المجلة الدولية للفقه والقضاء والتشريع

المجلد ٢، العدد ١، ٢٠٢١

مقدمة بقلم

المستشار/ طـــه عبـــده كرســـوع

نائب رئيس مجلس الدولة

الأميـــن العـــــام لمجلس الدولة

معرف الوثيقة الرقمى (DOI) : 10.21608/IJDJL.2021.169234

المستشار/ طـــه عبـــده كرســـوع

إطلالة على دور مجلس الدولة (قضاء – إفتاء – تشريعاً) في تحقيق العدالة الإدارية

الملخص

يلعب مجلس الدولة دورا بالغ الأهمية في تنظيم العلاقة بين الدولة من جهة - متمثلة في المصالح والمرافق العامة – والمواطنين من جهة أخرى، وذلك باضطلاعه برسالته الجليلة في تحقيق العدالة الإدارية. فإلى جانب كونه مستشار الحكومة وصائغ تشريعاتها، يقوم بالرقابة القضائية على أعمال الإدارة إذا ما جارت على حقوق الأفراد وحرياتهم حتى صار قضاء مجلس الدولة بحق حصن المشروعية وملاذ الحقوق والحريات.

الكلمات المفتاحية: مجلس الدولة؛ سيادة القانون؛ الرقابية القضائية؛ المحاكم التأديبية؛ المرافق العامة؛ إساءة استعمال السلطة.

Abstract

In pursuing the lofty message of realizing administrative justice, the Council of State plays an indispensable role in regulating the relationship between the State on the one hand, vested in its authorities and public utilities, and the citizens on the other. In addition to its advisory and legislative functions, it performs judicial review over State's administrative acts that violate the rights and freedoms of individuals, rendering the rulings of the Council of State the bulwark of legality and refuge of freedoms and liberties.

key words: Council of State; Rule of Law; Judicial Review; Disciplinary Courts; Public Utilities; Abuse of Power.

مقدمة

إن من أسمى مهام الدولة في العصر الحديث بث الطمأنينة في نفوس المواطنين وتأمينهم على حرياتهم وحقوقهم وأنه لا سبيل إلى ذلك إلا بالاحتكام إلى سيادة القانون الذي يتعين أن يسري على الحاكمين والمحكومين جميعاً وعلى الدولة وعلى الأفراد على حد سواء.

وأن القوانين مهما كان حظها من السمو لن تبلغ الغاية منها إلا إذا توفر على تطبيقها قضاء يتغيا إدراك مراميها وفرض سلطاتها على الكافة دون تمييز.

وقد وصف الإمام علاء الدين الطرابلسي وظيفة القضاء بأنها من أجلّ العلوم قدراً وأعزها مكاناً وأشرفها ذكراً،[1] وأدرك رجال الفقه الإسلامي جلال الوظيفة القضائية لعظم خطرها حتى الإمام «أبو حنيفة « قد رفض ولاية القضاء حينما دعي إليها ثلاث مرات لأنه كان يعي جسامة هذه المسئولية.

وفي مجال تنظيم العلاقة بين الدولة كشخص اعتباري يشمل مكونات كثيرة من المصالح والمرافق العامة وبين مواطنيها

يضطلع مجلس الدولة برسالة جليلة القدر في تحقيق العدالة الإدارية، حماية الحقوق والحريات، وتأكيد سيادة القانون، فإلى جانب كونه مستشار الحكومة وصائغ تشريعاتها – يقوم بدور بالغ الأهمية في الرقابة القضائية على أعمال الإدارة وقراراتها، وهو دور حرص الدستور على إبرازه وتأكيده حين جعل من القضاء الإداري القضاء صاحب الولاية العامة على جميع المنازعات الإدارية، وحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الخضوع لرقابته.

وحيث خوَّل القانون لجهة الإدارة امتيازات مُتعددة حتى تتمكن من تحقيق غايتها نحو إشباع حاجات المُجتمع، وقد تؤدي مُباشرة جهة الإدارة لتلك الامتيازات إلى المساس ببعض حقوق الأفراد المُتعاملين معها، تبرز أهمية الموازنة بين الرغبة في معاونة الجهة الإدارية نحو مُمارسة نشاطها بكُل حُرية مع توفير كافة الأدوات القانونية التي تكفُل ذلك، وبين حقوق الأفراد في النأي بهم عن أي تجاوز أو انحراف قد تقوم به الجهة الإدارية تجاههم، وهذه الموازنة هي ما تؤدي في النهاية إلى الإدارة الرشيدة التي يسعى أي مُجتمع إلى تحقيقها.

