

السلطات التقديرية للإدارة في ظل مبدأ المشروعية

Discretionary powers of the administration under the principle of legality

أبوبكر العم، المركز الدولي للدراسات الاستراتيجية، الإمارات العربية المتحدة.

becrineelam@gmail.com

تاريخ قبول المقال: 29-01-2024

تاريخ إرسال المقال: 22-01-2024

ملخص:

تناولت الدراسة مفهومي المشروعية والسلطة التقديرية وأوجه التعارض التي قد تبدو بينهما، ثم تطرقت إلى نطاق ممارسة السلطة التقديرية، والرقابة القضائية إزاءها، وبينت أن السلطة التقديرية، وهي ذلك الهامش من المرونة الذي يسمح للإدارة باتخاذ قرار معين بناء على تقديرها للموقف، لا تُعدّ خروجاً كاملاً عن مبدأ الشرعية، بل تستمد شرعيتها من الاعتماد على مقتضى قانوني معين، بدونها لا يمكن ممارستها، وأن موضوع حرية التقدير لدى الإدارة نسبي إذ تتباين السلطة التي تتمتع بها إزاء القرار الإداري من عنصر إلى آخر ضمن عناصره، حتى لا يكاد يوجد قرار إداري سلطة الإدارة فيه تقديرية بالكامل أو مقيدة بالكامل، ففي كل قرار إداري هناك جوانب تقبل التقدير وبالتبعية تمتلك الإدارة بخصوصها صلاحيات واسعة، وجوانب مقيدة تنعدم صلاحية التقدير بشأنها.

الدراسة أوضحت أن نطاق السلطة التقديرية للإدارة يمكن تلمسه في ضوء ثلاثة محددات رئيسية، أولها ضرورة الالتزام بمبدأ المشروعية وعدم الخروج عنه، عبر الحرص على تجسيد إرادة المشرع في القرارات الإدارية، والانسجام معها في فهم وتأويل وتطبيق النصوص القانونية، وثانيها تحقيق الغاية الرئيسية من النشاط الإداري وهي المصلحة العامة وعدم الانحراف عنها من أجل تحقيق مآرب خاصة أو مصلحة عامة غير تلك التي يحددها المشرع، كل ذلك في نطاق احترام وتعزيز دولة الحق والقانون، وثالث المحددات تجنب الوقوع في خطأ بين.

وخلص الباحث إلى أنه وبعد أن تتخذ الإدارة القرار المناسب بناء على سلطة التقدير، فإنها تخضع لنوع من الرقابة يتمشى مع خصوصيتها كاستثناء يُمنح للسلطة التنفيذية للقيام بواجباتها بأكبر قدر ممكن من

السلطات التقديرية للإدارة في ظل مبدأ المشروعية

الكفاءة والفاعلية والمرونة، وتحقيق المصلحة العامة عبر الاجتهاد والمفاضلة بين الخيارات المتاحة أمامها في موقف معين، واتخاذ القرار الذي تراه مناسباً، مع احترام القانون في مفهومه الأشمل، والإسهام في ترسيخ دولة الحق والعدل.

الكلمات المفتاحية: السلطات، الإدارة، المشروعية.

Abstract:

The study addressed the concepts of legitimacy and discretionary authority and the contradictions that may appear between them. It then explored the scope of exercising discretionary authority and the judicial oversight associated with it. The study highlighted that discretionary authority, representing the margin of flexibility that allows the administration to make a specific decision based on its judgment of the situation, does not constitute a complete departure from the principle of legitimacy. Instead, its legitimacy is derived from reliance on a specific legal basis, without which it cannot be exercised.

The study emphasized that the administration's discretionary authority is relative in decision-making, as it varies from one element to another of any decision. Therefore, the authority of the administration is almost never entirely discretionary or entirely restricted. Within every administrative decision, there are aspects that accept discretion, and others where discretion is not applicable.

