

ولاية القضاء البحريني للمنازعات الإدارية

د. فاروق أحمد خماس
أستاذ القانون العام المشارك
كلية الحقوق - جامعة البحرين

مقدمة

تتراوح العلاقة بين الفرد والدولة، قوة وضعفاً، بحسب شكل الدولة، ونوعية نظامها السياسي. ففي القرن الثامن عشر، حيث ظهرت (الدولة الحارسة)، كانت العلاقة بين الأفراد والدولة على أوهن ما تكون من الضعف، وذلك بسبب اقتصار الدولة الحارسة (دولة المهام المحدودة) على حماية أمنها الخارجي والداخلي، وإدارة عدد قليل جداً من المرافق العامة، كمرفق القضاء ومرفق البريد.¹ ومن البدهي في مثل هذه الدولة أن يظهر مفهوم سيادة القانون في علاقة الأفراد فيما بينهم، أكثر من ظهوره في علاقتهم مع الدولة.

غير أن انهيار الدولة الحارسة تحت معاول النقد التي وجهت للمذهب الفردي الحر، وتحت وطأة الظروف الاقتصادية والاجتماعية الصعبة،² أفسح المجال لتعاظم دور الدولة، نتيجة لتدخلها في مختلف أوجه النشاط الاجتماعي والاقتصادي. ولا ريب أن هذا التدخل من قبل الدولة بهدف إشباع الحاجات العامة وتحقيق الصالح العام، قد رافقه توسع كبير في هيئاتها العامة وفي علاقاتها بالأفراد.



إن هذا التوسع في نشاط الدولة وفي علاقاتها بالأفراد، يضع مبدأ سيادة القانون في ميزان دقيق وحساس، نجد في إحدى كفتيه حقوق الأفراد وحررياتهم العامة، ونجد في الأخرى إشباع الحاجات العامة وتحقيق الصالح العام، وهو هدف الدولة من التدخل. ولا بد - من أجل تمكين الدولة من أداء هذه المهمة - من تزويدها بامتيازات وسلطات، قد تصل إلى درجة تمتعها (بقوة جبرية تكفل لها تنفيذ قراراتها وأوامرها بالطريق المباشر دون حاجة إلى الالتجاء إلى القضاء).³

ولما كانت القواعد القانونية هي التي تحدد ماهية الحقوق والحرريات العامة، وهي التي تمنح الإدارة سلطاتها وامتيازاتها، فإن مفهوم الموازنة بينهما سيعني احترام هذه القواعد والخضوع لها، من قبل السلطة العامة ومن قبل الأفراد. فتصرفات الإدارة ستكون غير مشروعة ومعرضة للمساءلة القانونية في حالة خروجها عن القانون، وكذلك الأفراد عند تخطيهم حدود حررياتهم وحقوقهم التي خطتها لهم قواعده.

(1) مؤلفنا، الرقابة على أعمال الإدارة - دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، 1988، ص 8.
(2) VILLY.D. Petites histoires des grandes doctrines économiques. 3 eme ed. Librairie de M - dicis. Paris 1963. P219.

(3) د. سليمان الطماوي - النظرية العامة للقرارات الإدارية - 1971، 407.

يعرف الفقه القانوني (دولة القانون) أو (دولة سيادة القانون) بأنها الدولة التي يخضع فيها الحاكم والمحكوم إلى القانون، غير أن ما يجسدها ويجعلها حقيقة هو خضوع الحكام، وبمعنى آخر، خضوع السلطات العامة إلى القانون، ذلك أن خضوع الأفراد لقواعد منظمة لسلوكهم مسألة مسلم بها منذ أن ظهرت مثل هذه القواعد، ولم يكن هذا الخضوع مؤشرا على وجود دولة القانون. وعلى هذا، فإن تجسيد دولة القانون يتم بخضوع السلطات العامة إلى القانون وعدم الخروج عن قواعده في جميع أنشطتهم، وبشكل خاص في علاقاتهم مع الأفراد.

لذلك، يعد مبدأ المشروعية، والذي يعني توافق تصرفات الهيئات العامة في الدولة مع القانون، وعدم الخروج عن أحكامه، أهم ركن من الأركان التي تشاد على أساسها دولة القانون.

غير أن مجرد النص على تبني مبدأ المشروعية في القانون الوضعي للدولة، سواء ورد ذلك في الدستور أو في القواعد الأقل مرتبة منه، لا يعد كافيا لتأكيد قانونية الدولة، فلا بد إلى جانب هذا، من وجود ضمانات ذات فاعلية، تكفل عدم خروج الإدارة عن الحدود التي رسمها لها القانون، حفاظا على حقوق وحرية الأفراد. ويكاد الفقه القانوني يجمع على أن الضمانات الفاعلة لوجود دولة القانون، لا تتحقق إلا من خلال رقابة قادرة على إيقاف الإدارة عند الحدود المرسومة لها. وبالنظر لاختلاف التشريع بين دولة وأخرى، نجد أن الحلول التي تتقرر في ميدان الرقابة تختلف هي الأخرى، فقد تكون الرقابة سياسية تمارس من قبل نواب الشعب، أو من قبل جماعات الضغط السياسي أو من وسائل الإعلام، أو قد تكون الرقابة إدارية تمارس من قبل الإدارة ذاتها، أو رقابة قضائية تمارسها محاكم الدولة. وحيث أن النظم الديمقراطية المعاصرة تحتوي على هذه الأنواع الثلاثة من الرقابة، نجد أن أهميتها من حيث الأولوية تختلف بين دولة وأخرى.⁴

ومع هذا الاختلاف من حيث أولوية الرقابة، يظل للرقابة القضائية دورها المميز في الدولة الديمقراطية، وذلك بسبب موضوعيتها وحيادها.

إن التطور السياسي والدستوري لمملكة البحرين جعلها تحتل مكانتها بين الأنظمة الديمقراطية، ومن بين المؤشرات على نهجها الديمقراطي خضوع السلطة الإدارية فيها إلى جميع أنواع الرقابات التي عرفتها الأنظمة الديمقراطية، وبشكل خاص الرقابتين السياسية والقضائية.

4 للإطلاع على أنواع الرقابة غير القضائية، انظر مؤلفنا - القضاء الإداري وتطبيقاته في مملكة البحرين - مطبعة جامعة البحرين، ٢٠٠٧، ص ٧٢ وما بعدها.

لقد مارس القضاء البحريني رقابة المشروعية منذ أن تمتع بهذه الولاية بموجب المرسوم بقانون رقم (13) لسنة 1971، وتطور قضاءه بشكل خاص، منذ صدور المرسوم بقانون رقم (42) لسنة 2002 بشأن تنظيم السلطة القضائية. إن هذا ليؤكد أن مملكة البحرين، قد أولت مبدأ المشروعية الأهمية التي يستحقها. حيث يُعد مبدأ المشروعية من أهم أركان دولة القانون، فخضوع السلطات الإدارية، أو الحكام، إلى القانون - كما بينا - هو الذي يجسد بشكل عملي دولة سيادة القانون.

المبحث الأول

الطبيعة القانونية لهيكلية القضاء البحريني

تختلف ممارسة رقابة القضائية بين الأنظمة القانونية باختلاف التكوين الهيكلي لقضائها، فقد لا يكون في الدولة سوى هيكل قضائي واحد، تشمل ولايته حسم جميع المنازعات، ومن بينها المنازعات ذات الطبيعة الإدارية، أو أن تكون مهمة حسم منازعات الإدارة من اختصاص قضاء متخصص يقف بهيكله إلى جانب هيكل القضاء العادي، فيكون النظام القضائي في هذه الدولة نظاماً قضائياً مزدوجاً.



وفيما يتعلق بالقضاء البحريني، فهو ينتمي أو يندرج تحت أنظمة القضاء الواحد،⁵ أو ما يصطلح عليه بالنظام (الانكلوسكسوني). إذ لا يوجد في المملكة سوى هيكل قضائي واحد، له الولاية على حسم جميع المنازعات، ومن بينها المنازعات ذات الطبيعة الإدارية. فلم تعرف البحرين ازدواجية في هيكلها القضائي، على غرار ما هو مطبق في فرنسا أو مصر.