ودعمًا لتحقيق فكرة الإدارة الرشيدة وتوقيًا لحدوث تعسف من جانب الإدارة في استعمال الامتيازات المُخوَّلة لها قانونًا وجورها على حقوق الأفراد وحُرياتهم، يبرُز دور مجلس الدولة باعتباره حصن المشروعية وملاذ الحقوق والحُريات، فقد كان لازمًا وجود جهة مُستقلة تتولى رقابة نشاط الإدارة ضمانًا لحُسن اضطلاعها بمهامها وفقًا لأحكام القانون بما يتحقق معه الهدف الذي يرمي إليه هذا الأخير، وهو الدور الذي يقوم به مجلس الدولة بأقسامه المُختلفة بهدف دعم وتطوير العمل الإداري.

وفي مجال الاختصاص القضائي لمجلس الدولة، فإن القاضي الإداري – وهو الحارس على ترسيخ المشروعية – يعمل على تقويم سلوك الإدارة في حالة صدور قرارًا مشوبًا بأحد العيوب التي قد تُصيب القرار الإداري، أخذاً في الاعتبار أن المحكمة لا تحل محل جهة الإدارة في إصدار القرار بما يتفق وصحيح حُكم القانون، وإنما يتوقف دورها عند تقرير مدى مشروعية هذا القرار واتفاقه مع النصوص المُقررة، فقد يجهل مُصدِر القرار وقوعه في خطأ عند إصدار القرار ويتضح له جليًا وجه الخطأ الذي لحِقَ بالقرار المقضي بإلغائه فيُعينه على إصدار قراراته بما يتفق وصحيح حُكم القانون وهُنا يبرُز دور الحُكم القضائي في استجلاء التطبيق الصحيح للقانون بما يُعين الجهة الإدارية على الأخذ بما انتهى إليه هذا الحُكم في كافة الأمور المُشابهة التي تواجهها في عملها اليومي.

وفضلاً عن ذلك إذا كانت القاعدة القانونية يشوبها النقص أو الغموض ؛ باعتبار أن رقابة القضاء الإداري تتعلق بالمرافق العامة وإشباع حاجات الأفراد التي هي دومًا مُتجددة ومُتطورة وتحتاج دائمًا إلى تشريعات مُتلاحقة تتناسب مع هذا التطور وهو الأمر غير اليسير، ففي ظل ذلك يكشف القاضي الإداري عن النص الغامض بما يُعين الإدارة على حُسن فهم التشريع والحكمة منه وتطبيقه تطبيقًا سليمًا، أما في حالة وجود قصور تشريعي فإنه يعمد إلى إعمال الاستنباط لاستلهام القاعدة التي تتلائم مع طبيعة المرفق، ومن هُنا جاء دور القاضي الإداري في إعانة الجهاز الإداري للدولة على أداء دوره وتطويره بما يتلائم مع حاجة المرفق الذي

[1] علاء الدين أبي الحسن علي بن خليل الطرابلسي الحنفي قاضي القدس الشريف، معين الحكام فيما يتردد بين الخصمين من الأحكام، المطبعة الميرية، بولاق مصر،١٣٠٠ هجرية (١٨٨٣)، ص ١.

يُديره بحيث يُمكن القول بأن القضاء الإداري أصبح مصدرًا للقاعدة الإدارية، فهو يستخلص مبادئ قانونية تتكامل – بصورة كبيرة – مع الوظيفة التشريعية، والقاضي الإداري إذ يفعل ذلك يضع نُصب عينيه مبدأ هام وهو مبدأ كفالة الإدارة الرشيدة وضمان استمرار سير المرافق العامة بانتظام واضطراد[٢].

ومن وجهة أُخرى، فإن المحكمة التأديبية تؤدي دورًا فعَّالاً في ضبط المرفق العام بما يضمن قيامه بمهامه على الوجه الأمثل وذلك من خلال رقابة سلوك القائمين على إدارة المرافق العامة فيما يُحال إليها من مُخالفات تستوجب المسئولية، أو من خلال رقابة الجزاء الذي تُنزله السُلطة الرئاسية على الموظف المُخطئ إذا طُعِنَ فيه أمامها.

فالإدارة تُمارس سُلطاتها من خلال موظفيها، فإذا كان هذا الأخير قادرًا على القيام بأعباء الوظيفة المُكلَّف بها صلُحَ أمر المرفق وأدى دوره على أكمل وجه، وإن تعثر في ذلك اختل سير الجهاز الإداري بما يؤثر على حُسن الإدارة وحق الأفراد في الانتفاع بخدمات المرفق، لذا كان لزامًا على الدولة أن تهتم بأمر الموظف العام وتُراقب سلوكه، ويتم ذلك من خلال طريقين، الأول هو الرقابة الإدارية التي تأتي من السُلطة الرئاسية للموظف، وثانيًا الرقابة القضائية من خلال مُراقبة مدى مشروعية تصرفاته أمام القضاء.

