



التنظيم القانوني للمنشورات الإدارية في المملكة العربية السعودية

د. أحمد بن سليمان بن أحمد الفراج

الأستاذ المشارك في قسم الأنظمة، كلية الشريعة، جامعة القصيم

a.alfarraj@qu.edu.sa

الملخص:

في القانون الإداري هناك وثائق إدارية ذات أهمية على الصعيد التنظيمي وإحداث الأثر في المركز القانوني للأفراد، وهذه لا خلاف بقبول الطعن عليها أمام القضاء، وهناك نصوص قانونية داخلية تسمى منشورات إدارية موجهة لترتيب العمل داخل الإدارة، وقد أخرجها فقهاء القانون والقضاء الإداري في بدايتها من قابلية النظر والطعن عليها بالإلغاء، الأمر الذي أدى إلى تحصن بعض المنشورات الإدارية من الرقابة القضائية مع أنها رتبت أثراً قانونياً، لهذا عدل القضاء الإداري والفقهاء القانوني في فرنسا عن هذا واعتبر أن المنشور الإداري إذا كان ذا طبيعة أمرة فيقبل الطعن عليه بتجاوز السلطة، كما أن القضاء الإداري في المملكة قبل الطعن بالإلغاء ضد المنشورات الإدارية إذا كانت ترتب أثراً قانونياً.

كلمات مفتاحية: التنظيم القانوني - المنشور الإداري.



التنظيم القانوني للمنشورات الإدارية في المملكة العربية السعودية

د. أحمد بن سليمان بن أحمد الفراج

Legal regulation of administrative publications in the Kingdom of Saudi Arabia

D Ahmed Suliman Ahmed Alfarraj

Associate Professor at the Department of Law, College of Shari'ah, Qassim University

a.alfarraj@qu.edu.sa

ABSTRACT:

In administrative law, there are administrative documents that are important at the organizational level and have an impact on the legal status of individuals, and there is no dispute that they can be challenged before the judiciary, and there are internal legal texts called administrative circulars directed to arrange work within the administration, and jurists of law and administrative jurisprudence initially excluded them from being considered and challenged by revocation, which led to the immunity of some administrative publications from judicial control although they created a legal effect, so the administrative judiciary and jurisprudence in France modified this and considered that the administrative circular, if of a peremptory nature, is accepted to be appealed against by exceeding authority, as well as The Kingdom's administrative judiciary also accepts appeals for annulment against administrative publications if they have a legal effect.

key Word: Legal regulation – Administrative Circular.



التنظيم القانوني للمنشورات الإدارية في المملكة العربية السعودية

د. أحمد بن سليمان بن أحمد الفراج

مقدمة

الحمد لله رب العالمين ، وصلى الله وسلم على نبينا محمد المبعوث رحمة للعالمين ، وبعد:

تعد دعوى الإلغاء من أهم الدعاوى الإدارية التي يلجأ إليها المضرور لفرض الرقابة على مشروعية القرار الإداري ، وهي من أنجح الطرق لإجبار الإدارة على احترام مبدأ المشروعية ، ولهذا توصف الدعوى بأنها من دعاوى القانون العام .

غير أن دعوى الإلغاء تدور مع القرار الإداري وجوداً وعدمًا ، فإذا توجهت دعوى الإلغاء لقرار إداري مشتمل على ترتيب مركز قانوني أو رتب أثراً قانونياً فإن القاضي ينظر في فحص مشروعية القرار من عدمه ، أما إذا انتفى وجود القرار الإداري فإن القاضي لا ينظر في الدعوى أصلاً .

وقد أقر مجلس الدولة الفرنسي طائفة من التصرفات والتدابير القانونية وأعطاه عدد من المصطلحات منها (المنشورات الإدارية - تدابير الإدارة الداخلية - التعليمات)، وكانت ضرورة تنظيم المرافق العامة ودوام سيرها بانتظام واضطراد ووجود حياة داخلها ؛ هو ما دعا مجلس الدولة الفرنسي لاستحداث هذه التدابير .

فالرئيس الإداري مهمته تنظيم المرفق الذي تحت مسؤوليته وإدارته وذلك عن طريق التوجيهات والتعليمات والمنشورات التي تشرح وتوضح طريقة تطبيق اللائحة وتخصص العام منه، خصوصاً أنها الطريقة الأسهل في إجراءاتها وطريقة إصدارها .

فهل تأخذ حكم القرار الإداري في قوته ومرتبته ، وهل يجوز الطعن عليها بالإلغاء؟

ومن هنا جاء هذا البحث لبيان حكم المنشورات الإدارية في المملكة العربية السعودية ، ومدى نظر القضاء الإداري لهذه المنشورات .



التنظيم القانوني للمنشورات الإدارية في المملكة العربية السعودية

د. أحمد بن سليمان بن أحمد الفراج

أهمية البحث: تظهر أهمية البحث في أنه يعالج مسألة مهمة في القانون الإداري ، وذلك أن الوثائق التي لدى الإدارة متنوعة ولكل منها حكمها الخاص بها ، ومن أهم تلك الوثائق هي المنشورات الإدارية ، خصوصاً مع عدم استقرار الفقه القضاء الإداريين في البداية على تكييفها القانوني ، علاوة على ذلك ندرة الأبحاث في هذا الموضوع المهم .

مشكلة البحث: تظهر مشكلة البحث في السؤال الجوهرية والذي خرج من اختلاف الفقه والقضاء الإداري في فرنسا ابتداءً ، وهو : هل تأخذ المنشورات الإدارية حكم القرار الإداري ، وهل يقبل الطعن عليها بالإلغاء ؟

الدراسات السابقة: حسب اطلاعي وبحثي ، فلم أجد أحداً بحث هذا الموضوع وخصصه بالفقه والقضاء الإداري في المملكة العربية السعودية.

منهج الدراسة:

تقوم هذه الدراسة على المنهج التأصيلي لفكرة المنشور الإداري من خلال الفقه القانوني والقضاء الإداري

تقسيم البحث:

تم تقسيم البحث إلى :

المقدمة

الملخص باللغتين

مبحث تمهيدي : ماهية المنشورات الإدارية ، وعلاقته بما يشابهه

المبحث الأول : النظام القانوني للمنشورات الإدارية في فرنسا

المبحث الثاني : النظام القانوني للمنشورات الإدارية في المملكة ونظر القضاء الإداري لها .

الخاتمة

المراجع



التنظيم القانوني للمنشورات الإدارية في المملكة العربية السعودية

د. أحمد بن سليمان بن أحمد الفراج

مبحث تمهيدي

أولاً: ماهية المنشورات الإدارية :

عرفت المنشورات الإدارية بعدد من التعريفات ومن أشهرها ما يلي :

عرف Waline المنشورات الإدارية بأنها : " تصرف لا ينتج بذاته أثراً قانونياً مباشراً حالاً على الأفراد أو الأشخاص البعيدين عن العاملين بالمرفق ^(١)، ويؤخذ على هذا التعريف أنه استبعد الأثر القانوني للمنشور الإداري في حين أن المنشور - كما سيتبين - قد يرتب أثراً قانونياً بذاته .

كما عرف De laubadere المنشورات الإدارية بأنها : التدابير التي يتحدد مجالها داخل الإدارة بهدف الترتيب الداخلي للمرفق العام لا توجه بطريقة مباشرة للأفراد ... ^(٢) ويؤخذ على هذا التعريف أنه حصر التدابير بترتيب المرفق دون الأفراد ، وقد كان هذا في بداية الأمر ، إذ اعتبرت مجرد إجراء داخلي لا يمس الأفراد بأي أثر قانوني، وهذا كما سنلاحظ يتعارض مع الفكرة الحديثة للمنشورات الإدارية إذ قد تمس الأفراد وبطريق مباشر .

ولهذا يمكن أن يقال في تعريف المنشورات الادارية أنها: طائفة من التصرفات الإدارية تعنى بالترتيب الداخلي للمرفق العام والأفراد العاملين، فتوضح اللائحة وتخصص العام وتقيّد المطلق وذلك ضمناً لوحدة تفسير النص وتنظيم النشاط الإداري للإدارة.

والذي يظهر لي أنها بهذا التعريف جمعت بين أعمال الإدارة التي لا تكون قراراً إدارياً وبنفس الوقت ترتب أثراً قانونياً ، وتنظم عمل المرفق العام داخلياً فتشرح اللائحة وتطبقها بتعميم أو منشور .

(١) التدابير الداخلية ، وهيب عياد سلامة ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، بدون سنة طبع ، ص ١٠

(٢) المرجع السابق ، ص ٩-١٠



التنظيم القانوني للمنشورات الإدارية في المملكة العربية السعودية

د. أحمد بن سليمان بن أحمد الفراج

ثانياً: علاقة المنشور بما يشابهها من مصطلحات^(٣) :

أولاً: علاقة المنشور بالتعليمات

التعليمات : هي الأوامر والتوجيهات والإيضاحات الصادرة عن سلطة عليا إلى المصالح التابعة لها لتوضيح وتوجيه وتحديد طريقة العمل الواجب اتباعها بخصوص تطبيق نصوص تنظيمية.

وتتسم التعليمات بأنها: تصدر عن سلطة عليا، وتكتسي صبغة الأمر، وتعتبر امتداداً وتكملة لنصوص قانونية أو تنظيمية، و يكون أسلوبها صارماً، ومفعولها دائم.

وتحرر التعليمات بطريقة أكثر تركيزاً وإيجازاً، وبصيغة موضوعية وغير مباشرة لأنها تشبه النصوص القانونية.

وعملها بالكثير من الموظفين يخلطون بين المنشور والتعليمات، فإذا كانت طبيعتهما متقاربة، فإن بينهما فارقاً يتجلى أساساً في الشكل الذي تتسم به التعليمات، إذ لها طابع خاص وموجهة للموظفين داخل الإدارة، بينما المنشور الإداري قد يمس من هم خارج الإدارة، كما أن التعليمات تشبع كثيراً شكل النصوص القانونية^(٤).

ثانياً: علاقة المنشور بالمذكرة المصلحية

(٣) المنشور وطبيعته القانونية، يوسف ادريدو، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، المغرب، ع ٢، ٣٠ مايو، ٢٠١٢م،

(٤) انظر : تقنيات التحرير الإداري بالإدارة العمومية والقطاع الخاص، بوعلام السنوسي، دار النشر المغربية، البيضاء، ٢٠١٠، ص: ٣٢٠، تقنيات التواصل والتحرير بالإدارة العمومية، عبد العزيز أشرقي، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، ٢٠٠٠، ص: ٢١١. نقلاً عن: المنشور وطبيعته القانونية، يوسف ادريدو، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، ٣٠ مايو، ٢٠١٢م، ص٦



التنظيم القانوني للمنشورات الإدارية في المملكة العربية السعودية

د. أحمد بن سليمان بن أحمد الفراج

المذكرة المصلحية : وثيقة داخلية قصيرة المحتوى تصدر دائماً عن الرئيس الأعلى في اتجاه المرؤوسين، وهدفها هو الإخبار بتعليمات جديدة أو خاصة من أجل تنفيذ قرار معين، وفي الغالب تتضمن تعليمات أو أوامر وهي غير ملزمة للغير ولا يمكن بالتالي أن يبنى عليها قرار إداري ما .

