**القضاء الإداري / المحاضرة الثانية**

**الرقابة على أعمال الإدارة :- تقسم الرقابة على أعمال الإدارة إلى ثلاثة أنواع**

**أولا- الرقابة السياسية** :- وهي الرقابة التي تمارسها جهات ليست قضائية ولا إدارية على أعمال الإدارة وتتمثل بالرقابة البرلمانية التي يمارسها البرلمان والرقابة الشعبية وكما يلي:-

**1- الرقابة البرلمانية**:- وهي تلك الرقابة التي يفرضها البرلمان على الحكومة والتي نشأت في بريطانيا مهد النظام البرلماني وكانت في البدء مسؤولية فردية أي تتعلق بوزير معين وقد يقال الوزير إذا تبينت مسؤوليته , وفي مرحلة لاحقة تحولت إلى تضامنية فتقال الوزارة بأكملها إذا تضامنت مع الوزير المقال أو سحبت الثقة من رئيس الوزراء أو من الوزارة بأكملها وتمارس هذه الرقابة من خلال وسائل البرلمان الرقابية التي يحددها القانون على الحكومة وأهم هذه الوسائل هي :-

**أ- وسائل لا تتضمن اتهاما بالتقصير** :- وتنحصر هذه الوسائل بالسؤال البرلماني الذي يوجهه العضو البرلماني إلى المسؤول الحكومي , ويكون القصد منه الاستفسار عن أمر يجهله النائب أو ألفات نظر الوزير أو المسؤول الحكومي إلى مخالفة معينة في عمل وزارته أو دائرته أو لغرض الحصول على بيانات من المسؤول الحكومي حول مسألة معينة يهم النائب معرفة المعلومات الصحيحة عنها , ولا يتضمن السؤال اتهاما للمسؤول الحكومي وقد ينتهي السؤال باقتناع السائل أو عدم قناعته فيتحول إلى استجواب .

**ب- وسائل تتضمن اتهاما بالتقصير** :- ويتمثل بالاستجواب الذي يختلف عن السؤال في أنه يتضمن توجيه اتهام للعضو الحكومي وليس مجرد استفسار كما في السؤال , ويختلف الاستجواب عن السؤال في أن السؤال يقيم علاقة شخصية بين السائل والمسؤول فلا يحق لبرلماني آخر التدخل في حين أن الاستجواب يجيز لأعضاء البرلمان الآخرين التدخل في حال عدم قناعتهم بإجابات المسؤول الحكومي وقد ينتهي الاستجواب إلى سحب الثقة لذا يعتبر من أخطر وسائل الرقابة البرلمانية .

**أهداف الرقابة البرلمانية هي:-**

1- تهدف إلى تقويم خطط الإدارةفي المجالات السياسية والاقتصادية والمالية لتحقيق أهداف الحكومة المركزية .

2- التأكد من احترام الإدارة لمبدأ المشروعية وضمان أن يكون تصرفها في الحدود التي يرسمها القانون .

3- متابعة مدى التزام الحكومة بالبرنامج الحكومي الذي منحت الثقة على أساسه

4- متابعة الأداء الخدمي ونوع الخدمات التي تقدم للمواطنين

5- الحد من حالات الانحراف بالسلطة والفساد المالي والإداري

**2- الرقابة الشعبية :-** وتتمثل برقابة الأحزاب ورقابة الرأي العام وسنتناولها تباعا وكما يلي :-

أ- رقابة الأحزاب :- للأحزاب دور كبير في الأنظمة السياسية في ظل الديمقراطية الحديثة بل هي عماد هذه الديمقراطية , ويمارس الحزب دوره الرقابي من خلال البرلمان ففي الأنظمة الديمقراطية يقوم الحزب الفائز بتشكيل الحكومة لأنه حاز على الأغلبية البرلمانية , في حين يؤخذ الحزب الآخر أو الأحزاب الأخرى دور الرقيب على عمل الحكومة من خلال توضيح أخطاء الحكومة للرأي العام وطرح برنامجها البديل , وسميت هذه الرقابة بالرقابة الشعبية كون البرلمان يمثل الشعب ويسعى إلى تحقيق مصالحه من خلال هذه الرقابة .