فقد توقع السُلطة الرئاسية للموظف الجزاء بعد الانتهاء من التحقيق معه، فإذا طُعِنَ في هذا القرار أمام المحكمة التأديبية، فإن المحكمة تُراقب مدى اعتبار الفعل الذي أتاه الموظف فعلاً مؤثمًا من عدمه، وإذا انتهت إلى تأثيمه فتبحث في مدى تناسب الجريمة والجزاء الموقع عليه، فتمتد رقابة المحكمة التأديبية إلى سُلطة تعديل الجزاء إذا رأت فيه غلوًا وعدم التناسب بين الفعل المُرتَكَب والجزاء الموقع على الموظف المُخطئ، فحينئذٍ توقع الجزاء المُناسب. أما إذا باشرت النيابة الإدارية التحقيق في الواقعة ثُم أحالتها إلى المحكمة التأديبية تمهيدًا لمُحاكمته أمامها، فإنها تقف على ما أتاه الموظف المُحال إلى المُحاكمة، فإن كان إخلالاً بواجباته – سواء إيجابًا أو سلبًا – توقع عليه جزاءً رادعًا بما يضمن عدم إتيانه بالفعل مرة أخرى وعدم إتيان غيره بالفعل ذاته لوجود مسئولية ستقع عليه.

ومُجازاة الموظف المُخطئ ليس هو الهدف في ذاته وإنما الهدف من ذلك هو ضمان حُسن سير العمل، وكفالة ضبط العمل الإداري وردع كافة العاملين بتلك الجهة بما يضمن أداء المرفق دوره المنوط به بكفائة وفاعلية، وهذا كُله – بلا ريب – يؤدي إلى تحقق الإدارة الرشيدة والكفاءة الإدارية التي نسعى جميعًا إلى ترسيخها.

ونُشير أخيرًا إلى أن المُشرع قد فَطِنَ إلى الدور الذي يقوم به القسم القضائي بمجلس الدولة في رقابة سلوك الجهات الإدارية وتقويمه بما يدفعها نحو تحقيق إدارة رشيدة، فأجاز لرئيس مجلس الدولة في المادة (٦٩) من قانون مجلس الدولة أن يُقَدِم لرئيس مجلس الوزراء – كُلما رأى ضرورة لذلك – تقريرًا مُتضمنًا ما أظهرته الأحكام أو البحوث من نقص في التشريع القائم أو غموض فيه أو حالات إساءة استعمال السلطة من أية جهة من جهات الإدارة أو مجاوزة تلك الجهات لسلطتها، والهدف من وراء ذلك هو الوقوف على المُشكلة والبحث عن علاجها لتطوير العمل الإداري واستهداف تطبيق الحوكمة.

ومن جانب آخر، ولما كان مجلس الدولة يقوم بدور استشاري ليُعين جهة الإدارة على عملها المنوطة به طبقًا لصحيح حُكم القانون، والوظيفة الاستشارية هي وظيفة وقائية تلجأ الإدارة إليها لطلب الرأي القانوني في المُشكلات التي تعن لها ويثيرها اللبس والغموض، فتُبَصِّر الفتوى جهة الإدارة بصحيح حُكم القانون فيما يصدر عنها من تصرفات، وبفضل ذلك تتجنب الإدارة مواضع الزلل فيما يُزمع اتخاذه من تصرفات، فتُسدي الهيئة الاستشارية – إذا أُدلي إليها – لها حُسن التصرف إعلاءً للمشروعية باعتبارها مُستشار الإدارة الأمين الذي يمدها بالرأي القانوني عند إقدامها على إبرام تصرف قانوني، فأعضاء مجلس الدولة يغورون في أعماق الجهة الإدارية لذلك هُم الأقدر على معرفة احتياجات المرفق العام والتصرف الصحيح في المُشكلات الإدارية بما يعود بالنفع العام.