ولما كان القضاء البحريني قد أخذ بنظام القضاء الواحد (الإنكلوسكسوني) وحيث إن هذا الأخير قد نشأ وتبلور في انكلترا (الوطن الأم لهذا القضاء)،⁶ أجد - قبل التطرق إلى الأسس القانونية التي استند إليها النظام القضائي البحريني - أنه من الملائم تسليط الضوء على النظام الإنكلوسكسوني، وأسسها التي بني عليها.

5 أفضل استخدام لفظ (الواحد) بدلاً من (الموحد)، لاعتقادي أن لفظه (الموحد) تنصرف إلى الجمع بين أنظمة قضائية متعددة، وهو ما يخالف فكرة الهيكلية الواحدة الذي عرفه النظام الإنكلوسكسوني.

6 TIXIER Gilbert. Le controle des decisions administratives par les tribunaux judiciaires en Angleterre. Dalloz. Paris. 1954. P17.

المطلب الأول

أسس النظام الانكلوسكسوني

كما أن للنظام القضائي في فرنسا (القضاء المزدوج) أسسه الخاصة به، والتي على ضوءها نشأ وتطور، فإن للنظام القضائي الإنكليزي، هو الآخر، أسس وجوده الخاصة به، والتي لا يزال متمسكا بها حتى وقتنا الراهن، بالرغم من نشأة عدد كبير من المحاكم ذات الطبيعة الإدارية،⁷ والتي يتمكن الفرد من خلالها من اختيار المحكمة المتخصصة بموضوع طعنه، ليرفع دعواه إليها. ذلك أن هذه المحاكم، وإن كانت لا تعد جزءاً من محاكم الشريعة العامة، فإنها لا تؤلف هيكلاً مستقلاً وموازياً لهذه المحاكم.

يتميز النظام القضائي الإنكليزي بوحدة هيكله القضائي، وله ولاية النظر في كافة المنازعات، سواء كانت هذه المنازعات خاصة بالأفراد أو بالإدارة، باستثناء المنازعات التي تخرج من ولايته بموجب نص صريح.

ومن الأسس التي يقام عليها هذا النظام، قدرة القضاء على استقدام الإداريين أمامه بسبب تصرفاتهم الضارة بحقوق وحرريات الأفراد.⁸ كما أن الثقة العالية التي يوليها الإنكليز لقضائهم، تشكل إحدى أهم الأسس التي قام عليها هذا النظام، فهم يرون في قضائهم تجسيداً لمبدأ سيادة القانون، والذي يمثل هذا القضاء، إضافة إلى هذا، فإن النظام القضائي الإنكليزي يفسر مبدأ الفصل بين السلطات بشكل مختلف عن التفسير الذي تبناه رجال الثورة الفرنسية، والذين فصلوا منازعات الإدارة، وأخرجوها من ولاية القضاء الذي انشأوه بعد الثورة، حيث يرى الإنكليز "أن السلطة القضائية وجدت لحسم المنازعات القانونية. ولما كانت المنازعات الإدارية تحمل هي الأخرى الطابع نفسه، فلا توجد إذن، ضرورة تبرر خلق قضاء إداري يحدد ولاية القضاء العادي، ويحصرها بمنازعات الأفراد فقط".⁹ ولا شك أن هذا التفسير، يؤكد ولاية المحاكم العادية في



7 جاء في تقرير الوفد الإنكليزي المقدم في المؤتمر التأسيسي للجمعية الدولية للقضاء الإداري العالي، والذي انعقد في باريس، في كانون الأول (ديسمبر) ١٩٨٢، حيث كان لنا شرف المشاركة فيه، (إن سنوات الخمسينات من القرن الماضي وما تبعها، قد شهدت تغييراً في الوضع القانوني، حيث ظهرت اتجاهات مضادة للقبول الأعمى لقرارات الإدارة، أبرز القضاة في مسألة توسيع دائرة مراقبة مشروعية قرارات الإدارة، اللورد (DENNING)) انظر، مؤلفنا، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 85.

8 مرجع سابق، ص ١٩ Gilberte Tixier

9 TORTIN Yvonne. Le controle de L>administration en Grande Bretagne. C.N.R.S., Paris. 1978, P24.

الوظيفة القضائية بشكل عام.

إلى جانب ما تقدم من الأسس والاعتبارات، فإن أنصار النظام القضائي الواحد، يرون أن إنشاء قضاء إداري إلى جانب القضاء العادي، سيعقد المهمة القضائية بسبب إشكالات تنازع الاختصاص، وما يترتب عليها من إضاعة في الجهد والوقت. كما أن إنشاء نوعين من القضاء سيكلف الخزانة العامة نفقات لا مبرر لها.¹⁰

غير أن التطور الذي حصل في وظيفة الدولة المعاصرة وتوجهها نحو سياسية التدخل، وإدارة وتوجيه الاقتصاد، كان له أثره في النظام القانوني الإنكليزي، فقد ولجت الدولة أنشطة اقتصادية واجتماعية، كانت حكرًا على الأفراد، كما أن للحرب العالمية وما نتج عنها من أزمات مالية واجتماعية، دوراً كبيراً في ازدياد نشاط الدولة، وفي اتساع مجالات السلطة العامة التي فوضت بجزء من اختصاصات البرلمان. وتحت ضغط هذه التطورات، برز اتجاه في الفقه الإنكليزي يذهب إلى تبني فكرة الازدواج القضائي، من أجل حماية الحقوق والحريات، والتي بدت مهددة جراء اتساع السلطات العامة المتزايدة.¹¹

المطلب الثاني

الأساس القانوني للنظام القضائي البحريني

بيّنّا أنّنا، أن النظام القضائي البحريني ينتمي إلى أنظمة القضاء الواحد، ولم يعرف ازدواجية القضاء، على الرغم من شمول ولايته للمنازعات الإدارية، والحكم فيها بموجب قواعد القانون العام، أسوة بما يفعله القاضي الإداري (بالمعنى الدقيق لهذا المصطلح).

وينبغي، من أجل تأكيد وحدة القضاء البحريني، الرجوع إلى الأسس القانونية التي شيد عليها. كما أن ولاية هذا القضاء للحكم في المنازعات الإدارية، لها، هي الأخرى، أسسها القانونية التي تؤكدتها.

وسنحاول فيما يأتي عرض إلى أهم هذه الأسس:

10 د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري - القاهرة، ١٩٧٠، ص ١٥.

11 تقرير الوفد الإنكليزي، مشار إليه سابقاً في مؤلفنا، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص ٨٥.

أولاً: الأسس القانونية المؤكدة على وحدة القضاء

جاء تأكيد وحدة القضاء البحريني من قبل دستور المملكة المعدل لسنة (2002)، وبموجب المرسوم بقانون رقم (42) لسنة (2002) بشأن تنظيم السلطة القضائية، كما يأتي:

1. لم يشر دستور المملكة في فصله الرابع، المتعلق بالسلطة القضائية إلى وجود ازدواجية في الهيكل القضائي، وإنما اكتفى بالنص على إحالة ترتيب المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وبيان وظائفها واختصاصاتها إلى القانون، فقد جاء في الفقرة (أ) من المادة (105)، "يرتب القانون المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، ويبين وظائفها واختصاصاتها". ولا يعدو أن يكون هذا النص، إلا توزيعاً للعمل بين مختلف المحاكم التي تتألف من مجموعها السلطة القضائية، على أساس طبيعة المنازعة، بحيث يكون مجموع ما يوزع مساوياً لولاية القضاء الكاملة، والتي اعتبرها الدستور سلطة قائمة بذاتها.¹²

2. رأينا في (1) أعلاه، أن الدستور أحال مهمة ترتيب المحاكم إلى القانون. وعلى هذا الأساس، صدر قانون السلطة القضائية بالمرسوم بقانون رقم (42) لسنة (2002) ليرتب المحاكم، ويبين اختصاصات كل منها. ولم يرد فيه ما يشير إلى إنشاء محاكم إدارية.

وقد جاء في المادة (6) منه: "تتكون المحاكم المدنية من

1. محكمة التمييز

2. محكمة الاستئناف العليا المدنية

3. المحكمة الكبرى المدنية

4. المحكمة الصغرى

وتختص كل منها بالفصل في جميع المسائل التي ترفع إليها طبقاً للقانون في المواد المدنية والتجارية والإدارية، وفي المنازعات المتعلقة بالأحوال الشخصية لغير المسلمين، وفي الجرائم إلا ما استثني بنص خاص".