ب- رقابة الرأي العام :- وتتمثل هذه الرقابة من خلال الأعلام بصوره المختلفة المرأي والمقروء وخصوصا بعد الثورة التكنلوجية التي شهدها العالم وظهور الشبكة العنكبوتية , حيث أصبح للأعلام دور كبير في توجيه الرأي العام وتوضيح سلبيات الحكومة أو إيجابياتها وقد يؤدي الأعلام دورا فاعلاً في الضغط على الحكومة ويؤدي إلى إسقاطها كما حصل في مصر عام 2011 حيث سقطت حكومة حسني مبارك بعد حكم زهاء الثلاثين عاما , وكما حصل في العراق في سقوط حكومة عادل عبد المهدي حيث كان لمواقع التواصل الاجتماعي دور كبير في ذلك .ولكن هذه الوسائل القانونية والسياسية قد تعجز عن تحقيق التزام السلطة بحدود القانون أو يكون البرلمان الجهة الرقابية منحرفا عن تأدية مهام وظيفته الرقابية عند ذلك يصل الأمر إلى ما يطلق عليه الفقه حالة( الانسداد الاجتماعي) , عند ذلك يلجأ الشعب إلى الاعتصامات والتظاهرات وقد يصل الأمر إلى حد الثورة الشعبية التي تطيح بالنظام القائم وتضع نظاماً تراه أكثر تحقيقاً لمصالحها وقد شهد العالم العديد من الثورات التي غيرت مسار دولها والعالم مثل الثورة الفرنسية عام 1789 والثورة البلشفية عام 1917 .

**ثانيا الرقابة الإدارية :-** وهي الرقابة التي تمارسها الإدارة على الأعمال القانونية الصادرة عنها مستهدفة احترام مبدأ المشروعية .

**الأساس القانوني للرقابة الإدارية :- وتتمثل في القواعد الدستورية أولا والقواعد القانونية ثانيا وسنتناولها تباعاً:-**

**1- القواعد الدستورية :-** ينص الدستور العراقي( ف1/ م80 ) على " يمارس مجلس الوزراء ........ والأشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة " وهذا النص منح مجلس الوزراء حق الرقابة على هذه الجهات وفي نص آخر (م78) " رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة" وفي هذا النص منح رئيس الوزراء منفردا سلطة رقابية حيث له الحق بإقالة الوزراء استناداً( للمادة 78) من الدستور فهذه السلطات الرقابية منحت بموجب الدستور وبهذا يمكن القول بأن النصوص المتقدمة منحت الرئيس الأعلى سلطة فرض الرقابة الإدارية على مرؤوسيه .

2- الأساس القانوني للرقابة الإدارية في القوانين الاعتيادية :- لا يوجد قانون ينظم عمل جهة إدارية إلا وينص بشكل صريح أو ضمني على منح الإدارة سلطة فرض رقابتها على نفسها , فالنص إذا لم يتضمن سلطة الرقابة فلا يعدو أن يكون نصاً إرشادياً , ورجل الإدارة يملك سلطة الرقابة سواء نصت القواعد القانونية والدستورية على ذلك أم لا , أما من حيث التنظيم والمدى فلا بد من النص على ذلك حتى لا يتجاوز المسؤول الإداري حدود وظيفته الرقابية وإنما تبقى ضمن القانون الذي ينظمها .

**خصائص الرقابة الإدارية :-** وهي

1- تمارس من قبل الإدارة ذاتها :- فالجهة التي تمارسها هي الإدارة

2- إنها تمارس على أعمال الإدارة القانونية :- فالإدارة تمارس نوعين من الأعمال هي الأعمال المادية مثل تنظيف الشوارع وحفر الآبار والأعمال القانونية وهي التي تحدث أثر قانوني بإنشاء مركز قانوني مثل تعيين موظف أو تعديل مركز قانوني أو إلغاء مركز قانوني , وبالتالي فالرقابة تفرض على الأعمال القانونية فقط .

