



الرقابة الادارية على مشروعية أعمال الإدارة

د. كاوه ياسين سليم

مدرس - جامعة اربيل التقنية - المعهد التقني خبات - رئيس قسم الادارة القانونية - ومحاضر في جامعة اربيل - كلية القانون

doi:10.23918/ilic2018.18

المقدمة

تسعي الإدارة من خلال ما تتمتع بها من سلطات وامتيازات كثيرة والتي تساعد على اداء وظائفها وتحقيق المصلحة العامة، قد يؤدي احياناً الى ارتكابها بعض الاخطاء عندما تصدر قراراتها، وقد تتجاهل الإدارة بعض الاحيان القواعد القانونية التي نص عليها المشرع لحماية مصالح الافراد، الامر الذي يؤدي فرض الرقابة على اعمالها تحقيق ضمان سيادة القانون^(١).

والرقابة الادارية هي تلك الرقابة التي تقوم بها السلطة بواسطة احد الاجهزة الادارية. وقد تكون هذه الرقابة صادرة من قبل الجهاز الاداري نفسه الذي قام بأصدار القرار الاداري المراقب، وهو ما يعرف بالرقابة الذاتية او تكون صادرة عن جهاز اداري آخر خول اختصاصا لمراقبة الاعمال الادارية .

وتتحقق الرقابة الادارية تلقائياً اي تقوم الجهة الادارية من تلقاء نفسها بمراجعة القرار الاداري الصادر كما قد تتحرك هذه الرقابة بناء على تظلم اداري.

هدف البحث:

يتمثل هدف الإدارة من فرض الرقابة على اعمال الإدارة ضمان حقوق الافراد من جهة، وكفالة حرياتهم في مواجهة تعسف الإدارة من جهة اخرى، لذا فان لدعوى الالغاء تعتبر من اهم الوسائل التي تمكن الفرد من الاحتماء بمبدأ المشروعية .

اهمية البحث:

(١) PULGENT (S.): Conclusions sur C.E. 1Mars 1991. Le cun. R.F.D.Ad. 1991.p.612.



يتميز هذا النشاط بأنه يستهدف تحقيق المصلحة العامة، لذلك فإنه من المنطق الاعتراف للادارة مجموعة من الامتيازات تتسم بطابع السلطة العامة، ويبدو أن أوجه تحقيق النشاط الإداري لا ينحصر في تلك الامتيازات والحقوق، وإنما تشمل فوق ذلك ما يفرضه المشرع على الادارة من قيود في تحديد أساليب ممارسة نشاطها، لتيسير المرافق العامة وتنفيذ القوانين والمحافظة على الامن والنظام وتحقيق الرفاهية للأفراد.

وخشية من تجاوز الادارة حدودها في استخدام امتيازاتها لغير صالح الافراد، بدت ضرورة العمل على فرض الرقابة المجدية على نشاط الادارة، لضمان عدم خروجها على أحكام القوانين.

منهجية البحث :

منهج تحليلي يراد به تقسيم الكل الى اجزائه ورد الشئ الى عناصره المكونة له، ومن ثم يكون استخلاص الافكار التجاري الواقعية من خلال المؤلفات العامة والبحوث والمقالات المتخصصة، بغرض استظهار مجموعة من النتائج والتفسيرات والقواعد التي من شأنها ان تسهم في تقديم الحلول الملائمة محل البحث، كما انتهجنا في تناول موضوع البحث الاطر العامة المتمثلة في نظرة شاملة على حقوق الافراد ومدى الجدوى من الرقابة الادارية وصولا الى الإطار المباشر الخاص بمشكلة البحث التي تتمثل في مسؤولية السلطة التنفيذية عن انتهاك هذه الحقوق.

اشكالية البحث:

للقابة الادارية المفروضة على اعمال الادارة عنصرين اساسيين احدهما خاص بالمشروعية اي التحقق والتيقن من مطابقة تلك الاعمال لصحيح القانون بمعناه السابق تحديده في مجال الحديث عن مبدأ المشروعية، والاخر متعلق بمدى ملاءمة او التأثير من تناسب التصرف الاداري من حيث توقيت و مكان صدوره و الاشخاص المعنيين به.

اسباب اختيار البحث:

ان القصد الاساس من الرقابة الادارية أن تقوم الادارة بنفسها بتصحيح ما صدر منها من عمل اداري و سحبه او تعديله، في اطار الشرعية و اللوائح الاجراءات و واجبات و مسؤوليات الوظيفة العامة، وهذا من شأنه تحقيق مصلحة الادارة نفسها وذلك بالمحافظة على حسن سير المرافق العامة و ضمان نزاهة الموظفين و كفاءتهم و كفاءة تنفيذ القوانين و حماية الافراد من عسف الادارة.

خطة البحث

قسمنا دراستنا الى ثلاث مباحث وعلى النحو الآتي: في المبحث الاول نستعرض الرقابة الادارية في مطلبين وهما الاساس القانوني للرقابة الادارية، ونطاق الرقابة الادارية، وفي المبحث الثاني نستعرض دور الرقابة الادارية في حماية الشرعية في مطلبين، الرقابة الداخلية على أعمال الإدارة، و الرقابة الخارجية على أعمال الإدارة، وفي المبحث الثالث نأتي الى تقديرنا لنظام الرقابة الادارية وايضاً في مطلبين، ما مدى



الضمانات التي تحققها الرقابة الإدارية، وفي المطلب الثاني نستعرض الجدوى من استخدام التظلمات الإدارية. ثم نختم البحث بخاتمة تتناول فيها أهم الاستنتاجات التي توصلنا إليها، ثم التوصيات والمقترحات التي تخص موضوع البحث، ورأينا ان أقل ما توصف به هذه الرقابة الذاتية للادارة انها ضرورات واجبة لا يصح التنازل عنها عن طريق ملخص للبحث.

المبحث الاول

الرقابة الادارية

تتولى الادارة بنفسها مراقبة مدى مطابقتها تصرفاتها للقانون من ناحية، و للتأكد كذلك من ملاءمتها للظروف المحيطة بها من ناحية أخرى. او بناء على شكوى أو تظلم من ذوى الشأن من الافراد^(٢).

والقصد الاساسي من الرقابة الادارية أن تقوم الادارة نفسها بتصحيح ما صدر منها من عمل اداري وسحبه و تعديله، في اطار الشرعية و اللوائح والاطارات و واجبات و مسؤوليات الوظيفة العامة. وان كانت تهدف هذه الرقابة بطريق غير مباشر الى حماية الافراد من عسف الادارة .

وسوف نتحدث في مجال الرقابة الادارية على الاساس القانون للرقابة الادارية في مطلب الاول، و نطاق الرقابة الادارية في المطلب الثاني وعلى النحو الآتي:

المطلب الاول

الاساس القانوني للرقابة الادارية

اذا كان من المسلم به ان للادارة الحق في سحب و الغاء و تعديل قراراتها الادارية غير المشروعة او غير الملائمة، فانه من الضروري تحديد الاساس القانوني و تحديد مجاله ونطاقه.

وقد تباينت الاراء في هذا الشأن ، فاستند البعض الى عدم تمتع القرارات الادارية بالحجية القانونية مما يتبع للادارة الرجوع فيها ، في حين علله اخرون بأن القرار غير المشروع يكون مهددا بالالغاء عن طريق القضاء اذا طعن فيه صاحب المصلحة، وما كان هذا الطريق محظوراً على الادارة ذاتها فانه يكون من حقه الرجوع عن هذا القرار لموازنة حق ذوي المصلحة في الطعن فيه امام القضاء، بينما اتجه رأى اخر الى السلطات الرئاسية من تقويم وتصحيح و توجيه و امر^(٣)، واخيرا يرى جانب اخر الى تأسيس الرقابة الادارية على فكرة المصلحة العامة وحدها أو بالاضافة الى مبدأ المشروعية^(٤).