12 الفقرة (ب) من المادة (١٠٤)، والفقرة (أ) من المادة (٣٢) من الدستور.

ومن الواضح، أن قراءة النص الآنف الذكر، تشير إلى تبني المشرع البحريني للنظام القضائي الواحد (الإنكلوسكسوني)، فليس فيه ما يشير إلى وجود هيكل قضائي مستقل ومختص بالفصل في المنازعات الإدارية، بل إنه جعل ولاية الفصل في هذه المنازعات من اختصاص المحاكم المدنية، كما جاء في نص المادة (6) "وتختص بالفصل في المواد المدنية والتجارية والإدارية"، وهذا ما يؤكد، بما لا يقبل اللبس، أن للمحاكم البحرينية بمجموعها ولاية النظر في جميع الدعاوى التي ترفع إليها طبقاً للقانون، وفي مختلف المواضيع. إضافة إلى هذا، فإن تحديد اختصاصات المحاكم، وفقاً لطبيعة ودرجة كل محكمة، لا يعني فقدان الصلة فيما بينها، أو خروجها عن الهيكلية الواحدة للقضاء، ذلك أن كلاً منها، تظل تشكل جزءاً في مجموعة واحدة، وهي السلطة القضائية الواحدة.

ثانياً: الأسس القانونية لولاية القضاء البحريني الواحد للفصل في المنازعات الإدارية

إضافة إلى المادة (6) من قانون تنظيم السلطة القضائية، والذي أشرنا إليه في (2) من (أولاً)، حيث جعل ولاية الفصل في المنازعات الإدارية من اختصاص المحاكم المدنية، جاء تأكيد هذه الولاية في نص المادة (7) من القانون نفسه، وإلى القرار رقم (3) لسنة (2003) بشأن تشكيل الدائرة الإدارية في المحكمة الكبرى المدنية، كما يأتي:

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

2. استناداً إلى ما جاء في المادة (7) من القانون بشأن اختصاص (الدائرة الإدارية) بالفصل في المنازعات الإدارية، تشكلت الدائرة الإدارية بموجب القرار رقم (3) لسنة (2003)، واختصت هذه الدائرة، كما جاء في الفقرة الثانية، من المادة الأولى، من القرار (...). بنظر المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها والمتعلقة بممارسة سلطاتها، وهي على وجه الخصوص:

1. الدعاوى المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية أو التعويض عنها

2. الدعاوى المتعلقة بالعقود الإدارية

3. دعاوى الجوازات الناشئة عن قوانين الجنسية أو الجوازات والهجرة)

ويستفاد من نص المادة السابعة أنفة الذكر، أن المشرع البحريني أخذ بفكرة (القضاء الإداري من حيث الموضوع)، فهو قد ميز المنازعات الإدارية عن غيرها من المنازعات التي يتولى ولايتها القضاء البحريني، وذلك بوصفه للمنازعات التي تنشأ بين الأفراد والحكومة، أو الهيئات والمؤسسات العامة، بالمنازعات الإدارية، ولم يستثن من هذه المنازعات، ويجعلها خارج ولاية القضاء سوى أعمال السيادة.

وإذا كان نص المادة (6) الذي جعل المنازعات الإدارية في ولاية المحاكم المدنية، قد جاء مطلقاً، دون أن يحدد لها محكمة مختصة، فإن المادة (7) قد وضحت هذه المسألة، فحددت هذا الاختصاص بالمحكمة الكبرى المدنية بدائرة إدارية. وهذا يعني أولاً، أن انعقاد الولاية للفصل في المنازعات الإدارية قد تحدد في ولاية المحكمة الكبرى المدنية، وثانياً، وأن في هذا تأكيد على الاعتراف بالطبيعة الخاصة بالمنازعة الإدارية، لأن تكون الولاية للدائرة الإدارية.

أما بشأن التحديد الذي جاءت به الفقرة (2) من المادة (أولاً) من قرار تشكيل الدائرة الإدارية المشار إليه آنفاً، والتي قصرت اختصاص الدائرة الإدارية، بالدعاوى المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية أو التعويض عنها، وبالدعاوى المتعلقة بالعقود الإدارية، وبالدعاوى الجوازات، فإننا نرى أن هذا التحديد، إنما جاء على سبيل التمثيل وليس على سبيل الحصر. فالتحديد قد جاء بقرار، وهو لا شك أدنى مرتبة من القانون. فقانون تنظيم السلطة القضائية بمادته (السابعة) لم يحدد ولاية القضاء المدني في موضوع المنازعات الإدارية، باختصاصات محددة، وإنما جاء شاملاً لجميع أنواع المنازعات التي تنشأ بين الأفراد وبين الحكومة أو الهيئات والمؤسسات العامة. ولم يستثن من هذه المنازعات سوى ما يعد من أعمال السيادة. لهذا، فإن ما جاء في الفقرة الثانية من المادة الأولى من قرار تشكيل الدائرة، ليس إلاً تحديداً على سبيل التمثيل، لا على سبيل الحصر.

بناء على ما تقدم، وحيث إن المشرع البحريني لم يقيد ولاية القضاء بشأن المنازعات الإدارية، باختصاصات محددة، نرى أن تفسر المادة تفسيراً واسعاً، بالشكل الذي تتسع فيه ولاية القضاء لجميع أنواع المنازعات الإدارية، التي عرفها وفصل فيها القضاء الإداري بأنظمة القضاء المزدوج،



ولا تستبعد من هذه الولاية، سوى أعمال السيادة، والمنازعات التي استبعدها المشرع بنص صريح.

وتعد الدائرة الإدارية في المحكمة الكبرى المدنية، وفقاً للنظام القضائي البحريني، محكمة (أول درجة)، بينما تعد محكمة الاستئناف العليا المدنية (محكمة ثاني درجة)، أما محكمة التمييز فهي محكمة قانون.

ثالثاً: نخلص مما تقدم إلى ما يأتي:

أولاً: أن النظام القضائي في مملكة البحرين يندرج بين أنظمة القضاء الواحد (الإنكلوسكسوني)، ولا يغير من هذا، نص المادة (7) من قانون تنظيم السلطة القضائية المرقم (42) لسنة (2002) والذي حدد ولاية الفصل بالمنازعات الإدارية، بدائرة إدارية، في المحكمة الكبرى المدنية. كما لم يُغَيَّر هذا الوصف طبيعة القضاء البحريني، بأنه واحد، بقرار تشكيل هذه الدائرة بموجب القرار رقم (3) لسنة 2003، وذلك للأسباب الآتية:



1. يقوم النظام القضائي المزدوج، على أساس وجود هيئة قضائية تختص بالفصل في المنازعات الإدارية، وتتمتع هذه الهيئة باستقلالها عن القضاء العادي، فلكل جهة من جهتي القضاء هيكلها ومحاكمها وقضاؤها. ولا ينطبق هذا الوصف على الدائرة الإدارية، فهي جزء ينتمي إلى المحكمة المدنية الكبرى، وقضاة الدائرة، هم أنفسهم قضاة المحكمة التي تنتمي إليها الدائرة، كما أن أحكامها تستأنف أمام محكمة الاستئناف العليا المدنية، وتميز أمام محكمة التمييز.

2. أن وصف (الدائرة) بالإدارية، ينصرف إلى موضوع المنازعة، وليس إلى شكل وهيكلية الدائرة، فهي تختص بالمنازعات الإدارية، لكنها ليست محكمة إدارية، ذلك أن النصوص التي أوردناها آنفاً، لم تتحدث عن محكمة إدارية، لذلك فهي من حيث الهيكل محكمة مدنية، تنتمي إلى القضاء المدني.

ثانياً: أن الإقرار بعدم وجود قضاء إداري مستقل ومتخصص في المنازعات الإدارية في النظام القضائي البحريني، لا يعني إغفال المشرع لخصوصية المنازعات الإدارية وتميزها عن المنازعات المدنية، وهذا ما أكدته النصوص التي أوردناها، والتي ميزت المنازعات الإدارية

عن غيرها من المنازعات التي يفصل فيها القضاء المدني. واستناداً إلى هذا التمييز، مارس القاضي العادي مهمة القاضي الإداري، عند تصديه للمنازعات الناشئة بين الأفراد والحكومة، وهو الأمر الذي سنحاول بيانه في المبحث الثاني.

