المنازعات الإدارية في قطر
بين وحدة القضاء والتوجه نحو الازدواجية

المقدم الركن/ عبد الله ضَمن المهندي
كلية الشرطة

المنازعات الإدارية في قطر
بين وحدة القضاء والتوجه نحو الازدواجية

المقدم الركن/ عبد الله ضَمن المهندي
كلية الشرطة

المُلخَّص

تتبنى دول العالم في مجال الرقابة القضائية على أعمال السلطة الإدارية أحد نظامين أساسيين، الأول: نظام القضاء الموحد، والثاني: نظام القضاء المزدوج، وهما نظامان مختلفان من حيث الأسلوب.

وقد أخذ المشرع القطري من الناحية الإدارية بنظام القضاء الموحد، لكن اقترب من نظام القضاء المزدوج عندما جعل الدائرة الإدارية تفصل في المنازعات الإدارية بشكل مستقل.

وتتمثل أهمية البحث في تحديد القضاء الذي يتولى الفصل في المنازعات الإدارية، وهل أخذ المشرع القطري بالقضاء الموحد أم المزدوج.

وتتمثل مشكلة البحث في تداخل منهج المشرع القطري هل أخذ بالقضاء الموحد أم بالمزدوج.

أما صعوبات البحث فتتمثل في غموض رؤية منهج المشرع القطري، كما تتمثل في عدم وجود مراجع كافية يتبين من خلالها الباحث منهج المشرع القطري.

واعتمد الباحث على المنهج التحليلي المقارن والمنهج التحليلي.

وعرض الباحث لبحثه من خلال مبحثين، الأول: منهج الوحدة لدى التشريع والقضاء القطري، والمبحث الثاني: مدى توجه المشرع القطري نحو الازدواجية.

وخلص الباحث إلى مجموعة من النتائج، منها أن المشرع القطري تبنى أسلوب التحديد الحصري لاختصاص الدائرة الإدارية، وأن الدائرة الإدارية القطرية في تفسير اختصاصها سيظل أثرها محدودًا بحدود الاختصاصات الحصرية، كما خلص إلى مجموعة من التوصيات، منها أن يجعل المشرع القطري الولاية العامة في نظر سائر المنازعات الإدارية وفقًا لنصوص الدستور. وأن يسير المشرع القطري على هدي النظام المتبع في فرنسا ومصر.

الكلمات المفتاحية: المنازعات الإدارية في قطر؛ منهج المشرع القطري؛ وحدة القضاء؛ التوجه نحو الازدواجية، اختصاص الدائرة الإدارية.

ABSTRACT

The administrative disputes in Qatar between the unity of judiciary and the tendency towards duality.

Staff Major/ Abdulla Dhimn Al-Mohannadi - Head of the Military Training Section, Police College.

Countries of the world adopt, in the field of judicial control over the actions of the administrative authority, one of two basic systems, the first: the unified judicial system and the second: the dual judicial system and these two systems differ in terms of style.

From the administrative point of view, the Qatari legislator adopted the unified judicial system, but approached the dual judiciary system when it made the administrative department decide on administrative disputes independently.

The importance of the research is represented in determining the judiciary that adjudicates in administrative disputes, and whether the Qatari legislature adopted a unified or dual judiciary.

The research problem is represented in the lack of clarity in the Qatari legislature's approach, whether it has adopted a unified or dual judiciary.

The research difficulties are represented in the lack of a clear vision of the Qatari legislature approach, and the research difficulties are represented in the lack of sufficient references through which the researcher can demonstrate the approach of the Qatari legislature.

The researcher relied on the analytical, comparative and analytical method.

The researcher presented his research through two topics, the first: Unity approach in Qatari legislation and judiciary.

The second topic: the extent of the Qatari legislature towards duplication.

The researcher concluded with a set of results, including the Qatari legislature adopting the method of exclusive determination of the jurisdiction of the administrative department, and that the Qatari Administrative Department in explaining its jurisdiction will remain limited by the limits of the exclusive powers, and a set of recommendations including, for the Qatari legislator to make the general mandate in view of all administrative disputes in accordance with the provisions of the constitution. And that the Qatari legislature follows the system followed in France and Egypt.

Key Words: Administrative disputes in Qatar ; approach of the Qatari Legislator ; Unity of Judiciary ; tendency towards duality ; jurisdiction of the administrative department.

المقدمة

تتبنى دول العالم في مجال الرقابة القضائية على أعمال السلطة الإدارية أحد نظامين أساسيين؛ الأول نظام القضاء الموحد، والثاني نظام القضاء المزدوج، وهما نظامان مختلفان من حيث الأسلوب.

فنظام القضاء الموحد ينفرد فيه القضاء العادي بالنظر في مختلف المنازعات والفصل فيها الإدارية وغير الإدارية، وتطبيق أحكام القانون الخاص عليها، ولا تتمتع فيه الإدارة بأي امتيازات أو مراكز خاصة تختلف عن تلك المقررة للأفراد، فالإدارة والأفراد يقفان على قدم المساواة.

أما في ظل نظام القضاء المزدوج فتوجد جهتان قضائيتان مستقلتان، جهة القضاء العادي بمحاكمها المختلفة، وتختص بالفصل في المنازعات العادية التي تنشأ بين الأفراد وفقًا للقانون الخاص، وجهة القضاء الإداري بمحاكمها المختلفة، والتي تنظر سائر المنازعات الإدارية وتفصل فيها وفقًا لأحكام القانون الإداري؛ وتعتبر انجلترا مهد نظام القضاء الموحد، وانتقل منها إلى عدة دول منها: الولايات المتحدة الأمريكية، ومصر قبل إنشاء مجلس الدولة المصري عام 1946م، كما تعد فرنسا مهد نظام القضاء المزدوج، والقضاء الإداري في العصر الحديث، وأخذت عنها دول كثيرة هذا النظام، ومنها: هولندا، وإيطاليا، ومصر بعد إنشاء مجلس الدولة المصري عام 1946م.

والمتأمل في موقف المشرع الدستوري القطري، يلاحظ أنه فوض المشرع العادي في تحديد الجهة التي تختص بالفصل في المنازعات الإدارية، وفقًا لما تقضي به المادة (138) من الدستور الدائم لدولة قطر، والتي نصت على أنه: «يحدد القانون الجهة المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية ويبين نظامها وكيفية ممارستها لعملها».

والبيّن من النص السابق أن المشرع الدستوري القطري منح المشرع العادي سلطة الاختيار بين أحد نظامين، الأول: الاكتفاء بمجرد إنشاء دائرة إدارية في كنف القضاء العادي، لتختص بنظر المنازعات الإدارية، والفصل فيها، ومن ثم تبنى نظام القضاء الموحد، والثاني: إنشاء جهة قضاء إداري تكون لها الولاية العامة بالفصل في كافة المنازعات الإدارية، ومن ثم تبنى نظام القضاء المزدوج، ولم يستقر المشرع القطري على اختيار أي من النظامين بمقتضى القانون رقم 7 لسنة 2007م بشأن الفصل في المنازعات الإدارية، فقد نص على إنشاء دائرة إدارية متخصصة بالمحاكم الابتدائية ومحاكم الاستئناف، كما نص على أن تتولى الفصل في المنازعات الإدارية الواردة على سبيل الحصر بالقانون المشار إليه، حيث يلاحظ أن المشرع القطري لم يأخذ بأي من النظامين بشكل تام، فطبقًا للقانون رقم 7 لسنة 2007، الذي نص على إنشاء الدائرة الإدارية نلاحظ أن المشرع القطري قد أخذ من الناحية الإدارية بنظام القضاء الموحد، لكن بالتمعن نجد أنه فصل بين المنازعات الإدارية والعادية؛ حيث جعل الدائرة الإدارية تفصل في المنازعات الإدارية بشكل مستقل، وفي هذا اقترب من نظام القضاء المزدوج.

أهمية البحث:

تتمثل أهمية البحث في أن القضاء القطري – فيما نعتقد- قد وسع من رقابته للسلطة التقديرية للأدارة في كافة نواحي النشاط الإداري للدولة، لكي يكون رقيبًا جادًا على ممارسة الإدارة لسلطتها التقديرية في مواجهة الأفراد، فقد يعطيها سلطات تقديرية واسعة في ذلك المجال، إلا أنه يقوم بدراسة كافة الظروف والملابسات التي أحاطت باستخدام الإدارة لسلطاتها، بهدف التحقق من أنها قد استخدمت في موضعها الصحيح، فهي إذا مارست سلطتها من أجل تحقيق غاية مغايرة لتحقيق المصلحة العامة كانت قراراتها غير مشروعة، ومشوبة بعيب من عيوب القرار الإداري.

ومن هنا كان من الأهمية بمكان تحديد نوع القضاء الذي يتولى مهمة الفصل في المنازعات التي تتعلق بالسلطة الادارية، وهل أخذ المشرع القطري بالقضاء الموحد أم بالقضاء المزدوج.

مشكلة البحث:

تتمثل مشكلة البحث في حداثة القضاء الإداري القطري حيث يرجع الى عام 2007م، حينما نص المشرع القطري على إنشاء الدائرة الإدارية، وهو ما ترتب عليه أن أفرد المشرع القطري للفصل في المنازعات الإدارية قضاء مستقل يتمثل في إنشاء دائرة إدارية للفصل في المنازعات الإدارية، إلا أن هذا الاستقلال ليس بالاستقلال التام فالدائرة الإدارية من الناحية الإدارية تتبع القضاء العادي، حيث إنها دائرة داخل المحاكم العادية، ومن هنا تأتي مشكله البحث والمتمثلة غموض منهج المشرع القطري هل أخذ بالقضاء الموحد أم المزدوج، فموقف المشرع القطري يقف بين القضاء الموحد والقضاء المزدوج.

صعوبة البحث:

تتمثل صعوبات البحث في غموض منهج المشرع القطري في الأخذ بنظام القضاء الموحد أم الأخذ بنظام القضاء المزدوج، فالمشرع القطري لم يأخذ بأي من النظامين بشكل تام ومحدد، فطبقًا لقانون إنشاء الدائرة الإدارية أخذ المشرع القطري من الناحية الإدارية بنظام القضاء الموحد وجعل الدائرة الإدارية تابعة للقضاء العادي، لكن بالتمعن نجد أنه فصل بين المنازعات الإدارية والعادية؛ حيث جعل الدائرة الإدارية تفصل في المنازعات الإدارية بشكل مستقل، وتطبق على المنازعات المطروحة عليها مبادئ تختلف عن الموجود بالقانون الخاص، وفي هذا اقترب من نظام القضاء المزدوج .

كما تتمثل صعوبات البحث في عدم وجود كم من المراجع يستطيع من خلالها الباحث الوقوف على موقف المشرع القطري بشكل واضح، لاستخلاص هل المشرع القطري أخذ بنظام القضاء الموحد أم أنه أخذ بنظام القضاء المزدوج.