(٢) د. محمد عبدالحميد ابو زيد، دور القضاء في علو القانون، مطبعة العشري، ٢٠٠٨. ص ٣٩٩.

(٣) د. محمد باهي ابو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الادارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٠، ص ١٩٨-١٩٩.

(٤) د. سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، مبدأ المشروعية، منشأة المعارف - الاسكندرية - دون سنة الطبع، ص ٢١٢.



وعليه يكون للجهة الادارية العليا بما لها من سلطة رئاسة ، أو من تلقاء نفسه أو بناء على طلب أصحاب المصلحة، ابطال القرار المخالف القانون كما ان لمتخذ الاجراء ، بل ويجب عليه - من تلقاء نفسه أو بعد طلب اصحاب الشأن - ان يرجع عن الاجراء فور معرفته انه غير شرعي و بالتالي يعد باطلا^(٥).

والاصل أن الرقابة الادارية تنصب على القرارات الادارية غير المشروعة، أما القرارات المشروعة فأنها ليست محلاً لهذه الرقابة حتى ولو كانت غير ملائمة، و انما للإدارة ان تصدر قرارات جديدة لتلائم تصرفاتها مع ما يستجد من ظروف تطبيقاً وجوب ملائمة الإدارة لقراراتها مع الظروف الجديدة^(٦).

لذا يتم فرض الرقابة الادارية على مشروعية الاعمال والظروفات الصادرة عن الادارة في ضوء الاحكام القانونية المطبقة والمعمول بها عند اتخاذها وفي ضوء الملائمات و الظروف المحيطة بها في ذلك الوقت، وبحيث تتمثل تلك الاحكام القانونية كافة ما يصدر عن الادارة او بخارجها من القواعد الملزمة لها والحاكمة لسيرها والمحددة لضوابط و اركان و شروط صحة العمل الاداري و نوعية السلطة المستندة اليها مقيدة كانت ام تقديرية، وهو ما يؤدي الى ادخال العناصر التالية في الاعتبار عند فرض الرقابة عليه .

- ١- استيفاء العمل الاداري لاركانه الشكلية والاجرائية .
- ٢- عدم مخالفة العمل الاداري قواعد الاختصاص.
- ٣- قيام العمل الاداري على اسبابه.
- ٤- ألا يشوب العمل الاداري انحراف في السلطة او اساء استعمالها^(٧) .

المطلب الثاني

نطاق الرقابة الادارية

الاصل ان الرقابة الادارية تنصب على التصرفات الادارية غير المشروعة، فتستطيع الادارة الغاء هذه التصرفات او سحبها او الاكتفاء بتعديلها، اما التصرفات الادارية الصحيحة، فالقاعدة العامة انه لا يجوز سحبها او الغاؤها حتى ولو كانت مخالفة لمقتضيات ملائمة اصدارها الا استثناء لاعتبارات معينة^(٨).

فيشترط لسحب القرار الاداري ان يكون هذا القرار مشوباً بعيب قانوني اي بعدم المشروعية منذ صدوره، بحيث ينسحب الاثر الرجعي للسحب الى اللحظة التي صدر فيه القرار فيعتبر كأن لم يكن و تزول

(٥) د. عبدالقادر خليل، نظرية سحب القرار الادارية، ١٩٦٤، ص٣٧.

(٦) د. المستشار الدكتور محمد سعيد فودة، النظام القانوني للعقوبات الادارية، دراسو فقهية قضائية مقارنة، دون جهة الطبع، ٢٠٠٦-٢٠٠٧، ص٢٠٣.

(٧) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الاداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ١٩٨٥، ص٢٠، وكذلك د. محمد أنس قاسم جعفر، الوسيط في القانون العام (القضاء الاداري)، مبدأ المشروعية، مجلس الدولة - دعوى الالغاء ١٩٨٧، دار النهضة العربية، ص١٣٥.

(٦) الرقابة على أعمال الإدارة ... الدكتور مازن ليلو راضي - العراق | متاح على الموقع الإلكتروني:
<https://www.facebook.com/notes/كلية-الحقوق-المكتبة-القانونية/محاضرة-الرقابة-على-أعمال-الإدارة-الدكتور-مازن-ليلو-راضي-١٧٠١٢٩٥٦٣٠٥٣١٦٢/>

مازن-ليلو-راضي-١٧٠١٢٩٥٦٣٠٥٣١٦٢.



كافة الاثار القانونية التي انشأها (وهي ٦٠ يوماً في مصر و العراق و شهرين في فرنسا)، أما اذا شاب القرار عيب لاحق يجعله غير مشروع وفي هذه الحالة ينبغي على الادارة الغاءه ولكن دون حاجة الى تقرير اثر البطلان منذ انشائه، وكذلك تكتفي الادارة بابطال هذا القرار بالنسبة للمستقبل فقط عن طريق (الغاء) هذا القرار وليس سحبه^(٩).

وسوف نستعرض التنظيم القانوني للرقابة الادارية على مشروعية الاعمال الادارية والرقابة الادارية على ملائمة القرارات الادارية الصحيحة في فرعين وعلى النحو الآتي:

الفرع الاول

التنظيم القانوني للرقابة الادارية على مشروعية الاعمال الادارية

يقصد بالرقابة الادارية على مشروعية الاعمال الادارية ان تتحقق الادارة من اتفاق العمل الاداري - محل الرقابة - او عدم اتفائه مع حكم القانون بمعناه الواسع - اذ يجوز للادارة الرجوع في الاعمال الادارية غير المشروعة استنادا الى مقتضيات مبدأ المشروعية^(١٠). لكن حقها الرجوع يختلف بحسب ما اذا كان العمل الاداري غير المشروع عملاً مادياً أم عملاً قانونياً من ناحية، كما يختلف ايضا باختلاف درجة عدم مشروعية العمل محل الرقابة من ناحية اخرى^(١١).

اولاً: اذا كان العمل الاداري غير المشروع عملاً مادياً

اذا كان العمل الاداري غير المشروع عملاً مادياً فان الادارة تستطيع والحال كذلك ان توقف اكمال هذا العمل اذا كان لم يكتمل، او يتوقف استمرار تنفيذه بشأن المستقبل، كما يجوز لها ازالة ما قد يكون قدم من اعمال قابلة للازالة^(١٢). فضلاً عن ذلك هناك اسباب اجتماعية أو انسانية، فالموظف الذي وقعت عليه الادارة جزاء الفصل من الخدمة لإخلاله بالتزاماته وواجباته الوظيفية، يمكنه ان يؤسس تظلمه على أساس عذر عائلي قاس كمرض ابنه الشديد أو تهدم منزله إثر زلزال.

ثانياً : اذا كان العمل الاداري غير المشروعة عملاً قانونياً

للادارة حق الرجوع اذا كان العمل الاداري غير المشروع عملاً قانونياً، لكن حقها في الرجوع تختلف مداه باختلاف درجة عدم مشروعية العمل محل الرقابة ، فقد تكون مخالفة العمل للمشروعية جزئية ومن ثم تكتفي الادارة بتعديل عملها، بما يزيل الجوانب غير المشروع فيه فقط و تبقى القرار صالحاً منتجاً

(٩) د. سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص ٢١٤.

(١٠) د. محمد عبدالوهاب، القضاء الاداري، الكتاب الاول، ١٩٩٤، ص ١٠.

(١١) د. عبدالقادر خليل، المرجع السابق، ص ٢٨٠.

(١٢) د. محمد عبدالعال السناري، مبدأ المشروعية والرقابة على اعمال الإدارة، دراسة مقارنة، مطبعة الاسراء، دون سنة الطبع، ص ١٧٠.