وعليه تتميز المذكرة المصلحية بجملة من الخصائص وهي أنها: وسيلة للاتصال الداخلي ولإصدار التعليمات؛ تحمل صفة الأمر بمعناه الدقيق؛ تصدر من سلطة عليا، أي من الرئيس إلى المرؤوس؛ في غالب الأمر تأتي بشيء جديد؛ يقتصر مداها على فئة معينة بالذات، وعلى موضوع معين، تقترب كثيراً مما يسمى في الخطاب الإداري بالتعليمات. أما عن أسلوب المذكرة فيتسم بالوضوح، فصيغة الأمر الصادر إلى المرؤوس يمتاز بلهجته الحادة وبعباراته الصارمة، لاسيما إذا كان يهدف تقويم حالة معينة كسلوك الموظفين.

وبما أن مذكرة المصلحة تعبر عن أوامر أو تعليمات، فمن الطبيعي أن تكون الأخيرة مضبوطة وواضحة وممكنة التطبيق.^(٥) بينما المنشور يركز دائماً على نصوص قانونية، لذت يكون إعدادة مسبقاً بدراسة معمقة، وأسلوبه سهل الفهم والتنفيذ .

(٥) انظر: تقنيات التواصل والتحرير بالإدارة العمومية، عبد العزيز أشرقي، مطبعة النجاح الجديدة، مرجع سابق، ص: ٢١٦، الدليل العلمي لتحرير المراسلات والوثائق الإدارية بالإدارات العمومية المغربية، محمد بو جيدة، مطبعة دار القلم، الرباط، ٢٠٠٢، ص: ١٧٥. نقلاً عن: المنشور وطبيعته القانونية، يوسف ادريدو، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، المغرب، ٣٠ مايو، ٢٠١٢، ص ٧ وما بعدها .



التنظيم القانوني للمنشورات الإدارية في المملكة العربية السعودية

د. أحمد بن سليمان بن أحمد الفراج

المبحث الأول

النظام القانوني للمنشورات الإدارية في فرنسا

الأصل أن الجهة الإدارية ليست ملزمة بإصدار منشور أو تعميم شارح للنظام أو اللائحة ، ولكن جرت العادة أن الموظف ينتظر التوجيه الإداري من رئيسه المباشر ليطبق اللائحة بالطريقة التي تخدم المرفق العام أو الجهة الإدارية ، ومن هنا كانت خطورة المنشور الإداري في أنه قد يفسر اللائحة .

لهذا تعدى المنشور محيطه الداخلي في الإدارة ، وهو ما حاول مفوض الحكومة الفرنسية tricot (تريكو) إقناع مجلس الدولة الفرنسي بخطورته بقوله : " إن الإدارات المعاصرة تميل إلى رفع مكانة المنشور الإداري في التسلسل الهرمي للمنشورات الإدارية ، فتربط المشاكل وثقل التحركات الإدارية ... يدفع الإدارة إلى أن تصدر قواعد في المنشور كان يجب أن تصدر بمرسوم" (٦)

وقد اتخذ الفقه الفرنسي بناءً على الأحكام الصادرة من مجلس الدولة الفرنسي اتجاهات في تكييف المنشور الإداري على مرحلتين :

المرحلة الأولى : الطبيعة القانونية للمنشورات الإدارية قبل عام ٢٠٠٢م

تميزت هذه المرحلة بأن مجلس الدولة الفرنسي بداية لم يعتبر المنشور الإداري سوى أنه عمل قانوني داخلي موجه إلى الأفراد المخاطبين به ولا يتجاوزهم إلى غيرهم ، ثم في عدل عن هذا التوجه فاعتبر المنشور الإداري في حكم القرار الإداري إذا كان له طابع اللائحة ، وذلك على النحو التالي :

(٦) انظر : النظام القانوني للمنشورات الإدارية ، محمد الجميلي ، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية ، جامعة المنصورة ، ٥٥٤ ،



التنظيم القانوني للمنشورات الإدارية في المملكة العربية السعودية

د. أحمد بن سليمان بن أحمد الفراج

الاتجاه الأول : اعتبار المنشورات الإدارية أعمال قانونية إدارية داخلية:

تصدى الأستاذ (ويلين) weline لهذه الفكرة والتكييف، وذلك بقوله : إنه لا يثور أدنى شك بصدد الطبيعة الإدارية للمنشور والتدبير الداخلي فهو أمر لا يحتمل الجدل ولا يحتاج لإيضاح لأنه يتعلق بتدبير أمر داخل الإدارة ، وصحيح أن هذه المنشورات قيمة قانونية إلا أن هذه القيمة داخل الإدارة في كونها موجهة إلى الأفراد المخاطبين بها ، ولا تتجاوزهم إلى غيرهم إذ أنهم غير مخاطبين ولا ملتزمين بها ^(٧).

ويظهر الفرق في ذلك فيما لو اتخذ المسؤول قراراً عن طريق اللائحة - التنظيم القانوني للدولة - فالإلزام للأفراد واضح لأن الكل مخاطب بها، بينما المنشور لا يتجاوز أن يكون عملاً قانونياً داخلياً خاصاً بالأفراد المخاطبين به كما أوضحنا.

ولهذا اتجهت الأحكام القضائية الصادرة من مجلس الدولة الفرنسي بقصر حق الطعن بتجاوز السلطة غير المشروع إلى الأفراد المخاطبين بهذا المنشور ، أما غيرهم فلا يعتبر بالنسبة إليهم مصدراً من مصادر المشروعية ، مما يعني عدم تقيدهم بما ورد فيه من أحكام .

وهو ما استنتجه العميد hauriou (هوريو) حيث ذهب إلى أن المنشورات : " بالنسبة للغير لا تعد مصدراً من مصادر المشروعية، ذلك أنهم لا يعملون داخل الإدارة، أما بالنسبة للموظفين فنظراً لكونهم يعملون داخل الإدارة فإنها تعد بالنسبة لهم جزءاً من المشروعية، فهي لا تنتج أثراً قانونياً ولا تتمتع بقيمة القواعد القانونية إلا داخل الإدارة "

(٨)"

(٧) التدابير الداخلية ، وهيب عياد سلامة ، مرجع سابق ، ص ١٧

(٨) النظام القانوني للمنشورات الإدارية ، محمد الجميلي ، مرجع سابق ، ص ١٦



التنظيم القانوني للمنشورات الإدارية في المملكة العربية السعودية

د. أحمد بن سليمان بن أحمد الفراج

وأكد على هذا الأمر chevalier (شيفالييه) حيث انتهى بعد فحص متأن لأحكام مجلس الدولة الفرنسي إلى أن المجلس يميز بين المنشورات الموجهة للموظفين، والمنشورات الموجهة لغيرهم، ويرر ذلك بأن: "ما دفع المجلس أنه انطلق في الواقع من فكرة: أن المنشور يعد بالنسبة للموظفين لائحة داخلية ومن ثم فإنهم المخاطبين بأحكامه" (٩) وفي تحليل للأستاذ الفرنسي waline (ويلين) حول قابلية التدبير الداخلي للطعن أمام مجلس الدولة، أجاب: إن التدبير الداخلي قابل للطعن بالشروط المتبعة عادة، أي من جانب كل شخص يمسسه التدبير بأذى فقط، غير أن أحكام مجلس الدولة قد تكون مضللة إذا لم تكن بفحصها لأن مجلس الدولة كثيراً ما يستخدم فكرة التدبير الداخلي لتبرير القضاء بعدم قبول الطعن، وبهذا لا يقبل من الأفراد الطعن بهذه المنشورات ولا التمسك بها في الوقت الذي يقبل من العاملين المخاطبين بها الطعن فيها (١٠).

وقد أفرد الأستاذ De laubadere (دي لو بادير) في كتابه (شرح مبسط للقانون الإداري) فصلاً مستقلاً أسماه: "النظرية العامة للتصرف الإداري من طرف واحد" وهو يعني القرار الإداري الذي يحتج به في مواجهة الأفراد، فهو يرى أن التدابير الداخلية أعمال داخلية في الإدارة لا تعتبر قراراً إدارياً يحتج به على الغير. (١١)

وانتهى الأستاذ Benoit (بينوا) بعد تقسيمه للأنظمة القانونية الإدارية: إلى أن الإدارة يهيكلها وأعمالها الإدارية وعقوباتها الداخلية تشكل نظاماً خاصاً، فالمنشورات الداخلية المعاقب على مخالفتها بنظام عقاب خاص بالإدارة تتمتع بسمة إجبارية في هذا النظام القانوني الخاص، فتعد أعمالاً قانونية بالنسبة لهذا النظام القانوني الخاص، لكنها لا تعد بداهة أعمال قانونية في النظام القانوني العام. (١٢)

(٩) المرجع السابق، ص ١٨

(١٠) التدابير الداخلية، وهيب عياد سلامة، مرجع سابق، ص ١٨

(١١) المرجع السابق، ص ١٩

(١٢) المرجع السابق، ص ٢٠



التنظيم القانوني للمنشورات الإدارية في المملكة العربية السعودية

د. أحمد بن سليمان بن أحمد الفراج

فاعتبروا أن المنشور الإداري غير موجه للأفراد مباشرة، ومن ثم فإنه لا يتمتع بأية حجية إزائهم، كل ذلك يعني أنها غير ملزمة بالنسبة إليهم، نظراً لعدم اتصالها المباشر بمراكزهم القانونية، وذلك يكفي لتبرير إدراج هذه الوثائق ضمن طائفة النصوص غير القابلة للتنفيذ بذاتها. (١٣)

غير أن جانباً من الفقهاء وعلى رأسهم الأستاذ Rivero (ريفيرو) رأوا أن مجلس الدولة الفرنسي لم يكن يعتمد صفة الطاعن - المخاطب بالمنشور - شرطاً لقبول الدعوى، بل إنه أحياناً ما كان يرد الدعوى مع أن مقدمها ذي صفة، ويقبل دعاوى ضد المنشور الإداري من غير ذي صفة، فقد سمح لغير الموظفين بالطعن في المنشور لأنه يمس مركزاً نظامياً أو يحدث لهم أثراً بينما لم يقبل الطعن المقدم من الموظفين أحياناً لعدم احتواء المنشور على عنصر القرار. (١٤)

ولهذا تزعم العميد Duguit (دوجي) وسانده في هذا الفقيه Bonnard (بونارد) فكرة أن المنشورات الإدارية والأوامر الداخلية ليس لها قيمة قانونية، فقد كان يعتبرها أعمال مادية لا تنتج أية آثار قانونية ما دامت اقتصرت على تفسير النص القانوني واللائحة، معللين ذلك أن مصدر هذه المنشورات لم يكن في نيته أن يسن لائحة لأن صلاحية إصدارها للرؤساء الإداريين. (١٥)

وارتكزوا أيضاً على : أنه لا يوجد جزاء مباشر على مخالفة المنشورات الإدارية، فواجب الطاعة المفروض على المرؤوسين لا يمكن المعاقبة على مخالفته إلا بطريق غير مباشر - العقوبات التأديبية - في حين يوجب العمل القانوني وجود جزاء مباشر يكفل احترامه. (١٦)

(١٣) التعليمات والمنشورات الإدارية بين الطبيعة الضمنية والوظيفة التنظيمية، أحسن راجحي، مجلة الفقه والقانون، جامعة الشارقة، ٦٤٤، فبراير ٢٠١٨م، ص ١٠

(١٤) النظام القانوني للمنشورات الإدارية، محمد الجميلي، مرجع سابق، ص ١٩

(١٥) المرجع السابق، ص ٢١

(١٦) التدابير الداخلية، وهيب عياد سلامة، مرجع سابق، ص ١٦



التنظيم القانوني للمنشورات الإدارية في المملكة العربية السعودية

د. أحمد بن سليمان بن أحمد الفراج

الاتجاه الثاني : اعتبار التدابير الداخلية ذات طبيعة لائحية

بدأت هذه المرحلة في قضية " معهد سيده كريسكر " وتتلخص وقائعها في أن وزير التعليم الوطني قام بإصدار منشور بشأن تطبيق أحكام المادة ٦٩ من قانون falloux (فالوكس) والتي تسمح لمؤسسات التعليم الثانوي بإمكانية الحصول على إعانات من الدولة، غير أن الوزير لم يكتف بمجرد شرح وتفسير النص القانوني، إنما قام بإضافة بعض الضوابط حتى يمكن الحصول على تلك الإعانة، حيث أوجب مثلاً قبل البت في طلب الإعانة الحصول على رأي المجلس الأعلى للتعليم الوطني، كما فرض على مدير المؤسسة التوقيع على تعهد يضع المؤسسة تحت الرقابة الإدارية للوزارة .