The study demonstrated that the scope of administrative discretionary authority can be understood considering three main determinants. Firstly, the necessity to adhere to the principle of legitimacy and not deviate from it, by embodying the legislator's will in administrative decisions and aligning with it in understanding, interpreting, and applying legal texts. Secondly, achieving the primary purpose of administrative activity, which is the public interest as defined by the legislator, and not deviating from it for the sake of private objectives. All of this within the framework of respecting and promoting the rule of law. The third determinant is avoiding falling into error.

The researcher concluded that after the administration makes an appropriate decision based on discretionary authority, it is subject to a type of oversight that aligns with its uniqueness as an exceptional tool granted to the executive authority, to enable it to perform its duties with the utmost efficiency,

effectiveness, and flexibility, with the aim of achieving the public interest through diligence and differentiation among the available options in a specific situation. The decision made is considered appropriate while respecting the law in its comprehensive sense, thereby contributing to the establishment of a state of justice and fairness.

Keywords: authorities, administration, legitimacy.

مقدمة:

يُقصد بمبدأ المشروعية في سياق الحديث عن سلطات الإدارة بشكل عام، أن جميع تصرفات وقرارات الدولة والهيئات العمومية التابعة لها يجب أن تكون مؤصلة ومستندة إلى نصوص أو مقتضيات قانونية. وهذا المبدأ هو الذي يميز الدولة المعاصرة عن الدولة في العصور السحيقة، حيث لم يعد الخضوع للقانون اليوم حكراً على الأفراد، بل أصبحت السلطات العمومية وهي تمارس وظائفها خدمة للمصلحة العامة مطالبة أيضاً باحترام القوانين والإجراءات السارية، وإلا عُدَّ ما يصدر عنها من أعمال سواء أكانت مادية أم قانونية فاقداً للمشروعية، وبالتالي قابلاً للطعن فيه أمام القضاء ثم إلغائه وتعويض الخواص جراء ما لحق بهم من أضرار إن كان لذلك مسوغ، وهذا الأمر يحيلنا إلى ضرورة وجود جهة قضائية مستقلة مختصة بالرقابة على تطبيق المبدأ وضمان عدم تجاوزه.

المشروعية من المبادئ الرئيسية في القانون الإداري، وهي حجر الزاوية وخالصة ما توصلت إليه الجهود الهادفة إلى حماية الحقوق والحريات الفردية والجماعية، فبدونها تستطيع الإدارة التغول في ممارسة سلطاتها وإلحاق أضرار بحقوق الأفراد دون حسيب أو رقيب. فعلى سبيل المثال يقتضي هذا المبدأ أن الدولة لا تستطيع نزع الملكية، إلا وفقاً لإجراءات يحددها القانون، وبشروط يضعها أهمها أن يكون ذلك من أجل المصلحة العامة وأن يتم تعويض الطرف المتضرر تعويضاً عادلاً، كما أنه لا يجوز الاعتداء على الحريات الشخصية للأفراد، فرغم أن الإدارة تمتلك حق اتخاذ إجراءات الضبط، في إطار واجب الحفاظ على النظام العام في الدولة، يجب أن يتم ذلك في إطار احترام القوانين السارية، فيجب أن يصدر قرار الضبط الإداري من السلطات المختصة وأن يكون وفق الإجراءات التي يحددها القانون وللغرض المحدد أيضاً وهو الحفاظ على النظام العام.

السلطات التقديرية للإدارة في ظل مبدأ المشروعية

يخط بعض الدارسين بين مصطلحي المشروعية والشرعية، حيث يرى أنهما مترادفان، إلا أن الشرعية في الحقيقة تنصرف في الغالب عند استخدامها إلى التعبير عن مضمون سياسي يتعلق بعملية إسناد الحكم في الدولة، أما المشروعية فهي ذات حمولة قانونية بحتة وتعني الخضوع للقوانين السارية، على النحو الذي بيّنا أعلاه. وقد اختلف الفقهاء في حدود تطبيق مبدأ المشروعية، فمنهم من اشترط أن تستند الإدارة في كل عمل تقوم به سواء كان مادياً أو قانونياً إلى نص، ومنهم من اكتفى بعدم مخالفتها للقانون، بمعنى أنها إذا لم تخالف نصاً قانونياً كان عملها صحيحاً. وبين هذين الرأيين هناك فريق ثالث من الفقهاء يرى أن المشروعية تفرض على الإدارة التزاماً إيجابياً بأن تكون كل تصرفاتها مستندة إلى أساس قانوني، وفي الوقت ذاته التزاماً سلبياً بالامتناع عن مخالفة القانون.¹