المبحث الثاني

ولاية القضاء البحريني للفصل في المنازعات الإدارية

استمد القضاء البحريني ولايته للفصل في المنازعات الإدارية، كما بيناه آنفاً، من قانون تنظيم السلطة القضائية رقم (42) لسنة 2002. وكان قبل صدور هذا القانون قد استمدتها بموجب نص المادة (11) من المرسوم بقانون رقم (13) لسنة 1971. واستناداً إلى هذه الولاية، صدرت الكثير من الأحكام القضائية بشأن المنازعات الإدارية، التي عكست مدى أهمية الرقابة القضائية على أعمال السلطة الإدارية.

وسنحاول فيما يأتي، عرض بعض المبادئ القانونية التي أخذ بها القاضي البحريني في قضايا المنازعات الإدارية، والتي نعرضها على سبيل التمثيل. لقد اخترنا هذه القضايا من أجل التدليل على أخذ القاضي العادي بمبادئ القانون العام، لا الخاص، في فصله في منازعات القانون العام. ولتأكيد، اعتراف القاضي العادي بخصوصية المنازعة الإدارية، وتميزها عن منازعات القانون الخاص، من حيث الموضوع. أما من حيث الجانب الإجرائي، فإن القضاء البحريني لا يزال غافلاً عن هذا الجانب، رغم ارتباطه الوثيق بالجانب الموضوعي من المنازعة الإدارية.

لذا، أجد من الملائم تسليط بعض الضوء على الإجراءات التي يتبعها القضاء البحريني في فصله بالمنازعات الإدارية.



المطلب الأول

إجراءات رفع الدعوى الإدارية أمام القضاء البحري

تختلف إجراءات التقاضي في أنظمة القضاء المزدوج، عن الإجراءات المتبعة أمام القضاء العادي. فإجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري لها خصائصها الذاتية التي تميزها عن إجراءات التقاضي أمام القضاء العادي. وتحكم إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري قواعد مستمدة من قوانين خاصة بها.

فقانون مجلس الدولة المصري هو الذي ينظم القواعد الإجرائية التي يتبعها القضاء الإداري في مصر، وكذلك الأمر نفسه في فرنسا. ولا تعتمد قواعد المرافعات المدنية إلا في حالة خلو النصوص الخاصة من قاعدة إجرائية معينة، حيث يتعين الرجوع إليها باعتبارها الشريعة العامة. ويرجع سبب وجود قواعد إجرائية خاصة في المنازعات الإدارية إلى طبيعة هذه المنازعات القائمة على روابط القانون العام، وما يقتضيه ذلك من منح القاضي الإداري دوراً أكثر إيجابية في تسيير إجراءات الدعوى، منذ بدايتها إلى الفصل فيها. كما يجب أن تكون إجراءات التقاضي كتابية، وأن تتسم بالبساطة والسرعة، احتراماً لاستقرار المراكز القانونية، إضافة إلى تيسيرها بالنسبة لرافع الدعوى، وذلك إما بإعفاؤها من الرسوم القضائية أو تقليلها، قياساً بالرسوم التي يدفعها رافع الدعوى أمام القضاء العادي.

ونرى أن هذه الخاصية التي تتميز بها إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري، تجد أساسها في خصوصية وطبيعة المنازعة الإدارية ذاتها، قبل أن تكون نتيجة لازدواجية القضاء من الناحية الشكلية. لهذا، فإن توفر هذه الخاصية يرتبط وجوداً وعدمياً بوجود قضاء له ولاية الفصل في المنازعات الإدارية، سواء أكان مزدوجاً أم واحداً.¹³

ولما كان القضاء البحري العادي يمتلك الولاية للفصل في المنازعات الإدارية، ويمارس عند التصدي لها مهمة القاضي الإداري، وبما أن لهذه المنازعات نفس الطبيعة الموضوعية للمنازعات التي يفصل فيها القضاء الإداري بمعناه الشكلي، لذا، فإن الأخذ بقواعد إجرائية خاصة بمنازعات القانون العام، سيكون مسألة ضرورية، تستكمل بها مهمة القاضي البحري في أمر رقاوبته على

13 انظر في تفصيل الموضوع د. سليمان محمد الطماوي - القضاء الإداري - الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، ١٩٧٧، ص ٦١ وما بعدها.

أعمال السلطة الإدارية.

أما بشأن الإجراءات المتبعة أمام المحكمة الكبرى المدنية - بدائرة إدارية - فهي الإجراءات نفسها المتبعة في رفع الدعاوى المدنية، حتى هذه اللحظة، والتي تستند إلى المرسوم بقانون رقم (12) لسنة 1971، الخاص بقانون المرافعات المدنية.

واستناداً إلى القانون آنف الذكر، فإن إجراءات المنازعات الإدارية، أمام المحكمة الكبرى المدنية - بدائرة إدارية - يمكن اختصارها فيما يأتي:

1. من حيث الاختصاص:

تختص المحكمة الكبرى المدنية - بدائرة إدارية - وتستأنف أحكامها أمام محكمة الاستئناف العليا المدنية، وتميز أمام محكمة التمييز.

2. من حيث الجهة المدعى عليها:

هي الجهة الإدارية موضوع الخصومة، إذا كانت تتمتع بالشخصية الاعتبارية، وإلا فالدعوى توجه إلى الوزير بصفته، الذي تتبعه هذه الجهة، باعتباره ممثل الدولة بالنسبة لوزارته.

3. من حيث الرسوم:

فيما يتعلق بدعوى الإلغاء، فهي ليست معفية من الرسوم. وهي تعتبر من الدعاوى مجهولة القيمة، لذا فإن لها رسم ثابت هو (30 ديناراً)

4. من حيث المواعيد:

تعتمد المحكمة المواعيد التي تنص عليها القوانين واللوائح موضوع المنازعة، وفي حالة عدم وجود مدة محددة في هذه القوانين أو اللوائح، في دعوى الإلغاء، يعتمد القاضي مدة الستين يوماً، باعتبارها عرفاً جرى القضاء الإداري على اتباعه.¹⁴

5. من حيث عريضة الدعوى:

تقتصر عريضة الدعوى، في دعوى الإلغاء، على طلب إلغاء القرار الإداري، دون المطالبة بحق آخر، ويتضمن الطلب، الطعن بواحد أو أكثر من أركان القرار الإداري.

14 جاء في حكم المحكمة الكبرى المدنية، في الدعوى رقم ٠٢/٢٠٠٥/٩١٧/٩ ما يأتي «... ويجوز لكل ذي مصلحة في المناقصة الطعن في إجراء أو قرار نهائي يصدر في شأنه خلال ستين يوماً من تاريخ العلم به...»

المطلب الثاني

القضاء الإداري البحريني¹⁵

استناداً إلى الأسس القانونية الخاصة بولاية القضاء البحريني للمنازعات الإدارية، والمبينة آنفاً، مارس القاضي دوره قاضياً إدارياً، عند تصديه للمنازعات الناشئة بين الأفراد والإدارة.

فهو يفصل فيها وفقاً لمبادئ القانون العام، وللقواعد التي أرساها القضاء الإداري في أنظمة القضاء المزدوج.

ولقد شهدت ساحة القضاء البحريني، مختلف أنواع المنازعات المرفوعة من قبل الأفراد، إزاء السلطات الإدارية، وبشكل خاص، المنازعات المتعلقة بمشروعية القرارات الإدارية.

ولما كان أرشيف المحاكم ملئاً بأنواع المنازعات الإدارية، وحيث إنه من غير الملائم، بل من الصعب عرضها في هذا البحث المتواضع، اخترنا بعضاً منها، للتمثيل، والدلالة على تمييز القضاء البحريني للمنازعات الإدارية عن منازعات القانون الخاص، وعلى تطبيق قواعد القانون العام عند الفصل فيها من قبل القاضي.