ولأن معهد " نوتردام كريسكر " قد تقدم بطلب الإعانة دون استيفاء المستندات المطلوبة وفقاً للضوابط التي وضعها الوزير فقد تمت مخاطبة المعهد بوجوب إتمام طلب الإعانة .

وقد رأى المعهد أن هذا الطلب مخالف للقانون مما يجوز الطعن عليه بالإلغاء، وأن الضوابط التي وضعها الوزير لم تكن شرحاً للنص وتفسيراً له، بل تجاوزت ذلك إلى إضافة قواعد ذات طبيعة لائحية وهو ما لا يملكه، فالأمر قابل للطعن عليه بالإلغاء.

وقد قبل مجلس الدولة الفرنسي الطعن على منشور الوزير تأسيساً على أن : " الوزير لم يكتف بمجرد تفسير نصوص القانون ، إنما أضاف أحكاماً جديدة تتعلق بتكوين ملفات الإعانة ، الأمر الذي يضيف عليه بالنسبة لهذه الأحكام الطابع اللائحي، ومن ثم فإن من حق معهد " نوتردام كريسكر " الطعن عليه بتجاوز السلطة^(١٧)، لهذا اعتمد المجلس معيار الإضافة اللائحية معياراً لقبول الطعن بالمنشور الإداري، وقد تصدى الأستاذ Eisenmann (ايزنمان) بصورة مفصلة لتحديد الطبيعة القانونية للتدابير الداخلية، وهل يجوز الطعن عليها بالإلغاء؟ فقد ذهب إلى تصنيف القرارات الإدارية إلى نوعين : النوع الأول الذي يخاطب عموم الناس، والنوع الثاني الذي يخاطب موظفي الإدارة العامة - المنشور الإداري - ويرى أن كلا النوعين قراراً إدارياً وذلك لما يشتمل عليه من عنصر تنظيم السلوك في

(١٧) النظام القانوني للمنشورات الإدارية ، محمد الجميلي ، مرجع سابق ، ص ٢٧



التنظيم القانوني للمنشورات الإدارية في المملكة العربية السعودية

د. أحمد بن سليمان بن أحمد الفراج

المجتمع، وإحداث الأثر القانوني المتصل بالأوضاع القانونية في المجتمع، وأن الاختلاف بين النوعين هو في العموم والخصوص، فالنوع الأول: يلزم جميع الأفراد بالخضوع لسلطات الإدارة بينما النوع الثاني: يلزم المخاطبين به بالخضوع له، وهذا لا ينفي عن المنشور الإداري صفة القرار الإداري لأنه يكفي أن يكون متعلقاً بتنظيم مجتمع معين كالمعلمين أو المهندسين وغيرهم^(١٨) فكل قرار صادر عن السلطة الإدارية يحدث أثراً قانونية بطائفة من الناس فهو قرار إداري. والواقع أن قضية معهد "نوتردام كويسكر" لا تعد أول حكم من مجلس الدولة الفرنسي أخذ فيه بمعيار الإضافة، وذلك لأنه كما أسلفت في الاتجاه الأول: أن جانباً من الفقهاء وعلى رأسهم الأستاذ Rivero (ريفيرو) رأوا أن مجلس الدولة الفرنسي لم يكن يعتمد صفة الطاعن - المخاطب بالمنشور - شرطاً لقبول الدعوى بل المعيار هو إضافة الطابع اللائحي على المنشور، وفرض التزامات جديدة.

لكن الفقه اعتبر قضية معهد "نوتردام كريسكر" بداية الاستقرار الحقيقي لمجلس الدولة الفرنسي على اعتبار أن المعيار لقبول الطعن بتجاوز السلطة على المنشور الإداري هو: إضافة قواعد جديدة وإضفاء الطابع اللائحي، مع جواز تمسك الأفراد بها في مواجهة الإدارة، ولهذا كان تبرير مجلس الدولة صريحاً بأن منشور الوزير: "لم يكتف بمجرد تفسير نصوص القانون، إنما أضاف أحكاماً جديدة تتعلق بتكوين ملفات الإعانة، الأمر الذي يضفي عليه بالنسبة لهذه الأحكام الطابع اللائحي، ومن ثم فإن من حق معهد "نوتردام كريسكر" الطعن عليه بتجاوز السلطة"^(١٩)، وبناءً على ما سبق فقد استقر مجلس الدولة الفرنسي في هذه المرحلة على تقسيم المنشورات الإدارية إلى نوعين: المنشورات اللائحية: وهي التي تضيف للنص القانوني التزامات جديدة، والمنشورات التفسيرية: وهي التي تكتفي بشرح وتفسير للنص دون إضافة وترتيب أثر قانوني.

لكن هذا المعيار وإن كان واضحاً في التفريق نظرياً إلا أنه واجه صعوبة في الواقع العملي، ومن تلك الصعوبات:

١- قد يكون المنشور بعضه تفسيرياً وبعضه لائحياً فكيف يتم العمل؟

(١٨) التدابير الداخلية، وهيب عياد سلامة، مرجع سابق، ص ٢١

(١٩) النظام القانوني للمنشورات الإدارية، محمد الجميلي، مرجع سابق، ص ٢٧



التنظيم القانوني للمنشورات الإدارية في المملكة العربية السعودية

د. أحمد بن سليمان بن أحمد الفراج

- ٢- أيضاً تشدد القضاء بسياسته بالاعتراف بالصفة اللائحية للمنشور في بعض الأحكام، لأن القاضي يحرص على إدراج المنشورات في عداد التدابير الداخلية والتي تقتضيها ضرورة الحياة الخاصة للإدارة^(٢٠).
- ٣- كما أن التسليم بالصفة اللائحية للمنشور عموماً قد يؤدي إلى إلغائه بسبب عدم تمتع مصدره بالسلطة في إصداره^(٢١).
- ٤- أن اعتبار المنشور التفسيري غير مرتب لأثر قانوني ليس دقيقاً، ذلك أن الرئيس الإداري إذا قام باختيار تفسير واحد من بين كل التفسيرات الممكنة، وألزم جميع المخاطبين بها، فإنه أنشأ قاعدة قانونية شبه جديدة يتمثل موضوعها في تحديد مضمون قاعدة موجودة سلفاً، كما يقول الأستاذ Bienvenu^(٢٢).

ولصعوبة التفريق العملي بين المنشور اللائحي والمنشور التفسيري ولاعتبارات تاريخية وسياسية، فقد نادى عدد من فقهاء القانون الإداري في فرنسا بضرورة التخلي عن فكرة التقسيم، واعتبار المنشور بأنواعه قابل للطعن عليه بتجاوز السلطة، لذا قالت الأستاذة lepago jessca (لوباج جيسكا): "من الصعب الاحتفاظ بحيلة قانونية تؤدي إلى النظر للأعمال التي يمكن للمتعاملين مع جهة الإدارة التمسك بها على أنها غير قابلة للطعن فيها ... إن قضاء مجلس الدولة بالنسبة لقبول الطعن بتجاوز السلطة ضد المنشورات غير اللائحية يجب أن يتم التخلي عنه من الآن وصاعداً"^(٢٣)، ولما سبق طرحه من الإشكالات والصعوبات ومناداة فقهاء القانون بضرورة التخلي عن فكرة التقسيم

(٢٠) وقد عبر مفوض الحكومة Fournier في تقريره المقدم لمجلس الدولة عن ذلك بقوله: "إذا كان قضاؤكم بشأن قبول الطعون الموجهة ضد المنشورات يعد في معظم الأحيان قضاءً مضيقاً، فهذا لا يعزى إلى خروجه عن القاعدة العامة للقضاء الإداري، وإنما يعزى فحسب إلى أنه يميل بصدد تطبيق هذه القواعد إلى الجنوح صوب جعل التوازن لصالح الطبيعة غير اللائحية للمنشور" أنظر: التدابير الداخلية، وهيب عياد سلامة، مرجع سابق، ص ٣٢.

(٢١) أنظر: التدابير الداخلية، وهيب عياد سلامة، مرجع سابق، ص ٣١، النظام القانوني للمنشورات الإدارية، محمد الجميلي، مرجع سابق، ص ١٠٤.

(٢٢) النظام القانوني للمنشورات الإدارية، محمد الجميلي، مرجع سابق، ص ١٠٥.

(٢٣) المرجع السابق، ص ٨٩.



التنظيم القانوني للمنشورات الإدارية في المملكة العربية السعودية

د. أحمد بن سليمان بن أحمد الفراج

ومعيار الإضافة، فقد استجاب لذلك مجلس الدولة الفرنسي تدريجياً من عام ١٩٨٧ م، وهو ما يعتبر بداية للمرحلة الثانية .

المرحلة الثانية : الطبعة القانونية للمنشورات الإدارية من عام ٢٠٠٢ م

بعد الصعوبات التي واجهت الطبعة القانونية للمنشور الإداري في مرحلته الأولى في فرنسا باعتبار معيار الإضافة والاستحداث عنصراً مهماً وأساسياً لقبول الطعن بالإلغاء ثم التقسيم لاحقاً للمنشور الإداري إلى منشور لائحي ومنشور تفسيري ، فما كان فيه ترتيب أثر قانوني فهو منشور لائحي ، وما كان شرحاً لنص قانوني دون إضافة فهو منشور تفسيري .