آثاره فيما بقي منه مادام هذا الجزء الباقي يشتمل فعلاً على قرار اداري صحيح بكل عناصره طبقاً للاوضاع القانونية^(١٣).

وتطبيقاً لذلك فانه يجوز للادارة سحب قرارها الصادر بتعيين احد الموظفين اذا تبينت فيما بعد انه لم يكن متمتعاً بجنسية الوطنية وقت تعيينه و كان تمتعه بهذه الجنسية احد شروط التعيين في الوظيفة و بقاءه فيها ، فاذا كان فقد الموظف لجنسيته الوطنية لاحقاً لتعيينه، فان هذا لا يجيز سحب قرار التعيين الذي كان صحيحاً وقتاً صدوره، و انما يقتصر اثره على الغائه بالنسبة للمستقبل فحسب^(١٤).

الفرع الثاني

الرقابة الادارية على ملائمة القرارات الادارية الصحيحة

يقصد به ان تتحقق الادارة من مدى تناسب العمل أو التصرف القانوني - محل الرقابة • مع الظروف والاعتبارات الواقعية المحيطة بكل من الادارة والمتعاملين معها^(١٥). وذلك نتيجة تغير الظروف التي كانت محيطة به وقت اصداره فإن للادارة أيضاً الحق أما في الغاء القرار أو تعديله ليتلائم مع الظروف الجديدة، على ان لايتعدى أثر الالغاء أو التعديل على المستقبل فحسب دون أن يكون له أي أثر رجعي^(١٦).

بيد أنه يجب ملاحظة أنه بالنسبة للقرارات الادارية الفردية، فإنها لايجوز للادارة إغائه أو تعديله إذا ولد عنه حقوق مكتسبة للأفراد. بمعنى انه لايجوز - مثلاً- الغاء قرار اداري سليم بتعيين موظف لعدم ملائمته، وانما يكون للادارة أن تصل الى نفس النتيجة عن طريق الاجراءات المضادة للتعيين مثل قرار بفضله أو قبول استقالته أو الغاء وظيفته للصالح العام وذلك تحت رقابة القضاء^(١٧).

ويتجه معظم الفقه في فرنسا ومصر الى عدم جواز سحب القرارات الادارية الصحيحة سواء كانت هذه القرارات صادرة بناء على سلطة مقيدة أم سلطة تقديرية بل وحتى وان لم يترتب عليها حقوقاً لأحد لأن السحب لاينصب إلا على القرارات المعيبة قانوناً دون غيرها من القرارات حتى وإن كانت معيبة بعدم الملاءمة، أي جاءت مخالفة لمقتضيات ملائمة اصدارها.

(١٣) د. محمد ابراهيم الدسوقي علي، الرقابة على أعمال الادارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٦٢ ومابعدها.

(١٤) د. محمد ماهر ابو العنين، دعوى الالغاء، شروط قبول دعوى الالغاء، كتاب الثاني، دار ابو المجد للطباعة، سنة ٢٠٠٠، ص ٣٢٥.

(١٥) د. محمد عبدالعال السناري، المرجع نفسه، ص ١٧٢.

(١٦) Rene David; Les grands systemes de droit contem porains précis Dalloz 1974 p.450.

(١٧) د. طعيمة الجرف، رقابة القضاء لعمال الادارة، ١٩٧٠، ص ٨٢.



وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا في مصر على هذا المبدأ حينما قررت أن "القرارات الإدارية التي تولد حقاً أو مركزاً شخصياً للأفراد لا يجوز سحبها في أي وقت متى صدرت سليمة، أما بالنسبة للقرارات الفردية غير المشروعة فإعادة عكس ذلك إذ يجب على جهة الإدارة أن تسحبها التزاماً منها بحكم القانون إلا أن دواعي المصلحة العامة تقتضي أنه إذا صدر قرار فردي معيب من شأنه أن يولد حقاً فإن هذا القرار يجب أن يستقر عقب فترة معينة من الزمن بحيث يسري عليه ما يسري على القرار الصحيح الذي يصدر في الموضوع ذاته، وقد اتفق على هذه الفترة بستين يوماً من تاريخ القرار أو إعلانه قياساً على مدة الطعن القضائي انقضاء هذه الفترة يكسب القرار حصانة تعصمه من أي إلغاء أو تعديل^(١٨).

واستثناء من قاعدة عدم جواز سحب القرارات الإدارية الصحيحة يتجه القضاء في فرنسا الى السماح بسحب القرارات الإدارية الفردية الصحيحة الصادرة بفصل الموظفين، وذلك استناداً الى اعتبارات تتعلق بالعدالة، وبشرط ألا تكون الإدارة قد عينت في وظيفة الموظف المفصول شخصاً آخر تعييناً صحيحاً قانوناً إذ أن مقتضى السحب في هذه الحالة هو فصل الموظف الجديد وهو ما لا يجوز قانوناً لما فيه من اغتصاب غير مشروع للحق المكتسب لهذا الموظف الجديد^(١٩).

ومن الجدير بالذكر وذلك استجابة لدواعي المصلحة العامة، تقتضي بعدم الاعتراف للإدارة بسحب قراراتها الصحيحة لعدم الملائمة، لأن السحب له آثار تمس بالمراكز القانونية والحقوق المكتسبة للأفراد.

المبحث الثاني

دور الرقابة الإدارية في حماية الشرعية

في الرقابة الإدارية تقوم الإدارة بمراقبة نفسها إما عن طريق إعادة النظر في تصرفاتها التي تكتشفها بنفسها وتسمى الرقابة التلقائية أو عن طريق تظلمات الافراد من تلك التصرفات الى من أصدر القرار ويسمى التظلم الولائي أو يقدم التظلم الى الرئيس الاداري لمصدر القرار فيسمى تظلاًً رئاسياً، وقد يقدم الى لجنة بعيدة عن جهة الإدارة تنشأ خصيصاً لهذا الغرض ويسمى بالتظلم الاداري^(٢٠).

وسوف نستعرض الرقابة الداخلية على أعمال الإدارة في المطلب الاول، و الرقابة الخارجية على أعمال الإدارة بواسطة هيئة خاصة في مطلبين على النحو التالي:

المطلب الاول

الرقابة الداخلية على أعمال الإدارة

(١٨) طعن رقم ٣٩٦٤ لسنة ٤٤ قضائية عليا ، جلسة ٢٠٠٢/٢/٩م، موسوعة احكام المحكمة الادارية العليا في واحد وستين عاماً من عام ١٩٥٥م حتى عام ٢٠٠٥م، الجزء الرابع من حرف ص الى حرف ل، ٢٠٠٦-٢٠٠٧، ص ٢٤١١.

(١٩) د. عمر الخولي، د. صباح المصري، مبدأ المشروعية بين الشريعة الاسلامية وبين النظم الوظيفية، دراسة مقارنة، ط١، ٢٠١٢، ص ٢٤٠-٢٤١.

(٢٠) حكم محكمة القضاء الاداري - دولة مصر (محافظة المنصورة)، الدعوى رقم ٢٧٤ لسنة ٣ق، الصادر بتاريخ ١٩٨٢/٤/٢٥.



الرقابة الداخلية على أعمال الإدارة، قد تكون رقابة تلقائية تقوم بها الإدارة من تلقاء نفسها، وقد تكون بناء على تظلم من صاحب الشأن^(٢١).

