دور القضاء الإداري في حماية الثقة المشروعة

The role of the administrative judiciary in protecting legitimate trust

د/ علي مجيد العكيلي*
الجامعة المستنصرية –العراق-
dralimajeed82@gmail.com

د/ هبة قاسم عليوي
الجامعة المستنصرية –العراق-
dralimajeed82@gmail.com

تاريخ الاستلام: 2021/12/05 تاريخ القبول للنشر: 2022/05/10 تاريخ النشر: 2022/05/30

ملخص:

للقضاء الإداري دور بارز في حماية المراكز القانونية للأفراد وحقوقهم المكتسبة بسبب التغييرات المفاجئة التي تهدد حقوق الإفراد وتخالف توقعاتهم المشروعة من خلال إلغاء تلك القرارات الإدارية المخالفة لمبدأ المشروعية تحقيقاً للأمن القانوني الذي يعد أهم الأسس التي تقوم عليها بناء الدولة القانونية واحترام حقوق الإفراد وحرياتهم وعدم التعدي عليها بأي وسيلة كانت.

الكلمات المفتاحيّة: القضاء الإداري، الثقة المشروعة، تطبيقات القضاء الإداري.

Abstract:

The role of the administrative judiciary is prominent in protecting individuals' legal positions and their acquired rights due to sudden changes that threaten individuals' rights and violate their legitimate expectations by canceling administrative decisions that violate the principle of legality in order to achieve legal security, which is the most important foundation upon which the legal state is built, respecting individuals' rights and freedoms and not infringing upon them. By any means..

***key words**: administrative judiciary, legitimate trust, administrative judiciary applications.*

* المؤلف المراسل

مقدّمة:

إن فكرة البحث التوقع المشروع أو الثقة المشروعة تهدف إلى استقرار المراكز القانونية للإفراد، وحماية حقوقهم المكتسبة، من خلال جودة ومعيارية القانون ومدى استقراره، فالثقة المشروعة ملازمة لمبدأ الأمن القانوني وهناك من يرى أنها صورة من صوره، وبمقتضاها يلتزم المشرع بعدم مفاجئة أو مباغتة الإفراد أو هدم توقعاتهم المشروعة، كون الثقة المشروعة ضرورة في دولة القانون.

أهمية البحث:

تكمن أهمية البحث بأنّ الثقة المشروعة تعد ضمانة لحقوق الإفراد من جهة والدولة من جهة أخرى، إذ لا يمكن للفرد الحصول على حقوقه المشروعة إلا في ظل منظومة قانونية ثابتة ومستقرة في جميع المجالات، فوجود نوع من الثبات في العلاقات القانونية، يؤدي إلى استقرار المراكز القانونية ويعمل على إشاعة السكينة والطمأنينة.

هدف البحث:

يهدف البحث حول دور القاضي الإداري في حمايةِ الثقة المشروعة واستبعاد الخطر في هدم تلك الثقة من التغير المفاجئ من قبل الإدارة كون القضاء الإداري يوفر حماية قانونية لحقوق الإفراد في مراكزهم وحقوقهم المكتسبة.

خطة البحث:

سيتم تقسيم هذا البحث على مقدمة وثلاث مطالب، سنتناول الأول منها التعريف بالثقة المشروعة، أما الثاني فسيكون حول ضمانات حماية القضاء الإداري، فيما ينصرف الثالث على تطبيقات القضاء الإداري في حماية الثقة المشروعة ثم ننهي بحثنا بخاتمة نبين فيها أهم النتائج والمقترحات التي توصلنا إليها.

المطلب الأول: التعريف بالثقة المشروعة – التوقع المشروع

تعد الثقة المشروعة أو التوقع المشروع بالنسبة للإفراد من الأفكار الحديثة في القوانين الأوربية [1] كما تعد هذه الفكرة – الثقة المشروعة- صورة من صور الأمن القانوني الذي يعد من أهم الأسس التي تقوم عليها بناء الدولة القانونية فان الثقة المشروعة تعني التزام السلطات العامة في الدولة بتحقيق الاستقرار والطمأنينة جراء التصرفات التي تقوم بها وخلاف ذلك من شأنه إن يؤدي إلى زعزعة الثقة والطمأنينة لدى الإفراد جراء إي تصرف بطريقة فجائية مباغته تصطدم مع

التوقعات المشروعة للأفراد . عليه ولأهمية هذا الموضوع سوف نبين مفهوم الثقة المشروعة وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول: مفهوم الثقة المشروعة

من الطبيعي قبل الولوج في بيان مفهوم الثقة المشروعة، يجدر بنا تسليط الضوء على تعريفها في اللغة والاصطلاح وعلى النحو الآتي:

أولا: المدلول اللغوي للثقة المشروعة – التوقع المشروع –

التوقع المشروع مصطلح مركب من مفردتين هما: التوقع والمشروع، فالتوقع في اللغة بمعنى أصلها الجذر وقع، التوقيع تعني في اللغة تنظر الأمر فيقال توقعت مجيئه ونظرته، وتوقع الشيء واستوقعه أي تنتظره وتخوفه. أما كلمة المشروع في اللغة فهي من الشروع، وهي كالميسور بمعنى اليسر[2].

ثانياً: المدلول الاصطلاحي للثقة المشروعة – التوقع المشروع

تعرف الثقة المشروعة بأنها: "التزام الدولة بعدم مباغته الإفراد أو مفاجئتهم بما تصدره من قوانين أو قرارات تنظيمية تخالف توقعاتهم المشروعة والمبنية على أسس موضوعية مستمدة من الأنظمة القائمة التي تتبناها سلطات الدولة".