إلا أن تلك المرحلة لم تلق قبولاً من فقهاء القانون الإداري كما أنها لم تستقر في أحكام مجلس الدولة الفرنسي كما لاحظنا ، إضافة إلى التداعيات السياسية والاضطرابات والاحتجاجات التي واجهتها الحكومة الفرنسية ، ونتيجة لهذا فقد دخل مجلس الدولة الفرنسي في مرحلة ثانية في نظره للطبعة القانونية للمنشور الإداري ، ويمكننا أن نقسم تلك المرحلة إلى اتجاهين :

الاتجاه الأول : معيار المشروعية

يعد المرسوم الصادر في ٢٨ نوفمبر ١٩٨٣ م - والذي أتى في إطار إصلاحات وتحسين للعلاقة بين الإدارة والجمهور - هو بداية لتغيير فكرة معاملة المنشور على أنه لا يقبل الطعن فيه بالإلغاء ، وقد جاء في المادة الأولى منه : " يحق لكل ذي مصلحة التمسك في مواجهة الإدارة بالتعليمات والتوجيهات والمنشورات التي يتم نشرها " (٢٤) ، وقد أعطت المادة كما نلاحظ للجمهور الحق في الاطلاع على المنشورات ومن ثم جواز الاحتجاج عليها .

وتظهر فائدة النص في جواز الاحتجاج على المنشور التفسيري والطعن عليه بالإلغاء ، إذ أن المنشور اللائحي قد أسبغ عليه مجلس الدولة الفرنسي صفة القرار في إحداث أثر قانوني ومن ثم يجوز الطعن عليه بتجاوز السلطة ، ولكن

(٢٤) المرجع السابق ، ص ٧٧



التنظيم القانوني للمنشورات الإدارية في المملكة العربية السعودية

د. أحمد بن سليمان بن أحمد الفراج

يتبين من النص أيضاً أن المنظم أعطى الحق للجمهور وللمتعاملين الحق في الطعن على المنشور بأنواعه دون الإدارة، أي أن الإدارة بعد صدور المنشور مقيدة بما فيه، ولا يجوز لها أن تصدر منشوراً آخر مخالفاً له .

لكن المرسوم من ناحية أخرى جعل الإدارة هي المتحكم في إصدار المنشورات، واشترط على الأفراد لممارسة هذا الحق أن تكون غير مخالفة للقوانين واللوائح - المشروعية- وأن يتم نشرها بالطريقة التي اشترطها المرسوم، وهذا سيجعل الإدارة هي المتحكم في إصدار المنشورات .

وقد دافع الأستاذ Delvolve (ديلفولفيه) في مقال له عن هذا المرسوم مؤكداً أنه أصبح المنشور بهذا المرسوم لائحياً يجوز الطعن عليه بتجاوز السلطة .

وعلى النقيض من هذا يرى الأستاذ (فيدل) Vedel أن المرسوم ليس من شأنه تغيير طبيعة تلك المنشورات، لأنه إن أضفى الطبيعة اللائحية على كافة المنشورات فإن المنشور قد يصدر ممن لا يملك سلطة إصداره، فيعد مخالفاً للقوانين واللوائح، وبهذا يختل الشرط الذي يسمح للأفراد التمسك بالمنشور في مواجهة الإدارة والطعن على المنشور .

وقد أيد هذا الرأي الاستاذ Chapus (تشابوس) إذ افترض ثلاث فروض:

الفرض الأول : أن يكون المنشور في أصله ذا طبيعة لائحية، فيكون المرسوم لم يضيف شيئاً جديداً

الفرض الثاني : أن يكون المنشور ذا طبيعة تفسيرية لكن غير مطابق للنصوص التشريعية، فلا يمكن الاحتجاج به في مواجهة الإدارة .

الفرض الثالث : أن يكون المنشور ذا طبيعة تفسيرية وموافق للنصوص التشريعية، فالتمسك بالنص الأصلي الذي يقوم بتفسيره أولى .



التنظيم القانوني للمنشورات الإدارية في المملكة العربية السعودية

د. أحمد بن سليمان بن أحمد الفراج

فالمنشورات التفسيرية لا تعد مصدراً من مصادر المشروعية بمعنى أنه لا يجوز للإدارة أن تستند عليها لتفرض على الأفراد واجبات غير منصوص عليها في القانون، لهذا أخضعها القضاء الفرنسي لمبدأ موحد وهو عدم قبول الطعن عليها لأنها لا تعد قرارات ذات طابع لائحي (٢٥).

ومع صدور هذا المرسوم ودخوله حيز النفاذ، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي تجاهل نص المرسوم، واحتفظ بقضائه التقليدي المتمثل بالتفريق بين المنشورات اللائحية والمنشورات التفسيرية لجواز الطعن عليها بتجاوز السلطة، واعتبر أن أحكامه السابقة قد أرست مبدأ قانوني، ومن ثم لا يجوز وفقاً لتدرج القاعدة القانونية مخالفته من خلال عمل لائحي - مرسوم - صادر من السلطة التنفيذية، ولهذا تجاهل نص المادة لعدم مشروعيتها، كما أن تغطية المرسوم لأعمال السلطات المحلية يمثل انتهاكاً لاستقلالهم الإداري، لهذا تم إلغاء شرط هذا المرسوم، بمرسوم آخر في ٨ يونيو ٢٠٠٦ م. (٢٦)

فالتأكيد على الطابع الداخلي للمنشورات قد يظهر بأنها لا تحمل أي معنى إلا في حدود خط السير الإعلامي للإدارات والمرافق العامة، غير أنه إذا سلمنا بأن هذه الوثائق من شأنها التأثير على المراكز القانونية، فذلك يضيف عنصراً جديداً لمبدأ المشروعية، وهو بذلك يؤثر على التدرج التقليدي للمعايير القانونية، وهذه النتيجة تمثل أخطر تهديد للاستعمال العشوائي للمنشورات الإدارية (٢٧).

الاتجاه الثاني : الأخذ بمعيار الطبيعة الآمرة للمنشور الإداري

عدل الفقه والقضاء عن الأخذ بهذا المعيار - المشروعية - وتم إلغاء المرسوم السابق ذكره، نظراً للانتقادات التي وجهت لمعيار المشروعية، والتي من أبرزها : أن هذا المعيار ينبع من تحليل غير منطقي، ذاك أن القاضي إذا عرض

(٢٥) التدابير الداخلية، وهيب عياد سلامة، مرجع سابق، ص ٣٤

(٢٦) النظام القانوني للمنشورات الإدارية، محمد الجميلي، مرجع سابق، ص ٩٥

(٢٧) التعليمات والمنشورات الإدارية بين الطبيعة الضمنية والوظيفة التنظيمية، أحسن راجحي، مرجع سابق، ص ١١



التنظيم القانوني للمنشورات الإدارية في المملكة العربية السعودية

د. أحمد بن سليمان بن أحمد الفراج

عليه الأمر لا يبدأ بفحص طبيعة المنشور بل بمشروعيته ، ومن مشروعيته يستخلص طبيعته فيتوقف قبول الدعوى على صحة ما يقدمه الطاعن من أسانيد موضوعية مما يعني أن القاضي يسير بخطى عكسية ، في حين أن المستقر عليه : أن الفصل في قبول الدعوى يسبق الدخول في الموضوع .

وهذا ما تحقق في ٢٠٠٢م - الفصل في قبول الدعوى يسبق الدخول في الموضوع- في حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية Dovignieres (دوفينيير) وتتلخص وقائع القضية : أن قانون ١٩٩١م ، المتعلق بالمساعدة القانونية علق منح تلك المساعدة على سقف معين للموارد يجب ألا يتجاوزه طالب المساعدة مستبعداً فقط إعانة السكن العائلي ، وعندما تقدمت السيدة Dovignieres بطلب المساعدة ، وقبل طلبها بالرفض تأسيساً على أن المساعدة التي تحصل عليها ومن بينها مساعدة السكن الشخصية تتجاوز السقف المشروط لمنح المساعدة ، وقد رأت السيدة Dovignieres أن الحكمة من استبعاد إعانة السكن العائلي تتوافر في إعانة السكن الشخصي ، وبناءً عليه طلبت من وزير العدل إلغاء المرسوم ، لكن وزير العدل رفض هذا الطلب ، وعندما طعنت بالقرار أمام مجلس الدولة الفرنسي مطالبة بإلغائه ، رأى المجلس أن الغاية الاجتماعية المستهدفة من المساعدة واحدة بدليل أن منح إحداها يستبعد الأخرى وبناءً عليه انتهى المجلس إلى إبطال قرار وزير العدل ، وقد جاء حكم مجلس الدولة صريحاً بقوله : " إن القواعد والأحكام الآمرة ذات الطابع العام للمنشور يجب النظر إليها على أن من شأنها إحداث آثار قانونية أو ضرر " (٢٨) حيث اكتفى بالطبيعة الآمرة للمنشور كميّار لقبول الطعن من عدمه ، واستجاب في هذا لنداء الفقهاء بشأن التخلي عن فكرة قبول الطعن ضد المنشور بناءً على تقسيمه إلى منشور لائحي ، ومنشور تفسيري ، وبهذا الحكم تخلى المجلس صراحة عن معيار الاستحداث والإضافة ، ومعيار التقسيم إلى لائحي وتفسيري ومعيار المشروعية ، بل اكتفى لقبول الطعن ضد المنشور أن يكون ذا طبيعة أمرة ، حتى لو لم يضيف شيئاً جديداً للنص - منشور تفسيري - لكنه اتصف بالعموم والطابع الآمر ، أما إذا لم يكن ذا صفة أمرة فإنه لا يقبل الطعن عليه بتجاوز السلطة ، فقبول الطعن لم يعد يتوقف على المضمون بل على العمومية .

(٢٨) النظام القانوني للمنشورات الإدارية ، محمد الجميلي ، مرجع سابق ، ص ١٣١ ، التعليمات والمنشورات الإدارية بين الطبيعة

الضمنية والوظيفة التنظيمية ، أحسن راجحي ، مرجع سابق ، ص ٤٤



التنظيم القانوني للمنشورات الإدارية في المملكة العربية السعودية

د. أحمد بن سليمان بن أحمد الفراج

والواقع أن ما دفع المجلس أيضاً لهذا النهج هو كما يقول الأستاذ Donnat (دانات): "الواقعية دفعت بالمجلس إلى تبني هذا الحل، ذلك أن الموظفين بحكم خضوعهم للسلطة الرئاسية والتزامهم بواجب الطاعة، عليهم الالتزام بما جاء في المنشورات على أنه التفسير أو التطبيق السليم للقانون أو اللائحة، فهي بالنسبة لهم تكافئ القوانين" (٢٩)، ويأتي السؤال هنا: ما هو الضابط للمنشور الأمر؟

والجواب هو: كل الأحكام التي تقصد من خلالها سلطة إدارية إنشاء حقوق أو التزامات أو فرض تفسير للقانون الساري أو المطبق عند إصدار القرار (٣٠)، فكل منشور يملئ على الموظفين اتباع توجه معين للإدارة على سبيل الإلزام فهو منشور أمر يقبل الطعن عليه أمام القضاء بغض النظر عما إذا كان يضيف شيئاً جديداً - معيار الإضافة - أو كان تفسيرياً أو لائحياً، أما إذا كان المنشور لا يملئ على الموظفين اتباع توجه معين للإدارة فهو مجرد منشور إرشادي لا يقبل الطعن عليه أمام القضاء، وهو ما جاء التأكيد عليه في حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية Dovignieres السابق ذكره، وقد جاء فيه: "إن التفسير الذي تعطيه السلطة عن طريق المنشورات للقوانين واللوائح لا يمكن الطعن فيه بتجاوز السلطة إذا كان مجرداً من الصفة الآمرة لأنه لا يحدث أثراً قانونياً" (٣١).