---

[٢] ومثال لتلك المبادئ التي أرساها القضاء الإداري هو عدم جواز تصور فرض الحراسة على النقابات المهنية، لأنها لا تُعَد من قبيل الأموال المُقرر فرض الحراسة عليها، باعتبار أنها من أشخاص القانون العام، وانتهت إلى بُطلان قرارات الحارس القضائي على نقابة المُحامين. (حكم محكمة القضاء الإداري في الطعن رقم ٩٧٨ لسنة ٥٢ق، بجلسة ١٩٩٨/٦/٨).وبعد إقرار هذا المبدأ من قبل القضاء الإداري التزمت الإدارة أحكامه كتشريع، وأضحى لها جليًا عدم جواز إصدار قرارات حراسة على النقابات المهنية، وبعد ذلك استجاب الدستور الحالي في عام ٢٠١٤ لهذا المبدأ وقرر في نص المادة (٧٧) منه في فقرته الأخيرة أنه «لا يجوز فرض الحراسة على النقابات المهنية أو تدخل الجهات الإدارية في شئونها». وبالنسبة لكيفية إدارة المرفق العام وتحديد المُستفيدين منه أرست محكمة القضاء الإداري عِدة مبادئ منها المُساواة أمام المرفق وضرورة تحقق حياد المرفق العام باعتباره يُقدم خدمة للكافة مُستهدفًا الصالح العام، ويتعيَّن أن يُراعي عدم الانحياز إلى تيار فكري أو سياسي من شأنه أن يُخرج المرفق عن دوره الحيادي، فمثلاً لا يجوز للقائمين على شئون التدريس ارتداء أو حمل إشارة تكشف عن اتجاه فلسفي أو عقائدي أو سياسي بما من شأنه التأثير على حرية التلاميذ في الاعتقاد والتأثير على دور الأسرة في التربية. ومن هُنا أضحى على الدولة واجب إنفاذ هذا المبدأ عند قيامها بإشباع حاجات الأفراد.

وبذلك فإن الدور الإفتائي الذي يضطلع به مجلس الدولة يُسهِم في تقويم بنيان النظام الإداري في البلاد؛ ذلك أن رجالاته أُشربوا روح الإدارة وطبيعة عملها وألَمّوا بما يقتضيه حُسن سير المرافق العامة من ضرورات، وبالتالي يتجلى دور الإفتاء في تقويم أداء الإدارة وتجنيبها مواطن الخطأ، ويُعينها على حُسن الإدارة بما يبث الثقة في نفوس الأفراد في رُشد الإدارة طبقًا للأصول والمبادئ التي يُرسيها قسم الفتوى.

وقد أجاز القانون لجهة الإدارة أن تلجأ لقسم الفتوى بمجلس الدولة لطلب إبداء الرأي في المسائل التي ترى فيها غموض، كما أنه ألزمها في بعض الحالات باللجوء إلى الفتوى قبل اتخاذ الإجراء نظرًا لخطورة تلك التصرفات وتأثيرها على موازنة الدولة، وفي هذه الحالة يُعَد استطلاع رأي الفتوى قبل اتخاذ الإجراء شرط من شروط صحة هذا الإجراء – وإن كان القانون لم يُلزمها بالأخذ بما انتهت إليه – وإلا كان الإجراء مشوبًا بعيب مُخالفة الشكل. ويتضح مما تقدم أن قسم الإفتاء بمجلس الدولة يُمارس دورًا لا يقل أهمية عن الدور المنوط بالقسم القضائي فيما يتعلق بإعانة جهة الإدارة على حُسن سير العمل ولكن يتميز عنه في أن هذا الدور سابقًا على إبرام التصرف.

أما عن الدور التشريعي لمجلس الدولة باعتباره جهاز الدولة الفني المُتخصص في مُراجعة وصياغة قوانينها ولوائحها وقراراتها ذات الصفة التشريعية، فهو دور إيجابي فعَّال في العملية التشريعية له قواعده وأصوله ؛ ذلك أن المُراجعة التشريعية تُعد أداة أصيلة في الرقابة المُسبقة لمجالات المشروعية تمتد إلى تحديد الأداة التشريعية اللازمة لاستصدار التشريع المطلوب، بل إن تلك المُراجعة تقتضي تبصير قسم التشريع للإدارة بكل ما يُمكن أن يُثيره التشريع المُقترح من مُشكلات في التطبيق وتُنبهها إلى ما قد يتطلبه من بحث أو مُراجعة وما قد يوجد بينه وبين التشريعات الأُخرى من تعارض، وهو بذلك يُجَنِّبها مزالق الخطأ ويُعاونها في حل ما يعترضها من صعوبات، ويعمل على إزالة كُل لبس أو غموض في التشريع.

ولا شك أن لهذا الدور أهميته البالغة في توحيد اتجاهات التشريع واتقاء التضارب في نصوصه، والحد من المُنازعات التي تُطرح بشأنه أمام القضاء ومن طلبات تفسيره والطعن بعدم دستوريته، وبذلك يُعاون هذا القسم الإدارة في أداء واجباتها وترشيد إدارتها وإزالة ما قد يعترضها من مُعوِّقات.