وبما أن ساحة القضاء البحريني قد شهدت ممارسة القضاء الإداري، قبل صدور المرسوم بقانون رقم (42) لسنة 2002 بشأن تنظيم السلطة القضائية، وجب عرض بعض هذه القضايا التي حصلت قبل هذا القانون، ومن ثم عرض بعض آخر منها بعد صدوره.¹⁶

أولاً: الأحكام التي صدرت قبل المرسوم بقانون بشأن تنظيم السلطة القضائية :

صدرت قبل صدور هذا القانون الكثير من الأحكام في منازعات الأفراد مع السلطات الإدارية، وقد فصل القاضي البحريني فيها بموجب الولاية التي يتمتع بها بموجب المرسوم بقانون رقم (13) لسنة 1971. وقد عكست هذه الأحكام مدى أهمية الرقابة القضائية على أعمال السلطة

15 أود أن أبين في البدء، أن مصطلح (القضاء الإداري)، وهو عنوان هذا المطلب، ينصرف إلى الأحكام القضائية، وليس إلى الهيكل القاضي.

16 للتعرف على هذه القضايا تفصيلاً، انظر، المختار من الأحكام الصادرة في قضايا جهات الإدارة، الإصدار الأول، الطبعة الأولى، دائرة الشؤون القانونية، وزارة شؤون مجلس الوزراء والأعلام، عام 2000.



الإدارية. ونعرض فيما يأتي بعض هذه الأحكام، والمبادئ التي اخذ بها القاضي البحريني عند الفصل فيها.

1. في موضوع رقابة القضاء على مشروعية القرارات الإدارية، صدرت أحكام كثيرة تؤكد اختصاص المحاكم المدنية بالرقابة على مشروعية القرارات الإدارية وإلغائها في حالة عدم مشروعيتها. فقد جاء في حكم لمحكمة الاستئناف العليا المدنية، في الدعوى رقم (642) سنة 1984 (... وحيث إنه لما كان لكل حق دعوى تحميه وهي وسيلة صاحب الحق بمقاضاة من يتعدى على حقه، ولا بد للدعوى من قاض يختص بالفصل فيها، وقد كفل الدستور للمواطنين حق التقاضي باعتباره من الحقوق العامة يمارسونه وفقاً للقانون - ولم ينشئ المشرع البحريني قضاءً مستقلاً يختص بالمنازعات التي اصطلح في الفقه القانوني الحديث على تسميتها بالمنازعات الإدارية، ومنها المنازعات المتعلقة بالقرارات الإدارية التي تصدرها الجهات الإدارية وتؤثر في حقوق الأفراد ومراكزهم القانونية. وولاية المحاكم المدنية على تلك المنازعات ثابتة بمفهوم المخالفة بالنص في المادة (11) من قانون تنظيم القضاء، على أن ليس لهذه المحاكم أن تنظر في أعمال السيادة، وهي نوع من القرارات الإدارية التي تحيط بها اعتبارات خاصة، فقد استثناءها المشرع لهذه الاعتبارات الخاصة دون غيرها من القرارات التي لم يضع قيوداً على ولاية المحاكم بشأنها، ومقتضى ذلك هو اختصاص المحاكم بنظر سائر المنازعات المتعلقة بها سواء كانت بطلب إلغائها إذا افتقدت شروط صحتها، أو بطلب التعويض عن الأضرار الناشئة عنها، ولا يسوغ بعد ذلك القول بأن اختصاص المحاكم قاصر فقط على قضاء التعويض دون قضاء الإلغاء، طالما أنه لا يوجد نص تشريعي بهذا التخصيص، كما كان الأمر في التشريع المصري قبل إنشاء القضاء الإداري المستقل»¹⁷.

2. أما بشأن تطبيق قواعد القانون العام في الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية، فقد أخذ القاضي المدني البحريني بجميع أوجه الإلغاء التي استقر الأخذ بها. في القضاء الإداري في أنظمة القضاء المزدوج، وهي الأوجه المتعلقة بالعيوب التي تشوب أركان القرار الإداري الخمسة، الاختصاص والشكل والسبب، والمحل والغاية.

17 كان قانون تنظيم القضاء في مصر يمنع المحاكم صراحة من التعرض للقرارات الإدارية بالتأويل أو الإلغاء، ويحولها فقط الحكم بالتعويض.

وقد جاء في حكم للمحكمة الكبرى المدنية - الغرفة الثانية - في الدعوى رقم (1950) لسنة 1999، وفي جلستها بتاريخ 1999/5/29 ما يؤكد هذا الأمر، حيث ورد فيه (... حيث إنه لما كان المقرر قانوناً أن القرار الإداري هو عمل قانوني يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة، وكان يشترط لصحة القرار الإداري توافر خمسة شروط إذا تخلف أحدها بطل القرار، وهذه الشروط هي:

1. الشكل، أي شكل القرار، وهو كأصل عام لا يوجد شكل معين للقرار الإداري، فقد يصدر لمجرد السكوت كالامتناع عن إجابة طلب ترخيص، 2. الاختصاص، فالقرار الإداري لا يكون صحيحاً إلا إذا صدر من مختص بإصداره، فلكل وزارة أو مصلحة أو هيئة، اختصاص معين وارد في قانون أو لائحة، بل إن من اللوائح ما يوزع الاختصاص بين الموظفين في جهات معينة، فيجعل الاختصاص بإصدار قرار معين للوزير دون وكيل الوزارة أو رئيس الهيئة، وقد يجعله لجهتين مجتمعيتين أو لأكثر من جهة، ومن ثم ينبغي أن يصدر القرار الإداري ممن جعله القانون مختصاً بإصداره، فإذا صدر من غيره كان باطلاً، 3. مشروعية المحل، والمحل في القرار الإداري هو الأثر القانوني الذي يهدف مصدره إلى إحداثه، وإذا تخلف المحل في القرار الإداري، فإن ذلك يعد إهداراً لركن من أركانه ويترتب على ذلك انعدامه، فإن وجد المحل فإنه يتعين أن يكون مشروعاً، وهو لا يكون كذلك إذا خالف قانون بمعناه الأعم، فلا يجوز أن يخالف نصاً تشريعياً أو لائحة أو حكماً قضائياً. 4. السبب، إذ يتعين أن يستند القرار الإداري إلى سبب صحيح ومشروع يتفق وأحكام القانون، ذلك أن الجهة الإدارية وهي تصدر قراراً إدارياً فإنما تبغي المصلحة العامة.¹⁸ ولا يكون ذلك، إلا بالالتزام بحدود القانون واللوائح، 5. الغاية، فالسلطة الإدارية تستهدف عند إصدار القرار غاية محددة سواء أكانت ظاهرة في القرار الإداري أم مفهومة من الظروف الملازمة لإصداره، وينبغي أن تكون الغاية مشروعاً، لا يقصد بها مضارة من يتناوله القرار الإداري، لأن الغرض من القرارات الإدارية أن تصدر لتحقيق مصلحة عامة، وليس مصلحة شخصية، فإذا حاد القرار الإداري عن هذا الهدف، فقد شرطاً من شروط صحته، وهو ما يعبر عنه بإساءة السلطة أو الانحراف عنها».

3. أكدت المحكمة الكبرى المدنية في الدعوى رقم (1680) لسنة 1978، في حكم لها بالجلسة

18 يبدو واضحاً الخلط بين ركني السبب والغاية، فالقاضي الإداري المتخصص لا يخلط بين العوامل المادية والقانونية، الباعثة على اتخاذ القرار، وبين الغاية، وهي الهدف النهائي للقرار.

1980/1/13، إضافة إلى تأكيد اختصاصها في الفصل في المنازعات الإدارية، على بعض القواعد التي استقر القضاء الإداري على الأخذ بها، كشرط المصلحة ومناطقها في قبول دعوى الإلغاء، وحق القضاء في مراقبة مشروعية السبب، حيث ورد في هذا الحكم:

«... وحيث إن المشرع حدد ولاية المحاكم في الفصل الثاني من المرسوم بقانون (71/13) في شأن تنظيم القضاء حيث أورد ليس للمحاكم أن تنظر في أعمال السيادة ولما كان المشرع قد حجب المحاكم عن نظر المنازعات المتعلقة بأعمال السيادة فقط فمعنى ذلك أن هذا استثناء على قاعدة عامة وهي اختصاص المحاكم بنظر المنازعات الإدارية».