أولاً: الرقابة التلقائية

وهي تتحقق عندما تقوم الإدارة من تلقاء نفسها ببحث ومراجعة أعمالها لفحص مدى مشروعيتها أو مدى ملائمتها، وقد يقوم بذلك نفس الموظف الذي قام بالتصرف، فيقوم بالغاء، أو تعديل أو استبدال تصرفه إذا اكتشف عدم صحته، أو يقوم بذلك الرئيس الإداري لهذا الموظف استناداً إلى سلطته الرئاسية التي يقرها له القانون في مواجهة رؤوسيه الذين يعملون في إدارته، فيكون له - حسب ما يقره القانون - أن يلغي تصرف الرؤوس كلية أو الاكتفاء بتعديله جزئياً، أو الحل محلّه واتخاذ تصرف جديد بدلاً من التصرف الذي تبين له عدم مشروعيته أو عدم ملاءمته^(٢٢)، من ذلك مثلاً أن يكون للوزير - كرئيس إداري - إزاء القرارات التأديبية - حق تعديل العقوبة التأديبية التي يوقعها وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة في خلال مدة معينة، حتى ولو لم يتظلم منها الموظف المعاقب. إن من حق الرئيس - كقاعدة عامة - مراقبة أعمال رؤوسيه - بسحبها أو الغائها أو تعديلها - تبعاً لمن له من سلطة رئاسية^(٢٣).

وأخيراً قد تتم هذه الرقابة بناء على تقارير لجنة أو هيئة إدارية أخرى مهمتها أعمال الإدارة مثل الجهاز المركزي للمحاسبات، أو الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة أو هيئة الرقابة الإدارية^(٢٤).

ثانياً: الرقابة بناء على تظلم

تتحقق هذه الرقابة عندما تكتشف الإدارة عدم مشروعية تصرفها أو عدم ملاءمته نتيجة تظلم يرفع إليها ممن اضرروا نتيجة هذا التصرف من الأفراد قبل لجؤه إلى الطعن عليه قضائياً، وهو ما يحدث في غالب الأحيان^(٢٥)، وهدف التظلم الإداري هو تخفيف العبء عن المحاكم وإتاحة الفرصة للتسوية الودية للنزاع، وليس في نصوص القوانين ما يفيد اتجاه المشرع إلى تحديد شكل خاص للتظلم الإداري، ومن ثم يكفي أن يكون واضح الدلالة على انصراف نية صاحب الشأن إلى الاعتراض على تصرف الإدارة موضوع الشكوى^(٢٦).

وقد ذهبَت المحكمة الإدارية العليا في مصر في هذا الشأن إلى أن "..... التظلم وإن كان لا يشترط فيه أن يرد في صيغة خاصة أو أن يتضمن رقم القرار محل التظلم أو تاريخه، إذ قد يتعذر على صاحب الشأن

(٢١) Auby et Formont ; les Recours contre Les actes edministrative, Tome, III, 1971, p.216.

(٢٢) د. سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص ١١٠.

(٢٣) د. إبراهيم عبدالعزيز شبحا، القضاء الإداري، أبو العزم للطباعة، ٢٠٠١، ص ٢٣١.

(٢٤) د. محمد إبراهيم الدسوقي علي، المرجع السابق، ص ٤٢.

(٢٥) د. محمد كامل ليلة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، دون سنة وجهة الطبع، ص ١٣٠.

(٢٦) د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في الغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، في ضوء أحدث أحكام مجلس الدولة، الجزء الثالث المكتب الفني للصادرات القانونية، ٢٠٠٥، ص ٢٤٦ ومابعد.



معرفة ذلك، إلا أنه لكي يحدث أثره يجب أن يشير المتظلم فيه الى القرار إشارة واضحة تنبئ عن علمه بصدوره ومضمونه، ومن ثم فلا يعد تظلماً إذا جاءت عبارته عامة لا تشير الى طعن على قرار أو قرارات معينة بذاتها.... وغني عن البيات أن مدى التجهيل في التظلم وأثره إنما هي مسألة تقديرية مردها الى المحكمة^(٢٧). - والاصل في التظلم انه اختياري^(٢٨) - فعند تقديم صاحب الشأن تظلمه الى مصدر القرار ذاته وفي هذه الحالة يسمى التظلم ولائياً، وقد يقدم التظلم الى رئيس مصدر القرار، ويسمى التظلم في هذه الحالة بالتظلم الرئاسي^(٢٩)، وسوف نوضح هاتين الصورتين فيما يلي:

١- **التظلم الولائي:** وفيه يقدم التظلم الى ذات الموظف الذي أصدر القرار ويوضح فيه المخالفات التي ينطوي عليها هذا التصرف مع طلب سحبه أو اغائه أو تعديله بما يتفق وفواعد المشروعية. وعادة ما ينظر للتظلم الولائي بعين الجد إذا كان قائماً على أسس سليمة خشية الالتجاء الى الرؤساء أو الرفع الى القضاء^(٣٠).

٢- **التظلم الرئاسي:** وفيه يتقدم المتضرر الى رئيس من صدر منه التصرف او القرار الاداري بتظلم مبيناً فيه أوجه مخالفة التصرف للقانون، فإذا ما تبين للرئيس صحة ما تضمنه التظلم يقوم بسحب القرار أو التصرف الذي قام به مرؤوسيه أو الغائه أو تعديله.

٣- **التظلم الى لجنة ادارية:** قد يستلزم القانون أو الإدارة تقديم التظلم الى لجنة إدارية انشئت بغرض بحث التظلمات وإصدار قرار بشأنها، وتقوم هذه اللجان بالفصل في التظلم المقدم اليها دون الرجوع الى الرئيس الاداري الاعلى، وإما يستلزم إخطار الرئيس الاداري الاعلى المختص الذي يكون له الكلمة النهائية في إلغاء أو تعديل العمل أو التصرف المخالف للقانون. حسب تشكيل وحدو اختصاصات ووسائل الطعن امام اللجنة ومدى قوة القرارات التي تصدرها، وحالات قبولها للطعن امام جهات او هيئات اخرى^(٣١). وتمثل هذه الرقابة حلقة اتصال بين الادارة القاضية ونظام المحاكم الادارية بمعناها الفني وسبب ذلك ان مثل هذه اللجان تجمع عادة موظفين من طبقة معينة وذوي كفاية خاصة. بالاضافة الى ضمانة تعدد اعضاء اللجنة وتنوع وجهات نظرهم وهو ما لايتوافر في حالة شخص مصدر القرار او رئيسه وكلاهما فرد واحد^(٣٢).

المطلب الثاني

الرقابة الخارجية على أعمال الإدارة بواسطة هيئة خاصة

(٢٧) المحكمة الإدارية العليا، جلسة ١٨/٢/١٩٩٣، طعن رقم ٣١١١ لسنة ٣٢ق، عليا، الموسوعة الادارية الحديثة، جزء ٤٦، ص٨٤٦.

(٢٨) د.مصطفى أبو زيد، القضاء الاداري ومجلس الدولة، ١٩٧٩، ص٩.

(٢٩) د. محمد عبدالعال السناري، المرجع السابق، ص١٦٦.

(٣٠) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الاداري، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٩، ص٦٦.

(٣١) د. عمر الخولي، د. صياح المصري، المرجع السابق، ص٣٤٦.

(٣٢) د. محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الاداري، بدون مكان النشر، ط٢، ١٩٨٦، ص٨٤.



اولاً: التفتيش الاداري

قد تمارس الرقابة الإدارية من خلال أجهزة مستقلة عن التنظيم الإداري^(٣٣)، بواسطة لجان أو هيئات ادارية خاصة لايتضمنها التنظيم الاداري للادارات محل الرقابة فهي هيئات خاصة اناط بها القانون مهمة التفتيش من تلقاء نفسها على اعمال السلطة الادارية وفقاً للبرامج الموضوعة.