وتجدر الإشارة إلى أن هذا المعيار - الطبيعة الآمرة للمنشور - هو ما استقر عليه مجلس الدولة الفرنسي في قضاءه، إذ اشترط لقبول الدعوى ضد المنشور أن تكون طبيعة المنشور أمرة، لكن أيضاً بجانب شرط مهم وهو المصلحة.

(٢٩) النظام القانوني للمنشورات الإدارية، محمد الجميلي، مرجع سابق، ص ١٣٥

(٣٠) المرجع السابق، ص ١٣٦

(٣١) المرجع السابق، ص ١٤٠



التنظيم القانوني للمنشورات الإدارية في المملكة العربية السعودية

د. أحمد بن سليمان بن أحمد الفراج

المبحث الثاني

النظام القانوني للمنشورات الإدارية في المملكة ونظر القضاء الإداري لها

بداية لا بد من الإشارة إلى أن للقانون الإداري مصادر يستقي منها قواعده ومبادئه ، ومن أهم تلك المصادر هو : القضاء ، وهو استنباط المبادئ من أحكام المحاكم دون الاستناد إلى نص تشريعي .

وبشكل أوضح هو : "مجموعة القواعد النظامية غير المقننة التي يستخلصها القاضي من ضمير الجماعة ، وروح النظام ومبادئ العدالة ، وذلك عندما يوجد تصور أو نقص في القواعد التنظيمية أو العرفية التي تحكم المنازعات المعروضة عليه ^(٣٢)" لهذا سيكون الحديث عن المنشورات الإدارية في المملكة مصحوباً بأحكام القضاء الصادرة من المحكمة الإدارية -ديوان المظالم- .

واستصحاباً للسؤال الذي طرحته في بداية البحث والمتمثل في : هل تأخذ المنشورات الإدارية حكم القرار الإداري في قوته ومرتبته في المملكة العربية السعودية ؟

فإنه وإجابة على هذا السؤال لابد من تناول القرار الإداري بشكل موجز ليتبين لنا انطباق أوصاف المنشور الإداري على القرار الإداري من عدمه ، فما هو القرار الإداري ؟

لم يضع المنظم السعودي تعريفاً محدداً للقرار الإداري ، وترك ذلك للفقه والقضاء .

وقد عرف القرار الإداري في الفقه القانوني بتعريفات كثيرة ، ومن أهمها : "إعلان الإدارة عن إرادتها الملزمة بقصد إحداث أثر نظامي تعديلاً أو إلغاءً ^(٣٣)" كما عرف أيضاً : "إفصاح عن إرادة منفردة يصدر من سلطة إدارية ، ويرتب آثاراً قانونية ^(٣٤) " وعرفه جانب من الفقه بأنه : " عمل قانوني من جانب واحد يصدر بإرادة إحدى

(٣٢) الوجيز في القانون الإداري ، عمرو حسبو ، دار النهضة العربية ، ٢٠١١م ، ص ٤١

(٣٣) الاختصاص في القرار الإداري السعودي ، محمد نصر محمد ، مكتبة القانون والاقتصاد ، ط ١ ، ١٤٣٥هـ ، ص ١٩

(٣٤) رقابة القضاء الإداري على قرارات الإدارة ، فهد محمد الدغثير ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٢م ، ص ٤٢ ، القرار الإداري



التنظيم القانوني للمنشورات الإدارية في المملكة العربية السعودية

د. أحمد بن سليمان بن أحمد الفراج

السلطات الإدارية في الدولة ،ويحدث آثاراً قانونية، بإنشاء وضع قانوني جديد ،أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم ^(٣٥) وبالنظر في هذه التعريفات وغيرها نجد أن الاختلاف بينها شكلي في العبارات بينما المضمون اتفق على معنى واحد تقريباً.

أما في القضاء الإداري فقد عرفته المحكمة الإدارية في المملكة العربية السعودية في أحد أحكامها بأنه : " إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة ،بما لها من سلطة بمقتضى الأنظمة واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني ،متى كان ذلك ممكناً وجائز نظاماً ، وكان الباعث عليه تحقيق المصلحة العامة ^(٣٦)"

وبناءً عليه فإنه يلزم لاعتبار القرار الصادر من الجهة الإدارية قراراً إدارياً أن تتوافر فيه العناصر التالية :

١ - القرار الإداري تعبير إرادي : لأنه تعبير عن إرادة من قام بالإفصاح عنه ،وهذا التعبير يتمثل في أمر إيجابي أو سلبي ،وهو ما يطلق عليه (القرار الإيجابي والقرار السلبي) ،وبصورة أوضح : فإن التعبير عن القرار الإداري يظهر في صور ثلاث ،أولها : القرار الإيجابي وهو تعبير الإدارة عن إرادتها باتخاذ موقف إيجابي ، وثانيها : وهو رفض السلطات أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه ^(٣٧) وفقاً للقوانين والأنظمة، وهو ما قرره ديوان المظالم في أحد أحكامه : " القرار السلبي يتمثل في امتناع جهة الإدارة عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه

، رأفت فودة ،دار النهضة العربية ، ١٩٩٩ م ، ص ٣١

(٣٥) القضاء الإداري ، خالد خليل الظاهر ، مكتبة القانون والاقتصاد ، ط ١ ، ١٤٣٠ ، ص ١٥٠ ، مبادئ وأحكام القانون

الإداري ، محمد فؤاد مهنا ، مؤسسة شباب الجامعة ، ١٩٧٣ م و ص ٦٧٠

(٣٦) حكم ديوان المظالم في ٢٥/١٠/١٤٣٩ هـ ، قضية رقم (١/٥٤٩٩) ، مجموعة الأحكام لعام ١٤٣٩ هـ ، المجلد الأول ، ص ١٧٣

(٣٧) وقد جاء في نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٧٨ بتاريخ ١٩/٩/١٤٢٨ هـ ، المادة الثالثة عشرة : ".... ويعد في حكم القرار الإداري رفض جهة الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح (



التنظيم القانوني للمنشورات الإدارية في المملكة العربية السعودية

د. أحمد بن سليمان بن أحمد الفراج

طبقاً للأنظمة واللوائح^(٣٨)، وثالث الصور : هو القرار الضمني وهو الذي يفترضه المنظم استناداً إلى سكوت الإدارة سكوتاً ملائماً.^(٣٩)

٢- يصدر عن سلطة إدارية وطنية، ولا يشترط أن يصدر القرار من رئيس السلطة الإدارية، فقد يصدر القرار من له اختصاص داخل الجهة الإدارية بإصداره، فلا يعتبر قراراً ما صدر عن الجهة التنظيمية، ولا بد أن يصدر أيضاً من جهة وطنية وليست أجنبية.^(٤٠)

٣- يصدر بالإرادة المنفردة للجهة الإدارية: فالقرار الإداري ينشئ حقوقاً والتزامات من جانب واحد حيث تغير من المراكز القانونية للأفراد دون رضاهم، ومن ثم تكون الإرادة المنفردة مصدراً للحقوق والتزامات، وهو ما أكدته ديوان المظالم بقوله: "وبما أن القرارات الإدارية تعد من أهم وسائل مباشرة الوظيفة الإدارية إذ تصدر بإرادتها المنفردة دون حاجة إلى موافقة ذوي الشأن أو رضاهم^(٤١)".

٤- أن يحدث القرار أثراً قانونياً: وذلك بإنشاء أو تعديل أو إلغاء الوضع القانوني، فإذا لم يحدث أثراً قانونياً فلا يعد قراراً إدارياً، وبالتالي لا يجوز الطعن عليه بالإلغاء وهو ما أكدته ديوان المظالم بقوله: "من شروط القرار التي يفتقدها ذلك الخطاب هو أن يحدث أثراً نظامياً، وذلك بتولد آثار قانونية عنه^(٤٢)".

فالإدارة لها وسائل تستعملها في سبيل ممارسة مهامها وواجباتها، ومعيار القرار الإداري هو: إحداث الأثر القانوني المستمد من الأنظمة واللوائح، قد أكد هذا ديوان المظالم في أحد أحكامه: "تتنوع وسائل الإدارة في التعبير عن

(٣٨) حكم ديوان المظالم في ١٤/١٠/١٤٣٩هـ، رقم القضية ١١/٣١٤٠/ق، لعام ١٤٣٩هـ.

(٣٩) النظام الإداري السعودي، عبدالفتاح الشرقاوي، مكتبة الرشد، ط ٢، ١٤٤٤هـ، ص ٢٩٧.

(٤٠) القانون الإداري، ماجد الحلو، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٠م، ص ٥٠٦، القانون الإداري، مازن ليلو راضي، ط ٣، ص ١٦٩، نقلاً عن النظام الإداري السعودي، عبدالفتاح الشرقاوي، مرجع سابق، ص ٣٠١.

(٤١) حكم ديوان المظالم الصادر في ٨/٤/١٤٣٩هـ، رقم القضية ١٠/٢٩١٠/ق، لعام ١٤٣٩هـ.

(٤٢) حكم ديوان المظالم الصادر في ٢٥/١٠/١٤٣٩هـ، رقم القضية ٥٤٩٩/١/ق، لعام ١٤٣٩هـ.



التنظيم القانوني للمنشورات الإدارية في المملكة العربية السعودية

د. أحمد بن سليمان بن أحمد الفراج

إرادتها وممارسة مهامها وواجباتها ما بين أفعال مادية ومنشورات داخلية وتصرفات عقدية وقرارات إدارية، والقرار الإداري هو : إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة، بما لها من سلطة بمقتضى الأنظمة واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني، متى كان ذلك ممكناً وجائزاً شرعاً و نظاماً^(٤٣)، فتخرج الإجراءات المصلحية والآراء الاستشارية والتحضيرية من نطاق القرارات الإدارية، وهو ما أكدته ديوان المظالم في أحكامه، ومن تلك الأحكام : " ولما كان من شروط قبول دعوى إلغاء القرار الإداري أن يكون القرار الموجه إليه طلب الإلغاء نهائياً يؤثر في المراكز القانونية لمن صدر بحقه سواء كان بالتعديل أو الإلغاء أو بالإنشاء، ومتى افتقر إلى ذلك لم يتصف بصفة القرار الإداري ... وحيث يتضمن مبدأ كون القرار المطعون فيه نهائياً ضرورة أن يحدث هذا القرار آثاراً نظامية مباشرة، بما يعني استبعاد الأعمال التحضيرية أو التمهيدية التي لا تحدث أثراً نظامياً في مركز رافع الدعوى^(٤٤)، وفي حكم آخر له: " الاجراءات التمهيدية والتحضيرية والآراء الاستشارية التي تتخذ على القرار لا ينطبق عليها وصف القرار الإداري، ولا تأخذ حكمه^(٤٥) "، وقضى الديوان بعدم أحقية الموظف في طلب إلغاء لفت النظر الموجه إليه باعتبار أن لفت النظر إنما هو إجراء مصلحي القصد منه توجيهه لتنظيم سير العمل في المرفق، وليس عقوبة تأديبية تحدث آثاراً قانونية^(٤٦).