مبدأ المشروعية يثير بعض الإشكالات أثناء ممارسة الإدارة المهمات المنوطة بها، حيث إن بعض تلك المهمات يقتضي التمتع بمستوى من المرونة والحرية في اتخاذ القرار المناسب، والتي بدونها تموت روح المبادرة وقد تضيق المصلحة العامة؛ لذلك فإن التشريعات تسمح عادة لرجل الإدارة باختيار الوسيلة المناسبة والوقت المناسب للتصرف في إطار ما يعرف بالسلطة التقديرية. وفي حديثنا عن نظرية السلطة التقديرية في ظل مبدأ المشروعية الذي يحكم تصرفات الإدارة، سنتناول المفهوم العام لها، ونطاق ممارستها، ودور القضاء في الرقابة عليها.

المبحث الأول: مفهوم السلطة التقديرية

عندما يكون رجل الإدارة مُقَدِّماً على اتخاذ موقف معين يتعلق بأعمال وظيفته يكون مطالباً بالإجابة على ثلاثة أسئلة رئيسية، الأول يتعلق بما إذا كان القانون يعطيه الحق في القيام بذلك، والثاني عما إذا كان ملزماً باتخاذ ذلك الموقف بالتحديد، فإذا كانت الإجابة بالإيجاب على السؤال الأول والسلب على السؤال الثاني يطرح سؤال ثالث بشأن مدى تحقق المصلحة العامة من وراء اتخاذ ذلك الموقف، وهنا نكون أمام السلطة التقديرية للإدارة والتي يجب أن تكون مضبوطة ومقيّدة بمبدأ المشروعية، فالسؤال الأول يتعلق بالقانون أما الثالث فهو مسألة إدارية بحتة.²

المطلب الأول:

بناء على التحديد السابق يمكن القول إن السلطة التقديرية هي ذلك الهامش من الحرية الذي يمنحه المشرع للإدارة، من أجل اتخاذ القرار المناسب في موضوع معين بناء على تقديرها للمصلحة العامة، دون أن يلزمها بتصرف محدد. ويعد موضوع السلطة التقديرية بهذا المعنى أحد أدق موضوعات القانون الإداري وأكثرها تعقُّداً، حيث تدور حوله معظم إشكالاته، لدرجة أن بعض الفقهاء ذهب إلى أن هذا الفرع من فروع القانون العام يمكن تعريفه بعد استبعاد الدراسات الوصفية للهيئات الإدارية بأنه القانون الذي يُعنى بدراسة السلطة التقديرية للإدارة والقيود التي ترد عليها³.

السلطة التقديرية بهذا المعنى من أكثر الأفكار إثارة للنقاش في القانون الإداري، حيث إنها محكومة ببعدين رئيسيين ينبغي التوفيق بينهما قدر الإمكان، هما: الصالح العام من جهة، وحقوق وحرريات الأفراد من جهة أخرى. قد يكون تقييد الإدارة بنصوص قانونية محددة من شأنه الحفاظ على حقوق الأفراد وحررياتهم، لكنه ربما يُحوّل العمل الإداري إلى مجرد تنفيذ للقوانين دون اجتهاد، وهو ما قد يُلحق الضرر بالمصلحة العامة بمفهومها الأوسع، وبالتالي كان لا بد من منح الإدارة سلطة تقديرية تُمكنها من تحديد مدى ملاءمة التصرف الذي ستُقدم عليه واختيار الوقت المناسب للقيام به، حيث يكفي المشرع في هذه الحالة بوضع قواعد عامة مرنة، ويترك القرار النهائي للإدارة، والهدف من كل هذا هو إبعاد نشاطها عن الجمود وضمان سير المرفق العام بكفاءة وفاعلية، وفي النهاية تحقيق المصلحة العامة على أكمل صورة ممكنة.

