الرقابة القضائية على قناعة مصدر القرار الإداري

الدكتور علي خطار شطناوي
كلية الحقوق ـ الجامعة الأردنية

الملخص

يتناول هذا البحث موضوع الرقابة القضائية على قناعة مصدر القرار الإداري، فيجب أن يكون القرار ترجمة وتجسيداً لقناعة مصدره، وأن تكون هذه القناعة مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أدلة موجودة مادياً.

مقدمة:

تعتمد الإدارة العامة في تنظيم حياتها اليومية وفي تنفيذ المهمات المنوطة بها على ما تصدره من قرارات إدارية، فتصدر الإدارة مئات القرارات يومياً. واستقر القضاء الإداري على تعريف القرار بأنه إفصاح الإدارة عن إرادتها المنفردة لما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً. لهذا يتعين أن يكون القرار صادراً عن قناعة إدارية ثابتة وراسخة بضرورته وأهميته لتحقيق الغاية التي صدر من أجلها. فالقناعة أمر نفسي داخلي لا يظهر للعيان بشكل مادي وملموس، لكنها تؤدي دوراً جوهرياً في تقدير الأسباب التي حملت على إصدار القرار وحددت محله وغايته. ولا شك أن لمصدر القرار حرية تامة وكاملة في تكوين عقيدته واقتناعه، ولكن ذلك لا يصل مطلقاً إلى درجة التحكم والاستبداد الإداري، فلا يملك صاحب الاختصاص أن يقرر وفق هواه ومشيئته، بل يتعين عليه اتباع قواعد المنطق والعقلانية في التفكير الذي يقوده إلى تكوين قناعته وعقيدته. هكذا تحظى قناعة مصدر القرار بأهمية كبيرة في حياة الإدارة العامة. لكن القضاء الإداري رفض رقابة قناعة مصدر القرار ذاتها، فالأحكام القضائية عديدة ومستقرة على هذا الرفض، لكنه تطلب وبحق لصحة القناعة ومشروعيتها أن تكون ذاتية، ومستمدة من أصول قائمة وموجودة، ومستخلصة استخلاصاً سائغا. فتلك مظاهر رقابة القضاء على قناعة مصدر القرار. وفضلاً عن ذلك لم نجد في حيثيات الأحكام القضائية الصادرة في هذا المجال أي تعريف لهذه القناعة أو تحديد لماهيتها أو بيان لحدودها ومعالمها ومجالاتها. كما لم يبين العلاقة بينها وبين الصلاحية التقديرية. فقد ترك القضاء هذه المهمة إلى الفقه، فالمهم بالنسبة للقاضي الإداري هو الفصل في المنازعات المعروضة عليه بصورة تحقق العدالة الإدارية بمعناها العام، أي المصلحة العامة ومصلحة المستدعي على حد سواء.

ولإلقاء الضوء على هذا الموضوع المهم نقترح بحثه في مبحثين مستقلين هما:

المبحث الأول: التعريف بالقناعة الإدارية

المبحث الثاني: مظاهر رقابة القضاء على قناعة مصدر القرار

المبحث الأول:

التعريف بالقناعة الإدارية

يتمتع مصدر القرار بحرية تامة وكاملة في تكوين عقيدته واقتناعه، ولكن ذلك لا يعني مطلقا التحكم والاستبداد الإداري. فلا يملك مصدر القرار الإداري أن يقرر وفق هواه، أو يحتكم في تقريره للأمور لمحض عاطفته أو يعتمد على أسلوب تفكير بدائي، بل إنه ملزم بأن يتحرى المنطق الدقيق والعقلانية في تفكيره الذي يقوده إلى تكوين عقيدته واقتناعه. فالقناعة هي حالة نفسية وذهنية تلتصق فيها حقيقة الشيء في الذهن على نحو لا يثير الشك ولا يحتمل الجهل أو الغلط [١] . فإذا كانت القناعة تبنى على الجزم واليقين وليس على مجرد الظن أو الترجيح، فالاقتناع لا يعد يقيناً لأن مصدر القرار لا يملك وسائل إدراك اليقين باعتباره حالة ذهنية تلتصق بالحقيقة دون أن تختلط بأي شك على المستوى الشخصي أو بالجهل أو الغلط على المستوى الموضوعي. كما أن الاقتناع لا يعدُّ اعتقاداً لأن مصدر القرار لا يقرر بناء على أسباب شخصية يراها صالحة للتقرير، لكنها ليست كذلك إذا نظر إليها من ناحية موضوعية أو من جانب الآخرين، و بذا يقف الاقتناع في منطقة الوسط بين اليقين والاعتقاد، فيجاوز الاعتقاد لأنه يقوم على أدلة وضعية تدنيه من اليقين، ويختلف عن اليقين في استقامته وقوته [٢] .

وبناءً عليه لا يعدُّ الاقتناع يقيناً أو جزماً بالمعنى العلمي لليقين، فالجزم باعتباره حالة موضوعية لا يولد الشك لدى من تيقن أو جزم ولا يخلق جهلاً أو غلطاً لدى الآخرين. فالاقتناع هو مجرد اعتقاد قائم على أدلة موضوعية أو يقين قائم على استقرار الحقيقة واستنباطها من وقائع مادية معينة . لهذا استقر القضاء الإداري على عدم خضوع عقيدة مصدر القرار وقناعته للرقابة القضائية. فتعد مسألة القناعة الإدارية من صميم الصلاحية التقديرية وجوهرها التي لا يتدخل القضاء فيها. فتقول محكمة العدل العليا "" وحيث إنَّ مسألة القناعة هي مسألة تقديرية تعود لمدير المؤسسة ما دام أن لها أساساً في البينات المبرزة فلا محل للتدخل في هذه القناعة" [٣]. "ولا رقابة عليها فيما اقتنعت به أو انتهت إليه من تقدير في هذا الخصوص"[٤]. "" ولا تملك محكمتنا التدخل في هذه القناعة ما دامت أنها بنيت على أسباب صحيحة تدخل في حدود المعقولية"[١]. " من المبادئ المستقرة فقها وقضاء أن محكمة القضاء الإداري لا تملك التعقيب على الأدلة التي كون منها المجلس التأديبي عقيدته"[٢].