ومن شأن هذا التفتيش الوصول الى المعلومات التي على هديها تتأكد المنظمة من كيفية سير العمل واسلوب التنفيذ، والتي تمكن الرؤساء من اتخاذ القرارات المتصلة باوجه النشاط الحالية والمستقبلية. اذ يعمل التفتيش على تبيان مدى صحتها وسلامة خطواتها، او وجود مواطن ضعف او خطأ فيها، واسبابه، وتحديد المسؤولية عنه، وما يتبع ذلك من ثواب او عقاب.

فكل ادارة اصبحت تمارس انواعاً مختلفة من التفتيش على أوجه النشاط الذي تؤديه، بحيث يمتد هذا التفتيش الى جميع العمليات الادارية خلال مستويات التنظيم المختلفة، وقد يقوم بالتفتيش القائد الاداري بحكم مبدأ التدرج الرئاسي بغية الحصول على المعلومات الاساسية الخاصة بشئون إدارته، والتأكد من حسن سير العمل ودوام انتظامه، من ان النشاط الاداري يباشر في حدود القوانين واللوائح والقرارات، بالاضافة الى التأكد من ان الواجبات الادارية تنفذ بأنجح طريقة وبأقل تكلفة وبأقصر مدة وتعطي أفضل النتائج^(٣٤).

وقد يستعين الرئيس الاداري بوحدات متخصصة في التفتيش، حيث نشأت الحاجة الى تلك الوحدات في التنظيم الحديث إزاء اتساع حجم النشاط الحكومي، وتشعب اختصاصات الادارة وكثرة الخدمات التي تؤديها بعد ان اصبح الجمهور يركن الى تلك الخدمات ويبني عليها نظام عيشه ومستقبله وبهمه ان تؤدي بانتظام واطراد.

ثانياً: التقارير الإدارية

يعد نظام التقارير وسيلة رقابة هامة لنقل المعلومات والبيانات فيما بين المستويات الواحدة، أو من المستويات الدنيا الى المستويات العليا، وعن طريق تلك التقارير تتمكن أجهزة الرقابة من معرفة كيفية إنجاز الاعمال الادارية وبيان سير العمل، طبقاً للخطة المحددة والسياسات المرسومة، والوقوف على مستويات الاداء الفعال.

(٣٣) د. محمد عبدالحميد ابو زيد، تخاصم اهل السلطة بشأن القرار الاداري، ٢٠٠٦، ص ٤٩٤.

(٣٤) د. محمد انس قاسم، د. عبدالمجيد سليمان، اصول الادارة العامة، ١٩٩٥-١٩٩٦، ص ٣٨٤ ومابعدها.



ولاشك أن جهات الإدارة تعتمد اعتماداً كبيراً على التقارير الإدارية في الوقوف على تقدم الإدارة نحو تحقيق أهدافها والتعرف على المشكلات التي تعترض سبيلها^(٣٥). وتتوقف كفاءة التقارير على مدى الدقة والوضوح في جمع البيانات وتحصيل المعلومات والكفاءة في تنفيذها والبراعة في تحليلها، لأن الرقابة الإدارية تعتمد على قياس النتائج المتحققة ومقارنتها بالمعايير الموضوعية مقدماً لتحديد الاختلافات والتمييز بينها وعرفة اسبابها بطريقة تتفق وطبيعة النشاط المزمع مراقبته^(٣٦).

وهذه اللجان أو الهيئات الخاصة لاتقوم بنفسها بالغاء القرارات التي ترى أنها مخالفة للقانون وإنما تقتصر دورها على أخطار الرئيس الأعلى أو الوزير المختص بما سجلته من مخالفات، ويكون للرئيس الإداري أو الوزير المختص في هذه الحالة الكلمة النهائية في هذا الشأن^(٣٧).

المبحث الثالث

تقديرنا لنظام الرقابة الإدارية

تتعدد وتتوسع طرق واساليب الرقابة المفروضة على السلطة الإدارية، وهي رغم إختلاف طبيعتها ومنهجها الرقابي والاثار المترتبة على تطبيقها تتفق جميعها في اهدافها المنشودة من وراء إخضاع أعمال الإدارة لها تلك المتمثلة في ضمان صدور هذه الاخيرة متفقة وصحيح حكم القانون بمعناه العام السائد في المجتمع، حماية للحقوق والحريات المتمتع بها كل من افراده وهيئاته وطوائفه وجماعته من إعتداء الإدارة عليها أو إنتهاكها لها^(٣٨).

سوف نستعرض مامدى الضمانات التي تحققها الرقابة الإدارية في المطلب الاول، ومن ثم الجدوى من استخدام التظلمات الإدارية في مطلبين على النحو الآتي:

المطلب الاول

مامدى الضمانات التي تحققها الرقابة الإدارية

تعد الرقابة الإدارية - بحسب الأصل - إحدى ضمانات الافراد في مواجهة الإدارة ولاينفي عن هذه الرقابة صفتها كضمان للفرد كون الإدارة هي التي تمارسها ضد نفسها لأنها لا تسعى في تصرفاتها إلا لتحقيق الصالح العام، فإذا ما تبين لها أنها أخطأت سواء السبيل فلا يضيها ان تعود الى نطاق المبادئ

(٣٥) - ويتخذ التفتيش اشكالا عدة، فمن حيث الوقت قد يكون فجائياً أو دورياً، ومن حيث العمل، قد يكون شكلياً أو موضوعياً، ومن حيث مداه قد يكون كلياً أو جزئياً.

(٣٦) د. محمد عبدالحميد ابو زيد، المرجع السابق، ص ٤٠٥.

(٣٧) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠١٠، ٣٨٥ ومابعدها.

(٣٨) د. مصطفى محمود عفيفي، الرقابة على اعمال الإدارة والمنازعات الإدارية، الجزء الاول، مطابع البيان التجارية، ١٩٩٠، ص ٥.



القانونية السليمة، اذ الواجب المفروض عليها هو مراعاة تلك المبادئ، وتحقيق فكرة النفع العام والعدالة بين الافراد^(٣٩).

والواقع ان الرقابة الإدارية تتميز ببعض الخصائص التي تجعل منها أمر لاغنى عنه ولايجوز الاستغناء عن وجوده^(٤٠)، إلا أنه بجانب ذلك لها أيضاً بعض العيوب التي تجعلها لاكتفي بمفردها كضمان و حماية لحقوق الافراد.

أولاً: مميزات الرقابة الادارية على أعمال الإدارة

- ١- تؤدي الى كفاءة تنفيذ القوانين واللوائح والتزام حدودها وضمان كفاءة الموظفين ونزاهتهم بما يحافظ على حسن سير المرافق العامة ويحقق مصلحة الإدارة بالإضافة الى حماية حقوق الأفراد وحررياتهم من ظلم الإدارة واعتدائها على حقوقهم وجورها على حرياتهم^(٤١). فالتنظيم اسلوب ودي في انتهاء النزاع مع الادارة بدلاً من المنازعات القضائية التي يترتب عليها الخصومات وسوء العلاقة بين الاطراف.
- ٢- رقابة مرنة وميسرة، تلجأ اليها الإدارة من تلقاء نفسها أو بناء على تظلم الافراد، وهي لا تتطلب من الافراد اتباع إجراءات قد تتسم بالطول أو البطء أو التعقيد، كما انها لاتحمل الافراد أعباء مالية مثلما يحتاج اليه الطعن أمام القضاء^(٤٢).
- ٣- الرقابة الإدارية رقابة شاملة تراقب العمل أو التصرف الإداري من حيث المشروعية والملاءمة.
- ٤- الرقابة الإدارية تؤدي الى سحب القرار أو الغاؤه أو تعديله أو تحويله لقرار آخر، وهي سلطات متسعة - تشمل المشروعية والملاءمة - لايمكن ان تتمتع بها أي جهة أخرى مستقلة تجاه الإدارة وتختص بالرقابة على أعمالها^(٤٣).