المطلب الثاني:

السلطة التقديرية التي تُمنح للإدارة رغم أهميتها فإنها كثيراً ما أثارت تساؤلات بشأن انسجامها مع مبدأ المشروعية، حيث يمكن للتوسع في ممارستها أن يتضمن خروجاً عن القوانين والإجراءات السارية، فربما يتوسع رجل الإدارة في تفسيره وفهمه للمصلحة العامة حتى يخرج بتصرفاته عن إطار هذا المبدأ على نحو يشكل خطراً على حقوق الأفراد وحررياتهم، ومع ذلك يكاد فقهاء القانون الإداري يجمعون على حتمية منحها للإدارة، على ضوء محددتين رئيسيتين يتعلق الأولى بضمان ديمومة سير المرفق العام، ويرتبط الثاني بالقصور الذي يعتري المنظومات التشريعية⁴.

السلطات التقديرية للإدارة في ظل مبدأ المشروعية

بخصوص المرافق العامة، تمارس الإدارة من خلالها نشاطاً يومياً تقتضيه التحولات التي تطال جوانب الحياة المتعددة، السياسية والاقتصادية والاجتماعية.. إلخ، وتلك التي تهم الناس وترتبط بمصالحهم الحيوية، ويمكن أن يؤدي تقييد الإدارة بشأنها إلى شل سلطتها والقضاء على روح الابتكار والإبداع لدى الموظفين القائمين عليها، في حين أن المنطق يقتضي أن يتفاعلوا بشكل إيجابي مع التطورات المتسارعة التي يشهدها المجتمع على الصُّعد كافة، وهو ما لن يتحقق إلا عبر الاعتراف لهم بحيز كبير من حرية التقدير والتصرف والمبادرة، لمواجهة التحديات المستجدة، ضماناً لحسن سير المرافق العامة. ويعزز هذه الفكرة أن المشرع أيضاً من خلال ما يصدر عنه من قوانين لا يستطيع معالجة القضايا المستجدة كافة، وإيجاد الحلول لها في الوقت المناسب، وبالتالي لم يكن أمامه خيار سوى منح هذا الدور للإدارة من خلال الاعتراف لها بالسلطة التقديرية، التي تُمكنها من التحرك السريع عند الحاجة؛ للبحث عن حلول مناسبة لأي مشكلة تواجهها.

تطبيقاً لهذا المبدأ، يكتفي المشرع عادة بوضع قواعد قانونية عامة ومرنة، بينما يترك للإدارة حرية التعامل مع التفاصيل، نظراً إلى أنها مسؤولة عن تنفيذ القوانين من خلال قراراتها سواء التنظيمية أو الفردية. وحتى عندما يضع المشرع قواعد تفصيلية لبعض أوجه النشاط الإداري، فإن تغير الظروف من وقت إلى آخر قد يجعل تلك القواعد قاصرة عن استيعاب التطورات المستجدة والتعامل معها بفعالية، وهو ما يحتم الاعتراف للإدارة بسلطة تقديرية تتيح لها إمكانية التحرك لسد الفجوات، دون الحاجة إلى انتظار أن يتدخل المشرع ويصدر نصوصاً قانونية جديدة، لأن ذلك يتطلب وقتاً طويلاً وإجراءات معقدة، وبالتالي قد يؤدي إلى ضياع المصلحة العامة، التي هي بوصلة نشاط الدولة والهيئات التابعة لها.

المبحث الثاني: نطاق السلطة التقديرية

رغم المبررات الموضوعية والتأصيل القانوني للسلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة العمومية أثناء ممارسة أنشطتها، ورغم الأهمية الكبيرة التي تحظى بها وأنه لا غنى عنها في ظل التطورات المتسارعة التي تطال مختلف جوانب الحياة وتصعب مواكبتها بالتشريعات بشكل فوري، فإن نطاق تطبيق تلك السلطة ليس موحداً في جوانب العمل الإداري كافة، بل يختلف من حيث الاتساع والضييق من جانب إلى آخر بحسب الظروف، ويرتبط ذلك بشكل عكسي مع الرقابة التي يفرضها القضاء على أعمالها. فكلما

السلطات التقديرية للإدارة في ظل مبدأ المشروعية

اتسعت السلطة التقديرية ضاقت الرقابة القضائية على عمل الإدارة، وكلما ضاقت السلطة التقديرية اتسع نطاق الرقابة القضائية، ويرجع ذلك في الأساس إلى طبيعة القرار أو العمل الإداري ومدى التصاقه بحقوق وحرية الأفراد.