ويعرفها آخرون بأنها: "حماية الإفراد من الأثر المباشر للتعديل الوارد على النصوص القانونية الإدارية بدون سابق إنذار"[3] كما عرفت أيضا بأنها: "القواعد العامة المجردة التي تصدر عن السلطات التشريعية بصورة قوانين أو عن السلطة التنفيذية بصورة لوائح إدارية يجب ألا تصدر بطريقة فجائية مباغته، تصطدم مع التوقعات المشروعة للإفراد، والمبنية على أسس موضوعية مستمدة من الأنظمة القائمة على هدى من السياسات الرسمية المعلنة من جانب السلطات العامة أو الوعود والتأكيدات الصادرة عنها"[4].

من خلال هذه التعريفات يمكن لنا تعريف الثقة المشروعة بأنها " فكرة تؤمن للإفراد تحقيق تطلعاتهم وأهدافهم المبنية في ظل معرفتهم المسبقة بما هو مشروع وما هو ممنوع في القانون النافذ".

الفرع الثاني: أساس تطبيق الثقة المشروعة

الواقع ان الثقة المشروعة أو التوقع المشروع تقوم على أسس أو شروط معينة حتى تكون الثقة مشروعة لدى الإفراد وهذه الأسس أو الشروط التي تطبق من خلال بعض التصرفات التي تصدر من السلطات العامة تكون على النحو الأتي:

أولا: وجود تصرف إداري مسبق للثقة المشروعة

أي إن تكون هنالك تصرف صادر من جهة إدارية مسبقاً، قاد لحصول الفرد على مصلحة معينة أو مركز معين، ينشئ توقعاً لدى الفرد بما يتضمنه من معطيات مستقبلية، إي قاعدة تؤسس عليها الثقة ليكون توقعاً مشروعاً.

فإن القاضي الإداري عندما يقوم بحماية الثقة المشروعة في هذه الحالة يقوم بتقديم المصلحة الخاصة التي تحمل توقعات الإفراد على المصلحة العامة فإذا كان المشرع له حق في إصدار نصوص قانونية متعلقة بالمصلحة العامة فانه يجب في الوقت نفسه احترام المصلحة الخاصة التي فيها حقوق مكتسبة لذلك فان التوقعات المشروعة تعد احد العناصر الأساسية المكونة لمعيار المعاملة العدالة المنصفة ويتمثل الهدف الأساس لهذا المفهوم في حماية الثقة التي تولدت لدى الإفراد في الأنظمة القائمة في مواجهة إي مسلك تشريعي أو إداري يشكل إحباطا للثقة المشروعة[5].

ثانياً: المخالفة الصريحة للثقة المشروعة

لا شك إن المشرع عندما يضع القوانين يحافظ على استمرار المراكز القانونية وقيام الثقة في العلاقات القانونية ، والقدرة على توقع الأمور مسبقاً ورسم وتخطيط العلاقات المستقبلية [6] بمعنى احترام التوقعات المشروعة للإفراد والمبنية على القواعد والأنظمة القانونية السارية المفعول بما يجعلهم يطمئنون إلى نتيجة إعمالهم وتصرفاتهم مع ما يرتبط بهذا الأمر من استقرار في العلاقات، فمن غير العادل ان تتصرف الإدارة على نحو يولد توقعاً مشروعاً لدى الإفراد بناء على تصرف الإدارة الواضح والمشروع ، ثم تقدم الإدارة على العمل بخلاف ذلك التوقع دون أسباب معتبره[7]. ويعد ذلك مخالفة صريحة للثقة المشروعة ، والذي يعتبر احد الأسس لتطبيق هذه

الفكرة ، لان احترام الثقة المشروعة ذات قيمة دستورية ، لذلك عندما تقوم الإدارة باحترام الثقة المشروعة يضمن لها كسب ثقة الإفراد الذي ينضمون أوضاعهم وفق ما تضعه الإدارة من تنظيم ، فاحترام مبدأ التوقع المشروع يعزز الثقة بالإدارة ويحافظ على العلاقة الوثيقة بينها وبين الإفراد ، فان أي تصرف من طرف الإدارة بالتركيز على التصرف الإداري السابق للتوقع ، فلا بد ان يترجم التوقع في شكل سلوك خارجي لان هدف الثقة المشروعة والمبنية على أسس موضوعية مستمدة من الأنظمة القائمة التي تتبناها سلطات الدولة.

ما تجدر الإشارة إليه إن مجلس الدولة الفرنسي قد قضى حكمه بقضية (KPMG Ste) بوجوب قيام السلطات اللائحية باتخاذ الإجراءات والإحكام الانتقالية الضرورية إذا ما كان من شان القواعد الجديدة التي قررتها، إن تعتدي أو تمس بالمراكز التعاقدية النافذة والمبرمة وفق القانون، تجنباً للانتقال الفجائي والإضرار بالحقوق القائمة، وقد أسس حكم مجلس الدولة الفرنسي سابق الذكر مبدأ احترام الأوضاع القائمة، وعدم جواز إصدار الإجراءات التشريعية أو الإدارية المفاجئة واشتراط لتحقيق حالة الخرق للأوضاع المستقرة وفق القانون القديم توافر عنصرين:

أولاً: يتمثل في فجائية التغير الماس بالاستقرار أو بالثقة الواجبة

ثانياً: يتمثل باختلال التوازن بين المصالح المعتبرة، وعلى صاحب الشأن إثبات التدخل الفجائي بأسلوب إداري أو بتعديلات نصية قد أثرت سلبياً على مركزه القانوني في صورة لم يكن له يتوقعها في ظل السلوك السابق للمشرع والإدارة[8] لان الثقة المشروعة لا يمكن إن تطبق إلا بمراعاة المركز العراقي لذوي الشأن، خصوصاً فيما يتعلق بموقفهم مثل حسن النية والتعهدات أو الالتزامات التي ارتبطوا بها[9].