منهج البحث:

اعتمد الباحث على المنهج التحليلي المقارن، الذي يقوم على مقارنة النصوص القانونية، والأحكام القضائية بين مصر وقطر، ومقارنة مسلك المشرع المصري فيما يتعلق بقرارات الإدارة بما يتوافر من نصوص قطرية، كما اعتمد الباحث على المنهج التحليلي من خلال تحليل نصوص المشرع القطري في مجال المنازعات الإدارية.

خطة البحث:

عرض الباحث بحثه من خلال الخطة التالية:

المبحث الأول: منهج الوحدة لدى التشريع والقضاء القطري.

المطلب الأول: موقف المشرع القطري من منهج الوحدة.

المطلب الثاني: تقدير وحدة النظام القضائي.

المبحث الثاني: تأسيس المشرع القطري للتوجه نحو الازدواجية.

المطلب الأول: ماهية منهج الازدواجية.

المطلب الثاني: موقف المشرع القطري من منهج الازدواجية.

الخاتمة: النتائج والتوصيات.

المبحث الأول
منهج الوحدة لدى التشريع والقضاء القطري

يمكن عدّ نظام القضاء الموحّد (أو نظام وحدة القضاء والقانون) الأصل في النظام القضائي، كما أنه النظام الأقدم وجودًا، وهناك دول عديدة تعمل على أساس ذلك النظام، وتعد انجلترا مهد القضاء الموحد والذي نقلته عنها العديد من الدول، ويقوم هذا المنهج على أن تجمع جهة القضاء العادي بين نظر كل من المنازعات المتعلقة بالقانون الخاص والتي تنشأ بين الأفراد، والمنازعات الإدارية والتي تكون الجهات الإدارية طرفا فيها.

الأصل في هذا الاتجاه هو الموقف الذي يتبناه الفقه الانجليزي من أن القضاء الإداري هو أحد أوجه التسلط الذي ترتضيه السلطة التنفيذية، وبالنظر لعدم وجود امتيازات للأدارة فقد أصبح واقع الحال لا يتطلب وجود قضاء إداري يتعلق بالنظر في المسائل التي تصدر عن الإدارة وتعد خروجًا على المشروعية، وتعد الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا واستراليا ونيوزلندا، على رأس الدول التي تعمل بنظام القضاء الموحد مع العديد من الدول الأخرى.

وبناءً على ما سبق، سنتناول في هذا المبحث منهج الوحدة لدى المشرع القطري، من خلال تقسيم هذا المبحث إلى المطلبين التاليين:

المطلب الأول: موقف المشرع القطري من منهج الوحدة.
المطلب الثاني: ماهية الوحدة في نظر المنازعات.

المطلب الأول
موقف المشرع القطري من منهج الوحدة

لبيان موقف المشرع القطري من منهج الوحدة لا بد من تتبع المراحل التي مرت بها المنازعات الإدارية في دولة قطر، والتي نعرض لها بحسب التفصيل التالي:

أولًا/ المنازعات الإدارية قبل العمل بقانون المرافعات رقم (13) لسنة 1990م

حجب المشرع القطري في بادئ الأمر المنازعات الإدارية عن اختصاص القضاء كأصل عام، تاركًا الفصل في تلك المنازعات لجهة الإدارة أو لجنة إدارية، ولم يخرج عن هذا الأصل العام إلا ما استثنى بنص خاص في قانون يجعل من اختصاص المحاكم نظر بعض المنازعات الإدارية أو التأديبية. وتباينت أحكام القضاء في شأن الاختصاص بنظر دعوى إلغاء القرارات الإدارية أو التعويض عنها، ونعرض فيما يلي لكل من موقف المشرع والقضاء من الاختصاص بنظر المنازعات الإدارية على التفصيل التالي.

أ موقف المشرع القطري:

قرر الدستور الملغى لدولة قطر أن يعين بقانون النظام القضائي العام للدولة وفقًا لأحكام هذا الدستور [1]، وقبل ذلك قرر المشرع [2] قصر ولاية جهة القضاء على نظر المنازعات المدنية أيًا كان نوعها،

(1) المادة (66) من النظام الأساسي المؤقت الصادر عام 1972م (الدستور الملغى).
(2) القانون رقم (13) لسنة 1971م الخاص بنظام المحاكم العدلية.

بما مؤداه أن المشرع حجب المنازعات الإدارية من نطاق الاختصاص العام والأصيل لجهة القضاء، وقد ترتب على هذا الوضع أنه لم يكن الحق في رفع دعوى إلغاء القرار الإداري أو التعويض عنه أو أي منازعة إدارية جائزًا أمام الجهات القضائية.

ومن الجدير بالذكر أن المشرع القطري كان ينص صراحة في بعض التشريعات على عدم جواز الطعن في القرارات الإدارية إلا وفقًا للأجراءات التي رسمها أمام لجان إدارية [3]، ولم يخرج عن هذا الأصل العام إلا ما استثني بنص خاص في قانون يضفي على المحاكم نظر بعض المنازعات الإدارية أو التأديبية [4].

ب موقف القضاء القطري:

اختلفت الأحكام الصادرة عن جهات القضاء القطري حول الاختصاص بنظر المنازعات الإدارية، وذلك على التفصيل التالي:

1 الاتجاه المقرر لعدم اختصاص القضاء بنظر المنازعات الإدارية:

اتجهت المحاكم القطرية في العديد من الأحكام إلى تقرير عدم اختصاصها بنظر الدعاوى المتعلقة بالمنازعات الإدارية، حيث قضت محكمة التمييز في بادئ الأمر بخروج هذه المنازعات من ولاية القضاء.

كما قضت محكمة الاستئناف بعدم اختصاصها بنظر دعوى إلغاء القرار الإداري والتعويض عنه إلا إذا كان القرار معدومًا فاقدًا لمقوماته الأساسية التي يتطلبها القانون، ولا تنظره المحاكم باعتباره قرارًا إداريًّا، بل على أساس أنه فعل غير مشروع سبب ضررًا للغير [5].

2 الاتجاه المقرر لعدم اختصاص القضاء بنظر المنازعات الإدارية:

تراجعت المحاكم في دولة قطر عن الاتجاه الرافض لخضوع المنازعات الإدارية للقضاء في العديد من الأحكام، بعد العمل بقانون المرافعات، حيث قررت محكمة التمييز[6] في قضية تتعلق بالتعويض عن قرار استبعاد أحد المناقصتين من المشاركة في مناقصة عامة، بقولها إن الطلبات في الدعوى الصادر فيها الحكم المطعون فيه تدور حول طلب الطاعنة تعويضها عن الأضرار المادية والأدبية التي لحقت بها من جراء صدور قرار من اللجنة المركزية للمناقصات باستبعادها من المشاركة في جميع المناقصات التي يجري الإعلان عنها، وكان القرار آنف الذكر بحسب طبيعته قد أفصحت به جهة الإدارة عن إرادتها في استبعاد الطاعنة، وذلك بما لها من سلطة في هذا الخصوص، وعلى النحو الوارد في

(3) ومن أبرز الأمثلة على ذلك القانون رقم (16) لسنة 1963م بإنشاء لجنة للتظلمات الإدارية للنظر في الطعون في القرارات الإدارية المحددة في المواد المنصوص عليها حصرًا في المادة (2) منه، وهي القرارات الصادرة من اللجنة تنفيذًا للقانون رقم (4) لسنة 1961م بمزاولة مهنتي الطب البشري وطب الأسنان في قطر، و القانون رقم (5) لسنة 1961م بمزاولة مهنة الصيدلة وتنظيم الصيدليات ومخازن الأدوية ومهنة الوسطاء ووكلاء ومصانع وشركات الأدوية في قطر، والقرارات التي يصدرها مدير الهجرة والجوازات والجنسية واللجنة المنصوص عليها في المادة (11) من القانون رقم (3) لسنة 1963م بتنظيم دخول وإقامة الأجانب في قطر تنفيذًا لأحكام مواد بعينها، والقانون رقم (11) لسنة 1962 بإنشاء نظام السجل التجاري... وجعل المشرع قرارات لجنة التظلمات الإدارية نهائية (المادة 9).
ومن أمثلة ذلك في مجال المنازعات الإدارية ما كانت تقضي به المادة (8) من القانون رقم (4) لسنة 1985 بشأن تنظيم المباني قبل تعديلها بالقانون رقم (5) لسنة 2009م من أن قرار الوزير في التظلم من رفض إصدار ترخيص البناء يكون نهائيًّا ولا يطعن فيه أمام أي جهة وما كانت تقضي به المادة (8) (البند ب) من قرار مجلس الوزراء رقم (2) لسنة 1990م بشأن تشكيل لجنة مركزية للتظلمات المتعلقة بنزع ملكية العقارات للمنفعة العامة.
وفي جميع الأحوال يكون قرار اللجنة نهائيًّا، وغير قابل للطعن فيه أمام أي جهة؛ «حيث كان منوطًا بهذه اللجنة الفصل في التظلمات التي تحال إليها من إدارة نزع الملكية بالبلدية، سواء كانت متعلقة بقيمة التعويضات المستحقة عن نزع ملكية العقارات أو الاستيلاء عليها مؤقتًا والتي قدرتها لجنة التثمين، أو غير ذلك من الاختصاصات المحددة في المادة (2) من هذا القرار. ومن ذلك أيضًا في مجال المنازعات التأديبية ما كانت تقضي به المادة (44) من قانون المحاماة رقم (20) لسنة 1980م من نهائية القرارات التأديبية التي توقعها لجنة قيد المحامين بهيئة تأديب على المحامي الذي يخل بواجبات المهنة أو يسيء إلى تقاليدها ولا يجوز الطعن إلا بالمعارضة في القرار التأديبي الذي يصدر في غيبة المحامي المنسوب إليه المخالفة المهنية.
(4) ومن أبرز الأمثلة على ذلك بالنسبة للمنازعات التأديبية ما جرى به نص المادة 96 من قانون الوظائف العامة المدنية رقم (9) لسنة 7691م التي أجازت الطعن في قرارات مجلس التأديب أمام المحكمة الجزائية الكبرى أو أمام محكمة الاستئناف بحسب تشكيل المجلس ودرجة الموظف محل المساءلة التأديبية.
(5) محكمة الاستئناف المدنية – الاستئناف رقم 57/1407 هـ جلسة 17/3/1988.
(6) محكمة التمييز – الطعن رقم 1 لسنة 2005 تمييز مدني جلسة 6/12/2005.

القانون رقم 8 لسنة 1976م بشأن تنظيم المناقصات والمزايدات المعدل، وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين هو تقرير عدم أحقية الطاعنة في المشاركة في جميع المناقصات والمزايدات التي يجري الإعداد لها والدعوة إليها، ومن ثم يكون النزاع المطروح في الدعوى والحالة هذه هو طلب التعويض عن القرار الإداري آنف الذكر، وبالتالي يكون هذا النزاع من بين المنازعات الإدارية التي لا يختص القضاء العادي بنظرها.