المطلب الأول:

تتباين السلطة التي تتمتع بها الإدارة لجهة حرية التقدير إزاء القرار الإداري من عنصر إلى آخر ضمن عناصره الخمسة، أي الاختصاص والشكل والغاية والسبب والمحل، حتى لا يكاد يوجد قرار تكون فيه سلطة الإدارة تقديرية بالكامل أو مقيدة بالكامل، ففي كل قرار إداري هناك جوانب تقبل التقدير وبالتبعية تمتلك الإدارة بخصوصها صلاحيات واسعة، وجوانب مقيدة تنعدم صلاحية التقدير بشأنها، فلا يكون أمام الإدارة سوى تنفيذ النصوص القانونية. تكون سلطة الإدارة التقديرية واضحة فيما يتعلق بعنصري السبب والمحل، في حين تكاد تكون منعدمة في بقية عناصر القرار الإداري الأخرى، أي في الاختصاص والشكل والغاية⁵، وهذا يرجع إلى أسباب موضوعية على صلة بطبيعة كل عنصر من عناصر القرار.

إذا نظرنا إلى عنصر الاختصاص نجد أن الإدارة لا تمتلك أي سلطة تقديرية تجاهه، سواء تعلق الأمر بالاختصاص الشخصي أو الزماني أو المكاني أو الموضوعي⁶، فلا يملك رجل الإدارة من حيث المبدأ ممارسة اختصاص مُسند إلى شخص آخر أو جهة أخرى، ولا يجوز له إصدار قرار إداري خارج الإطار الزماني والمكاني المحدد لاختصاصه، كما لا يحق له اتخاذ قرار في موضوع خارج الموضوعات التي تدخل في اختصاصه الموضوعي. وفي حالات التفويض والحلول والإنابة - وهي مصادر غير مباشرة لعنصر الاختصاص في القرار الإداري -، توجد قيود وضوابط كثيرة، منها على سبيل المثال ضرورة وجود نص قانوني يجيز التفويض أو الحلول أو الإنابة⁷.

وفيما يتعلق بعنصر الشكل فالأصل أن الإدارة غير ملزمة بإفراغ قرارها في قالب معين أو اتباع إجراءات محددة، وفي حال لم يلزمها المشرع بإجراءات في هذا السياق فإنها تتمتع بسلطة تقديرية كبيرة تمنحها تبني الشكل الملائم والإجراءات التي تراها مناسبة بخصوص القرار، لكن على العكس تماماً إذا حدد المشرع شكلاً معيناً أو إجراءات بذاتها يتطلبها إصدار القرار حينها تنعدم السلطة التقديرية لرجل الإدارة، وأي خروج له عن المساطر المحددة يجعل قراره خارج نطاق المشروعية. فعلى سبيل المثال درجت

السلطات التقديرية للإدارة في ظل مبدأ المشروعية

التشريعات على إلزام الإدارة بإجراء تحقيق قبل اتخاذ القرار التأديبي بحق الموظف الذي ارتكب خطأ، فإذا تجاوزت الإدارة هذا الإجراء وقامت بإصدار قرارها عدّ قابلاً للإبطال بناء على عيب في الشكل؛ ولأنه قد يعرض حقوق الموظف للضياع، بيد أنه ينبغي الإشارة إلى أن القضاء دأب على محاولة الحد من تأثير الشكل في القرارات الإدارية، فلا يحكم عادة بعدم مشروعية القرار إذا تأكد أن الإجراءات والشكليات التي لم تُتبع لا تؤثر لها في مضمون القرار، فهو غالباً يبحث في حيثيات كل قرار على حدة، وفيما إذا كانت الشكليات التي تم تجاوزها جوهرية أم غير جوهرية، ومقررة لحماية حقوق الأفراد أم لصالح الإدارة، وبناء على هذا البحث يصدر الحكم المناسب.