يتضح مما تقدم إن الإدارة يجب ألا تخالف الثقة المشروعة للإفراد دون علم مسبق وإلا اعتبر أي تصرف مفاجئ هو مخالفة صريحة للثقة المشروعة التي اكتسبها الإفراد في ظل القوانين التي منحتهم حقوق والتزامات ولا يجوز التغير المفاجئ لتلك الحقوق

ثالثاً: التصرف المفاجئ للإدارة

إن التوقع المشروع يهدف إلى حماية الثقة التي تعتبر حقاً للمخاطبين بالقواعد القانونية والقرارات الصادرة من الدولة، تتمثل هذه الثقة في الثبات – ولو لبعض الوقت – للمراكز التي تكونت استناداً إلى هذه القواعد أو تلك القرارات.

لكن في بعض الأحيان يكون للإدارة تصرف مفاجئ يصدر عنها يكون مخالف لما كان صاحب التوقع المشروع ينتظره ، والذي يأخذ شكل إلغاء أو تعديل قانون أو لائحة أو عدول في إحكام القضاء الدستوري ، كل هذه الإشكال تؤدي إلى تصرف مفاجئ ومباغت للإفراد ، وثم تؤدي إلى انتهاك حقوقهم المشروعة ، لان مبدأ الثقة في القواعد القانونية بالمعنى الضيق ، أي الاستقرار القانوني الذي يستلزم اليقين والثقة في القواعد القانونية، كما تقتضي الوضوح والتجديد للقواعد القانونية وقرارات السلطات العامة ، مما يعني توافر الجودة في هذه القواعد والقرارات على نحو لا يخل بتوقعات وثقة المخاطبين بها[10].

المطلب الثاني: ضمانات حماية القضاء الاداري

يعتبر القضاء الاداري الإلية التي تقوم بحماية حقوق الإفراد وتؤمن على مراكزهم القانونية وحقوقهم المكتسبة، الذي في بعض الأحيان تتعرض إلى انتهاك أو مباغته في التصرف من قبل الإدارة أو يصدر تصرف غير مشروع، فيلجأ الإفراد إلى القضاء الإداري للطعن في القرار غير المشروع، من خلال وسائل عدة حتى يضمن الإفراد حقه دون المساس به من قبل الإدارة ومن خلال ذلك يقوم القضاء الإداري في بيان ومطابقة مدى مشروعية هذه القرارات التي صدرت بحق الإفراد من خلال دعوى تقام ضد الإدارة من قبل الإفراد لذلك ولأهمية هذا الموضوع سوف نقسم هذا المطلب على النحو الأتي:

الفرع الأول: مبدأ المشروعية

مبدأ المشروعية يعني خضوع إرادة الحاكم مثل المحكوم لقواعد القانون ومن ثم لا يكفي إن يخضع الإفراد وحدهم للقانون في علاقاتهم الخاصة، بل من الضروري إن تخضع له أيضا السلطات العامة في الدولة [11] بمعنى خضوع الدولة للقانون في كل صور نشاطها ومختلف التصرفات والإعمال التي تصدر عنها، وذلك بالنسبة لجميع السلطات فيها تشريعية وتنفيذية، فجميع السلطات في الدولة يجب إن تخضع لحكم القانون عند مباشرتها للاختصاصات المخولة لها[12].

فإن تقرير هذا المبدأ هو ما يعرف مبدأ المشروعية إنما يكفل حماية جدية للإفراد في مواجهة السلطات العامة، وذلك إذ يحقق قدر امن من التوازن بين هذه السلطات ومفهومات الحريات العامة للمواطنين، حيث يكون هؤلاء بمقتضاه في مأمن من إن تعتدي عليهم الهيئات الحاكمة على خلاف ما قرره القانون[13].

لذلك وبمقتضى مبدأ المشروعية إن إعمال الهيئات العامة وقراراتها الملزمة لا تكون صحيحة ولا منتجة لأثارها القانونية، كما لا تكون ملزمة للإفراد المخاطبين بها، إلا بقدر مطابقتها لقواعد

القانون العليا التي تحكمها، بحيث متى ما صدرت بالمخالفة لهذه القواعد، فإنها تكون غير مشروعة ويكون من حق الإفراد ذوي المصلحة طلب إلغائها والتعويض عنها إمام المحكمة المختصة[14] يرى أحد الفقه إن مبدأ المشروعية في معناه العام، لا يعني أكثر من سيادة حكم القانون. ويرى آخرون[15] إن المشروعية هي إن يخضع الحكام جمعياً للقانون، بحيث لا تكون إعمالهم ولا قراراتهم صحيحة قانوناً ولا ملزمة للإفراد إلا بقدر التزامها بحدود الإطار القانوني الذي تعيش الجماعة في ظله كما يرى العلامة (ديكي) إن المشروعية تتحدد في عدم استطاعة أية سلطة في دولة قانونية اتخاذ قرار فردي إلا ضمن الحدود التي يرسمها نص ذو بعد عام اي قانون بالمعنى المادي[16].