ثانياً: عيوب الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة

غير انه يعيب الرقابة الإدارية انها ليست كافية لحماية الحقوق والحرريات العامة و لضمان مبدأ المشروعية، وذلك للأسباب الآتية:

- ١- الرقابة الإدارية رقابة ذاتية تجعل من الإدارة خصماً وحكماً في نفس الوقت، وهذا وضع لا تتحقق فيه الحيطة الكاملة ولا يؤدي الى العدالة التي ينشدها الأفراد، خاصة وإن الإدارة في كثير من الاحيان تسعى الى تحقيق مصالحها حتى ولو ادى ذلك الى التطل من قيود المشروعية^(٤٤).

(٣٩) د. محمد عبدالعال السناري، المرجع السابق، ص ١٨٨.

(٤٠) د. سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص ٢٢٨.

(٤١) د. جابر سعيد، الضمانات الأساسية للحرريات العامة، دون جهة الطبع، ص ٣٣٨.

(٤٢) د. سامي جمال الدين، نفس المرجع، ص ٢٢٨.

(٤٣) د. السيد خليل هيكل، رقابة القضاء على اعمال الادارة، دراسة الانظمة كل من امريكا وفرنسا ومصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٤٢٨.

(٤٤) د. محمد عبدالعال السناري، المرجع السابق، ص ٢٢٩.



- ٢- الغالب ان الإدارة انما تسعى اساساً، حتى في نطاق ممارسة الرقابة الذاتية على اعمالها، الى تحقيق مصالحها حتى لو أدى ذلك الى التحلل من قيود المشروعية، مما يزيد من احساس الافراد بعد الاطمئنان على حقوقهم إذا ترك الأمر لحكم هو خصم لهم في نفس الوقت دون أية ضمانات تكفل لهم تحقيق العدالة والحصول على حقوقهم^(٤٥).
- ٣- تختلف هذه الرقابة من حيث قوتها ومداهها تبعاً لاختلاف النظام الاداري السائد في الدولة، فإذا كان نظاماً مركزياً كانت الرقابة قوية متسعة نظراً لتمتع الرؤساء الاداريين بسلطة رئاسية قوية تتناول المرؤوسين في اشخاصهم وأعمالهم، مما يمكن الرئيس من فرض رقابته الشاملة على تصرفاتهم، بينما في نظام اللامركزية الادارية وهو الاتجاه السائد تتمتع الهيئات اللامركزية باستقلالها في مباشرة اختصاصاتها الادارية، بحيث لا يكون للإدارة المركزية سوى رقابة وصائية مقيدة ومحصورة في نطاق معين لا يجوز لها تجاوزه وإلا تعرض عملها للطعن^(٤٦).

المطلب الثاني

الجدوى من استخدام التظلمات الإدارية

تهدف الإدارة بهذه الرقابة الى كفالة تنفيذ القوانين واللوائح والتزام حدودها وضمان كفاءة الموظفين ونزاهتهم بما يحافظ على حسن سير المرافق العامة ويحقق مصلحة الإدارة بالإضافة الى حماية حقوق الافراد وحررياتهم من ظلم الإدارة واعتدائها على حقوقهم، وجورها على حررياتهم، ولاشك ان هذه الرقابة وإن ظهر أنها تفتح المجال لتظلمات الافراد بدون رسوم وانها تهدف الى كفالة تنفيذ القوانين واللوائح بما يبدي أنها تعمل على احترام الشرعية والحقوق والحرريات الفردية^(٤٧).

لذا فإن عدم الحيدة في التصدي للتظلمات التي يقدمها الافراد الى جهة الإدارة يجعل الرقابة الإدارية غير كافية لحماية حقوق الافراد، لأنه يحدث كثيراً عدم اعتراف الرئيس بخطئه أو خطأ مرؤوسيه وغالباً ما يمتنع كلاهما عن تدارك خطئه^(٤٨).

لذا فإن استخدام طريق التظلم الاداري أمر لا يخلو من النتائج الايجابية والفوائد المحققة لكل من الادارة والمتعاملين معها. ففي **المقام الاول**: تحقق القناعة والرضاء الكاملين لجهة الإدارة في الخضوع لحكم القانون

(٤٥) د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا، المرجع السابق، ص ٢٣٠.

(٤٦) د. السيد خليل هيكل، المرجع السابق، ص ٣٦٠ وما بعدها.

(٤٧) د. محمد كامل ليلة، المرجع السابق، ص ١٣٠ وما بعدها.

(٤٨) د. محمد عبدالحميد ابو زيد، المرجع السابق، ص ٤٠٩.



لمبدأ المشروعية عندما تتصدى في تلك التظلمات لمصلحة جماهير المتعاملين معها وبما يؤدي الى صيانة حقوقهم والمحافظة عليها والاستحواذ على ثقتهم في حيدتها ونزاهتها وتجردها في التعامل معهم، وفي **المقام الثاني**: ان الإدارة تتمكن من خلال الفصل في الطعون المقدمة اليها من التصحيح الذاتي لأخطائها بما يضمن من ناحية سلامة وحسن سير اعمالها فضلاً عن تحقيق مصالح جماهيرها من ناحية أخرى، وذلك قبل ان تلزمها جهات رقابية أخرى أعلى مرتبة منها، وفي **المقام الثالث** فإن استكمال تلك التظلمات لمسيرتها حتى بلوغ نهايتها الطبيعية المحققة للمشروعية سواء حسمت بما يحقق مصالح المتظلمين أو سواء افضت للتمسك بالعمل أو بالقرار الصادر عن الإدارة أمر من شأنه منحها ثقة المتعاملين معها. أما في **المقام الرابع** والآخر فإن حق التظلم يتيح للأفراد امكانية الوصول الى نوع من الترضية شبه الكاملة أو ما يعرف بظاهرة التسامح الإداري الذي يمكن للإدارة بمقتضاه - في ضوء كل من الظروف الموضوعية والشخصية الملازمة للتظلم - تطبيق اعتبارات الملاءمة ومن ثم تعديل الآثار الناجمة عن قراراتها دون سحبها أو إلغاؤها التزاماً منها بمشروعيتها وصحتها^(٤٩).

الخاتمة

بينما فيما تقدم أن خضوع الإدارة للقانون في ممارستها لنشاطها من شأنه ان يحقق التوازن العادل المنشود، فأذا انعدم هذا الخضوع انعدام بالتالي الحماية المطلوبة لحقوق وحرريات الافراد، وهذا هو ما حدث قديماً في دول العالم المختلفة، حيث لم يكن نظام دستوري نظراً لقيام نظام سياسي في دول العالم المختلفة عاى اساس الحكم الفردي ومن ثم تكن الإدارة تخضع للقانون، وبالتالي لم يكن هناك مجال للحديث عن مبدأ الشرعية .

إذ ان التزام الإدارة بأحترام القانون التزاماً ايجابياً مضمونه وجوب اسناد كافة اعمالها القانونية والمادية الى قاعدة قانونية تجيز لها القيام بهذه الاعمال، وعند المخالفة ينبغي تصحيح ما ينطوي عليه قرارها من مخالفة قانونية، بغية وجوب استقرار الاوضاع القانونية .

وفي نهاية هذه الدراسة لا بد من تسليط الضوء على أهم النتائج التي توصلنا اليها في البحث، والإشارة الى أهم ما يستحق ان يطرح من توصيات ومقترحات تحقيق للفائدة والامانة العلمية.

أولاً: النتائج

١- يحافظ الرقابة الادارية على المصلحة العامة والدولة في كافة مفاهيمها ومضامينها الحضارية والسياسية واقتصادية والاجتماعية والادارية والقضائية من كافة مصادر الفساد والبيروقراطية والانحراف والاستغلال والتبذير.