وأضافت المحكمة أن جهة القضاء هي صاحبة الولاية العامة والاختصاص الأصيل في نظر كافة المنازعات أيًا كان نوعها، ولا يخرج عن هذا الأصل العام إلا ما استثنى بنص خاص في الدستور أو القانون، وهو استثناء يقع - بحسب الأصل - لعلة أو لأخرى، وليست العبرة في هذه الحالة بثبوت العلة أو الوقوف عليها، وإنما المعول عليه في هذا الشأن هو وجود النص الذي يستثني منازعات بعينها من اختصاص جهة القضاء. ولما كان ذلك، ولما كان المشرع - على نحو ما تضمنته المادة (138) من الدستور الدائم- قد عمد إلى إخراج المنازعات الإدارية من نطاق الاختصاص العام والأصيل لجهة القضاء العادي وناط أمر الاختصاص بنظرها والفصل فيها وكيفية ممارستها إلى قانون يصدر في هذا الشأن لاحقًا، وهو ما يكشف عن اتجاه المشرع إلى قصر اختصاص القضاء العادي في نظر بعض المنازعات الإدارية على نحو ما أورده وحدده في المادة الرابعة من القانون رقم (13) لسنة 1990م المعدلة.

كما قضت محكمة التمييز في حكم آخر[7] بأن طلبات الإلغاء والتعويض كانت موصدة قبل العمل بقانون الفصل في المنازعات الإدارية بقولها: «إنه طبقًا للأصل المقرر من أن أحكام القوانين لا تسري إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها فإن سبيل الطعن في القرارات الإدارية التي صدرت في تاريخ سابق على العمل بذلك القانون في 1/10/2007م أو طلب التعويض عنها يبقى موصدًا دون من صدر القرار لغير صالحه، ما دام أن القرار قد ولد من بادئ الأمر محصنًا غير قابل للطعن عليه باعتباره صادرًا قبل إنشاء قضاء الإلغاء والتعويض، فالعبرة هي بالتاريخ الذي صدر فيه القرار المطلوب إلغاؤه أو التعويض عنه...».

كما قضت المحكمة المدنية الكبرى برفض الدفع بعدم اختصاصها ولائيًا بنظر الدعوى وباختصاصها، وبإلغاء قرار النقل وبالتعويض تأسيسًا على أن الفصل في كافة المنازعات يكون من اختصاص السلطة القضائية التي تتولاها المحاكم؛ إذ لا بد من أن يكون لكل خصومة قاضيها الذي يفصل فيها. وإذ لم يأخذ المشرع القطري القضاء المزدوج، ولم ينشئ قضاءً إداريًا مستقلًا لحسم المنازعات الإدارية، فإن الاختصاص بهذه المنازعات يكون معقودًا للمحاكم العادية – إلا ما أخرج منها بنص خاص- باعتبارها جهة التقاضي العادية وصاحبة الولاية العامة التي يتحدد اختصاصها بطريقة الاستبعاد، وبذلك أضحى الدفع بعدم اختصاص المحكمة بنظر الدعوى قائمًا على غير سند صحيح من القانون [8].

ثانيًا/ المنازعات الإدارية بعد العمل بقانون المرافعات وحتى صدور قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (7) لسنة 2007م

صدر في عام 1990م قانون المرافعات المدنية والتجارية [9]، ونص على مد ولاية القضاء (المحاكم العدلية) إلى الفصل في الدعاوى والمنازعات الخاصة بعقود الالتزام أو الأشغال العامة أو التوريد أو أي

(7) محكمة التمييز – الطعن رقم 48 لسنة 2009 جلسة 26/5/2009.
(8) المحكمة المدنية الكبرى – القضية رقم 219/1407 هـ بجلسة 5/4/1987م.
(9) المادة (4) من القانون رقم (13) لسنة 1990م.

عقود إدارية أخرى. وظل هذا الاختصاص قائمًا بعد أن حلت المحاكم محل المحاكم العدلية بمقتضى المادة الأولى من القانون رقم (13) لسنة 2005م بتعديل بعض أحكام قانون المرافعات.

ثم صدر في فترة لاحقة لذلك قانون الخدمة المدنية [10] ليحجب الطعن في قرارات الهيئات التأديبية عن المحاكم وسائر القرارات الإدارية بنص صريح وجعلها عصية على التعقيب عليها من القضاء

وصدر بعد ذلك قانون السلطة القضائية [11] الذي استحدث إنشاء محكمة التمييز، وأنشأ بها دوائر لنظر الطعون بالتمييز في الأحكام وبالإجراءات التي يحددها القانون، على أن يصدر بإنشاء الدوائر وتحديد اختصاصاتها قرار من المجلس الأعلى للقضاء.

وقد قرر القانون ذاته أن يكون من بين دوائر محكمة الاستئناف دوائر لنظر الطعون الاستئنافية في قضايا المنازعات الإدارية، ويصدر بإنشاء الدوائر وتحديد اختصاصاتها قرار من المجلس الأعلى للقضاء [12]. كما قرر ذات القانون [13] أن يكون من بين دوائر المحكمة الابتدائية دوائر لنظر قضايا المنازعات الإدارية، وذلك كله لنظر منازعات العقود الإدارية وغيرها من المنازعات الإدارية التي ورد بشأنها نص خاص يضفي على المحاكم الاختصاص بنظرها. كما هو الشأن في المنازعات الإدارية مثل منازعات المعاشات طبقا للقانون رقم (24) لسنة 2002م، أو الطعن في قرارات رفض القيد أو التأشير في السجل التجاري، وكما هو الشأن في المنازعات التأديبية مثل الطعن على قرارات تأديب المحامين أمام محكمة الاستئناف طبقا للمادة (67) من قانون المحاماة رقم (10) لسنة 1996م ومن بعده القانون رقم (23) لسنة 2006م.

وبناءً على ما سبق يمكننا القول إنه على الرغم من أن اختصاص القضاء كان مقصورًا على منازعات العقود الإدارية وبعض المنازعات الإدارية والتأديبية، فقد جاءت المادة (13) من القانون رقم (23) لسنة 2006م مقررة أنه: «ليس للمحاكم أن تنظر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في أعمال السيادة ومسائل الجنسية»، فاستبعد هذا النص منازعات الجنسية – وهي منازعة إدارية – من اختصاص القضاء قد يوحي بمفهوم المخالفة أن غيرها من المنازعات الإدارية يندرج في ولاية القضاء.

ومن الجدير بالذكر أنه قد عمد الدستور الدائم لدولة قطر وعلى نحو ما تضمنته المادة (138) منه إلى إخراج المنازعات الإدارية من نطاق الاختصاص العام والأصيل لجهة القضاء العادي وناط أمر الاختصاص بنظرها والفصل فيها وكيفية ممارستها إلى قانون يصدر في هذا الشأن لاحقًا، وهو ما يكشف عن اتجاه المشرع إلى قصر اختصاص القضاء العادي في نظر بعض المنازعات الإدارية على نحو ما أورده وحدده في المادة الرابعة من القانون رقم (13) لسنة 1990م المعدلة.

وفي تقديري أن موقف المشرع القطري في شأن اختصاص المحاكم القطرية بالنظر في المنازعات الإدارية قبل صدور القانون رقم (7) لسنة 2007م، يمكن تفسيره في ضوء ما انتهجه من تبني نظام القضاء الموحد؛ حيث تختص جهة القضاء العادي والمحاكم العادية على اختلاف أنواعها ودرجاتها بالفصل في كافة المنازعات الإدارية وغير الإدارية باعتبارها صاحبة الولاية العامة بالفصل في جميع المنازعات.

(10) القانون رقم (1) لسنة 2001م.
(11) الصادر بالقانون رقم (10) لسنة 2003م، وقد استحدث إنشاء محكمة التمييز في المادة (6) منه .
(12) المادة (10) من القانون رقم (10) لسنة 2003م .
(13) المادة (11) من القانون رقم (10) لسنة 2003م .

وقد نص قانون السلطة القضائية [14] على أن: «تتكون المحاكم من -1محكمة التمييز، -2 محكمة الاستئناف -3 المحكمة الابتدائية، وتختص كل منها بالفصل في المسائل التي ترفع إليها طبقًا للقانون».

كما قرر قانون السلطة القضائية [15] اختصاص المحاكم الابتدائية بنظر قضايا الحدود والقصاص، والمواد الجنائية، والمواد المدنية والتجارية، والأحوال الشخصية، والتركات، والمنازعات الإدارية وغيرها، على أن يصدر بإنشاء هذه الدوائر وتحديد اختصاصاتها قرار من المجلس الأعلى للقضاء، والتي يمكن الطعن في الأحكام الصادرة عنها أمام محكمة الاستئناف وفقًا لقانون السلطة القضائية [16]، والذي يقرر دوائر لنظر الطعون الاستئنافية في قضايا التعزير والقصاص، والمواد الجنائية، والمواد المدنية والتجارية، والأحوال الشخصية، والتركات، والمنازعات الإدارية، وغيرها.

المطلب الثاني

تقدير وحدة النظام القضائي

يضع نظام القضاء الموحد الإدارة في مركز تتساوى فيه مع الأفراد، ومن ثم فهو لا يعترف لجهة الإدارة بحقوق وامتيازات استثنائية لا يتمتع بها الأفراد في علاقتهم الخاصة، وبالتالي لا يوجد في النظام القانوني للدول التي تأخذ بهذا النظام قانون إداري متميز ومستقل عن القانون الخاص، وقد ترتب على وحدة النظام القانوني في تلك الدول وحدة النظام القضائي، فتختص المحاكم العادية بالفصل في المنازعات الإدارية مثلما تفصل في المنازعات العادية للأفراد [17].

ومن الجدير بالذكر أن نشأة وتطبيق نظام القضاء الموحد ترجع إلى إنجلترا ثم نقلته عنها الولايات المتحدة الأمريكية، لذا يطلق البعض على هذا النظام اصطلاح (النظام الأنجلوسكسوني) للأفراد، وبعد أن نقلت الولايات المتحدة الأمريكية هذا النظام عن انجلترا نقله عن الأخيرة العديد من الدول؛ مثل استراليا، ألمانيا، كندا، نيجيريا، قطر، العراق، السودان، الإمارات العربية المتحدة [18].

وقد اختلف الفقهاء حول وجود قانون إداري في الدول التي تطبق هذا النظام من عدمه وخاصةً في إنجلترا مهد هذا النظام؛ حيث يرى البعض أنه لا وجود للقانون الإداري بالدول التي تأخذ بنظام القضاء الموحد استنادًا إلى أن وجود القانون الإداري يتطلب وجود نظام قضائي إداري متخصص.