لذلك يعتبر مبدأ المشروعية أساس لعمل القضاء الإداري، فان الإدارة إذا أصدرت قرار مخالف لقواعد المشروعية، يجوز لذوي الشأن الطعن إمام القضاء الإداري بهذا القرار، ومن ثم يقوم القضاء الإداري بإلغائه، لعدم مشروعيته، وذلك لحماية حقوق الإفراد، لان القاعدة المستقرة في القضاء الإداري، إي إن القرار الإداري الذي يكتسب الحصانة، هو الذي يصدر مطابقاً للقانون وفي حدود السلطة التقديرية للإدارة[17].

فلتحقيق فكرة التوقع المشروع والمتمثل في المحافظة على استقرار المراكز القانونية للإفراد وقيام الثقة في العلاقات القانونية والقدرة على توقع الأمور مسبقاً وتخطيط العلاقات المستقبلية ، فكان لا بد من وجود إدارة سليمة تحرص على تنفيذ القوانين ، بهدف تحقيق الغاية من وجودها أو قبل ذلك وجود هيئة تتبع نصوص قانونية تتماشى مع متطلبات المجتمع ، فالقانون أداة أساسية لتنظيم العلاقات بين الإفراد والمجتمع ، فلا بد إن يكون إي نظام قانوني محققاً للاستقرار والانضباط في كافة المجالات ، سواء كانت المراكز القانونية أو الإعمال المادية والقانونية ، لذلك فان مبدأ المشروعية يعد شرطاً أساسيا واحد اقوى الركائز لتحقيق التوقع المشروع أو الثقة المشروعة وفي كافة المجالات يتطلب التوقع المشروع احترام الدولة للقانون أولا باعتبارها الطرف الأقوى في العلاقات القانونية، فلا يمكن لها إن تطلب من الإفراد احترام القاعدة القانونية مالم تكن هي في ذاتها تحترمها وتسهر على احترامها وتعمل تحقيق الغاية من وجودها بتحقيق المساواة بين الإفراد وتحافظ على المراكز القانونية للإفراد[18].

لذلك ارتبط مبدأ المشروعية بفكرة الثقة المشروعية من حيث ضرورة إن تكون القواعد المتمثلة للمشروعية لأي عمل قانوني واضحة ومفهومة بالنسبة للمواطنين وتتسم بالاستقرار وغير خاضعة في الوقت ذاته لتغييرات متكررة وغير متوقعة[19].

فمبدأ المشروعية يشمل إعمال الإدارة المادية مثلما يشمل إعمالها القانونية مثلاً هدم أحد المباني المملوكة للأفراد دون إصدار قرار بنزع ملكية المبنى للمنفعة العامة، وطبعاً للإجراءات القانونية المقررة [20] لذلك فان مفاجئة الإفراد دون معرفتهم بالقرار أو القانون، هو مخالفة لمبدأ المشروعية تأسيسا على ذلك يمكن القول بان مخالفة مبدأ المشروعة من قبل الإدارة جزائه بطلان التصرف الإداري من قبل القضاء.

الفرع الثاني: دعوى الإلغاء

بعد إن بينا إن مبدأ المشروعية يملي على الإدارة العاملة الخضوع للقانون بمعنى إن على السلطة الإدارية إذا ما قامت بممارسة نشاط معين، إن تعمل في دائرة القانون، وكان عليها واجب احترام القواعد القانونية تبعاً لمبدأ تدرجها [21] لذلك فان دعوى الإلغاء، هي دعوى قضائية ترفع إلى القضاء بخصوص قرار إداري صدر بخلاف ما يقضي به القانون، وتسمى أيضا دعوى تجاوز السلطة، وتعد من أهم وسائل حماية المشروعية.

كما يعتبر البعض إن دعوى الإلغاء دعوى موضوعية أو عينية تقوم على مخاصمة القرار الإداري غير المشروع، وهي موجهة ضد القرار الإداري، ويتعين لقبول الدعوى إن يكون القرار قائماً ومنتجا لأثاره عند إقامة الدعوى[22].

فإن التزام الإدارة بمبدأ المشروعية هو إن تأتي جميع تصرفاتها متوافقة مع قواعد المشروعية[23] لان دعوى الإلغاء وسيلة قانونية وقضائية فعالة لتحريك وتطبيق عملية الرقابة القضائية على إعمال الدولة والإدارة العامة لتحقيق حماية فكرة الدولة القانونية ومبدأ المشروعية والنظام القانوني لحقوق وحريات الإنسان، حيث إن الإدارة هي الجانب القوي في العلاقات القانونية التي تجمعها في الإفراد فقد خول القانون للإفراد سلطة اللجوء إلى القضاء في حال عدم التزام الإدارة فيما تصدره من إعمال قانونية مخالفة لمبدأ المشروعية لان لا قيمة للقانون دون تطبيقه ولا قيمة لمقررات القضاء بدون تنفيذها، ولا قيمة لمبدأ المشروعية في الدولة مالم تعترف بمبدأ أخر مضمونه احترام حجية الشيء المقضي فيه وضرورة تنفيذه.

جدير بالذكر إن فرنسا تعتبر أول من طبق قضاء الإلغاء وكان مجلس الدولة صاحب الولاية العامة بنظر الدعاوى الإدارية منذ عام 1872 واعتبر إن دعوى الإلغاء لا يمكن إن تشمل إلا على طلب إلغاء القرار غير المشروع دون إن يكون للمدعي حق طلب التعويض بمناسبة دعوى الإلغاء.