(٤٩) د. مصطفى محمود عفيفي، المرجع السابق، ص ١٧٥ وما بعدها.



- ٢- ان الهدف الاساسي للرقابة الذاتية هو ليس ردعياً بالضرورة وإنما هو المحافظة على حسن سير العمل الاداري من أجل الوصول الى الاهداف المسطرة والمحافظة على المصلحة العامة دون التأثير واعاقة العمل الإداري.
- ٣- ان للرقابة الادارية اهداف إدارية فلها أيضاً أهداف انسانية فحينما تشخص الرقابة الادارية مشكلة ما ويبحث انسب الحلول لها فإنها لايمكن بها بحال أن تغفل عن القائم بالعمل ومدى علاقته بالسلطة الرئاسية والحالة النفسية وشعوره بالخوف نتيجة ماقد يتعرض له من جزاء ومحاسبة، وعلى ذلك فالرقابة الايجابية لها ان تتحسن عوامل تحسين ظروف العمل وتحفيز العاملين.
- ٤- الرقابة الإدارية هي الرقابة المبنية على أسس عملية تؤدي الى الكشف عن الاخطاء ان وجدت وذلك باتخاذ جميع السبل والوسائل، واتخاذ التدابير التي تمنع وقوعها.

ثانياً: التوصيات

- ١- ان الرقابة الاداري في تقديرنا - وعلى الاقل عند تطبيقها بصورة منفردة على اعمال الإدارة - لا تكون حاسمة من حيث تحقيق هدف المحافظة على كل من المشروعية في اعمال الإدارة وحماية حقوق وحرريات الافراد من المساس بها. خاصة وانه يشوبها عيب خطير متمثل في اجتماع كل من صفتي الخصم والحكم في آن واحد.
- ٢- يعد من بين الحلول العملية المقترحة في مجال فرض الرقابة على اعمال الادارة ان يتم اسناد هذه الرقابة - داخل جهة الادارة ذاتها - الى السلطات الرئاسية المتدرجة فيها فردية كانت أم جماعية وسواء تم ذلك بصورة سابقة أم لاحقة على اصدار العمل الإداري الخاضع للرقابة، ذلك انه يتم في هذه الحالة قيام الجهات العليا بفرض رقابتها على اعمال وتصرفات الجهات والهيئات الأدنى فيها، أو بان يعهد بتلك المهمة الى مجالس ولجان جماعية للتدقيق تقبع في قمة الرئاسات الادارية.
- ٣- أن يكون النظام الرقابي واضحاً وسهلاً للفهم والتطبيق، ويجب أن يتضمن النظام الرقابي على آليات وأساليب وتكنولوجيات اكتشاف الأخطاء والانحرافات والعمل على معالجتها وتصحيحها وفي الوقت المناسب ومنع تكرارها.
- ٤- ان الرقابة الادارية رقابة ذاتية تجعل من الادارة خصماً وحكماً مما يقلق الافراد بعدم الاطمئنان على حقوقهم المعتدى عليها، فإذا كان التظلم من هذا الاعتداء مقدماً الى جهة الادارة فقد تصر على تصرفاتها المخالف للقانون، حماية لمصالحها وفي هذا إهدار للعدالة التي ينشدها الافراد بتقديم تظلم وعدم السير في ركاب الشرعية وهي المسئولة عن رفع لوائها.
- ٥- العمل على إنشاء لجان رقابية داخلية في جميع مؤسسات السلطة الوطنية، وتفعيل دور اللجان الرقابية الداخلية الموجودة لكل مؤسسة او دائرة حكومية، للتأكد من مدى مطابقة اعمال الادارة لمبدأ المشروعية.



- ٦- أن تكون الرقابة موضوعية فعندما تكون الرقابة شخصية، فإن شخصية الرئيس أو المرؤوس سوف تؤثر على تقييم الأداء بصورة غير مرغوب فيها ولذلك فإن الرقابة الفعالة تتطلب الموضوعية والدقة والمعيار الموضوعي، وكذلك اعتماد عملية الرقابة على الجوانب الإيجابية كأصل عام سواء في أهدافها أو وسائلها أو أساليبها مع مراعاة الجوانب النفسية والاجتماعية والتنظيمية للرؤساء والمرؤوسين الذين تشملهم عملية الرقابة.
- ٧- جدوى الرقابة الادارية منوط بحسن نية الادارة ورغبتها الصادقة في صلاح اخطائها، وإلا فإن الضمان الفعال للأفراد يكمن، بحق في وجوب الالتجاء الى جهة محايدة يكون لها سلطة الرقابة على أعمال الإدارة ألا وهي جهة القضاء.

الملخص:

إن الرقابة الإدارية الذاتية تقوم على أساس مبدأ الشرعية الذي يعد الضمانة الأساسية التي تحمي الأفراد من تعسف الإدارة وتحكمها في خضوع الإدارة للقانون عند ممارستها لنشاطها، وهذه الضمانة المتحققة في الوقت الحاضر بفضل الأخذ بمبدأ هام وهو مبدأ المشروعية الذي أصبح طابعاً مميزاً للدولة الحديثة والذي بمقتضاه أن يخضع كل الحكام والمحكومين للقانون.

حددت الدراسة اساليب الرقابة غير القضائية كمبدأ عام يحكم نجاح تطبيق هذا المبدأ المتمثل بالرقابة الادارية الذاتية، أو القائمة بناء على تظلم، وبينت الاحكام التي تعالج هذا النوع، والحرص على ان يكون لهذه الضمانات جذور قانونية أو دستورية تحكمها وتعالجها وتنص عليها.

فالرقابة الادارية تقوم عن طريق قيام الادارة بإعادة النظر في تصرفات التي تكشفها بنفسها انها ارتكبت عدداً من الاخطاء مثل عدم مراعاة بعض القواعد التي سنها المشرع لصالح الافراد ومن ثم تتجه الى العدول عن هذه القرارات بالسحب أو الالغاء، أو عن طريق تظلمات الافراد من تلك التصرفات الى من أصدر القرار، أو الى الرئيس الاداري لمصدر القرار، وقد يقدم الى لجنة بعيدة عن جهة الادارة تنشأ خصيصاً لهذا الغرض.

وتتحقق هذه الرقابة بإصدار الرؤساء الاوامر والتعليمات الى مرؤوسيهم توجيهاً لهم في أعمالهم ولارشادهم الى حسن القيام على تنفيذ القوانين واللوائح، وتحقق أيضاً بممارسة الرؤساء لحقهم في مراجعة الاوامر الصادرة منهم، أو من مرؤوسيهم لاستمرار هذه الأوامر أو تعديلها أو الغائها أو سحبها بالاضافة الى سلطتهم في توقيع العقوبات التأديبية على هؤلاء المرؤوسيين.

Abstract



The principle of legality is base of the self-administrative control that is considered the basic guarantee protecting individuals from the administration's arbitrariness and makes the administration to subject to the law when exercising its activity. this guarantee is achieved at present by virtue of practicing of an important principle that is the principle of legality which has become a distinctive character of the modern state in which all rulers and ruled are subjected to law.

The study has identified the methods of non-judicial control as a general principle governing the success of applying this principle that is self-administrative control or that based upon grievance, and it has made clear the provisions that treat this kind as well as there should be legal or constitutional roots that govern, treat and stipulate them.

Administrative control should reconsider its actions that reveals itself that it committed a number of mistakes such as failure to observe some of the rules enacted by the legislator for favor of individuals and then it tends to reverse these decisions by withdrawal or cancellation, or through the grievances of individuals against those behaviors issued by decision-makers, or to the administrative president, or it may be submitted to a committee established specifically for this purpose away from the administration side.