والمتمثل لتعريف القرار الإداري وعناصره، وخصوصاً تلك القرارات الإدارية التنظيمية، وهي التي تصدر عن السلطة الإدارية منطوية على قواعد عامة ومجردة، فهي تتميز بعموميتها ولا تخاطب فرداً بعينه بل هي قواعد عامة مجردة، تنطبق على كل شخص في المركز القانوني الذي تتوفر فيه شروط هذه القاعدة، يجد أن المنشور الإداري استقر الرأي الفقهي والقضائي على اعتباره بحكم القرار الإداري إذا توافرت فيه الشروط المطلوبة للقرار الإداري .

(٤٣) حكم ديوان المظالم الصادر في ١٢/٦/١٤١١ هـ ، رقم القضية ١٦١/٢/ق ، لعام ١٤٠٦ هـ

(٤٤) حكم ديوان المظالم الصادر في ٢٧/١٠/١٤٤٢ هـ ، رقم القضية ١٤٩٤/١/ق ، لعام ١٤٤٢ هـ

(٤٥) حكم ديوان المظالم الصادر في ٢/١٢/١٤٣١ هـ ، رقم القضية ٧٢٢/١/ق لعام ١٤٢٩ هـ

(٤٦) انظر حكم الديوان الصادر في ٢٢/٣/١٣٩٩ هـ ، رقم القضية ١٣٨٤/١/ق لعام ١٣٩٩ هـ



التنظيم القانوني للمنشورات الإدارية في المملكة العربية السعودية

د. أحمد بن سليمان بن أحمد الفراج

فأما في النظام: فقد اعتبر المنشور الإداري في حكم القرار في قوته وإحداثه للأثر القانوني، ومن أمثلة ذلك: أطر العمل التنظيمية للائحة التنفيذية للموارد البشرية، وهي منشور إداري أرادت جهة الإدارة وضع إطار تنظيمي للعمل، ولا شك أن فيه إحداث أثر قانوني، وسأستعرض واحدة من هذه الأطر.

جاء في "الإطار التنظيمي لإدارة الأداء" المادة الثانية: أ- تتمثل أسس قياس أداء الموظف في الجدارات والأهداف، ب- يكون معيار قياس أداء الموظف من خلال المعيار الكمي أو المعيار الكيفي، ويتم اختيار المعيار المناسب حسب طبيعة عمل الموظف الخاضع لقياس الأداء.

المادة الثالثة: ب- يرتبط تحديد الموظف المتميز واستحقاقه للمكافأة بمستوى أدائه الوظيفي.

المادة الرابعة عشرة: تبلغ إدارة الموارد البشرية كتابة الموظف الذي يحصل على تقويم أداء وظيفي بتقدير "غير مرضي" في المرة الأولى بضرورة رفع مستوى أدائه، فإذا حصل على نفس التقدير في السنة الثانية تبلغه كتابة بضرورة رفع مستوى أدائه وإلا تعرض لإنهاء خدمته في حال حصل على نفس التقدير للسنة الثالثة، فإذا حصل في السنة الثالثة على نفس التقدير تنهى خدمته (٤٧)".

والملاحظ أن هذا المنشور الإداري الخاص بالمنخرطين تحت نظام الموارد البشرية لم يكن نظاماً ولا لائحة، بل كان منشوراً إدارياً للائحة النظام، وقد حدد الإطار وحدة القياس لأداء الموظف ودرجاته - ممتاز إلى غير مرضي - بل رتب على ذلك أثراً وهو تغير المبلغ الذي يتقاضاه الموظف إذا حصل على التقدير المناسب "يرتبط تحديد الموظف المتميز واستحقاقه للمكافأة بمستوى أدائه الوظيفي" بل أبعد من ذلك فقد رتب أثراً قانونياً لمن يتم تقييمه بتقدير "غير مرضي" للمرة الثالثة، وذلك بإنهاء خدمته.

(٤٧) أطر العمل التنظيمية للائحة التنفيذية للموارد البشرية، صدرت بتاريخ ٢٧/١٠/١٤٤٢هـ



التنظيم القانوني للمنشورات الإدارية في المملكة العربية السعودية

د. أحمد بن سليمان بن أحمد الفراج

ولهذا قبل ديوان المظالم التظلم من تقويم الأداء الوظيفي باعتباره قراراً إدارياً، ومن تلك الأحكام : " بما أن غاية ما يهدف إليه المدعي من الدعوى، الحكم بإلغاء تقويم الأداء الوظيفي الصادر بحقه لعام ١٤٣٦ هـ، فإنها إذا تعد من دعاوى التظلم من القرارات الإدارية التي تختص المحاكم الإدارية ولائياً بنظرها (٤٨)".

وأما القضاء الإداري: فإن رقابته لا تقف عند حد القوانين بل تمتد أيضاً لتشمل اللوائح بأنواعها - تفسيراً وتطبيقاً- مما يعني أن رقابة القاضي الإداري إذا ما قبل الطعن ضد المنشور الإداري فإنه لن يتوقف عند حد مشروعية المنشور بل يتجاوزها إلى الأساس الذي بني عليه - القاعدة القانونية الأعلى، و صدوره ممن يملك الاختصاص، وصحة تفسيره للمنشور - وذلك تأسيساً على أن القاضي الإداري بقبوله الطعن ضد المنشور الإداري معناه أن مقومات القرار الإداري قد توافرت له، ونظراً لعموميته وتجريده فإنه سيعيد بمثابة لائحة، ومن ثم يسري عليه ما يسري على اللوائح من أحكام، ومن أبرز تلك الأحكام المميزة الصادرة من ديوان المظالم في هذا الخصوص : " وبما أن قواعد المشروعية يجب على الكافة الالتزام بها؛ إعلاءً لسمو النظام، وبما أن اللوائح الإدارية يجب أن تكون مشروعية بذاتها؛ حتى تكون سنداً للقرارات الإدارية الفردية المبينة عليها، وأن تلتزم بالإطار المحدد لها في النظام، ومتى ما خرجت عن تلك الجادة من المشروعية، فلا يمكن أن تكون أساساً لقرار إداري؛ حتى وإن تحصنت تلك اللائحة بمرور المدة دون طعن؛ ذلك أن نطاق تحصنها إنما يتجه إلى ذاتها، وذاتها لا يمكن أن يحدث أثراً قانونياً للمرتفقين من خدمات الإدارة أو المتعاملين معها إلا بمناسبة صدور قرار بشأنهم، ومن ثم يتولد لهم الحق بالطعن مرة أخرى أمام القضاء بمناسبة الطعن على القرارات الفردية المبينة على القرارات اللائحية؛ كل ذلك حماية للمشروعية لئلا يكون الوضع الظاهر المعيب حجة على التصرفات اللاحقة له؛ إذ الباطل لا يرتب حقاً ولا يمس مركزاً جديداً إلا تحت طائلة البطلان ذاته، وجلباب المشروعية لن يتأتى للإدارة ارتداؤه بنصوص لائحية يمزق بعضها عيب مخالفة النظام؛ فمقامها أسمى ومقاصدها أرقى من أن تكون مرافقة لذلك العيب بحجة تحصنه، ولئن كان من فضائل القضاء الإداري - بوصفه المنتج لقواعد القانون الإداري غير المكتوبة- فكرة التحصن رعاية لاستقرار المراكز القانونية؛ إلا أن تلك الفضيلة لا يجوز أن تعود على العدالة بمفهومها الشامل بالعوار عند الاعتراف بالنص اللائحي المعيب بحجة تحصنه،

(٤٨) حكم ديوان المظالم الصادر في ١٥/٥/١٤٤٠ هـ، رقم القضية ١٠٥٢٣/٥/س لعام ١٤٣٩ هـ



التنظيم القانوني للمنشورات الإدارية في المملكة العربية السعودية

د. أحمد بن سليمان بن أحمد الفراج

بل إن الفضيلة ذاتها تدعو القاضي الإداري لقيادة النص اللائحي إلى مرسى المشروعية من خلال إهداره للقرارات الإدارية الفردية الصادرة بناءً على النص اللائحي المعيب؛ إذا المعيب لا ينبغي إلا معيَّباً، ومخالفة ذلك المبدأ يسمح بيئة إدارية تتكاثر فيها التصرفات المعيبة، ويلزم الإدارة والمرتفقين بتطبيق لائحة معيبة؛ ما تبقى به قواعد المشروعية وقضاؤها الشامخ دون أثر في تلك الحال، وهو ما لا يتفق مع الأسس العامة التي نخض عليها القضاء الإداري؛ الذي تقوم أهم أدواته على تصحيح التصرف المعيب ورده إلى جادة المشروعية أيّاً كان عيبه، وترتيباً على هذا المبدأ العادل المولود في رواق قضاء ديوان المظالم منذ تأسيسه؛ فإن عين الدائرة تتجه نحو قرار وزير العمل والتنمية الاجتماعية رقم (٧١٤٧٢) وتاريخ ١٣/٤/١٤٤٠هـ الذي اعتمد بموجبه ضوابط صرف إعانات الأشخاص، بناءً على اللائحة الأساسية لبرامج تأهيل المعوقين الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (٣٤) وتاريخ ١٠/٣/١٤٤٠هـ، والذي كان إلحاقاً لقرار وزير الشؤون الاجتماعية رقم (١٠٠٤٥) وتاريخ ٢٩/١/١٤٣٣هـ. وبما أن البند (سادساً) من تلك الضوابط نصت على حالات وقف الإعانة المالية بعد حدوث أي من الآتي: وعددت منها، تجاوز دخل المستفيد الحد المانع بـ ٤٠٠٠ أربعة آلاف ريال شهرياً، وبما أن مسبار الرقابة القضائية على هذا الضابط إنما يتم وفقاً لللائحة الأساسية مصدر تلك اللائحة تشريعياً، وبما أن اللائحة الأساسية لبرامج تأهيل المعاقين الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (٣٤) وتاريخ ١٠/٣/١٤٤٠هـ نصت المادة الرابعة والعشرين منها على أن: (تصرف إعانة نقدية للفئات التي لا تطبق عليها شروط شديدي الإعاقة - من السعوديين - ويتعذر استفادتها من الخدمات، وترى الإدارة العامة للتأهيل حاجتها للإعانة، ويحدد مقدار هذه الإعانة بقرار من وزير العمل والشؤون الاجتماعية، على ألا تتجاوز ستة آلاف ريال في السنة) فإن نطاق التفويض الممنوح للوزير هو في تحديد مقدار الإعانة بناءً على الأدلة الواقعية حسب حال الشخص المخدم، ولم يجر النص النظامي الحرمان من الإعانة، ولم يرد أي نص في تلك اللائحة يحدد حالات الحرمان من الإعانة بعد ثبوت استحقاقها، وأي تفسير أو تأويل في ذلك للمنع سيواجه بصدر المادة التي عبرت بقاعدة أمرة نصت على أن (تصرف إعانة نقدية للفئات التي لا تطبق عليها شروط شديدي الإعاقة). وبما أن القاضي الإداري وهو سيد التأويل القانوني لن يخاطر في إكساب نص يمنع الأشخاص ذوي الإعاقة من حقوقهم بذريعة استقرار المركز القانوني الذي صدرت به تلك اللائحة، وبما أن تأويل النظام من أدق أدوات القاضي الإداري في الرقابة على تصرفات الإدارة، ولأهميته جاء النص عليه صريحاً في العيوب التي تطرح القرار الإداري في