إما في مصر فإن دعوى الإلغاء ظهرت بنشوء مجلس الدولة بمقتضى القانون رقم (112) لسنة 1946 وكانت محكمة القضاء الإداري تختص دون غيرها في الفصل في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة. وفي العراق، فقد كانت دعوى الإلغاء نشوء القضاء الإداري بمقتضى القانون رقم (106) لسنة 1989.

لذلك وبموجب الصلاحيات تكون سلطة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء محددة تنحصر في التحقق من صحة ومشروعية القرار الإداري ومدى موافقته للقانون فإذا رفع احد الإفراد إلى القضاء الإداري طلب إلغاء قرار إداري فان هذه الدعوى تخول القاضي فحص مشروعية القرار الإداري، فإذا تبين مخالفته للقانون حكم بإلغائه ، ولكن دون إن يمتد حكمه إلى أكثر من ذلك[24] فان القضاء الإداري يعتبر عنصراً حاسماً في حل المنازعات ، وهو جزء أساس من فكرة الثقة المشروعة ، فلا يمكن إن ننفي تكريس هذه الفكرة في القضاء خاصة القضاء الإداري والذي بدوره يلغي القرارات الصادرة من السلطات الإدارية ،لمساسه بالحقوق المكتسبة .فالقضاء الإداري يعد سلطة مستقلة عن الإدارة لا سلطان عليه لغير القانون ، وفي ظله يتحقق الإفراد على الحيدة والنزاهة والاستقلال . لذلك يعتبر القضاء الإداري ضمانة حقيقية لحقوق الإفراد، ويتم ذلك بناء على إلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون والتي سببت إضرارا للإفراد[25].

لذلك يرى البعض، أن القرار الإداري عندما يصدر من الجهة الإدارية متوافقا مع مبدأ المشروعية، فلا يجوز سحبه أو إلغائه ما دام يرتب حقوقاً او مراكز قانونية للإفراد، فالقاعدة المستقرة في القضاء الإداري، إن القرار الإداري الذي يكتسب الحصانة، هو الذي يصدر مطابقاً للقانون. فالقاعدة العامة هي انه لا يجوز إلغاء القرارات الإدارية السليمة والمنشئة لمراكز قانونية والمكتسبة لحقوق، إما عن القرارات الإدارية غير المشروعة، فعلى السلطة الإدارية سحبها خلال الميعاد المقرر قانوناً، إما إذا تم سحبها بعد فوات الميعاد فيعد تعارضاً مع فكرة التوقع المشروع كما إن فكرة التوقع المشروع تستخدمها بعض الدول اللاتينية بصفة رئيسية لتقييد سحب القرارات الإدارية الرسمية التي رتبت حقوقاً لأحد الأطراف الخاصة.

بالإضافة إلى ذلك فقد يحمي القانون التوقعات المشروعة من خلال اعترافه الواسع بالمسؤولية التقصيرية للدولة ، وعلى ذلك قضت المحكمة الإدارية بمدينة ستراسبورغ على الإدارة حيث تقوم بنشاطها بان تراعي إلا تسبب ضرراً جسيماً للغير ، يكون ناشئاً عن تعديل غير متوقع للقواعد التي تتخذها، أو السلوك الذي تتبناه ، ذلك إذا كانت الصفة الفجائية لهذا التغير لم يفرضها موضوع الإجراء أو الأهداف المبتغاة ، وانه كان يجوز للسلطات الإدارية إن تعدل التنظيم

اللائحي الذي اتخذته وفقاً لتطور أهدافها أو المراكز القانونية أو الواقعية التي تؤثر في تدخلها، فان هذه السلطات يجب إن تتخذ الإجراءات المناسبة ، حتى يكون لدى الأشخاص ذوي الشأن معلومات سابقة، أو تقرير فترة انتقالية ، حتى لا يأخذ التعديل المقترح في النفاذ بطريقة فورية.

وحتى لا يحدث هذا التعديل اثأر سلبية على ممارسة أنشطة مهنية أو حرية عامة. فإذا لم يحترم مبدأ الثقة العامة في وضوح وتوقع القواعد القانونية والنشاط الإداري، فان الإدارة تتحمل مسؤولية بسبب الضرر غير العادي الناشئ عن التعديل المفاجئ دون مبرر لهذه القواعد أو لهذا السلوك[26].

يتضح مما تقدم إن الإدارة حيث تصدر قراراً إداريا، يجب ان لا يخالف مبدأ المشروعية واحترام ثقة الإفراد وتوقعاتهم المشروعة، لأنه بغير ذلك سوف يزعزع الثقة لدى الإفراد، ومن ثم يلجئون إلى القضاء مطالبين بالإلغاء لما صدر بحقهم من ضرر بسبب الإدارة، ويجب مراعاة الاستقرار الواجب في المعاملات.

لذلك فقد أجاز القاضي في جميع النظم المقارنة إلغاء القرارات الإدارية سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة، بشرط إن تكون للمستقبل فقط، مع الاعتراف للكافة بالحقوق التي رتبت في الماضي وذلك لاعتبارات فكرة التوقع المشروع التي تتمثل في عدم المساس بالمراكز القانونية والحقوق المكتسبة التي رتبت على هذه القرارات في فترة سريانها.