ويرى أنصار هذا الاتجاه أن القانون الإداري بمفهومه الواسع الذي يتعلق بالتنظيم الإداري لأجهزة الدولة وعلاقتها مع الأفراد، لا يتصور وجوده في أي دولة حديثة لا يوجد بها جهة مستقلة للقضاء الإداري [19].

ويذهب جانب آخر من الفقهاء إلى القول بوجود قانون إداري إلى جانب القانون المدني في ظل نظام القضاء الموحد استنادًا إلى عدم وجود ارتباط بين وجود القانون الإداري وبين وجود قضاء إداري متخصص، وتختلف نظرة أنصار هذا الاتجاه إلى درجة استقلال القانون الإداري عن القانون المدني؛ فيرى البعض منهم أن هذا القانون ليس مستقلًا تمامًا، وإنما يتسم بدرجة بسيطة من الاستقلال عن القانون الخاص ويطبق تطبيقًا محدودًا على المنازعات الإدارية، ويرى آخرون من أنصار هذا الاتجاه أن لهذا

(14) المادة (4) من القانون رقم (10) لسنة 2003م .
(15) المادة (11) والمادة (12) من القانون رقم (10) لسنة 2003م .
(16) المادة (10) من القانون رقم (10) لسنة 2003م .
(17) شيحا، إبراهيم عبد العزيز، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية تنظيم القضاء الإداري، ولاية القضاء الإداري، 2001م، ص243.
(18) رسلان، أنور أحمد، وسيط القضاء الإداري، الكتاب الأول، المشروعية والرقابة القضائي، 1997، دار النهضة العربية، ص193.
(19) من أنصار هذا الاتجاه: بدوي، ثروت، أصول القانون الإداري، المجلد الأول، 1966م، القاهرة، ص10 وما بعدها، د/ مهنا، محمد فؤاد، القانون الإداري العربي في ظل القضاء الاشتراكي الديمقراطي التعاوني، المجلد الأول، 1963 - 1964 وللمزيد في هذا الشأن، د/ ليله، محمد كامل، الرقابة على أعمال الإدارة، 1970م، ص186 وما بعدها.

القانون نشأة وليدة داخل الدول التي تأخذ بهذا النظام، وهي نشأة قابلة للنمو والتطور في المستقبل. ويذهب فريق آخر منهم إلى أن القانون الإداري في الدول الأنجلوسكسونية يرتبط ارتباطًا وثيقًا بالقانون الدستوري[20].

تقدير نظام القضاء الموحد:

لنظام القضاء الموحد العديد من المزايا، كما وجهت له العديد من الانتقادات التي أظهرت عيوبه [21]، وسوف نتناول كلًّا من مزايا وعيوب نظام وحدة القضاء على النحو التالي:

أولًا: مزايا نظام القضاء الموحد

يتميز نظام وحدة القضاء، أو القضاء الموحد بحسب أنصار الأخذ بهذا النظام، بالميزات التالية:

أ- يؤدي إلى تحقيق سيادة مبدأ المشروعية على أكمل وجه؛ لأنه يعامل الإدارة والأفراد على قدم المساواة، ويخضع الكافة حكامًا ومحكومين لجهة قضاء واحدة. على عكس نظام ازدواج القانون والقضاء؛ فإنه يحابي جهة الإدارة، ويميزها بوجود قانون ينطبق عليها وحدها، وجهة قضائية لا تنظر سوى المنازعات التي تكون الإدارة طرفًا فيها، على عكس وحدة القانون ووحدة القضاء يؤديان إلى عدم استبداد الإدارة أو تعسفها، ثم حماية حقوق وحريات الأفراد.

ب- يتميز بالبساطة وعدم التعقيد، ويؤدي إلى التيسير على المتقاضين، ولا يعرف مشكلة تنازع الاختصاص وتعارض الأحكام التي تثار عادةً في ظل وجود جهتين قضائيتين مختلفتين، مما قد يؤدي إلى تأخير الفصل في المنازعات، وهو ما لا يوجد في ظل هذا النظام حيث يوجد جهة قضاء واحدة تتولى الفصل في كافة المنازعات [22].

ثانيًا: عيوب نظام القضاء الموحد

تتمثل عيوب نظام القضاء الموحد في الآتي:

أ- أن اختصاص القضاء العادي في ظل نظام القضاء الموحد بالفصل في كافة المنازعات - أيًا كانت طبيعتها - ينطوي على تجاهل تام لمبدأ التخصص وتقسيم العمل على مستوى الهيئات القضائية؛ فانعدام تخصص القاضي في ظل هذا النظام يؤدي إلى نقص الخبرة وعدم توافر الاعتدال والتوازن المطلوب في الرقابة على أعمال الإدارة، مما يجعل الأحكام الصادرة منه في هذا الشأن إما مفرطة في اللين أو مفرطة في الشدة، مما يؤدي إلى ضعف الرقابة في الحالة الأولى، ولجوء الإدارة إلى التهرب من الرقابة بشتى الوسائل في الحالة الثانية، مما يؤدي في النهاية إلى استبداد الإدارة، وإضعاف حقوق وحريات الأفراد. ومن هنا فإن توافر التخصص في القاضي الذي يقوم بالفصل في المنازعات الإدارية يزيد من خبرته في فهم طبيعة عمل الإدارة، والأسلوب الأمثل في ممارسته؛ فتكون رقابته على نحو أوفى وأكمل، وبما يحقق ثقة ورضاء الإدارة والأفراد [23] نتيجةً لتفهم القاضي لظروف الإدارة من ناحية، والحفاظ على حقوق وحريات الأفراد من ناحية أخرى.

(20) الجمل، يحيى، بعض ملامح تطور القانون الإداري في إنجلترا، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، 1970، ص109 وما بعدها؛ رأفت، وحيد، القانون الإداري، الطبعة الرابعة، الطبعة الثانية، 1992، دار الفكر العربي، ص51؛ قباني، بكر، القانون الإداري، طبعة منقحة وفريدة، دار النهضة العربية، ص115؛ الجرف، طعيمة، القانون الإداري، دراسة مقارنة، 1978م، دار النهضة العربية، ص6.

(21) أنور أحمد رسلان، المرجع السابق، ص199 وما بعدها؛ شيحا، إبراهيم عبد العزيز، المرجع السابق، ص259 وما بعدها؛ حافظ، محمود محمد: القضاء الإداري، دارسة مقارنة، 1979م، ص92 وما بعدها؛ ليلة، محمد كامل، المرجع السابق، ص201 وما بعدها.

(22) العصار، يسري محمد، القضاء الإداري، 2005م، دار النهضة العربية، ص199 - 200.

(23) عبد الوهاب، محمد رفعت، القضاء الإداري، 1993م، ص126، وكذلك - شيحا، إبراهيم عبد العزيز، المرجع السابق، ص263 - 264.

ب- **أن تزايد إنشاء اللجان الإدارية في إنجلترا مهد هذا النظام، وفي الولايات المتحدة الأمريكية، من أجل الفصل في المنازعات الإدارية التي تخص مجالات معينة، يدل على قناعة السلطات السياسية في هذه الدول بعدم فاعلية رقابة القضاء العادي على أعمال الإدارة**، ولولا ارتباط نظام القضاء الموحد بتقاليد وأعراف راسخة في هذه الدول لسارعت إلى هجر هذا النظام واتباع نظام القضاء المزدوج لما يتسم به من مزايا [24].

ج - **نظام القضاء الموحد لا يكفل الحماية الكافية لحقوق وحريات الأفراد**؛ حيث تلجأ الإدارة إلى وسائل كثيرة للتخلص من الرقابة القضائية، ويتم ذلك غالبًا عن طريق الطلب من البرلمان النص في القانون على أن تكون اللوائح والقرارات الصادرة تنفيذًا له تعتبر جزءًا منه مع عدم جواز الطعن فيها، ولا شك أن انتهاج الإدارة لهذا السبيل - أو غيره - من أجل تحصين أعمالها وجعلها بمنحاة من الخضوع للرقابة القضائية يؤدي إلى عدم كفالة حقوق وحريات الأفراد [25].

د- **إن صدور الأحكام في قضايا المسئولية ضد الموظفين شخصيًا. وعدم تقرير مسؤولية الدولة يؤدي إلى تثبيط الهمة في العمل، ويعرض المتضررين لخطر العجز عن الوفاء بمبالغ التعويض** لضعف إمكانيات الموظفين المالية مقارنة بإمكانيات الدولة، وهو ما دفع الإدارة في إنجلترا من الناحية العملية، كما تقدم إلى تحمل ودفع قيمة التعويض بدافع الشفقة والرحمة بالموظف المحكوم عليه.

ه- **يتجاهل هذا النظام وضع الإدارة ومقتضيات الصالح العام**، ويتضح هذا التجاهل من خلال مساواة هذا النظام بين الإدارة والأفراد، وإخضاعهما للقواعد القانونية ذاتها رغم اختلاف الأهداف؛ فالإدارة دائمًا تستهدف بأنشطتها المصلحة العامة وتحقيق صالح المجموع، بينما يستهدف الأفراد دائمًا للمصالح الذاتية والشخصية، ثم يجب إعطاء الإدارة سلطة تقديرية في حدود القانون، وإن كانت تختلف عن الأفراد في المركز القانوني، ولا سيما بعد ازدياد تدخل الدولة في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية في العصر الحديث. مما أصبح من الضروري معه تمييز الإدارة بحقوق وامتيازات خاصة؛ حتى تتمكن من أداء المهام الملقاة على عاتقها، والوفاء بالالتزامات والخدمات المطلوبة منها في جميع المجالات[26].

و- **شدة تدخل القضاء في شؤون الإدارة لدرجة توجيه الأوامر والنواهي إليها، مما يعد خروجًا على وظيفة القاضي**؛ حيث إن القاضي يحكم ولا يدير، ويمثل ذلك اعتداءً على استقلال الإدارة وحريتها في التصرف ويؤدي إلى شلل حركتها وعرقلة نشاطها، ويجعلها دائمًا خاضعة للقضاة. مما دعا البعض إلى وصف الإدارة في إنجلترا «بالإدارة القاضية» أو الإدارة بواسطة القضاة للدلالة على ظاهرة تدخل القضاء الكبير في شئون الإدارة، بما ينطوي عليه من مساوئ، وما ينبغي إعطاؤه للأدارة من سلطة تقديرية لتمكينها من تحقيق المصلحة العامة [27].

وبناءً على ما تقدم أرى أن نظام القضاء الموحد قد لحق به تطورات كثيرة إلى الحد الذي بدأ فيه يفقد ذاتيته الأصيلة وجموده، وتلافى كثيرًا من العيوب والانتقادات التي نسبت إليه؛ حيث كانت البداية التزام الإدارة الأخلاقي في إنجلترا بدفع قيمة التعويض الذي يحكم به على الموظف المسؤول على سبيل الشفقة والعطف عليه، وذلك خروجًا على مبدأ عدم مسؤولية الدولة. وفي نهاية المطاف اختفى هذا المبدأ نهائيًّا، وتم تقرير مسؤولية الدولة، والتزامها قانونًا بتعويض المتضرر في هذا الصدد.