التنظيم القانوني للمنشورات الإدارية في المملكة العربية السعودية

د. أحمد بن سليمان بن أحمد الفراج

زمرة الإلغاء وفقاً لحكم الفقرة (ب) من المادة (الثلاثة عشرة) من نظام ديوان المظالم التي عدت عيوب القرار الإداري اللازم أحدها للإلغاء؛ "متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو وجود عيب في الشكل، أو عيب في السبب، أو مخالفة النظم واللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة"، ومن ذلك ما يجده في تأويل الغاية التي من أجلها قررت الإعانة، فمهما يكن للشخص ذي الإعاقة من مصدر دخل إلا أن إنفاقه على نفسه بسبب الإعاقة سيكون مفقراً له تجاه دخله، والذي يجب أن يتساوى في توظيفه مع الشخص غير ذي الإعاقة، ومن ثم كانت غاية المنظم ظاهرة في ردم الفجوة الاقتصادية في الدخل أياً كانت صورته بين الأشخاص ذوي الإعاقة وبين غيرهم؛ ما يمكنهم النهوض بأعبائهم في الحياة على قدم المساواة مع غير الأشخاص ذوي الإعاقة عند منحهم الميزة الإضافية بالإعانة الممنوحة من الدولة." (٤٩)

والقاضي لا ينظر لعنوان الخطاب - قرار، تعميم، منشور - بقدر ما ينظر للأثر الناجم عنه، فإن أحدث أثراً قانونياً بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء للمركز القانوني فإنه سيقبل الطعن عليه بتجاوز السلطة، ومما يؤكد هذا: تلك الأحكام الصادر من ديوان المظالم والتي نظرت لجوهر الخطاب، ومنها ما ذكرتها سابقاً: "أن يكون القرار الموجه إليه طلب الإلغاء نهائياً يؤثر في المراكز القانونية لمن صدر بحقه سواء كان بالتعديل أو الإلغاء أو بالإنشاء، ومتى افتقر إلى ذلك لم يتصف بصفة القرار الإداري" (٥٠)

وقد سار القضاء الإداري السعودي - ديوان المظالم - بنفس اتجاه مجلس الدولة الفرنسي بشأن النظر إلى مضمون المنشور الإداري بحيث إذا توفرت له مقومات الشرعية اعتبره مصدراً للشرعية وكان قابلاً للطعن فيه بالإلغاء شأنه في ذلك شأن أي قرار لائحي، أما إذا اقتصر على مجرد تفسير القوانين واللوائح، وبيان كيفية تنفيذها دون إضافة فلا يقبل الطعن فيه، وقد أكد هذا المعيار الحكم الصادر من ديوان المظالم، والذي جاء فيه: "من شروط القرار التي يفتقدها ذلك الخطاب هو أن يحدث أثراً نظامياً، وذلك بتولد آثار قانونية عنه، وأن يحمل قابلية إحداث آثار

(٤٩) حكم ديوان المظالم الصادر في ١٤٤٥/٣/٣هـ، رقم القضية ٨ لعام ١٤٤٥هـ، غير منشور

(٥٠) حكم ديوان المظالم الصادر في ١٤٤٢/١٠/٢٧هـ، رقم القضية ١٤٩٤/١/ق، لعام ١٤٤٢هـ



التنظيم القانوني للمنشورات الإدارية في المملكة العربية السعودية

د. أحمد بن سليمان بن أحمد الفراج

قانونية بنفسه، من شأنها إلحاق الضرر بمركز الطاعن والمساس بمصالحه المادية والأدبية، وهذا ما لم يتوافر في ذلك الخطاب، إذ لم يترتب على ذلك الخطاب أي تأثير في مركز المدعي القانوني، فلا يمكن أن يكون محلاً للطعن أمام القضاء، ويتعين على الدائرة عدم قبول الدعوى، وهو ما تقضي به ^(٥١)

وقد قبل ديوان المظالم الطعن ضد المنشور الإداري - التعميم، التوجيه - واعتبره في حكم القرار الإداري إذا ما توفرت مقوماته ومن تلك الأحكام: "وبما أن المخالفة المنسوبة للمدعية في القرار محل الطعن هي عدم تنفيذ توجيهات الهيئة، وبما أن الثابت من أوراق الدعوى أن الهيئة أصدرت توجيهات بشأنها، فلم تلتزم المدعية بتنفيذ توجيهات الهيئة، وبما أن المادة ٣٧ من نظام الاتصالات المعدلة بالمرسوم الملكي رقم م/٤ وتاريخ ١٤٣٤/٣/٧هـ، تنص على أنه (يعد مخالفاً لأحكام هذا النظام كل مشغل أو شخص ذي صفة طبيعية أو اعتبارية يقوم بأحد الأعمال الآتية : ٣... / الامتناع عن تنفيذ قرار صادر من الهيئة، ويشمل القرار التوجيه المكتوب الصادر من مسؤول مختص في الهيئة) ... مما تنتهي معه الدائرة إلى سلامة الإجراءات المتبعة من قبل الجهة المدعى عليها ^(٥٢) وبالنظر إلى هذا الحكم الصادر من ديوان المظالم نجد أنه اعتبر التوجيه المؤثر نظامياً في حكم القرار الإداري .

كما أن امتناع الإدارة عن العمل بموجب التعميم الذي صدر لصالح الأفراد يعرض قرارها السليبي أمام القضاء للطعن بالإلغاء، إذ اعتبر القضاء الإداري أن التعميم إذا كان من شأن تفعيله إحداث أثر قانوني فإنه في حكم القرار، وقد أكد ديوان المظالم هذا الأمر في أحد أحكامه: "حيث إن المدعية تهدف من إقامة دعواها إلى الحكم لها بإلغاء القرار السليبي المتضمن عدم نقلها ..، فإن هذا يعتبر تظلاً مما اعتبره النظام في حكم القرار الإداري، وحيث إن الثابت من أوراق القضية أن المدعية تبلغت بمحتوى خطاب مدير إدارة الإشراف التربوي ... المتضمن عدم الموافقة على نقلها ... وبما أن تعميم الرئيس العام لتعليم البنات (رقم وتاريخ) استثنى المطلقة والمتوفى عنها محرمها من قواعد النقل، وبقي هذا التعميم معمولاً به، فإنه يتبين أن المدعية مستثناة من قواعد النقل وفقاً لتعميم الرئيس العام

(٥١) حكم ديوان المظالم الصادر في ٢٥/١٠/١٤٣٩هـ، رقم القضية ٥٤٩٩/١/ق، لعام ١٤٣٩هـ

(٥٢) حكم ديوان المظالم الصادر في ٢٠/٤/١٤٤٠هـ، رقم القضية ١٣٦١٣/١/ق، لعام ١٤٣٩هـ



التنظيم القانوني للمنشورات الإدارية في المملكة العربية السعودية

د. أحمد بن سليمان بن أحمد الفراج

لتعليم البنات .. لذا حكمت الدائرة بإلغاء القرار السلبي ..^(٥٣) وفي حكم آخر : " ولما كانت رقابة القضاء الإداري على قرارات المدعى عليها - جهة الإدارة - رقابة مشروعية بنظر كافة ما يتعلق بالقرار والتأكد من سلامته وخلوه من العيوب وأما من حيث كون المخالفة معاقب عليها نظاماً , فقد نص التعميم (على أنه يعاقب المتعدي على أراض حكومية..) الأمر الذي تنتهي معه الدائرة إلى أن العقوبة المنسوبة للمتهم صحيحة وثابتة في حقه ، وتعد مخالفة للنصوص النظامية ، مما يكون معه طلب المدعي إلغاء القرار محل الطعن حرياً بالرفض ..^(٥٤)"

ويجدر التنويه إلى أن جهة الإدارة ليست مقيدة بما تراه مناسباً لمصلحة المرفق العام، بل كل ما يخدم سير العمل وانتظام المرفق العام فعلى الجهة الإدارية أن تقوم به لخدمة المتفاعلين ، بيد أن الحديث هنا هو عن اعتبار التعميم في حكم القرار الإداري ، وقد أكد هذا المبدأ ديوان المظالم في أحد أحكامه : " وأما من ناحية الموضوع ، فإنه من المعلوم أن الترتيبات ووضع التنظيم الداخلي الذي يخدم المصلحة العامة حق لجهة الإدارة ، ومن ذلك ما أقرته الجهة المدعى عليها من إجراءات في آلية النقل وبالتالي فإن ما اتخذته جهة الإدارة إزاء هذا الموضوع متفق مع القواعد النظامية التي تنظم مثل هذه الحالات ، إذ النقل يعتبر من قبيل التدابير الداخلية لجهة الإدارة التي تمارسها وفق ما تراه منتظماً لسير العمل وما يخدم المصلحة العامة ..^(٥٥) فإذا وضعت جهة الإدارة ترتيباً - تدبيراً داخلياً - للمرفق والعاملين به وجب عليها تنفيذه ما لم تعدل عنه بمنشور آخر إلا إذا كان المنشور معيماً في أصله ، ففي حكم لديوان المظالم : " .. وحيث أن موضوع نقل المعلمين هو سلطة تقديرية للمدعى عليها تتخذ فيه الإجراءات المناسبة لتحقيق الصالح في هذا المرفق العام ، إلا أن جهة الإدارة في هذا النزاع قد أوضحت عن سلطتها التقديرية وأصدرت في ذلك إجراءات

(٥٣) حكم ديوان المظالم الصادر في ١١/٤/١٤٢٦ هـ ، رقم القضية ١/٣٠٠/ق لعام ١٤٢٥ هـ

(٥٤) حكم ديوان المظالم الصادر في ١٠/١١/١٤٣٩ هـ ، رقم القضية ١١/٤/ق لعام ١٤٣٨ هـ

(٥٥) حكم ديوان المظالم الصادر في ١٦/١١/١٤٣٠ هـ ، رقم القضية ١٠٤/٤/ق لعام ١٤٣٠ هـ



التنظيم القانوني للمنشورات الإدارية في المملكة العربية السعودية

د. أحمد بن سليمان بن أحمد الفراج

نقل المعلمين حفظة كتاب الله حسب تعميم الوزارة.....لذا فإن جهة الإدارة حين تصدر تنظيمًا عامًا لتسيير المرفق العام، ويترتب على هذا التعميم إجراءات بحق موظفيها فإنها ملزمة بهذا الإجراء.. (٥٦)

ومع هذا فإن المنشور الإداري يعتبر باطلاً في أصله في عدة حالات، من أبرزها:

١- الحالة الأولى: قيام المنشور بفرض قاعدة جديدة معيبة بعيب عدم الاختصاص، ذلك لعدم تمتعه بالسلطة التي تخوله لإصدار المنشور الإداري، وقد حكم ديوان المظالم في قضايا عديدة برد الدعوى إذا كانت معيبة بعيب عدم الاختصاص، ومن تلك الأحكام: "ولما كان على كل جهة إدارية أو موظف إداري أن يلتزم بمباشرة الأعمال التي تحددت له أو تخصصت له، سواء كان هذا الاختصاص شخصياً أو موضوعياً أو زمانياً أو مكانياً كما في هذه الدعوى..... ولما كان الثابت أن محل الدعوى هو الأثر القانوني الذي تتجه نية الإدارة إلى إحداثه... مما تنتهي معه الدائرة إلى الحكم بعدم مشروعيته والحكم بإلغائه" (٥٧)

٢- الحالة الثانية: الخطأ في تفسير القاعدة القانونية الأعلى، ففي تلك الحالة حتى لو صدر المنشور من مختص بإصداره فإنه في حالة الخطأ في تفسير القاعدة القانونية الأعلى يبطل المنشور الإداري، وقد نص على ذلك ديوان المظالم بقوله: "فإن نطاق التفويض الممنوح للوزير هو في تحديد مقدار الإعانة بناء على الأدلة الواقعية حسب حال الشخص المخدم، ولم يجز النص النظامي الحرمان من الإعانة، ولم يرد أي نص في تلك اللائحة يحدد حالات الحرمان من الإعانة بعد ثبوت استحقاقها، وأي تفسير أو تأويل في ذلك للمنع سيواجه بصدر المادة التي عبرت بقاعدة آمرة... وبما أن القاضي الإداري وهو سيد التأويل القانوني لن يخاطر في إكساب نص يمنع الأشخاص ذوي الإعاقة من حقوقهم بذريعة استقرار المركز القانوني الذي صدرت به تلك اللائحة، وبما أن تأويل النظام من

(٥٦) حكم ديوان المظالم الصادر في ١٩/٢/١٤٣٠هـ، رقم القضية ١٢٨٤/٢/ق لعام ١٤٢٩هـ

(٥٧) حكم ديوان المظالم الصادر في ٨/٣/١٤٣٣هـ، رقم القضية ٦/١٥٦ لعام ١٤٣٣هـ



التنظيم القانوني للمنشورات الإدارية في المملكة العربية السعودية

د. أحمد بن سليمان بن أحمد الفراج

أدق أدوات القاضي الإداري في الرقابة على تصرفات الإدارة، ومن ذلك ما يجده في تأويل الغاية التي من أجلها قررت الإعانة (٥٨)"

٣- الحالة الثالثة : ترديد المنشور الإداري لقاعدة قانونية أعلى منه مخالفة للنص التشريعي ، وذلك باعتبار أن العيب الذي أصاب النص المفسر سينتقل إلى المنشور وبالتالي يكون عرضة للبطلان ، وقد جاء في أحد أحكام ديوان المظالم : " وبما أن قواعد المشروعية يجب على الكافة الالتزام بها؛ إعلاءً لسمو النظام، وبما أن اللوائح الإدارية يجب أن تكون مشروعة بذاتها؛ حتى تكون سنداً للقرارات الإدارية الفردية المبنية عليها، وأن تلتزم بالإطار المحدد لها في النظام، ومتى ما خرجت عن تلك الجادة من المشروعية، فلا يمكن أن تكون أساساً لقرار إداري؛ حتى وأن تحصنت تلك اللائحة بمرور المدة دون طعن؛ ذلك أن نطاق تحصنها إنما يتجه إلى ذاتها، وذاتها لا يمكن أن يحدث أثراً قانونياً للمرتفقين من خدمات الإدارة أو المتعاملين معها إلا بمناسبة صدور قرار بشأنهم، ومن ثم يتولد لهم الحق بالطعن مرة أخرى أمام القضاء بمناسبة الطعن على القرارات الفردية المبينة على القرارات اللائحية؛ كل ذلك حماية للمشروعية لئلا يكون الوضع الظاهر المعيب حجة على التصرفات اللاحقة له؛ إذ الباطل لا يرتب حقاً ولا يمس مركزاً جديداً إلا تحت طائلة البطلان ذاته (٥٩)".

(٥٨) حكم ديوان المظالم الصادر في ٣/٣/١٤٤٥ هـ ، رقم القضية ٨ لعام ١٤٤٥ هـ ، غير منشور

(٥٩) حكم ديوان المظالم الصادر في ٣/٣/١٤٤٥ هـ ، رقم القضية ٨ لعام ١٤٤٥ هـ ، غير منشور



التنظيم القانوني للمنشورات الإدارية في المملكة العربية السعودية

د. أحمد بن سليمان بن أحمد الفراج

الخلاصة

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات والصلاة والسلام على أشرف المرسلين ، وبعد:

تنوعت الوثائق التي لدى الإدارة ولكل منها حكم خاص ، وقد تطرقت في البحث لموضوع المنشور الإداري الذي رأينا أن الفقه والقضاء الإداريين لم يستقرا في البداية على تكييفها القانوني ، مما استلزم بيان ما يتعلق بالمنشور الإداري ، وقد تناولت في هذا البحث : ماهية المنشور الإداري ، وبينت تعريفه ، وخلاف الفقه والقضاء الإداري في فرنسا حول الطبيعة القانونية للمنشور الإداري ، بين اعتبار معيار الإضافة والاستحداث أو التفريق بين نوعي المنشور ، وبين معياري المشروعية والطبيعة الآمرة للمنشور ، والذي استقر أخيراً على اعتبار المعيار لقبول الطعن ضد المنشور بالإلغاء هو الطبيعة الآمرة للمنشور ، فإن كان ذا طبيعة آمرة فيقبل الطعن ضده بالإلغاء وإلا فلا .

أما في المملكة فقد تمت تسمية المنشور بعدة مصطلحات تبين بالاستقراء للأنظمة وطبيعة الخطاب الإداري ، ومن أبرز تلك المصطلحات (التعميم - إطار العمل التنظيمي) ، وقد اعتبر الفقه والقضاء الإداري السعودي المنشور الإداري في حكم القرار الإداري إذا توفر فيه ترتيب وإحداث الأثر القانوني .

وقد خرجت من هذا البحث بعدة نتائج وهي :

- ١- عرفت المنشور الإداري بأنه: طائفة من التصرفات الإدارية تعنى بالترتيب الداخلي للمرفق العام والأفراد العاملين ، فتوضح اللائحة وتخصص العام وتقيد المطلق وذلك ضمناً لوحدة تفسير النص وتنظيم النشاط الإداري للإدارة.
- ٢- مرّ الفقه والقضاء الإداري في فرنسا في نظره للمنشور للإداري بمرحلتين ، فأما المرحلة الأولى فقد تميزت بأن مجلس الدولة الفرنسي بداية لم يعتبر المنشور الإداري سوى أنه عمل قانوني داخلي موجه إلى الأفراد المخاطبين به ولا يتجاوزهم إلى غيرهم ، ثم في عدل عن هذا التوجه فاعتبر المنشور الإداري في حكم القرار الإداري إذا كان له طابع اللائحة.



التنظيم القانوني للمنشورات الإدارية في المملكة العربية السعودية

د. أحمد بن سليمان بن أحمد الفراج

- ٣- في المرحلة الثانية والأخيرة لمجلس الدولة الفرنسي استقر على الأخذ بمعيار الطبعة الأمرة للمنشور الإداري على اعتبارها في حكم القرار يجوز الطعن عليها بالإلغاء .
- ٤- استقر الرأي الفقهي والقضائي في المملكة على اعتبار المنشور الإداري بحكم القرار الإداري إذا توافرت فيه الشروط المطلوبة للقرار الإداري ، خصوصاً إذا رتب أثراً قانونياً.
- ٥- يعتبر المنشور الإداري باطلاً في أصله في عدة حالات ، من أبرزها : قيام المنشور بفرض قاعدة جديدة معيبة بعيب عدم الاختصاص ، أو الخطأ في تفسير القاعدة القانونية الأعلى ، أو ترديد المنشور الإداري لقاعدة قانونية أعلى منه مخالفة للنص التشريعي.



التنظيم القانوني للمنشورات الإدارية في المملكة العربية السعودية

د. أحمد بن سليمان بن أحمد الفراج

المراجع

الكتب القانونية:

- ١- الاختصاص في القرار الإداري السعودي , محمد نصر محمد , مكتبة القانون والاقتصاد , ط ١ , ١٤٣٥هـ
- ٢- تقنيات التحرير الإداري بالإدارة العمومية والقطاع الخاص , بوعلام السنوسي , دار النشر المغربية، البيضاء، ٢٠١٠م
- ٣- تقنيات التواصل والتحرير بالإدارة العمومي , عبد العزيز أشرفي , مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، ٢٠٠٠م
- ٤- التدابير الداخلية , وهيب عياد سلامة , منشأة المعارف بالإسكندرية , بدون سنة طبع .
- ٥- الدليل العلمي لتحرير المراسلات والوثائق الإدارية بالإدارات العمومية المغربية, محمد بو جيدة, مطبعة دار القلم، الرباط، ٢٠٠٢م
- ٦- رقابة القضاء الإداري على قرارات الإدارة , فهد محمد الدغثير , دار النهضة العربية , ١٩٩٢م.
- ٧- القرار الإداري , رأفت فودة , دار النهضة العربية , ١٩٩٩م
- ٨- القضاء الإداري , خالد خليل الظاهر , مكتبة القانون والاقتصاد, ط ١ , ١٤٣٠هـ
- ٩- القانون الإداري , ماجد الحلو , دار المطبوعات الجامعية , الاسكندرية , ٢٠٠٠م
- ١٠- القانون الإداري , مازن ليلو راضي , دار المسلة القانونية , ط ٣ , ٢٠١٩م
- ١١- مبادئ وأحكام القانون الإداري , محمد فؤاد مهنا , مؤسسة شباب الجامعة , ١٩٧٣م
- ١٢- النظام الإداري السعودي , عبدالفتاح الشرقاوي , مكتبة الرشد , ط ٢ , ١٤٤٤هـ
- ١٣- الوجيز في القانون الإداري , عمرو حسبو , دار النهضة العربية , ٢٠١١م.



التنظيم القانوني للمنشورات الإدارية في المملكة العربية السعودية

د. أحمد بن سليمان بن أحمد الفراج

الأبحاث العلمية:

- ١- التعليمات والمنشورات الإدارية بين الطبيعة الضمنية والوظيفة التنظيمية , أحسن رابحي , مجلة الفقه والقانون , جامعة الشارقة، ع٦٤٤ , فبراير ٢٠١٨م
- ٢- المنشور وطبيعته القانونية ، يوسف ادريدو , مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، المغرب، ع ٢ , ٣٠ مايو ٢٠١٢م ,
- ٣- النظام القانوني للمنشورات الإدارية , محمد الجميلي , مجلة البحوث القانونية والاقتصادية , جامعة المنصورة, ع٥٥٤ , ٢٠١٤م

الأنظمة واللوائح:

- ١- أطر العمل التنظيمية لللائحة التنفيذية للموارد البشرية , صدرت بتاريخ ٢٧/١٠/١٤٤٢هـ

الأحكام القضائية :

- ١- مجموعة الأحكام القضائية لديوان المظالم