المطلب الثاني:

وعن السلطة التقديرية التي يمنحها المشرع للإدارة تجاه الحالة القانونية أو الموضوعية التي تسبق القرار وتدفع إلى اتخاذه والتي يعبر عنها بالسبب، فنجد أن الوضع يختلف من قرار إلى قرار، وليس موحداً في كل الحالات. هناك حالات يقيد فيها القانون سلطة الإدارة بحيث يلزمها باتخاذ القرار فور توفر شروط معينة، ومن الأمثلة الواضحة على ذلك توفر شروط حددها المشرع للحصول على ترخيص معين، ففي مثل هذه الحالة لا تستطيع الإدارة إلا أن تصدر القرار دون أن تكون لها سلطة تقدير تجاه السبب، لكن في المقابل توجد حالات وهي الأكثر يترك فيها المشرع للإدارة حرية تقدير السبب الموجب لاتخاذ القرار، لكنه يخضعها لرقابة القضاء حيث ينظر في مدى ملائمة القرار للظروف والملابسات التي صدر فيها، وما إذا كانت الإدارة أساءت استعمال السلطة الممنوحة لها، ومن الأمثلة في هذا الإطار سلطة الإدارة في مجال نقل الموظفين.

ولا يختلف الموضوع كثيراً بالنسبة إلى المحل، وهو مضمون القرار الإداري والأثر المترتب عليه، سواء كان إنشاءً مركز قانوني معين أم تعديله أم إلغاءه، فهناك حالات يترك فيها المشرع للإدارة سلطة واسعة في الاختيار بشأن الأثر القانوني الذي يمكن أن يترتب على قرارها، كما هو الحال بالنسبة لحق الإدارة في اختيار العقوبة التأديبية تجاه الموظف المخالف، وفي المقابل هناك حالات يحدد فيها المشرع بشكل صارم الأثر الذي يجب أن يترتب على القرار الإداري، ومن الأمثلة على ذلك تحديد بعض التشريعات

السلطات التقديرية للإدارة في ظل مبدأ المشروعية

مكافآت أو جزاءات بناء على التقييم السنوي للموظفين، فهذه الآثار يجب على الإدارة إصدار قرارات بها دون أن تكون لها سلطة تقديرية بخصوص الأثر الذي يترتب على القرار الصادر عنها. أما عنصر الغاية أو الهدف في القرار الإداري فلا يمكن أن يكون محلاً للسلطة التقديرية، ذلك أنه محدد مسبقاً بتحقيق المصلحة العامة، فإذا انحرفت الإدارة عن هذا الهدف، وسعت إلى تحقيق أهداف أو غايات أخرى فنكون وقتها أمام عيب الانحراف في السلطة أو إساءة استخدامها، بل إن هنالك حالات يحدد فيها المشرع هدفاً معيناً ضمن المصلحة العامة يجب على القرار الإداري تحقيقه، وعندها لا تستطيع الإدارة إلا أن تسعى لتحقيق ذلك الهدف المحدد بعينه، وإلا كان قرارها مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة، حتى ولو كانت الغاية التي سعت إلى تحقيقها تدخل ضمن إطار المصلحة العامة. ارتباطاً بما تقدم يتضح أن نطاق السلطة التقديرية للإدارة يمكن تلمسه في ضوء ثلاثة محددات رئيسية، أولها ضرورة الالتزام بمبدأ المشروعية وعدم الخروج عنه، عبر الحرص على تجسيد إرادة المشرع في القرارات الإدارية، والانسجام معها في فهم وتأويل وتطبيق النصوص القانونية، وثانيها تحقيق الغاية الرئيسية من النشاط الإداري وهي المصلحة العامة وعدم الانحراف عنها من أجل تحقيق مآرب خاصة أو مصلحة عامة غير تلك التي يحددها المشرع، كل ذلك في نطاق احترام وتعزيز دولة الحق والقانون، وثالث المحددات تجنب الوقوع في خطأ بَيِّن.