لذلك شبه الفقيه (جيز) أثر القرار الإداري في الفترة السابقة على إلغائه بـ: (جرح ناتج عن سكين) إذ لا يمكن الادعاء بان هذا الجرح لم يحدث تأسيسا على ذلك يمكن القول بان القاضي الإداري، هو الجهة الوحيدة القادرة على مواجهة الإدارة العامة التي تتمتع بالامتيازات مقارنة بالفرد العادي، وذلك بإلغاء كافة القرارات الإدارية غير المشروعة من خلال دعوى الإلغاء لضمان حقوق الإفراد والحفاظ على مراكزهم القانونية.

الفرع الثالث: حجية الشيء المقتضي به

يصدر حكم إلغاء الإداري المخالف للمشروعية على حجية الشيء المقتضي به لذلك ورد في كتاب الصحاح بان حجية الشيء أو الأمر المقتضى " هو اعتبار الحكم الصادر في نزاع ما عنوان الحقيقة المطلقة ، بحيث لا يجوز طرح الأمر بصدد نفس النزاع بين الأطراف نفسها مرة أخرى إمام القضاء والحجية المطلقة للحكم هي اعتبار الحكم الصادر في النزاع حجة قبل الكافة ولو لم يكون ممثلين في الدعوى التي صدر فيها الحكم.

ومن ذلك الإحكام الصادرة بإلغاء القرارات الإدارية إما الحجية النسبية للحكم فهي اختصار إثر الحكم على إطراف النزاع الذي صدر فيه، بحيث لا يحتج به قبل غيرهم[27].

فإن الإحكام الصادرة بالإلغاء حجة على الكافة فحكم الإلغاء يسري على الجميع سواء أكانوا أطرافا في الدعوى أم لم يكونوا ، فيمتنع على من لم يكن طرفاً في الدعوى مخاصمة القرار الإداري الذي قضى بإلغائه، كما يستفيد من اثأر الإلغاء من كان طرفاً في دعوى الإلغاء ومن لم يكن طرفاً فيما يحكم إطلاق حجية حكم الإلغاء[28] ومن الشروط الواجب توفرها في القرار الإداري ليكتسب حجية الشيء المقضي به ، إن يكون ذلك القرار متمتعاً بصفة نهائية[29] وأيضا وحدة الخصوم والموضوع والسبب في الدعوى وتتقرر الحجية لمنطوق الحكم وأسبابه إذا ارتبطت بالمنطوق.

تتصل الحجية المطلقة بالنظام العام، فكل فرد يتمسك بها إمام المحاكم بأنواعها. لذلك فان القرار الإداري يتمتع بقوة قانونية تدفع الإدارة على الأخذ به لتحقيق الأهداف المنوط به[30] وهو حماية حقوق الإفراد، وهذا هدف القاضي الإداري لتحقيق اكبر ضمان لحقوق الإفراد من إعمال الإدارة غير المشروعة التي تؤدي إلى العصف بحقوقهم أو التعرض لمراكزهم القانونية، فإن حجية الشيء المقضي به تعد اكبر ضمانة للإفراد متى يتمكنوا من إعادة حقوقهم المشروعة من خلال القضاء الإداري، الذي بدوره يحقق الحماية في بطلان كل تصرف قانوني تجريه الإدارة على خلاف القانون.

المطلب الثالث: تطبيقات القضاء الإداري في حماية الثقة المشروعة

لا شك إن للقضاء الإداري دوراً بارزاً في حماية المراكز القانونية للإفراد وحقوقهم المكتسبة وذلك من خلال الطعن الذي يقدم من قبل الإفراد، بسبب التغيرات المفاجئة أو التعديلات التي تهدد حقوق الإفراد. لذلك فان دور القضاء في حماية حقوق الإفراد يعطي الثقة والطمأنينة للأشخاص، لان هدف القضاء هو حماية الثقة المشروعة في مختلف فروعها، ولم يقوم القضاء بهذا الدور الفعال إلا من خلال عدة مبادئ، وهي مبدأ المشروعية استقلال القضاء فان الأخير أداة فعالة في تحقيق الثقة المشروعة، مما يساهم بشكل مباشر في حماية حقوق الإفراد، ويعيش الكل تحت امن أنساني شامل محمي بقوة القانون، الذي لا يتجرأ إي شخص بالتعدي عليه[31] فإن فاعلية القضاء هي جزء أساسي من فكرة التوقع المشروع والقضاء بهذا المعنى هو الضامن النهائي لدولة القانون، لان فكرة التوقع المشروع من احد مقومات الدولة القانونية الحديثة القائمة على سيادة القانون، فالمبادئ التي يقوم عليها التوقع المشروع من حسن سير القضاء