This control is achieved by issuing orders and instructions by presidents to their subordinates to guide them in their work and the proper implementation of laws and regulations and It is also achieved by presidents' exercise of their right to review orders issued by them or by their subordinates to continue, amend, cancel or withdraw these orders, in addition to their powers to impose disciplinary sanctions on those subordinates.

پوخته

چاودیری کارگیری خودی له سهه بنچینه ی بنه مای ره وابوونه، که ده بیته گرنتیه کی ئه ساسی بۆ پاراستنی تاکه کان له زیده رهوی به ریوه بردن، فه رمانگیری - به ریوه بردن - له سهه خودی خوی بۆ ملکه چ بوون به یاسا له کاتی جیبه جیکردنی کاره کانی، ئه م گرنتیه دانراوه له کاتی ئیستادا به هوی ریزگرنتی بنه مایه کی گرنگ، ئه ویش بنه مای



رەوابونە لە رووی یاساوە، کە بوەتە شیوازیکێ نتوازە بۆ وولاتی سەر دەم و پیشکەوتوو، کە بە و هۆیەو بەرپار دەر و بەرپار لە سەر دەر پابەندی یاسا دەبن.

ئەم تۆزینەو هەیه ریکارەکانی نا دادوهری دیاری کردووە وەک بنەمای گشتی بۆ سەر خستنی جیبەجیکردنی ئەم بنەمایە کە خۆی لە چاودێری کارگیری خودی دەبینیتەو، یاخود لە سەر بنەمای تانەگرتن، ئەو حوکمانەشی دیاری کردووە بۆ چارەسەرکردنی ئەم جۆرە، هەر و هەها هۆشیار بوون لە سەر ئەم گرتنێانە کە رەگێگی یاسایی و دەستوری هەبێ بۆ بەرپار دان و چارەسەرکردنی بە پێی دەقە یاسایەکان.

چاودێری کارگیری دەکریت، لە رێگای چاویخشینەو لە لایەن خودی بەرپارکردن لە سەر ئەو کردارەنە کە دەیکات و ئاشکرا دەبیت کە هەلی تیدا بوو لە رووی پابەند نەبوون بە دەقەکانی یاسای، وەک جیبەجی نەکردنی هەندێ لە بنچینانە کە یاسادانەر دای ناو بۆ بەرژەو هەندی تاکەکان. بۆیە هەولێ هەموارکردنەو هەیان یاخود پاشاگەز بوونی لە سەر بریارە نادروستەکانی بەشیوەی پاکێشانەو هە یاخود هەلۆه شاندنەو هەیان، یان لە رێگای تانەگرتنی تاک لە سەر بریارەکان بەرامبەر سەرچاوەی بەرپار، یاخود ئاراستە بەرپار بەر دەکریت کە خاوەن بەرپارە کە یە، یان پیشکەشی لێژنە یەکی سەر بە خۆ تاییبەت مەند بۆ ئەم مەبەستە دەکریت.

ئەم جۆرە چاودێری جیبەجی دەکریت لە رێگای بریارەکانی بەرپار بەر بەشیوەی بەرپار یاخود رێنمایی بۆ جیبەجیکاران کە ئاراستە کارەکانیان دەکریت بۆ باشتر کردنی کردارەکانیان یاخود جی بەجی کردنی کارەکانیان لە سەر بنەمای ریزگرتنی یاسا و رێنماییەکان. هەر و هەها دەکریت لە رێگای چاودێری خودی بەرپار بەرەکان وەک مافیکی رەوا بۆ بەدواچوونەو هە ئەو فەرمانان و بریارانە کە دەریان کردووە، یاخود لە لایەن جیبەجیکاران (کارمەندەکان) بۆ بەردەوام بوون کارکردنی ئەم فەرمانانە یاخود هەموارکردنەو هەیان هەلۆه شاندنەو هەیان پاکێشانەو هەیان، سەرەرای بەکارهێنانی دەسەلاتی کارگیری لە سزادانی تادیبی لە سەر کارمەندەکانی.

قائمة المراجع

أولاً: الكتب

- د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، أبو العز للطباعة ٢٠٠١.
- د. جابر سعيد، الضمانات الأساسية للحريات العامة، دون جهة الطبع.
- د. سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، مبدأ المشروعية، منشأة المعارف الإسكندرية.
- د. سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ١٩٨٥.



- د. السيد خليل هيكل، رقابة القضاء على اعمال الادارة، دراسة الانظمة كل من امريكا وفرنسا ومصر، دار النهضة العربية، القاهرة .
- د. طعيمة الجرف، رقابة القضاء لعمال الادارة، ١٩٧٠.
- د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في الغاء القرار الاداري وتأديب الموظف العام، في ضوء أحدث أحكام مجلس الدولة، الجزء الثالثو المكتب الفني للاصدارات القانونية، ٢٠٠٥، ص٢٤٦ ومابعدها.
- د. عبدالقادر خليل، نظرية سحب القرار الادارية ، ١٩٦٤.
- د. عمر الخولي، د. صباح المصري، مبدأ المشروعية بين الشريعة الاسلامية وبين النظم الوظيفية، دراسة مقارنة، ط١، دون مكان الطبع، ٢٠١٢.
- د. ماجد راغب الحلو، القضاء الاداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٠.
- د. محمد ابراهيم الدسوقي علي، الرقابة على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠.
- د. محمد أنس قاسم جعفر، الوسيط في القانون العام (القضاء الاداري)، مبدأ المشروعية، مجلس الدولة – دعوى الالغاء ١٩٨٧، دار النهضة العربية.
- د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الادارية العامة، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٠.
- د. محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الاداري، دار الجامعة الجديد، ١٩٨٦.
- د. محمد سعيد فودة، النظام القانوني للعقوبات الإدارية، دراسة فقهية قضائية مقارنة، دون جهة الطبع، ٢٠٠٦-٢٠٠٧.
- د. محمد عبدالحميد ابو زيد، تخاصم اهل السلطة بشأن القرار الاداري، ٢٠٠٦.
- د. محمد عبدالحميد ابو زيد، دور القضاء في علو القانون، مطبعة العشري، ٢٠٠٨.
- د. محمد عبدالعال السناري، مبدأ المشروعية والرقابة على اعمال الإدارة، دراسة مقارنة، مطبعة الاسراء، دون سنة الطبع
- د. محمد عبدالوهاب، القضاء الاداري، الكتاب الاول، ١٩٩٤.
- د. محمد كامل ليلة، الرقابة القضائية على اعمال الادارة، دون سنة وجهة الطبع .
- د. محمد ماهر ابو العنين، دعوى الالغاء، شروط قبول دعوى الالغاء، كتاب الثاني، دار ابو المجد للطباعة، ٢٠٠٠.
- د. مصطفى أبو زيد، القضاء الاداري ومجلس الدولة، ١٩٧٩.
- د. مصطفى محمود عفيفي، الرقابة على اعمال الادارة والمنازعات الادارية، الجزء الاول، مطابع البيان التجارية، ١٩٩٠.
- Rene David; Les grands systemes de droit contem porains précis Dalloz 1974 p.450.
- Auby et Formont ; les Recours contre Les actes edministrative, Tome, III,1971,p.216.

ثانياً: المواقع الالكترونية:

د. مازن ليلو راضي ، الرقابة على أعمال الإدارة ... – العراق إمتاح على الموقع الالكتروني:



الإدارة- الدكتور- مازن ليلو راضي/١٧٠١٢٩٥٦٣٠٥٣١٦٢. <https://www.facebook.com/notes>/كلية-الحقوق-المكتبة-القانونية/محاضرة-الرقابة-على-أعمال-