وبخصوص شرط المصلحة، جاء في الحكم «... ومن حيث إن المصلحة، فيشترط فيمن يتدخل في دعوى الإلغاء أن يكون له مصلحة شخصية ولو كانت مصلحة معنوية وقد توسع القضاء الإداري في تكييف المصلحة للحد الذي طرح معه التساؤل هل تعتبر دعوى إلغاء القرار الإداري دعوى حسبه».

أما فيما يتعلق بتأكيد حق القضاء في مراقبة مشروعية السبب، جاء في الحكم «... وحيث إن سحب القرار وهو قرار إداري يتعين أن تتوافر فيه الشروط اللازمة لسلامة القرار الإداري، ومنها ما استقر عليه الفقه أن رجل الإدارة قراراته دون سبب واقع لإصداره والقضاء له سلطة مراقبة السبب من حيث الواقع الذي تستند إليه الإدارة في اتخاذ قرارها، فإذا لم توجد الواقعة التي دعت إلى إصدار القرار، تجرد القرار من سببه ويفقد مبرر وجوده».

4. وفي موضوع رقابة المشروعية ورقابة الملاءمة، أكدت المحكمة الكبرى المدنية في الدعوى (3448) لسنة 1999، في جلستها بتاريخ 10/7/1999، أن القاضي هو قاضي مشروعية، ولا رقابة له على الجانب التقديري للإدارة، فقد جاء في هذا الحكم «... وحيث إن القضاء لا يستطيع أن يبسط رقابته على الجانب التقديري للإدارة ما لم تستعمل تلك السلطة لتحقيق غرض غير مشروع أو لم يجعله المشرع في نطاق اختصاصها مما تكون قد تجاوزت ما ترك لها من تقدير، وبالتالي فإن القضاء لا يتصدى للقرار الإداري بالإلغاء ما لم يختل ركن من أركانه الخمسة المتمثلة في السبب والشكل والاختصاص والمحل والغاية، ولأن القرار موضوع الدعوى قد صدر مستوفياً لأركانه طبقاً لما تبين به المستندات غير المنازع فيها من قبل المدعية مما تضحى طعون المدعية منتفية مما يتوجب الحكم برفضها».



ثانياً: بعد صدور المرسوم بقانون رقم (42) لسنة (2002) بشأن تنظيم السلطة القضائية

بعد صدور هذا القانون، أضحت خصوصية المنازعات الإدارية وتمييزها عن منازعات القانون الخاص أكثر وضوحاً في النظام القانوني البحريني، وخاصة بعد تشكيل هيئة قضائية (مستقلة) تنظر في هذه المنازعات، وهي الدائرة الإدارية المشكلة بموجب القرار رقم (3) لسنة (2003)، والمشار إليه آنفاً.

وقد شهد القضاء البحريني بعد قانون تنظيم السلطة القضائية رقم (42)، وقرار تشكيل الدائرة الإدارية بالمحكمة الكبرى المدنية، كمّاً كبيراً من المنازعات التي رفعها الأفراد على الأجهزة الإدارية، وفي مختلف أنواع القضايا الإدارية الناشئة عن تصرفات الإدارة، المادية منها والقانونية.

والقراءة الأولية لموضوعات هذه الدعاوى، وللطبيعة القانونية للأحكام الصادرة بشأنها من قبل القاضي العادي البحريني، تؤكد على أنه قد نهج في حكمه، نفس المنهج الذي ينتهجه القاضي الإداري في المنازعات المماثلة. فالقواعد التي يستند إليها القاضي، في الدائرة الإدارية، مستقاة من مبادئ القانون العام، كما أن طريق إدارته للدعوى - رغم عدم وجود إجراءات خاصة بالمنازعة الإدارية - تقترب إلى درجة كبيرة، من الطريق التي يدير بها القاضي الإداري (بالمعنى الدقيق للمصطلح) الدعاوى التي ينظر فيها.

وإتباعاً لنفس المنهج الذي سلكناه في عرضنا للقضايا التي شهدها القضاء البحريني قبل المرسوم بقانون رقم (42) لسنة (2002)، فإن عرضنا للقضايا التي شهدها القضاء بعده، ستكون لمجرد التمثيل، من أجل التدليل على أخذ القاضي العادي بقواعد القانون العام عند فصله في المنازعات الإدارية.

1. ففي موضوع رقابة المشروعية على القرارات الإدارية، أكد القاضي على شروط صحة القرار الإداري المتمثلة بأركان الخمس، فإن شاب أي منها عيب ما، يكون هذا كفيلاً بإلغاء القرار. ففي حكمها في القضية (2-4910-02) بتاريخ 28/3/2005، حكمت المحكمة بإلغاء القرار الصادر عن المدعى عليها بإنهاء خدمة المدعي (...). وقد أقامت المحكمة حكمها على عيب عدم الاختصاص، حيث ورد في الحكم ".... وكان البين من مطالعة القرار المطعون



فيه لم يصدر من رئيس الجامعة كما تقضي بذلك نصوص لائحة الموظفين، وإنما صدر من غيره، ومن ثم فإن القرار يكون قد صدر من غير مختص بإصداره، مما يجعله باطلاً، وتنتهي المحكمة تبعاً لذلك القضاء بإلغائه...“.

2. وفي شروط صحة القرار الإداري أيضاً، قضت نفس المحكمة في القضية رقم (2005-8-4512) بإلغاء القرار الصادر من إدارة الهجرة والجوازات والقاضي برفض إصدار جواز لابن المدعي. وقد أقامت المحكمة حكمها على عيب السبب، حيث جاء في الحكم (وإذا كان كذلك، وكانت الإدارة المدعى عليها بإصدار جواز سفر لنجله قد صادف صحيح الواقع والقانون وتنتهي المحكمة لإجابته لطلبه...).

3. وفي موضوع القوة التنفيذية للقرارات الإدارية، وبأنها تمتلك هذه القوة من اللحظة التي تصدر فيها، جاء حكم المحكمة الكبرى المدنية ليؤكد هذا المبدأ، حيث قضت في القضية (2003-572-9) بتاريخ 31/3/2003، والتي طلب فيها وكيل المدعي بوقف تنفيذ الفقرتين (أ-ب) من القرار الصادر عن وزارة الصحة، وطلب إلغاءهما من القرار (... وكان من المقرر في مجال وقف التنفيذ، أن القرار الإداري يعتبر نافذاً بمجرد صدوره، وللإدارة أن تنفذه بالقوة الجبرية، فهو يصدر متمتعاً بالقوة الإلزامية التي تمكن الإدارة من تنفيذه (...). ومن الواضح أن القاضي البحريني تبنى قواعد القانون العام في حكمه هذا. كما أكد الحكم نفسه على مبدأ خضوع السلطات الإدارية للقانون، حيث جاء فيه ”وحيث إنه، وإن كانت السلطة التنفيذية وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، تقتصر على تنفيذ القانون، فيجب عليها في أدائها لوظيفتها الإدارية أن تحترم إرادة المشرع فلا تخرج عن نصوص القانون، ولا تنتكرها أو تعمل على إهمالها بعدم تطبيقها من جانبها أو الوقوف منها موقفاً سلبياً، وبالتالي يجب على كل قرار إداري يصدر من الإدارة أن يكون مستنداً إلى نص قانوني يراقبه القضاء في ذلك (...).

4. وفيما يتعلق بالمبدأ الذي استقر عليه القضاء الإداري، بان دور قاضي الإلغاء ينتهي بإلغاء القرار غير المشروع، دون أن يكون له أن يأمر الإدارة بالقيام بعمل أو بالامتناع عن عمل، كما لا يملك أن يحل محل الإدارة في قيامها بعملها، جاء حكم المحكمة الكبرى المدنية (الدائرة الإدارية) ليؤكد هذا الأمر، ففي الدعوى التي نظرتها هذه المحكمة بتاريخ 30/10/2004، أكدت في حيثيات حكمها ”ولما كان من المقرر أن مهمة القضاء الإداري مقصورة على إلغاء



القرارات الإدارية المخالفة للقانون، ولا يملك القضاء الحل محل الإدارة في إصدار قرار أو إلزامها باتخاذ إجراء يقتضيه مثل هذا القرار، أو أن تأمر بأداء معين أو بالامتناع عنه...“.