(24) شيحا، إبراهيم عبد العزيز، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص265.
(25) رسلان، أنور أحمد: وسيط القضاء الإداري، المرجع السابق، ص2000 - 2001.
(26) الحلو، ماجد راغب، القضاء الإداري،1985م، الاسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، 1985م، ص64.
(27) شيحا، إبراهيم عبد العزيز: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص261.

المبحث الثاني
تأسيس المشرع القطري للتوجه نحو الازدواجية

يقصد بنظام الازدواجية أن النظام القضائي في دولة معينة لا يعتمد على القضاء العادي وإنما يوجد معه القضاء الإداري؛ حيث يتولى القضاء العادي الفصل في المنازعات العادية التي تخضع لأحكام قواعد القانون الخاص، أما القضاء الإداري فإنه يتولى الفصل في المنازعات الادارية التي تخضع لقواعد القانون الاداري.

وسوف نقسم هذا المبحث إلى المطلبين التاليين:

المطلب الأول: ماهية منهج الازدواجية.
المطلب الثاني: موقف المشرع القطري من منهج الازدواجية.

المطلب الأول
ماهية منهج الازدواجية

يقصد بالنظام القضائي المزدوج وجود جهتين قضائيتين مستقلتين في الدولة، تتولى الأولى - وهي جهة القضاء العادي- الفصل في المنازعات الخاصة الناشئة بين الأفراد، وتختص الثانية - وهي جهة القضاء الإداري- بالفصل في المنازعات الإدارية التي تثور بين الإدارة والأفراد [28].

كما يعرّف أيضًا النظام القضاء المزدوج أو منهج الازدواجية بأنه: وجود هرمين قضائيين في التنظيم القضائي في الدولة؛ الأول عادي والثاني إداري، يتوليان الفصل في كافة المنازعات التي تثار أمام هذه الجهات[29].

وفي تقديري أن القضاء الإداري يقيم منهج الازدواجية في القضاء على جملة من الأسس والمبررات التي لابد من توفرها في أي نظام قضائي يتبع نظام الازدواجية، وبالتالي فإن النظام القضائي الفرنسي في صورته الحالية ما هو إلا نتيجة لتطور طويل ذي أسس تاريخية وعملية.

وفيما يلي نعرض للأسس التاريخية والعملية لنظام ازدواجية القضاء في فرنسا على النحو التالي:

أولًا: الأسس التاريخية لنظام الازدواجية

طرحت مسألة الازدواجية القضائية بصفة موضوعية أثناء الثورة الفرنسية سنة 1789م، وخاصة موضوع الفصل في المنازعات التي تكون السلطات التنفيذية طرفا فيها [30]، وتحفظ الثوار الفرنسيون على اختصاص القضاء العادي في الفصل في المنازعات الإدارية، ويرجع هذا التحفظ إلى أسباب تاريخية سبقت ثورة 1789م، وتتمثل في موقف القضاء العادي تجاه الإدارة فكان القضاء العادي يشكل عائقًا كبيرًا لكل المحاولات الإصلاحية والأعمال الرامية إلى الهدف الذي يتمناه الإداريون[31]، ففكر الثوار الفرنسيون في تأسيس قضاء مختص في المنازعات الإدارية ووضع قضاء إداري انطلاقًا من مبدأين متكاملين، وهما:

(28) الحلو، ماجد راغب، مرجع سابق، ص 64 و 65.
(29) شيحا، إبراهيم عبد العزيز: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 356.
(30) عادل، حسين شبع، القيود الواردة على اختصاص القضاء الاداري، رسالة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة، بغداد، سنة 2004، ص 261.
(31) البورني، عمار عبد الرحمن، "القضاء الإداري الأردني والمحاكمة العادلة"،2007م، سوريا، مجلة العلوم الاقتصادية والقانونية، عدد 2، ص 44.

1 - مبدأ الفصل بين السلطات كأساس للازدواجية القضائية:

أدى تفسير مبدأ الفصل بين السلطات في إنجلترا إلى تبرير ضرورة العمل بنظام وحدة القضاء، وقام الثوار الفرنسيون بتفسير المبدأ نفسه الذي أدى إلى نتيجة متناقضة تتمثل في ضرورة تأسيس فضاء إداري منفصل عن القضاء العادي، وبالتالي إلى تأسيس نظام قضائي مزدوج، وارتكز هذا التفسير على أعمال مومنتسكيو الذي أكد أن سلطة الفصل بين المنازعات التي تعود إلى القضاء العادي تخص الجرائم والخلافات بين الأفراد، وبما أن المنازعات الإدارية تندرج ضمن نشاط الإدارة، وبالتالي تمس بمبدأ الفصل بين السلطات [32].

وتجسد هذا الفصل بين السلطات في نصين قانونيين أصبحا يشكلان الإطار القانوني للقضاء الإداري، ويتمثل النص القانوني الأول في المادة 13 من القانون الصادر في يوليو 1970م، التي تنص على أن: "الوظائف القضائية منفصلة وتبقى دائمًا منفصلة عن الوظائف الإدارية ولا يمكن للقضاء العادي، وهذا تحت طائلة القانون، أن يتدخل بأي شكل من الأشكال في عمليات الجهاز الإداري، ولا يمكن استدعاء الموظفين بسبب وظائفهم"، وكرس النص القانوني الثاني هذا الفصل؛ حيث أكدت المادة 14 من القانون الصادر في يوليو 1970م المنع المتجدد الموجه للقضاء العادي للنظر في الأعمال الإدارية مهما كان شكليًّا، وإذا كان النصان يشكلان منطلقًا ومبررًا لتأسيس الهرم القضائي الإداري، فإن تحقيق الازدواجية القضائية تم على أساس تكريس الفصل بين السلطات الإدارية والسلطات القضائية الإدارية[33].

2 - الفصل بين السلطات الإدارية والسلطات القضائية الإدارية وتكريس مبدأ الازدواجية القضائية:

- مفهوم المبدأ:

يقوم هذا المبدأ على أساس التمييز بين السلطة التنفيذية والسلطة القضائية) حسب مومنتسكيو (، وبالتالي ليس الفصل بين القضاء العادي والقضاء الإداري، بل يقصد به الفصل بين النشاط الإداري والقضاء الإداري.

- تكريس المبدأ:

تم تكريس مبدأ الفصل بين السلطة القضائية الإدارية والسلطة الإدارية خلال مرحلتين:

- **مرحلة العدالة المحجوزة:** وفيها اقتصر دور مجلس الدولة على تقديم اقتراحات للأدارة حول المنازعات الإدارية المطروحة عليه، ويعود القرار النهائي إلى رئيس الدولة ووصفت هذه المرحلة بمرحلة العدالة المحجوزة، والتي استمرت حتى عام 1872م [34].

مرحلة العدالة المفوضة: انطلقت المرحمة الثانية مع القانون المؤرخ في 24 مايو عام 1872م، الذي اعترف لمجلس الدولة بصلاحيات قضائية واعتبره سلطة قضائي، لكن لم يكن هذا الاعراف كليًّا أو اعترافًا يجعله قاضيًا إداريًّا درجة أولى؛ بحيث كان هذا الأخير ينظر في القرارات الإدارية عن طريق

(32) شريقي، نسرين، عمارة، مريم، بوعلي سعيد ، القانون الإداري،)التنظيم الإداري- النشاط الإداري(، 2014م، الجزائر، دار بالقيس للنشر، ص 6.

(33) بـو الشـعير، سـعيد، القانـون الدسـتوري والنظـم السياسـية المقارنـة، ج 2،) طـرق ممارسـة السـلطة – أسـس الأنظمـة السياسـية وتطبيقـات عنهـا، 2005م، الجزائـر، ديـوان المطبوعـات الجامعيـة، ص 164.

(34) بوضياف، عمار، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة والازدواجية (1962م – 2000م)،2000م، الجزائر، دار ريحانه، ص 12.

استئناف؛ حيث كانت ترفع الدعاوى الإدارية أمام الوزير المعني كدرجة قضائية أولى، وهذا في إطار ما يسمى بنظرية "الوزير القاضي" [35].

ومن الجدير بالذكر أن هذا الوضع المتمثل في اعتبار الوزير هيئة إدارية كقاضي إداري درجة أولى في المنازعات الإدارية قد استمر قرابة قرن كامل من الزمان إلى أن صدر قرار "كادو" الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 12 ديسمبر 1889، وهكذا تحقق مع كادو الفصل بين السلطة القضائية والسلطة الإدارية، فإذا كان قد شكّل السبب التاريخي المبرر الأول والأصلي لوجود الازدواجية القضائية في فرنسا، فإنه قد أصبح السبب التاريخي غير كافٍ لتفسير استمرارية هذا النظام؛ لذا قدم مناصروه مبررًا آخر يتمثل في سبب تقني وعملي [36].

ثانيًا: الأسس العملية:

تنطلق هذه الأسس من حيث أن نظرية القانون الإداري كنظرية مستقلة في قواعدها عن قواعد القانون العادي؛ حيث إن نظرية القانون الإداري ابتكرت قواعدها، وخلقت من قبل القضاء الإداري [37]، وانبثقت من طبيعة النشاط الإداري وطبيعة الروابط أو العلاقات القانونية العامة؛ لتراعي المقتضيات الإدارية ومستلزماتها اللازمة لتحقيق المنفعة العامة ولتحقيق التوازن والتوافق بين الاعتبارات والامتيازات الإدارية وبين حماية حقوق وحريات الأفراد وفقًا لهذه الضوابط، تكونت نظرية القانون الإداري المستقلة في أسسها ومبادئها في الموضوعات التي تنظمها وتعالجها [38].

والمحاكم العادية (المدنية، التجارية)، لا يمكن لها من حيث الكفاءة والمقدرة الفنية أن تستوعب، وتطبق عمل أحكام ومبادئ وقواعد نظرية القانون الإداري، فهي ليست قادرة على تطبيقها كما يجب أن تطبق؛ لأن مبادئ وقواعد القانون الإداري مختلفة أساسًا عن المبادئ وقواعد القانون الخاص التي يختص بتطبيقها القضاء العادي ومن ثم كان هذا الاعتبار، أو الأساس العلمي لنظام ازدواج القضاء والقانون[39].

عناصر النظام القضائي المزدوج

تتمثل عناصر النظام القضائي المزدوج فيما يلي:

أولًا: وجود هرمين قضائيين

يتشكل الهرم الأول من الهيئات) أو الدرجات (القضائية ويسمى"بالقضاء العادي "أو" القضاء العدلي»، ويختص هذا القضاء بالمنازعات العادية، والمدنية، والتجارية، والجزائية، وبصفة عامة كل المنازعات التي لا تكون الإدارة طرفًا فيها[40].