3- هدف الرقابة هو التزام الإدارة بمبدأ المشروعية وعدم مخالفة القانون بمعناه الواسع

4- إنها أكثر مرونة وقليلة التكاليف :- فلا تتضمن جلسات مرافعة أو طرق طعن أو دفع رسوم كما في الرقابة القضائية .

5- اتساع نطاقها :- فتفرض الإدارة رقابتها على كل عناصر العمل القانوني من حيث المشروعية ووجود السبب والملائمة في حين أن الرقابة القضائية لا تفرض على الملائمة إنما تترك ذلك للسلطة التقديرية للإدارة .

6- إنها أسلوب ودي : فلا تتضمن الخصومة القضائية التي تنتج عن الرقابة القضائية وإنما تحل بشكل ودي دون أن تسوء العلاقة بين الأفراد والإدارة .

7- إنها أكثر فاعلية :- فالقضاء مثلاً لا يستطيع أن يحل محل الإدارة وإصدار قرار معين امتنعت عن إصداره في حين أن المدير الإداري يستطيع ذلك بحكم سلطته الرئاسية .

**أنواع الرقابة الإدارية** :- وتقسم إلى أنواع وكما يلي :-

1- الرقابة التلقائية :- ويطلق عليها( الرقابة الداخلية ) وتحدث عندما تتدخل الإدارة ذاتها من تلقاء نفسها ودون طلب بمراجعة الأعمال الصادرة منها , فتقوم بسحب أو إلغاء قراراتها أو تعديلها بحيث تتفق مع القانون . وتقسم هذه الرقابة استناداً إلى وقت صدورها :-

أ- الرقابة السابقة على صدور العمل الإداري :- وتتمثل بالتوجيه والإرشاد وإصدار التعليمات من قبل الرئيس الإداري إلى مرؤوسيه ويجب عليهم الالتزام بذالك , وبخلافه يتعرض للمسالة القانونية ويقوم الرئيس في بعض الأحيان بفحص وتدقيق الأوراق والإجراءات قبل صدور القرار .

ب- الرقابة اللاحقة لصدور العمل وتسمى( بالرقابة العلاجية) لأنها تبدأ بعد صدور العمل القانوني وصيرورته جزءاً من التنظيم القانوني للدولة لتصحح الخطأ الحاصل في القرار .

 **2- الرقابة بناءاً على تظلم :-** يعرف التظلم بأنه طلب صاحب الشأن من الجهة الإدارية معالجة قرارها الذي مس مصلحته المشروعة .

**أساس التظلم** :- مر التظلم في دول القضاء المزدوج بمرحلتين :-

المرحلة الأولى :- وهي المرحلة السابقة على نشأة القضاء الإداري حيث كان القضاء العادي هو الذي يفصل في المنازعات الإدارية وفي هذه المرحلة لا وجود للتظلم .

المرحلة الثانية :- وهي مرحلة نشأة القضاء الإداري في فرنسا حيث ظهر التظلم في مرحلة الإدارة القاضية وانتقل إلى مرحلة القضاء المحجوز واستمر في مرحلة القضاء البات

أنواع التظلم الإداري :- يقسم من حيث الإلزام إلى :

أ- التظلم الاختياري :- ويعني حق صاحب الشأن في التظلم أمام الإدارة قبل اللجوء إلى القضاء أو ترك التظلم ومخاصمة الإدارة قضائياً دون تظلم.

ب- التظلم الإجباري :- ويعني إلزام المتضرر من القرار الإداري بالتظلم أمام الإدارة كشرط قبل اللجوء إلى القضاء في حالة رفض التظلم من قبل الإدارة .

ومن حيث الجهة التي يقدم إليها يقسم إلى:-

أ- التظلم الولائي :- وهو التظلم الذي يقدم إلى رجل لإدارة الذي أصدر القرار لمطالبته بمراجعة قراره وإعادة النظر فيه بما يناسب عدم الإضرار بمصلحة الطاعن .

ب- التظلم الرئاسي :- وهو التظلم الذي يقدم لا إلى رجل الإدارة الذي أصدر القرار وإنما إلى رئيسه المباشر.