5. أما فيما يتعلق بموقف القاضي البحري من مفهوم السلطة التقديرية، فإنه يبدو، ومن خلال أحكام له في الموضوع، أنه قد توسع في رقابة المشروعية على حساب السلطة التقديرية، وهو الاتجاه الذي أخذ به مجلس الدولة الفرنسي،¹⁹ ففي حكم لها، قضت المحكمة الكبرى المدنية (الدائرة الإدارية) في الدعوى رقم (9-2/2004) بتاريخ 30/10/2004، بما يلي ”وحيث إنه من المستقر عليه أيضاً أن الإدارة وإن كانت تتمتع بسلطة تقديرية في إصدار قراراتها، إلا أنها ملزمة عند تطبيقها للقانون على الوقائع أن يكون التطبيق صحيحاً، وأن تعتمد على وقائع ترشح للنتيجة التي انتهى إليها القرار، وإلا وقعت مخالفة للقانون.... ويجب أن يستند القرار على سبب صحيح ومشروع، وعلى الإدارة تقديم سبب إصدار القرار ومبرراته، وللقضاء ملاءمة سبب القرار ومبرراته...“.

6. وفي القضية رقم (02/2001/7828/8) التي نظرتها المحكمة الكبرى المدنية (الدائرة الإدارية) بتاريخ 28/2/2004، نجد أن القاضي قد استند في حكمه فيها على مجموعة من القواعد التي يستند عليها عادة القاضي الإداري (بالمعنى الدقيق للمصطلح)، فهو قد أكد أن العيب الذي يصيب الشكل والإجراءات، يعرض القرار الإداري للإلغاء، حيث جاء في هذا الحكم ”... وأنه لما كان قرار المدعى عليها قد صدر باطلاً لمخالفته القواعد الإجرائية الواردة بنظام الخدمة المدنية رقم (471) لسنة 1979..... وإذا كان ذلك وكان الإجراء المتخذ ضده يفصله من العمل قد صدر في حقه دون مراعاة للإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (و) من المادة السادسة من نظام الخدمة المدنية....“.

كما ميّز القاضي في هذا الحكم بين التظلم الوجوبي والتظلم الجوازي، ولم يأخذ بإدعاء الإدارة أنه كان على المدعي أن يتظلم ابتداءً من القرار الصادر بفصله أمام لجنة التظلمات، عملاً بنظام الخدمة المدنية رقم (705) لسنة 1998 الخاص بتظلمات الموظفين، فقد اعتبر القاضي ”... أن لجوء المدعي لسلك الطريق المنصوص عليه بنظام الخدمة المدنية، طريق جوازي إن شاء سلكه وإن لم يشأ لا ضرار عليه...“.

19 انظر في هذا الموضوع مؤلفنا - القضاء الإداري وتطبيقاته في مملكة البحرين، مرجع سابق، ص 44-45.

وأخيراً، وبعد هذا العرض الموجز لبعض المنازعات الإدارية التي شهدتها ساحة القضاء البحريني، قبل صدور قانون تنظيم السلطة القضائية النافذ، وبعد صدوره والذي حاولنا من خلاله التأكيد على وجود للقضاء الإداري بمعناه الموضوعي في القضاء البحريني الواحد من خلال ممارسة القاضي العادي، مهمة القاضي الإداري عند فصله في المنازعة الإدارية، سنحاول إجراء بعض التقييم بما يتناسب وحجم هذا البحث المتواضع لهذه الممارسة. وأعني بها ممارسة مهمة القضاء الإداري، في إطار القضاء العادي الواحد، مألها وما عليها. وهذا ما سنحاول تبيانه في خاتمة هذا البحث.



الخاتمة

رغم أن الظروف التاريخية التي مرت بها الدولة الفرنسية بعد الثورة عام 1789، كانت سبب نشأة القضاء الإداري وثنائية النظام القضائي، فإن أسباب أخرى، سياسية ودستورية، كانت وراء استقراره وديمومته، وبالتالي انتشاره خارج فرنسا.

فإن التطور الذي حصل في وظيفة الدولة المعاصرة، واتجاهها نحو سياسة التدخل، وما تقتضيه هذه السياسة من توسع سلطاتها العامة في مواجهة الأفراد، أنشأ قلقاً مشروعاً وتخوفاً من تجاوز السلطات العامة على الحقوق والحريات الفردية العامة، وهو الأمر الذي يتطلب حماية هذه الحقوق والحريات والتي بدت مهددة جراء اتساع السلطات العامة المتزايدة. وحيث إن دولة القانون لم تقم إلا من أجل حماية حقوق الأفراد وحرياتهم، من التجاوز عليها، وبشكل خاص من قبل السلطات العامة، كان لابد من إخضاع هذه السلطات إلى القانون، ومعاقبتها على عدم الامتثال له وتجاوزه، وهو ما يعبر عنه الفقه القانوني بمبدأ المشروعية.



وحيث إن تجاوز الفرد على فرد مثله يساويه في مركزه القانوني، يختلف عن تجاوز الإدارة على الأفراد، لاختلاف مراكزهما القانونية، حيث تكون الإدارة في مركز أقوى من خلال ما تتمتع به من امتيازات وسلطات، فإن طبيعة المنازعة الناشئة عن التجاوز ستختلف هي الأخرى، وهو الأمر الذي يقتضي بالضرورة اختلاف نوعية القضاء والقواعد القانونية التي ستطبق على المنازعة، ولن يكون هذا، إلا بوجود قضاء خاص وقضاة مؤهلين، لكل طائفة من طوائف الخصومات.

لقد أصبحت مسألة تخصص القضاء والقضاة، مبدأً أساسياً يحكم أمر ترتيب المحاكم وتأهيل القضاة في أنظمة الدول القضائية. وهذا المبدأ، قد يتبناه المشرع، أو تفرضه طبيعة المنازعة.

فقوانين تنظيم السلطة القضائية تتولى ترتيب المحاكم وتنظيمها وتحديد ولايتها واختصاصاتها،²⁰ كما أن الطبيعة القانونية الخاصة للخصومة، تفرض هي الأخرى، تغييرات في النظام القضائي، كما حصل في النظام القضائي البحريني، باستحداث الدائرة الإدارية في المحكمة الكبرى المدنية، وجعلها مختصة بالفصل في المنازعات الناشئة بين الأفراد والحكومة. أو

20 يتولى قانون تنظيم السلطة القضائية البحريني رقم (٤٢) لسنة (٢٠٠٢) على سبيل المثال، ترتيب وتنظيم وولاية المحاكم. المواد من ٦ إلى ٢٥، من الباب الثاني، من القانون.

كما حصل في النظام القضائي الإنكليزي، من استحداث محاكم متخصصة، ذات طبيعة إدارية، تختص كل منها بنوع معين من المنازعات القانونية، كمحكمة الصناعة، ومحكمة براءة الاختراع، ومحكمة الإيجارات، ومحكمة المدارس الخاصة... الخ، ولا تعد هذه المحاكم جزءاً من محكمة الشريعة العامة، ولا هيكلًا موازيًا لها.²¹

أما فيما يتعلق بتخصص القضاة، فإن الأنظمة القضائية حريصة في سعيها نحو تأهيل قضاة وإعدادهم لتخصصات قضائية محددة. سواء بفتح الدورات القضائية المتخصصة، للقضاة الموجودين في الكادر القضائي، أو من خلال التأهيل الابتدائي للمرشحين لمنصب قاضي في المعاهد المتخصصة.²² هذا في أنظمة القضاء الواحد، أما ما يحصل في أغلب أنظمة القضاء المزدوج، فإن تأهيل القاضي الإداري يختلف تماما عن تأهيل القاضي العادي،²³ بسبب الاستقلال الذي يتمتع به كل من القضائيين العادي والإداري.

وبعد هذا العرض حول أهمية التخصص في القضاء والقضاة، فإن لنا، بخصوص التجربة البحرينية، بعض الملاحظات والاقتراحات، نعتقد أنها تساعد في تطوير وظيفة القضاء الإداري البحريني، خاصة، في أجواء الانفتاح والديمقراطية، في العمل السياسي، وما نتج عنها من شفافية في عمل السلطات العامة. فإذا كان القضاء البحريني قد عرف مخاصمة الأفراد للإدارة قبل المشروع الإصلاحية لجلالة الملك، فإن هذه المخاصمة قد توسعت، وتنوعت، نتيجة لأجواء الحرية التي بات يتفلسها المواطن في البحرين بعد هذا المشروع.