المبحث الثالث: الرقابة على السلطة التقديرية

يتمحور عمل القضاء الإداري بشكل رئيسي حول السعي لضمان احترام مبدأ المشروعية، من خلال التأكد من أن الدولة والهيئات العامة التابعة لها تلتزم بالقوانين والإجراءات السارية، أثناء ممارسة عملها الذي يهدف في الأساس إلى تحقيق غاية معينة هي المصلحة العامة. وبما أن فكرة السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة ينظر إليها أحياناً على أنها استثناء من مبدأ المشروعية في حدود معينة، فيثار التساؤل حول ما إذا كانت الرقابة القضائية تمتد إلى أعمال الإدارة التي تم اتخاذها بناء على ما تتمتع به من حقوق وصلاحيات وفق هذا الباب.

المطلب الأول:

كقاعدة عامة يمكن القول إن السلطة التقديرية، وإن كانت لها خصوصيتها، فإنها غير مطلقة وإنما هي سلطة قانونية تمنحها التشريعات وتحدد ملامحها العامة، وبالتالي تخضع للرقابة على مشروعيتها التي لا تتحقق إلا عبر التأكد من أن النشاط الصادر عن الإدارة استهدف تحقيق المصلحة العامة، ورغم أن الرقابة القضائية على السلطة التقديرية أقل حدة منها على السلطة المقيدة، فإن تلك الرقابة لا يمكن إنكارها، ولا غنى عنها، فبدونها ينهار مبدأ المشروعية، ويتحول إلى مجرد شعار لا قيمة عملية له، وتتصرف الإدارة دون رقيب، الأمر الذي من شأنه أن يهدد مبدأ دولة الحق والقانون، ويشكل خطراً على الحقوق والحريات الفردية والجماعية، فلا يمكن بحال من الأحوال تصور أن الإدارة تتخذ ما تشاء من قرارات دون سند قانوني ودون وجود سلطة تراقب عملها.

المطلب الثاني:

رغم هذه القاعدة التي أصبحت تتمتع بأهمية كبيرة، فإن اتجاهاً فقهيّاً تقليديّاً، ذهب إلى عدم فرض الرقابة على أعمال الإدارة التي تتخذها بناء على السلطة التقديرية الممنوحة لها، ورأى أن يقتصر القضاء الإداري على مراقبة المشروعية، أما أن يُسمح له بالنظر في مدى ملاءمة هذا النوع من القرارات، فذلك في نظرهم يعد انتهاكاً لمبدأ الفصل بين السلطات، حيث يُنصّب القاضي نفسه في مكان رجل الإدارة، فضلاً عن أنه قد لا يكون ملماً بما فيه الكفاية بالظروف والملابسات التي اتخذت الإدارة القرار على ضوءها⁸، وهو ما قد يعرضه للوقوع في أخطاء عندما يقدر مدى ملاءمة ذلك القرار دون أن تكون لديه الوسائل الضرورية.

أما الاتجاه الراجح فهو القائل بجواز تدخل القضاء من أجل مراقبة السلطة التقديرية للإدارة من خلال فحص مشروعية القرارات التي تصدر عنها بالاستناد إلى تلك السلطة، وهو أمر لا يتحقق على الوجه الأكمل دون فحص الملاءمة، فممارسة السلطة التقديرية، وإن كانت تُعطي الإدارة هامشاً كبيراً للمفاضلة بين الخيارات والبدائل المتاحة أمامها، فإنها تبقى مقيدة بأن لا تتضمن القرارات الصادرة عنها غلواً أو انحرافاً بالسلطة؛ لأن ذلك يُخل بمشروعية وسلامة القرار الإداري⁹. وهذا هو ما أشرنا إليه أعلاه عند

السلطات التقديرية للإدارة في ظل مبدأ المشروعية

الحديث عن نطاق السلطة التقديرية، حين أوضحنا أنها محكومة بضرورة الالتزام بمبدأ المشروعية، وتحقيق المصلحة العامة، وتجنب الوقوع في خطأ بَيِّن.