ج- التظلم إلى لجنة إدارية خاصة :- من أجل تحقيق العدالة وعدم تفويت الفرصة على صاحب الشأن , يشكّل المشرع لجنة خاصة من أجل الطعن أمامها بالقرار الإداري وغالبا ما تشكل اللجنة من موظفين وإداريين على درجة من الكفاءة والنزاهة ويشترط أحيانا أن يكون أحدهم على الأقل حاصل على درجة بكالرويوس في القانون .

**د- التظلم الوصائي :-** ويحدث في إطار نظام اللامركزية الإدارية فالمواطن الذي يتضرر من قرار صادر من جهة إدارية لا مركزية عليه أن يطعن في هذا القرار أمام الجهة الإدارية المركزية التي تملك حق الرقابة على الجهة غير المركزية مصدرة القرار .

**سحب القرار الإداري وإلغائه وتعديله** :- ونتناوله كما يلي :-

1- سحب القرار الإداري :- يعني السحب قدرة الإدارة إلى إنهاء قرارها بأثر رجعي أي من يوم صدوره أي يشمل الماضي والمستقبل ويعتبر القرار كأن لم يكن وبالتالي تقوم الإدارة بتلافي ما وقعت به من أخطاء استناداً إلى مبدأ المشروعية الذي يقضي بكون العمل غير المشروع مخالف للقانون ويجب إزالته , وتحقيق المصلحة العامة التي هي هدف الإدارة .

**نطاق سلطة الإدارة في سحب قراراتها** :- تختلف سلطة الإدارة هنا بحسب كون القرار مشروع أو غير مشروع وكما يلي :-

أ- سحب الإدارة لقراراتها المشروعة :- القاعدة هنا عدم إمكان سحب الإدارة لقرارها كونه مشروع ولكن ذلك يختلف بحسب كونه قرارا فرديا أو تنظيميا .

* فالقرار الفردي :- فلا يجوز للإدارة سحب قراراتها الفردية كونها ترتب حقوق مكتسبة لأصحاب هذه القرارات
* القرارات التنظيمية :- القاعدة جواز سحب الإدارة لقراراتها التنظيمية المشروعة لكونها لا ترتب حقوق مكتسبة للأفراد , ويستثنى من ذلك حالة القرارات التنظيمية التي جرى تطبيقها وصدرت استناداً إلى قرارات فردية رتبت حقوق مكتسبة للأفراد .

ب- سحب الإدارة لقراراتها غير المشروعة :- يمكن القول أن الإدارة ملزمة بسحب قراراتها غير المشروعة سواء كانت فردية أو تنظيمية حتى وأن كان قرار فردي رتب حقوقاً مكتسبة لأنه غير مشروع وعدم مشروعيته تجعله لا يرتب حقوق مكتسبة .

2- إلغاء القرار الإداري :- ويعني إنهاء القرار من قبل الإدارة بالنسبة للمستقبل وإبقاءه بالنسبة للماضي أي أن القرار يبطل من تأريخ صدور قرار جديد بإبطاله , ويكون الإلغاء على نوعين أما أن يكون صريح بصدور قرار جديد يلغي القرار السابق مثل صدور قرار بإلغاء قرار سابق بالتعيين أو يكون ضمني بإصدار قرار جديد بنفس مضمون القرار السابق فيكون ملغي ضمنياً .

3- تعديل القرار الإداري :- ويعني تغيير جزئي يحصل على أحد عناصر القرار من قبل الإدارة التي ترى أن القرار معيب في أحد عناصره فتقوم بتصحيحه جزئياً .

**ثالثاً- الرقابة القضائية** :- وتعني إسناد الرقابة على مشروعية أعمال وتصرفات الإدارة إلى السلطة القضائية بوصفها سلطة مستقلة ومحايدة دستورياً عن السلطة التنفيذية وفروعها من الجهات الإدارية .وتختلف الرقابة القضائية باختلاف النظام القضائي الذي تتولاه الدولة وهناك نظامان قضائيان في دول العالم هما نظام القضاء الموحد ونظام القضاء المزدوج نتناولهما تباعاً :-

**1- نظام القضاء الموحد** :- وهو النظام الأقدم في العالم وخاصة انكلترا والولايات المتحدة الأمريكية أو ما تسمى بالدول الأنكلوسكسونية ولذلك يسمى النظام الأنكلسكسوني , ويقوم على وجود جهة قضائية واحدة تتولى الفصل في جميع المنازعات سواء كانت عادية أو إدارية .