ويتشكل الهرم الثاني من الهيئات أو الدرجات القضائية الفاصمة في المنازعات الإدارية، ويسمى هذا الهرم بالقضاء الإداري [41].

(35) عمار، عوابدي، عملية الرقابة القضائية على اعمال الإدارة العامة في النظام القضائي الجزائري، جزء اول،)القضاء الإداري(، الطبعة الرابعة، 1994م، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، ص 47.
(36) بو الشعير، سعيد، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص 166.
(37) شريقي، نسرين، عمارة، مريم، بوعلي سعيد ، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 8.
(38) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 15.
(39) عمار، عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام القضائي الجزائري، مرجع سابق، ص 49.
(40) الحلو، ماجد راغب، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 66.
(41) بو الشعير، سعيد، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص 167.

ثانيًا: الوضعية الخاصة للقاضي الإداري

يتمتع القاضي الإداري بوضعية تميزه عن القاضي العادي من حيث نظامه القانوني وتكوينه، كما أن القاضي الإداري يخضع لنظام قانوني خاص به خلافًا للقاضي العادي؛ بحيث ينتمي القاضي الإداري لقانون الوظيفة العمومي، بينما يشكل النظام القانوني للقضاء الإطار الذي ينظم القاضي العادي.

ويتلقى القاضي الإداري تكوينًا يتركز أساسًا على مواد القانون العام، كما يوظف في بعض الدول التي تبنت نظام الازدواجية القضائية من خريجي طلبة المدرسة الوطنية للأدارة [42].

تقييم نظام ازدواجية القضاء:

زيادة على العناصر التي ذكرناها توجد مجموعة من المميزات يتميز بها أيضًا نظام ازدواجية القضاء، وهذه المميزات تتمثل في:

أ-: ازدواجية القانون:

الازدواجية هنا تتحقق في التقسيم بين الفروع القانونية وخاصة بين فروع القانون العام وفروع القانون الخاص، فيتخذ هذا التقسيم شكل الهرم القضائي، ويقصد بالهرم القضائي: مجموعة الجهات القضائية سواء هيئة القضاء العادي أو الإداري والتي تشكل هرمًا قضائيًّا.

وفي تقديري أنه يترتب على هذا التقسيم أن القانون العام يطبق من طرف القاضي الإداري بصفة مبدئية على المنازعات الإدارية، ويطبق القاضي العادي القانون الخاص على المنازعات غير الإدارية.

وتعتبر ازدواجية القواعد الإجرائية النتيجة المباشرة لازدواجية القانون، وكذلك منح الإدارة امتيازات غير مألوفة لتحقيق هدفها المتمثل في تحقيق المصلحة العامة [43].

ب-: ازدواجية القواعد الإجرائية

تتمثل ازدواجية القواعد الإجرائية في نقطتين أساسيتين:

- تتعلق النقطة الأولى بتخصيص إجراءات قضائية مميزة بكل المراحل القضائية للدعوى الإدارية وكذلك بشروط قبولها.

- تتمثل النقطة الثانية في وجود قرارات قضائية نهائية لا تنظر في مسألة قبولها، وهذا عند عدم احترام المدعي لشرط قبول الدعوى الإدارية.

وفي تقديري أنه لا يمكن للمتقاضي أن يعود مرة ثانية للتقاضي، عكس ما هو موجود في القضاء المدني والتجاري. كما أن هذه القواعد هي قواعد استثنائية غير مألوفة في قواعد الشريعة العامة، فهي تحكم وتنظم النشاط الإداري والمنازعات الإدارية، فإنها تسمح في تقديري للأدارة أن تكون أداة لتحقيق الصالح العام والأهداف العامة في المجتمع وتجعلها في مركز متميز وأسمى في تعاملها مع الأفراد والأشخاص المتعاملين معًا [44].

(42) سكاكني، باية، دور القاضي الإداري بين المتقاضي والإدارة، 2006م، الجزائر، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، ص 16.
(43) بعلي، محمد الصغير، الوجيز في الإجراءات القضائية الإدارية، 2010م، الجزائر، دار العلوم لمنشر والتوزيع، ص 10.
(44) سكاكني، باية، دور القاضي الإداري بين المتقاضي والإدارة، ص 18.

المطلب الثاني

موقف المشرع القطري من منهج الازدواجية

ينظر في المنازعات الإدارية في دولة قطر في الدوائر الإدارية التي تم إنشاؤها في كنف القضاء العادي، بالقضاء العادي بالمحاكم الابتدائية والاستئناف [45] بمقتضى القانون رقم 7 لسنة 2007م بشأن الفصل في المنازعات الإدارية، وقد انتهج المشرع القطري أسلوب التحديد الحصري لاختصاص الدائرة الإدارية في بعض المنازعات الإدارية المنصوص عليها صراحة بالقانون المذكور، ويعني ذلك أنه فيما عدا ما تم النص عليه حصريًّا باعتباره من اختصاص تلك الدائرة دون غيرها، ويدخل في اختصاص الدوائر الأخرى للقضاء العادي، بمعنى أن الولاية العامة بنظر سائر المنازعات الإدارية وغير الإدارية والفصل فيها تنعقد لدوائر القضاء العادي [46].

ويترتب على ذلك أن الدائرة الإدارية المطروح أمامها النزاع يتعين عليها البدء أولًا في بحث مسألة الاختصاص، وعما إذا كان هذا النزاع داخلًا في اختصاصها، وورد النص عليه صراحة ضمن المنازعات المحدودة على سبيل الحصر بالقانون رقم 7 لسنة 2007م من عدمه، وذلك ما يحظى بالأهمية الكبيرة والأولوية عن البحث في أي دفع شكلي أو موضوعي.

وفي تقديري أنه قد أصبح القاضي الإداري القطري صاحب الاختصاص المحدد حصريًّا بموجب القانون رقم 7 لسنة 2007م آنف الذكر، نظرًا للأسلوب الحصري الذي انتهجه المشرع القطري في تحديد اختصاصات الدائرة الإدارية، وهو ما يعني عدم اختصاصه بنظر أي منازعة إدارية لم يرد النص عليها صراحة ضمن المسائل التي خوله المشرع سلطة الفصل فيها، هذا في حين أن القاضي العادي أصبح هو صاحب الولاية العامة في نظر كافة المنازعات العادية والإدارية عدا ما تختص به الدائرة الإدارية.

ومن الجدير بالذكر أن القانون رقم 7 لسنة 2007م لم يجعل الدوائر الإدارية قاضي القانون العام في المنازعات الإدارية والتأديبية، فلم يبسط ولايتها على المنازعات الإدارية والتأديبية بمختلف أشكالها وتعدد صورها، وإنما حدد اختصاصها ببعض هذه المنازعات على سبيل الحصر فقصر اختصاصها بنظر المنازعات الإدارية للموظفين على منازعات المرتبات، والمعاشات، والمكافآت، والعلاوات المستحقة للموظفين، أو لورثتهم، أيًّا كانت درجاتهم الوظيفية. ودعاوى الإلغاء، والتعويض عن القرارات الإدارية النهائية الصادرة بترقية الموظفين من الدرجة الأولى فما دونها وما يعادلها أو إنهاء خدمتهم، والمنازعات التأديبية الخاصة بالقرارات التأديبية الصادرة بشأنهم، وقرارات مجالس التأديب، وفي مجال منازعات الأفراد والأشخاص الاعتبارية العامة خولها النظر في الطعون الخاصة بالقرارات المتعلقة بانتخابات مجلس الشورى وانتخابات المجلس البلدي المركزي، والطعون الخاصة باللجان ذات الاختصاص القضائي إلغاء وتعويضًا، ودعاوى الأشخاص الطبيعية والاعتبارية بإلغاء القرارات الإدارية النهائية والتعويض عنها عدا ما استثنى بنص خاص. كما خولها النظر في منازعات العقود الإدارية.

كما صدر قانون الضريبة على الدخل، ونص على أنه يجوز للمكلف والإدارة الطعن في قرار اللجنة (لجنة التظلمات) أمام الدائرة الإدارية بالمحكمة الابتدائية خلال ستين يومًا من تاريخ الإخطار بالقرار، ولا يترتب على الطعن وقف تنفيذ قرار اللجنة، ما لم تقرر المحكمة غير ذلك ويتحدد الالتزام الضريبي

(45) المادة (8) من القانون رقم 7 لسنة 2007م بشأن الفصل في المنازعات الإدارية.
(46) المادة (8) من القانون رقم 7 لسنة 2007م بشأن الفصل في المنازعات الإدارية.

النهائي للمكلف بناءً على الحكم النهائي الصادر في الطعن [47].

كما صدر المرسوم بقانون المعاملات والتجارة الالكترونية، ونص على أن: «تختص لجنة التظلمات وتسوية المنازعات بما يلي [48]:

-1 الفصل في التظلمات من القرارات التي يصدرها المجلس الأعلى وفقًا لأحكام هذا القانون.

-2 فض المنازعات التي قد تنشأ بين مقدمي الخدمات طبقًا لأحكام هذا القانون.

-3 فض المنازعات التي قد تنشأ بين مقدمي الخدمات والمتعاملين معهم طبقًا لأحكام هذا القانون.

كما نص القانون على أن: «يكون القرار الصادر من لجنة التظلمات وتسوية المنازعات نهائيًّا، **ولذوي** الشأن الطعن فيه أمام الدائرة الإدارية بالمحكمة الابتدائية. ولا تقبل الدعوى بشأن أي من التظلمات أو المنازعات المنصوص عليها في المادة السابقة، إلا بعد صدور قرار فيه من اللجنة، أو مرور ستين يومًا من تاريخ عرضه عليها، دون الفصل فيه أو أيهما أقرب[49]».

وفي تقديري أن المشرع القطري انتهج أسلوب التحديد الحصري – كما تقدم – بشأن تحديد اختصاصات الدائرة الإدارية؛ حيث نص في المادة الثالثة من القانون رقم 7 لسنة 2007م بشأن الفصل في المنازعات الإدارية على أنه: - «مع مراعاة حكم المادة 13 من قانون السلطة القضائية المشار إليه [50] تختص الدائرة الإدارية دون غيرها بنظر المنازعات الإدارية التالية:

1 - المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت والعلاوات المستحقة للموظفين [51] أو لورثتهم، أيًّا كانت درجاتهم الوظيفية.

2 - الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء القرارات الإدارية النهائية [52] الصادرة بترقية الموظفين من الدرجة الأولى فما دونها وما يعادلها أو إنهاء خدمتهم. والقرارات التأديبية [53] الصادرة بشأنهم.