خاتمة:

يمكن القول إن السلطة التقديرية، وهي ذلك الحيز الذي يمنحه المشرع للإدارة ويخولها عبره اتخاذ القرار الذي تراه مناسباً في موقف معين في سياق سعيها لتحقيق المصلحة العامة والنهوض بالعمل الإداري، أصبحت حاجة ملحة لحسن سير المرفق العام، في ظل عجز التشريعات عن مواكبة التطورات المتسارعة التي تشهدها المجتمعات الإنسانية، على كافة المستويات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والعمرانية.. إلخ، إلا أنها في جميع الحالات يجب أن تتم ممارستها في إطار الالتزام بمبدأ المشروعية، بوصفه مبدأ ضرورياً لحماية حقوق وحريات الأفراد والجماعات، وحجر الزاوية في دولة الحق والقانون.

كما يتضح أيضاً أن ممارسة هذه السلطة من طرف الإدارة تبقى رهينة بشروط معينة، أهمها أن تكون تلك الممارسة في إطار تحقيق المصلحة العامة، التي هي الهدف النهائي من أي نشاط إداري، وألا تتحرف عن هذا الهدف لأن الانحراف عنه يعرض القرار الإداري لقابلية الإبطال، وأن تكون منسجمة مع ما يقتضيه مبدأ المشروعية، أي أن يكون لها أساس قانوني تتم ممارستها بناء عليه، وأن لا تخرج عن الأطر القانونية المتبعة في الدولة فأى خروج عنها يفقد القرار الإداري سنده القانوني، ويتركه مكشوفاً أمام الطعون التي قد تطاله، وأخيراً ألا تقود ممارستها إلى عوار بَيِّن لا ينسجم مع الكفاءة المفترضة والمطلوبة في العمل الإداري.

وبعد أن تتخذ الإدارة القرار المناسب بناء على هذه السلطة، تختلف الاتجاهات الفقهية في مدى خضوعه للرقابة القضائية، إلا أن هناك إجماعاً على أنه يظل محكوماً بمبدأ المشروعية، وبالتالي يخضع للرقابة على مشروعيته. وبما أن التحقق من المشروعية لا يمكن أن يتم إلا بفحص الملاءمة، يمكن أن نخلص إلى أن السلطة التقديرية تخضع لنوع من الرقابة يتماشى مع خصوصيتها كاستثناء يمنح للإدارة من أجل القيام بواجباتها بأكبر قدر ممكن من الكفاءة والفاعلية والمرونة، وتحقيق المصلحة العامة عبر الاجتهاد والمفاضلة بين الخيارات المتاحة أمامها في موقف معين، واتخاذ القرار الذي تراه مناسباً، مع احترام القانون في مفهومه الأشمل، والإسهام في ترسيخ دولة الحق والعدل.

الهوامش:

- ¹ الدكتور محمد محمود حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص 25.
- ² محمد مصطفى حسن، السلطة التقديرية في القرارات الإدارية، مطبعة عاطف، القاهرة، 1974، ص 48.
- ³ الدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، دار النهضة العربية القاهرة 1971، ص 14.
- ⁴ الدكتور محمد حافظ عطية نجم، السلطة التقديرية للإدارة ودعاوى الانحراف بالسلطة، مجلة العلوم الإدارية 1982، س 24 ع 2، ص 48.
- ⁵ الدكتور سامي جمال الدين، قضاء الملاحة والسلطة التقديرية للإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992، ص 30 وما بعدها.
- ⁶ الدكتور سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية - دراسة مقارنة - دار الفكر العربي، الطبعة الرابعة، 1976، ص 2 - 8.
- ⁷ الدكتور محمد علي الخلايلة، القضاء الإداري دراسة تحليلية مقارنة في كل من الأردن وفرنسا وبريطانيا ومصر، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 48.
- ⁸ الدكتور فهد عبد الكريم أبو الغنم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2005، ص 91.
- ⁹ الدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي، مرجع سابق، ص 34.