2- نظام القضاء المزدوج :- ويقوم هذا النظام على وجود هيئتين قضائيتين الأولى تختص بنظر المنازعات العادية وهي القضاء العادي والثانية تختص بنظر المنازعات الإدارية وهي القضاء الإداري , وأول ما ظهر هذا النظام في فرنسا وكان ظهوره لأسباب عديدة نتناولها بشكل مفصل عند الحديث عن التنظيم الإداري الفرنسي , ومن فرنسا أنتقل إلى دول عديدة وخاصة الدول التي كانت تحت الاحتلال الفرنسي , وقد أخذ العراق بنظام القضاء المزدوج بصدور قانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979 وجرت عليه عدة تعديلات آخرها التعديل الخامس الذي سنتناوله بشكل مفصل في موضع لاحق .

**معيار اختصاص القضاء الإداري** :- اختلف الفقه في تحديد معيار اختصاص القضاء الإداري أي متى تكون المنازعة من اختصاص القضاء الإداري وفق عدة معايير وكما يلي :-

**1- معيار المرفق العام** :- وقد ظهر هذا المعيار أثر حكم لمحكمة التنازع الفرنسية في قضية شهيرة هي قضية (بلانكو) التي أعتمد فيها على معيار المرفق العام كأساس لتحديد اختصاص القضاء الإداري أي يكون العمل إدارياً متى كان صادراً من مرفق عام , وقد تعرض هذا المعيار إلى النقد نتيجة ظهور المرافق الصناعية والتجارية التي تدار بأسلوب المرفق العام من قبل الإدارة ولكن بنفس أسلوب الأفراد العاديين لمشروعاتهم .

**2- معيار السلطة العامة** :- وبموجب هذا المعيار يحدد أساس القانون الإداري واختصاص القضاء الإداري على أساس العلاقة التي تدخل فيها الدولة باعتبارها سلطة عامة , حيث تدخل الدولة نوعين من العلاقة تكون في الأولى صاحبة سلطة عامة فتعلو إرادتها على إرادة الأفراد , وتكون في الثانية مجردة عن امتيازات السلطة العامة فتكون بمثابة الأفراد العاديين الذي تدخل في علاقة معهم .

**3-معيار المنفعة العامة** :- وهو المعيار الذي جاء به (مارسيل فالين) ويتبلور في اعتماد المنفعة العامة كمعيار بديل عن المرفق العام والسلطة العامة , وذلك اعتماداً على الهدف الذي تسعى الإدارة إلى تحقيقه وهو المصلحة العامة , وقد تعرض هذا المعيار للنقد باعتباره معيار واسع ومرن, حيث أن بعض المشاريع الخاصة قد تستهدف تحقيق المصلحة العامة مثل المستشفيات الخاصة والجامعات الأهلية وهناك من الفقهاء من جمع بين أكثر من معيار :-

**- الجمع بين السلطة العامة والمنفعة العامة** :- حيث يجمع هذا المعيار بين الهدف من العمل الإداري وبين الوسيلة التي تستخدمها الإدارة لتحقيقه فإذا كان هدف العمل هو المصلحة العامة واستخدمت الإدارة امتيازات السلطة العامة نكون أمام منازعة من اختصاص القضاء الإداري .

**- الجمع بين السلطة العامة والمرفق العام** :- يرى بعض الفقهاء أهمية السلطة العامة والمرفق العام في بناء أساس القانون الإداري وتحديد اختصاص القضاء الإداري , ولكن لا ينبغي الالتزام بأي منهما على إنفراد وإنما يجب الجمع بينهما , وبالتالي فأن ما تقوم به الإدارة من أعمال لن تكون ذات طبيعة إدارية وما ينشأ عنها من منازعات لن تكون من اختصاص القضاء الإداري إلا إذا أجتمع الشرطان معاً .