3 - الطلبات التي يقدمها الأشخاص الطبيعيون والمعنويون بإلغاء القرارات الإدارية النهائية. عدا الأوامر والقرارات والمراسيم الأميرية، والقرارات الصادرة بموجب القانون رقم 17 لسنة 2002م بشأن حماية المجتمع، والقرارات الصادرة بموجب القوانين المتعلقة بالجمعيات والمؤسسات الخاصة، والمطبوعات والنشر، وتراخيص إصدار الصحف والمجلات، وتراخيص الأسلحة والذخائر والمتفجرات، الأسلحة والذخائر والمتفجرات، ودخول وإقامة الأجانب وإبعادهم ونزع الملكية للمنفعة العامة.

4 - طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في البندين»2» و»3» من هذه المادة؛ سواء رفعت بصفة أصلية أم تبعية.

(47) المادة (35) من قانون الضريبة على الدخل رقم (21) لسنة 2009.
(48) المادة (65) من المرسوم بقانون المعاملات والتجارة الإلكترونية رقم (16) لسنة 2010.
(49) المادة (66) من المرسوم بقانون المعاملات والتجارة الإلكترونية رقم (16) لسنة 2010.
(50) تجدر الإشارة إلى أن المادة 13 من قانون السلطة القضائية رقم 10 لسنة 2003 المشار إليه تنص على أنه: «ليس للمحاكم أن تنظر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في أعمال السيادة ومسائل الجنسية».
(51) (م/1) من القانون رقم 7 لسنة 2007م نصت على أن المقصود بالموظفين هم العاملون بالجهات الإدارية، والجهات الإدارية تشمل الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى، والهيئات والمؤسسات العامة.
(52) نصت المادة الأولى سالفة الذكر من القانون رقم 7 لسنة 2007م على أن المقصود بالقرارات الإدارية النهائية، تلك القرارات الصادرة من جهة إدارية من مخولها القانون سلطة البت في أمر بغير حاجة إلى تصديق سلطة أعلى وقرارات سلطة التصديق والاعتماد.
(53) تجدر الإشارة إلى أن القرارات التأديبية وفقًا لأحكام القانون رقم 7 لسنة 2007م تعني تلك القرارات النهائية الصادرة من الرؤساء الإداريين، والتي لم تنظم لها القوانين طرقًا للطعن أمام مجالس التأديب «المادة الأولى من القانون المذكور».

5 - منازعات العقود الإدارية».

ومن الجدير بالذكر أن المشرع القطري قد خص الدائرة الإدارية بمحكمة الاستئناف بدعاوى تنظرها كمحكمة أول درجة لأهمية هذه المنازعات، وهي:

-1 الطعون الخاصة بالقرارات المتعلقة بانتخابات مجلس الشورى وانتخابات المجلس البلدي.

-2 طلبات الإلغاء والتعويض عن قرارات الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي: وقد وضع المشرع في القانون رقم (7) لسنة 2007م شرطين لتحديد الجهة الإدارية ذات الاختصاص القضائي: أولهما: أن تكون ذات تشكيل إداري قضائي وثانيهما: أن تفصل في نزاع يسنده إليها القانون. ومن أمثلة هذه اللجان: لجنة قبول المحاميين التي تضم في عضويتها قاضيين بمحكمة الاستئناف وتفصل في منازعات القيد في جداول المحاميين، مما يسبغ عليها وصف لجنة إدارية ذات اختصاص قضائي، وقد نص المشرع في قانون المحاماة صراحة على الطعن في قراراتها أمام محكمة الاستئناف وبصدور قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (7) لسنة 2007م فقد أصبح نظر الطعون في قرارات هذه اللجنة من اختصاص الدائرة الإدارية الاستئنافية التي حلت محل المحكمة المدنية الاستئنافية.

وفي تقديري أن ما ذهب إليه المشرع القطري من تحديد اختصاص الدائرة الإدارية بالفصل في بعض المنازعات الإدارية على سبيل الحصر وفقًا لما ورد بالقانون رقم 7 لسنة 2007م، محل نظر لمخالفته لنصوص ومقاصد الدستور القطري. ويجافي واقع الحال في المجتمع القطري، ذلك أن التحديد الحصري لاختصاص الدائرة الإدارية يعني بطبيعة الحال أن الاختصاص الشامل والولاية العامة في نظر المنازعات الإدارية والفصل فيها ينعقد للقضاء العادي ومحاكمه ودوائره، فضلًا عن اختصاصه بمنازعات الأفراد العادية. وحيث إن المشرع الدستوري القطري قد نص صراحةً في المادة 138 من الدستور الحالي لسنة 2004م على أن: «يحدد القانون الجهة المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية ويبين نظامها وكيفية ممارستها لعملها».

كما نص في المادة 139 من الدستور القطري الدائم لسنة 2004م على أن: «ينظم القانون طريقة البت في الخلاف على الاختصاص بين جهات القضاء وفي تنازع الأحكام».

ويتضح من خلال هذه النصوص الدستورية [54] أن المشرع الدستوري قد منح التفويض الكامل للمشرع العادي، وفتح أمامه الباب على مصراعيه من أجل إرساء قضاء إداري في قطر تكون له الولاية العامة بنظر كافة المنازعات الإدارية والفصل فيها، كما هو الحال في فرنسا، وفي مصر خاصة بعد صدور القانون الحالي لمجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972، ولا شك أن المشرع الدستوري القطري عندما اكتفى بإنشاء دائرة إدارية في كنف القضاء العادي، كان ذلك كخطوة أولى، سيتم استكمالها ليتمشى ذلك مع مقاصد وأهداف المشرع الدستوري التي أفاض في توضيحها وإبرازها أكثر من خلال نص المادة 39 من الدستور التي قررت تفويض المشرع الدستوري القطري في تشييد قضاء إداري متكامل.

ومن الملاحظ أن مسألة تنازع الاختصاص بين جهات القضاء وتنازع الأحكام لا توجد إلا في الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج- القضاء الإداري والقضاء العادي- مثل فرنسا ومصر، والمشرع

(54) المقصود بهذه النصوص المادة 138 والمادة 139 من الدستور القطري الدائم الصادر بتاريخ 8/6/ 2004، الموافق 20/4/1425، الجريدة الرسمية، العدد 6، تاريخ النشر 8/6/2004، الموافق 20/4/1425، الصفحة من 7.

الدستوري لو كان يهدف إلى مجرد إنشاء دائرة إدارية في كنف جهة القضاء العادي لما كان في حاجة إلى نص المادة 139 من الدستور الحالي لأنه في هذا الفرض لن يكون هناك سوى جهة قضائية واحدة هي جهة القضاء العادي بمحاكمها المختلفة ودوائرها، ولن يكون هناك محلًا لأي حديث عن مسألة تنازع الاختصاص وتنازع الأحكام. وحيث إن الدستور القطري قد نص صراحة على هذه المسألة في المادة 139 منه، لذا فإنه كان يهدف إلى تفويض المشرع العادي في إقامة قضاء إداري متكامل كما هو الحال في فرنسا ومصر. وبطبيعة الحال يستحيل أن يكون هذا النص الدستوري [55] قد ورد مزيدًا لأن المشرع بعيد عن التزايد ووضع نصوص لا فائدة من ورائها.

وبالإضافة إلى ذلك فإن نص المادة 138 من الدستور القطري قد ورد عامًّا ومطلقًا بتفويض المشرع العادي في تحديد الجهة المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية دون قيد أو شرط أو وضع العقبات أمام هذه الجهة والانتقاص من سلطاتها وولايتها، ومن ثم فإن النص العام المطلق ينبغي أن يظل على عمومه وإطلاقه ما لم يرد ما ينتقص منه أو يقيده بذات الأداة التشريعية، وعلى ذلك فإن صياغة هذا النص الدستوري تفيد بوضوح أن ولاية الدائرة الإدارية، وهي الجهة التي أنشأها القانون رقم 7 لسنة 2007م للفصل في المنازعات الإدارية، هي ولاية عامة تشمل سائر المنازعات الإدارية، كما أنها ولاية كاملة تشمل قضاء الإلغاء وقضاء التعويض.

وفي تقديري أن مسلك المشرع القطري، واتباعه الأسلوب الحصري في تحديد اختصاص الدائرة الإدارية، يعد خطوة أولى نحو ما نص علية الدستور، ذلك لأن حصر اختصاص تلك الدائرة في نظر المنازعات الإدارية والفصل فيها على النحو الوارد بالقانون رقم 7 لسنة 2007 م آنف الذكر، وقصر ذلك على بعض المنازعات المتعلقة بالموظفين وبعض طعون الأشخاص الطبيعيون والمعنويون بإلغاء القرارات الإدارية النهائية، ومنازعات العقود الإدارية، لا شك في مخالفته لنصوص الدستور؛ إذ إنه بالإضافة إلى ما سبق ذكره، فإن المشرع العادي كان يجب عليه الالتزام بالإطار الدستوري وعدم تجاوز الحدود الدستورية، وتقييد ما أطلقه الدستور، والحد من اختصاص الدائرة الإدارية على نحو ما ورد بالقانون المذكور. فضلاً عن أن لجوء المشرع إلى فكرة تحصين بعض الأعمال والقرارات الإدارية من رقابة القضاء هو أمر محل نظر.

ولما كان حق التقاضي من الحقوق الدستورية التي تحرص الدول المختلفة على كفالته والنص عليه صراحة في صلب دساتيرها باعتبارها من الحقوق الراسخة التي لا غنى عنها في أية دولة قانونية، فقد حرص المشرع الدستوري على النص عليه صراحة في صلب الدستور الدائم لدولة قطر في المادة 135 التي نصت على أن: «التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة، ويبين القانون إجراءات وأوضاع ممارسة هذا الحق»، وفضلًا عن ذلك حرص المشرع الدستوري القطري على التأكيد على أن سيادة القانون أساس الحكم في الدولة، وإن شرف القضاء ونزاهة القضاة وعدلهم ضمان للحقوق والحريات، المادة 129 من الدستور القطري[56]، كما نص على ذلك الدستور المصري الصادر عام 1971، إذ إنه بعد أن أكد في المادة 64 منه على أن سيادة القانون أساس الحكم في الدولة، قرر في المادة 65منه خضوع الدولة للقانون والنص على كفالة استقلال القضاء وحصانته والتأكيد على أنهما ضمانتان أساسيتان لحماية الحقوق والحريات، وأخيرًا نص في المادة 68 منه على كفالة حق التقاضي للناس كافة[57]،وقد

(55) نص المادة 139 من الدستور القطري.
(56) تنص المادة 129 من الدستور القطري على أن سيادة القانون أساس الحكم في الدولة. وشرف القضاء ونزاهة القضاة وعدلهم ضمان للحقوق والحريات».
(57) ينص الدستور المصري الحالي لسنة 2014 في المادة 97 منه على أن: «التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة، ولكل مواطن حق الالتجاء إلى قاضيه الطبيعي، وتكفل الدولة تقريب جهات القضاء من المتقاضين وسرعة الفصل في القضايا، ويحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء».

حرصت غالبية دول العالم على النص صراحة في صلب دساتيرها على كفالة حق التقاضي.