وجودة إحكامه وسهولة الولوج إليه وحسن إدارته ، كل هذه المقومات تبعث الثقة في المؤسسة القضائية ومن تطبيقات القضاء الإداري قد اقر مجلس الدولة المصري في قسمي الفتوى والتشريع مبدأ أساسي في خصوص عدم مباغتة الأفراد بما لم يكن بإمكانهم إن يتحسبوا له إذ فتت "هذه العلاقة أثير بشأنها أمر الموازنة الشرعية والاستقرار. فالشرعية تتطلب تصحيح كل ما هو معيب بغض النظر عما مضى عليه من الزمن. بينما دواعي الاستقرار تقضي الاعتداد بما يصدر معيباً متى ما مضت مدة معينة حفاظاً على استقرار المراكز القانونية من الزعزعة، وان العامل هو ينخرط في خدمة احد مرافق الدولة نظير أجر، يعتمد بحسب الغالب الأعم على هذا الأجر، فإذا ما قامت جهة الإدارة بتسوية حالته على النحو، زاد في أجره بما ليس من حقه، ولم تقترن هذه التسوية بسعي غير مشروع منه أو ربما يدخل به الغش على الجهة الإدارية، فان دواعي الاستقرار التي ثقلت موازينها في القانوني الإداري، وقواعد العدالة التي تمثل شأناً عظيماً في فروع القانون عامة والقانون الإداري خاصة والمبادئ العامة التي تمليها ضرورات سير المرافق العامة، بما تقتضيه من رعاية عمال المرافق العامة وتأمينهم ضد المفاجآت التي تضطرب بها حياتهم، حتى ينخرطوا في خدمة المرافق امنين مطمئنين يعطون أفضل ما عندهم، فكل أولئك يقتضي القول بالا يسترد من العامل ما سبق صرفه إليه بغير وجه حق، أثر تسوية تبين خطؤها كلها أو في جزء منها على نحو ما سلف اختلالا بيانه، حتى لا تضطرب حياة هذا العامل ويختل أمر معيشته وأسرته شديداً دون أن يكون له شان بالخطأ الذي وقعت فيه جهة الإدارة ..."[32].

أما في العراق فان التطبيقات الخاصة بالقضاء الإداري لم تنص صراحة على فكرة التوقع المشروع أو الثقة المشروعة، لكن أشار مجلس الدولة في الكثير من القرارات التي صدرت عن الحقوق المكتسبة أو الأثر الرجعي للقرارات الإدارية التي تعد أحد صور التوقع المشروع ومن هذه القرارات، وقائع قضية تتلخص في كون المدعي يشغل وظيفة في إحدى الدرجات الخاصة، وقد أحيل إلى التقاعد بتاريخ 2004/6/7. وبعد ذلك التاريخ قامت الأمانة العامة لمجلس الوزراء في 2004/9/1 بإلغاء أمر إحالته على التقاعد، وتم تعيينه بوظيفة مستشار في إحدى الوزارات وبعد مضي أكثر من تسعة أشهر على مباشرته في وظيفته قامت الوزارة بإلغاء قرار تعيين المدعي وإحالته على التقاعد بأثر رجعي، وهذا الأمر يعني حرمان المدعي من الامتيازات التي قررها القانون بالنسبة للمتقاعدين من أصحاب الدرجات الخاصة بحسب الأمر 9 لسنة 2005 حيث إن القرار الإداري الصادر من الوزارة صدر بأثر رجعي ويجعل من إحالته على التقاعد سابق للأمر 9 لسنة 2005 ومس بحق اكتسبه الشخص وأصبح لديه مركز قانوني

ثابت[33]. ومن خلال ذلك فان المساس بالحقوق المكتسبة وصدور القرار بأثر رجعي، يعد مخالفة لمبدأ الثقة المشروعة، الذي يهدف إلى حماية الحقوق المكتسبة والاستقرار بالمراكز القانونية، وفي قرار أخر لمجلس الدولة اذ قضى بان العنوان الوظيفي للموظف حق مكتسب حيث ورد (لدى عطف النظر على الحكم المميز وجد انه صحيح وموافق للقانون. وذلك لكون المدعية المميز عليها سبق تسكينها في الدرجة الثالثة من سلم الرواتب سنة 2004 بعنوان مدير أقدم استناداً إلى عنوانها الوظيفي قبل التسكين وشهادة الدبلوم ومدة الخدمة، دون إن تتعرض أي جهة على هذا التسكين في حينه ولغاية 2008 بناء على طلب وزارة المالية، وحيث إن أمر سلطة الائتلاف المؤقت (المنحلة) لم يشرط الحصول على شهادة جامعية اولية للحصول على العنوان المذكور أنفا.

حيث إن قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008 لم ينص على إعادة تسكين الموظفين ولم ينص على سريان إحكامه بأثر رجعي وحيث إن كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء رقم (ق/2/9/161) في 2007/1/8 لا يمكن الاحتجاج به على هذه الحالة لكونه يتعلق بالمفصولين السياسيين حصراً، ومن ثم لا يجوز تعميمه على غير حالات الفصل السياسي، لذلك فان اكتسبت حقاً بمضي المدة لا يجوز المساس به طالما جرى تسكينها وفقاً للإحكام القانونية في وقت التسكين، وحيث إن مجلس الانضباط العام قد التزم بوجهة النظر هذه والغي الفقرة (2) من الأمر الإداري المرقم (1683) في 2008/6/1 قرر تصديقه ورد العريضة التمييزية وتحميل المميز رسم التمييز).

الخاتمة:

بعد أن انتهينا من إيراد أهم الأفكار في موضوع (دور القضاء الإداري في حماية الثقة المشروعة)، توصلنا إلى عدّة نتائج ومقترحات نقف عليها في البيان التالي:

أولًا: النتائج

- إنّ الثقة المشروعة أو التوقع المشروع هدفها استقرار الأنظمة القانونية في المجتمع وعدم مفاجئة الإدارة في التغير المفاجئ للقرارات التي تصدرها، حماية للمراكز القانونية والحقوق المكتسبة للإفراد.

- إن الثقة المشروعة صورة من صور الأمن القانوني الذي يعد من أهم الأسس التي تقوم عليها بناء الدولة القانونية.

- إنّ القضاء الإداري أعطى حماية كبيرة للثقة المشروعة من خلال إلغاء القرارات الإدارية المخالفة لمبدأ المشروعية.