لقد شهد القضاء البحريني منذ المشروع الإصلاحية كثرة وتنوعا في منازعات الأفراد مع الحكومة، وهو ما حدا بالمجلس القضائي الأعلى إلى إنشاء الدائرة الإدارية في المحكمة الكبرى المدنية، وأن يخصص لها يوم واحد من أيام العمل القضائي الأسبوعي.

أما بشأن ما نود إبداءه من ملاحظات واقتراحات، فإنها تنطلق أساسا من محاولة الإجابة على التساؤلات الآتية:

21 في تفصيل الموضوع، انظر: د. عصام عبدالوهاب البرزنجي - السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، القاهرة، ١٩٧١، ص ١٢٤. أيضا، مؤلفنا - الرقابة على أعمال الإدارة - مرجع سابق، ص ٨٧.

22 في لقاء مع الدكتور ضاري خليل محمود، عميد المعهد القضائي العراقي من عام ١٩٨٨ إلى عام ١٩٩٦، أخبرني أن طلبة المعهد يتوزعون دراسيا إضافة إلى الاختصاص القضائي العام حسب الاختصاصات القضائية التي يحتاجها القضاء العراقي، مدني، تجاري، شرعي، إداري، جنائي، أجري اللقاء في ٢٩/١٠/٢٠٠٨.

23 د. ماجد راغب الحلو - القضاء الإداري - دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٩، ص ٢٩ وما بعدها. كذلك، مؤلفنا: القضاء الإداري وتطبيقاته في مملكة البحرين، مرجع سابق، ص ١١٢-١١٣.



- هل تستوعب الدائرة الإدارية الأعداد الكثيرة من المنازعات التي يثيرها الأفراد ضد الإدارة، وبالشكل الذي تستطيع الفصل فيها بالسرعة التي تقتضيها مبادئ استقرار المراكز القانونية الناشئة عن أعمال الإدارة؟

- هل مارس القاضي العادي في الدائرة الإدارية، دور القاضي الإداري عند فصله في هذه المنازعات؟

فيما يتعلق بالتساؤل الأول، فإن الواقع يشير إلى تراكم المنازعات الإدارية في الدائرة الإدارية، نتيجة لعدم تفرغ القضاة لهذه المنازعات، الأمر الذي يسبب تأخراً في الفصل فيها، خلافاً لما تقتضيه طبيعة الخصومة الإدارية من سرعة في الحسم، احتراماً لاستقرار المراكز القانونية الناشئة عن أعمال الإدارة.

أما بشأن التساؤل الآخر، حول ممارسة القاضي العادي لوظيفة القاضي الإداري، وهل يأخذ هذا القاضي (دائماً) بقواعد القانون العام التي استقر القضاء الإداري على الأخذ بها، عند فصله في المنازعة الإدارية؟ فإن الواقع يشير - من خلال كم كبير من القضايا إلى أنه يأخذ بها أحيانا كثيرة، ويتجاهلها في بعض الأحيان، وحتى عندما يأخذ بها، فهو لا يفهم كل القضايا بشكل مختلف عن مفهوما الحقيقي. ومن بعض الأمثلة على هذا،²⁴ أن القاضي العادي، وفي قضايا متعدد يخلط بين عيبي السبب والغاية، أو أن يعتبر الإجراء التصحيحي اللاحق للقرار المعيب بعيد الشكل من قبل الإدارة، صحيحاً، خلافاً للمبادئ العامة في هذا الموضوع، أو أنه لا يكتفي بإلغاء القرار غير المشروع، بل يطلب من الإدارة أن تقوم بعمل أو أن تمتنع عن عمل لمصلحة المدعي ... الخ. وأمثلة كثيرة أخرى لا محل لعرضها في هذه الخاتمة.²⁵

ونرى أن سبب الأخطاء الناشئة عن الخطأ في فهم القاعدة القانونية الإدارية، يعود إلى عدم تخصص القاضي، فكل قضاء تخصصه، لذلك فإذا كان القاضي العادي مشكوراً لتصديه

24 أود هنا أن أشيد أولاً بالدور الكبير الذي قام به القاضي العادي البحريني في وظيفة القضاء الإداري، فهو قد مارس هذه المهمة كما يمارسها القاضي الإداري، في أكثر المنازعات التي حكم فيها. وما هذه الأمثلة التي نوردتها إلا نزر يسير، نرى أن القاضي قد أخطأ في الحكم فيها، وهو ما يدعونا إلى المطالبة بالتخصص من أجل تفادي هذه الأخطاء.

25 انظر على سبيل المثال، حكم المحكمة الكبرى المدنية - الغرفة الثانية - الدعوى رقم ١٩٥ لسنة ١٩٩٩، مؤلفنا - القضاء الإداري وتطبيقاته في مملكة البحرين، مرجع سابق، ص ١٠١.

منازعات لا تدخل في اختصاصه، وبالتالي فهو معذور إذا حدثت أخطاء في فهم القاعدة القانونية الإدارية أو في تطبيقها.

لذلك، ومن أجل تفادي تراكم المنازعات الإدارية في الدائرة الإدارية، والتأخر في حسمها. ومن أجل تفادي الأخطاء الموضوعية في الأحكام الصادرة عن هذه الدائرة، فإننا نقترح بعض الحلول، لعلها تساهم، مع ما يجب أن يتقدم به أصحاب الخبرة التطبيقية في الموضوع، في حل مسألة التراكم والتأخير وعدم الاختصاص. وسأحاول عرض ما أراه من حلول بشكل متدرج وعلى خطوات، كما يأتي:

1. توسيع الدائرة الإدارية من حيث عدد القضاة ومن حيث الأيام التي تعمل فيها الدائرة وبالشكل الذي يتناسب وحجم المنازعات التي تنظرها.
2. إعداد قضاة متخصصين في المنازعات الإدارية للعمل في هذه الدائرة.
3. إنشاء دائرة إدارية في محكمة الاستئناف العليا المدنية، لأنها محكمة موضوع، وينطبق عليها ما ينطبق على المحكمة الكبرى المدنية.
4. إنشاء دائرة إدارية في محكمة التمييز، بسبب اختلاف القواعد القانونية المطبقة على المنازعات الإدارية
5. تشكيل محكمة مختصة في المنازعات الإدارية، على غرار محكمة القضاء الإداري في العراق، أو محكمة العدل العليا الأردنية، تنتمي إلى نفس الهيكل القضائي الواحد، مع تمتعها باستقلال موضوعي للفصل في كافة أنواع المنازعات الإدارية، وتستأنف أحكامها أمام محكمة الاستئناف العليا المدنية، بدائرة إدارية، وتميز أمام محكمة التمييز، بدائرة إدارية أيضا.



مصادر البحث

المصادر باللغة العربية

1. د. سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية
2. د. سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الإداري
3. د. عصام عبدالوهاب البرزنجي: السلطة التقديرية للأوراق والرقابة القضائية
4. د. فاروق أحمد خماس، الرقابة على أعمال الإدارة
5. د. فاروق أحمد خماس، القضاء الإداري وتطبيقاته في مملكة البحرين
6. د. ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري

المصادر باللغة الفرنسية

1. TIXIER Gilbert: Le contrôle des décisions administratives par les tribunaux judiciaires en angleterre
2. VILLY.D: Petites histoire. des grades doctrines économiques.
3. TORTIN Yvonne: Le contrôle de L'administration en Grande Bretagne

القوانين:

1. دستور مملكة البحرين المعدل لعام (2002)
2. المرسوم بقانون رقم (42) لسنة (2000) بشأن تنظيم السلطة القضائية
3. المرسوم بقانون رقم (13) لسنة 1971، بشأن تنظيم السلطة القضائية

قرارات وأحكام

1. القرار رقم (3) لسنة 2003، الخاص بإنشاء الدائرة الإدارية
2. أحكام قضائية كثيرة، منها ما هو منشور في مجلة (المختار من الأحكام الصادرة في قضايا جهات الإدارة)، ومنها ما حصل عليها الباحث