وغني عن البيان أن كفالة حق التقاضي لا يتحقق بمجرد النص عليه في صلب الدستور من الناحية النظرية، وإنما يفترض هذا الحق ضرورة تفعيله من الناحية العملية عن طريق تمكين كل متقاضي من اللجوء إلى قاضيه الطبيعي بكل سهولة ويسر دون تحميله بأعباء مالية تثقل كاهله، وعدم وضع أي عوائق إجرائية أو موانع قانونية تحول دون اللجوء إلى القضاء، وعلى ذلك فإن دور القانون يقف عند حد بيان الإجراءات والشروط والأوضاع اللازمة لممارسة حق التقاضي فحسب، بمعنى أنه يجب على التشريع تنظيم مباشرة حق التقاضي بكل سهولة وعدم تجاوز هذه الحدود عن طريق وضع حالات محدودة لممارسة حق التقاضي وحظر ممارسة هذا الحق في حالات أخرى عن طريق تحصين بعض الأعمال أو القرارات الإدارية مثلًا من الخضوع للرقابة القضائية.

وفي تقديري أن الأصل هو خضوع كافة الأعمال والقرارات للرقابة القضائية، ويجب على المشرع كفالة وضمان عرض كافة المنازعات على القضاء لنظرها والفصل فيها، ولذلك تحرص دساتير الدول المختلفة على تقرير خضوعها للقانون، وإن الجميع أمام القانون سواء وكذلك النص على كفالة استقلال القضاء وحصانته باعتبار أن ذلك من الضمانات الأساسية لحماية الحقوق والحريات العامة وقد نص المشرع الدستوري القطري على ذلك صراحة في المواد 129 و130 من الدستور الدائم لدولة قطر [58].

وعلى ذلك فإنه من المسلم به أنه لا يجوز لأي سلطة عامة أيًّا كانت الخروج على أحكام الدستور والمبادئ القانونية العامة والتي تكفل حق التقاضي، وتجعل من رقابة القضاء الضمانة الفعالة لحماية الحقوق والحريات، وذلك عن طريق تحصين أعمالها وقراراتها من الرقابة القضائية، فمن غير المقبول أن تسعى السلطة الإدارية إلى جعل بعض أعمالها أو قراراتها من أعمال السيادة، من أجل تحصينه وإخراجه من رقابة القضاء طالما أن الدستور ذاته لم يتناول ذلك بالتنظيم، «غير أن المشرع قد يذهب صراحة ودون تستر وراء فكرة أعمال السيادة أو غيرها، إلى النص على تحصين بعض الأعمال أو القرارات الإدارية من رقابة القضاء، بالمخالفة لصريح الدستور الذي يكفل حق التقاضي. وهو من الضمانات التي لا غنى عنها للأخذ بمبدأ المشروعية وتحقيق الدولة القانونية، وقد شاع التجاء المشرع المصري إلى اتباع هذا الطريق خلال الستينات الماضية وأسرف في ذلك بصورة أدت إلى إجماع الفقه على نقد هذا الأسلوب والمطالبة بعدم تسليم القضاء به، إلى أن تحقق لهم ذلك في دستور مصر الملغى الصادر عام 1971م بدفع المشرع الدستوري إلى نبذ هذا الأمر صراحة»[59].

وفي تقديري أن مسلك المشرع القطري فيما يتعلق بتحصين بعض القرارات الإدارية من رقابة القضاء هو امر محل نظر. وذات الملاحظة تصدق كذلك على مسلك المشرع الكويتي، حيث تنص العديد من التشريعات الكويتية على تحصين بعض القرارات الإدارية من رقابة القضاء.

(58) تنص المادة 129 من الدستور الدائم لدولة قطر على أن: «سيادة القانون أساس الحكم في الدولة. وشرف القضاء ونزاهة القضاة وعدلهم ضمان للحقوق والحريات». وتنص المادة 130 على أن: «السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وتصدر أحكامها وفق القانون». وتنص المادة 131 من الدستور القطري على أن: «القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية جهة التدخل في القضايا أو في سير العدالة».

(59) جمال الدين، محمود سامي، القضاء الإداري في دولة الكويت، المنازعات والدعاوى الإدارية، ولاية القضاء الإداري، 1998، الكويت، كلية الحقوق جامعتي الإسكندرية والكويت، ص 130.

الخاتمة:

يخلص الباحث في نهاية البحث إلى مجموعة من النتائج والتوصيات، تتمثل في الآتي:

النتائج

1 - تبنى المشرع القطري أسلوب التحديد الحصري لاختصاص الدائرة الإدارية، وجعل اختصاصها يقتصر على البعض من المنازعات الإدارية الواردة على سبيل الحصر بالقانون رقم 7 لسنة 2007م بشأن الفصل في المنازعات الإدارية.

2 - أن الدائرة الإدارية في قطر في ظل الوضع الحالي والنصوص التشريعية القائمة يمكنها أن تسلك مسلك مجلس الدولة المصري قبل صدور قانونه الحالي رقم 47 لسنة 1972م؛ حيث كانت اختصاصاته واردة على سبيل الحصر أيضًا، ولجأ قضاء المجلس إلى تبني منهج التفسير الواسع ليشمل اختصاصه النزاع في ذاته وطبيعته، وهو ما ينبغي على قضاء الدائرة الإدارية القطري سلوكه وعدم قصر اجتهادها عند حد التوسع في تفسير مدلول الألفاظ والمصطلحات الواردة بالقانون رقم 7 لسنة 2007م.

3 - يلاحظ أنه مهما توسعت الدائرة الإدارية القطرية في تفسير اختصاصها ببعض المنازعات الواردة على سبيل الحصر بالقانون رقم 7 لسنة 2007 آنف الذكر من أجل التوسع إلى حد ما في اختصاصاتها، فإن ذلك سوف يظل أثره محدودًا بحدود الاختصاصات الحصرية الواردة بالقانون.

التوصيات

1 - يوصي الباحث المشرع القطري من أجل التوسع في تدخل الدائرة الإدارية القطرية بالقيام بالتعديل التشريعي المنشود الذي يعيد الأمور إلى نصابها، وذلك بجعل الولاية العامة في نظر سائر المنازعات الإدارية والفصل فيها للدائرة الإدارية وفقًا لنصوص الدستور القطري، وذلك كخطوة أولى يمكن بعدها الانطلاق نحو تشييد صرح قضاء إداري مستقل ومتكامل في قطر، وذلك لاستكمال عناصر نهضة الدولة، ويتيح نوعًا من التخصص والخبرة في مجال روابط القانون العام، وأنشطة الإدارة العامة لتحقيق التوازن المطلوب بين الصالح الخاص والصالح العام، من أجل تحقيق المصلحة العامة في إطار من المشروعية وسيادة حكم القانون.

2 - يوصي الباحث المشرع القطري - من أجل تشييد صرح قضاء إداري مستقل ومتكامل في قطر- السير على هدي الدول التي لها باع طويل في مجال إفراد المنازعات الإدارية بقضاء مستقل، كفرنسا ومصر، والاستفادة من التجارب التي مرت بها هاتان الدولتان.

المراجع

أولًا: الكتب القانونية

- الجرف، طعيمة، القانون الإداري، 1987م، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية.
- الحلو، ماجد راغب، القضاء الإداري، 1985م، الاسكندرية، دار المطبوعات الجامعية.
- العصار، يسري محمد، القضاء الإداري، 2005م، دار النهضة العربية.
- بدوي، ثروت، أصول القانون الإداري، المجلد الأول، 1966م، القاهرة.
- بعلي، محمد الصغير، الوجيز في الإجراءات القضائية الإدارية،2010، الجزائر، دار العلوم للنشر والتوزيع.
- بو الشعير، سعيد، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، جزء ثاني،) طرق ممارسة السلطة – أسس الأنظمة السياسية وتطبيقات عنها، 2005م، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية.
- بو ضياف، عمار، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة والازدواجية (1962 – 2000م)، 2000، الجزائر، دار ريحانة.
- جمال الدين، محمود سامي، القضاء الإداري في دولة الكويت، المنازعات والدعاوي الإدارية، ولاية القضاء الإداري، 1998م، الكويت كلية الحقوق جامعتي الإسكندرية والكويت.
- حافظ، محمود محمد، القضاء الإداري، دارسة مقارنة، 1979م.
- رأفت، وحيد، القانون الإداري، الطبعة الرابعة، الطبعة الثانية، 1992م، دار الفكر العربي.
- رسلان، أنور أحمد، وسيط القضاء الإداري، الكتاب الأول، المشروعية والرقابة القضائي، 1997، دار النهضة العربية.
- سكاكني، باية، دور القاضي الإداري بين المتقاضي والإدارة ،2006م، الجزائر، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع.
- شرقي، نسرين، عمارة، مريم، بوعلي، سعيد، القانون الإداري،(التنظيم الإداري- النشاط الإداري)، 2014، الجزائر، دار بالقيس للنشر.
- شيحا، إبراهيم عبد العزيز، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية تنظيم القضاء الإداري، ولاية القضاء الإداري، 2001م.
- عادل، حسين شبع، القيود الواردة على اختصاص القضاء الاداري، رسالة دكتوراه في القانون، 2004م، كلية الحقوق، جامعة بغداد.
- عبد الوهاب، محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، 1993م.

- عمار، عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام القضائي الجزائري، ج 1،(القضاء الإداري)، طبعة رابعة،1994م، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية.

- قباني، بكر، القانون الإداري، طبعة منقحة وفريدة، دار النهضة العربية.

- ليلة، محمد كامل، الرقابة على أعمال الإدارة، 1970م.

- مهنا، محمد فؤاد، القانون الإداري العربي في ظل القضاء الاشتراكي الديمقراطي التعاوني، المجلد الأول، 1963م – 1964م.

ثانيًا: المقالات

- البورني، عمار عبد الرحمن "القضاء الإداري الأردني والمحاكمة العادلة"، 2007م، سوريا، مجلة العلوم الاقتصادية والقانونية، عدد 2.

- الجمل، يحيى، بعض ملامح تطور القانون الإداري في إنجلترا، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، 1970م.

ثالثًا: التشريعات

- الدستور القطري الصادر عام 2003م.

- القانون رقم (13) لسنة 1971م الخاص بنظام المحاكم العدلية.

- القانون رقم (1) لسنة 2001م.

- القانون رقم (10) لسنة 2003م.

- المرسوم بقانون المعاملات والتجارة الالكترونية رقم (16) لسنة 2010م.

- النظام الأساسي المؤقت الصادر عام 1972م (الدستور الملغى).

رابعًا: الاجتهادات القضائية

- محكمة الاستئناف المدنية – الاستئناف رقم 57/1407 هـ، جلسة 17/3/1988م.

- محكمة التمييز – الطعن رقم 1 لسنة 2005م تمييز مدني، جلسة 6/12/2005م.