ثانيا: المقترحات

- نقترح على مجلس الدولة العراقي عند إلغاء القرارات الإدارية المخالفة للثقة المشروعة يجب النص عليها صراحة في صلب القرار كون هذه الثقة هي مبدأ له قيمة دستورية وقانونية.

- التزام الإدارة بعدم إصدار قرارات إدارية مفاجئة تهدم الثقة المشروعة لأن ذلك يؤدي إلى فقدان الثقة المشروعة في الإدارة والقرارات التي تصدرها.

الهوامش:

(1) مُحَمَّد صبحي علي السيد، الرقابة على دستورية اللوائح – دراسة مقارنة بين مصر و فرنسا والكويت، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011، ص708.

(2) لسان العرب، ابن منظور، مادة وقع، دار المعارف، القاهرة، دون سنة نشر، ص 4897 .

(2) حميد زيداي، احترام الثقة المشروعة مبدأ يلزم القاضي، سلسلة خاصة بالملتقيات والندوات مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر 2016، ص 48 .

(4) رفعت عيد السيد ،مبدأ الأمن القانوني دراسة تحليلية في ضوء القانون الإداري والدستوري، شركة ناس للطباعة، القاهرة، 2011،ص 202.

(5) وليد مُحَمَّد الشناوي، التوقعات المشروعة والوعود الإدارية غير الرسمية في قانون الاستثمار ،دار الفكر والقانون، القاهرة ،2013 وص 48- 49

(6) علوي فاطمة، دور الأمن القانوني في دعم مشاريع الاستثمار في الجزائر، بحث منشور في مجلة البشائر الاقتصادية، العدد (2) الجزائر، 2016، ص 150.

(8) رجب محمود طاجن، ملا مح عدم الرجعية في القضائيين الدستوري والإداري، دار النهضة العربية، القاهرة .2011.ص166.

(9) مُحَمَّد مُحَمَّد عبد اللطيف ،مبدأ الأمن القانوني، بحث منشور في مجلة البحوث القانونية والاقتصادية و الشرعية، العدد (36) جامعة المنصورة، 2004،ص 114.

(10) علي مجيد العكيلي، لمى علي الظاهري، فكرة التوقع المشروع دراسة في القضاء الدستوري والإداري، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، القاهرة، 2020 ص 38.

(11) عبدالناصر عبدالله ابو سمهدانة، مبدأ المشروعية والرقابة على إعمال الإدارة، المركز القومي للإصدارات القانونية ،القاهرة ،2014،ص 11.

(12) أشرف اللمساوي، الشرعية الدستورية في التشريعات المختلفة ودور القضاء الدستوري في رقابة المشروعية، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2007، ص29.

(13) طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، مكتبة الحديثة، القاهرة،1963،ص7

(14) أحمد الموافي، المشروعية الاستثنائية ،دون مكان نشر ،2004،ص9.

(15) سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط3 ،دار الفكر العربي، القاهرة، 1966،ص13.

(16) ليون دكي، دروس في القانون العام، ترجمة رشدي خالد، منشورات وزارة العدل، بغداد،1981،ص146.

(17) أحمد عبد الحسيب عبدالفتاح السنتريسي، دور قاضي الإلغاء في الموازنة بين المشروعية ومبدأ الأمن القانوني، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية ،2017 ،ص66

(18) عليان بوزيان، أثر فاعلية القاعدة الدستورية في تحقيق الأمن القانوني والقضائي لتحقيق العدالة الاجتماعية، مداخلة في ملتقى حول الأمن القانوني في الجزائر، جامعة يحي فارس، كلية القانون والعلوم السياسية ،2014 ،ص 7 .

(19) علي مجيد العكيلي، و لمى علي الظاهري، المرجع السابق، ص 21.

(20) يس مُحَمَّد مُحَمَّد الطباخ، الاستقرار كغاية من غايات القانون، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2012، ص184

(21) محسن خليل، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة،ج1، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1962،ص297.

(22) حنان القيسي و د.مازن ليلو راضي، امتناع الإدارة عن تنفيذ إحكام القضاء الإداري، دار المسلة، بغداد، 2018 ،ص29.

(23) احمد عبد الحسيب عبدالفتاح السنتريسي، المرجع السابق، ص41 .

24 مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، ص241.

25 اوروك حورية، مدى مساهمة القضاء الإداري في تحقيق الأمن القانوني، بحث منشور في مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد 11، الجزائر 2017، ص263.

(27) نديم و أسامة مرعشلي، الصحاح في اللغة العربية، دار الحضارة العربية، المجلد (2) بيروت، 1974، ص 291 .

(28) حنان مُحَمَّد القيسي، ود.مازن ليلو راضي، المرجع السابق ص 45

(29) رشا عبد الرزاق الشمري، صفة النهائية في القرار الإداري، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2016، ص106.

(30) رشا عبدالرزاق الشمري، المرجع السابق، ص 107.

(31) علي مجيد العكيلي و لمى علي الظاهري، المرجع السابق، ص 134.

(32) فتوى الجمعية العمومية الصادرة بتاريخ 8 فبراير 2012 ملف رقم 1572/4/86، مجلة قضايا الدولة، العدد الرابع، ص 235-236 .

-حسن احمد مقداد، مبدأ الأمن القانوني كأساس لعمل القاضي الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2017، ص127.

(33) القرار المرقم 41/ انضباط / تمييز /2006.