فإذا كان القضاء الإداري يرفض رقابة تكوين مصدر القرار لعقيدته وقناعته، فلن يقبل قطعاً أن يقر مصدر القرار على رأيه إذا تبين له أن أسلوب تفكيره ومنهجه يجافي المنطق السليم أو يخل

---

1)١ □) الدكتور محمد زكي أبو عامر، الإجراءات الجنائية، الاسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٨٤، ص٩٠٧.

(٢) الدكتور محمد زكي أبو عامر، المرجع السابق، ص٨٨٨.

(٣) عدل عليا: ١٩٦٧/٢/٢٣، مجلة نقابة المحامين ١٩٦٧، ص٢٨٠.

(٤) ١٩٩٣/١٢/٣٠، مجلة نقابة المحامين١٩٩٤، ص ١٤٩٠ وعدل عليا: ١٩٦٧/٩/١٦، مجلة نقابة المحامين ١٩٦٧، ص١٠٦٨.

(١) عدل عليا: ١٩٩٥/٦/١٨، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٥، ص٣١٤٣.

(٢) عدل عليا: ١٩٩٦/٢/٦، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٧، ص١١١.

بالأصول المسلم بها في تكوين القناعة. وآية ذلك ان تكوين القناعة أمر يتفق مع أسلوب التفكير العادي والمنطقي في الحياة العادية وينسجم مع أسس البحث العلمي وقواعده، فلا يمكن تقييد تفكير الأفراد بأدلة معينة، بل يستطيعون استقاء الحقيقة من أي دليل. ويكفل هذا المبدأ الانسجام والتوافق بين الحقيقة الإدارية مع الحقيقة الواقعية، وبذا لن تبتعد الحقيقة الإدارية عن الحقيقة على أرض الواقع. ولكن الإدارة إذا وجدت نفسها حرة طليقة في تحري الحقيقة من أي مصدر غير ملتزمة بدليل معين يفرض عليها، فقد تصل في النهاية إلى التقرير بما يخالف الحقيقة الواقعية.

فإذا كانت الإدارة حرة في تكوين عقيدتها واقتناعها من أي دليل تراه مقبولاً ومشروعاً، فمن غير المقبول أن يحظر عليها القانون مقدما قبول أدلة معينة أو يفرض عليها أدلة بذاتها. وعليه تملك قبول أي دليل أو تستبعد أي دليل لا تطمئن إليه، فلا وجود لأدلة مفروضة عليها أو استبعاد أدلة أخرى سلفاً. كما أن لها مطلق الحرية في وزن قيمة كل دليل على حدة، ولها في النهاية صلاحية التنسيق بين الأدلة التي بحوزتها، واستخلاص نتيجة منطقية من هذه الأدلة مجتمعة ومتساندة تمكنها من ممارسة صلاحية التقرير [٣]. ولكن القضاء الإداري استقر على عدم خضوع تقدير الإدارة للأدلة ووزنها للرقابة القضائية، فتلك مسألة تقديرية يعود أمر البت بها للإدارة وحدها دون معقب عليها. فلا يمكن للإدارة أن تكون عقيدتها واقتناعها إلا بعد تقديرها للأدلة ووزنها، فوزن تلك الأدلة أمر ضروري لتكوين القناعة "" ونرى أن المجلس القضائي العالي وإن كان يملك حق تقدير الأدلة، ويعود إليه حق الأخذ بجزء من البينة دون الآخر، إلا أن محل هذا عندما لا يكون في الأدلة تناقض"" [٤]. "" استقر الاجتهاد لا تملك التعقيب على الأدلة التي كون منها المجلس التأديبي عقيدته" [٥]. "" ولما كان تقدير الدليل هو من شأن الإدارة وحدها"" [٦].

وترتبط قناعة مصدر القرار بالصلاحية التقديرية التي يتمتع بها، فتعدُّ مجالات الصلاحية التقديرية هي المجال الرئيس الذي تتجلى فيه أهمية القناعة الإدارية، لكنها ليست مجالها الوحيد، فهناك دور لقناعة مصدر القرار في حالات الاختصاص المقيد حتى لو كان محدوداً. وعلة ذلك أن المشرع يصادر قناعة مصدر القرار من حيث المضمون فقط، أي انه يحدد مضمون القرار ومحله فقط. فتقول محكمة العدل العليا" وهذا النص يفيد أن سلطة مجلس النقابة في هذا الشأن سلطة مقيدة لأنه فرض بطريقة آمرة التصرف على وجه معين بان الزم المجلس عند توافر شروط التسجيل وجوب إجرائه لأن سلطته مقيدة بتحقيق الشروط التي أوجبها قانون نقابة المحامين"[١]. ووردت التعبيرات الآتية في أحد أحكامها" يتبين أن السلطة الممثلة بمجلس السلطة بمقتضى المادة الثامنة من القانون هي صاحبة الاختصاص بتخصيص الوحدات الزراعية وسلطتها في ذلك سلطة مقيدة تطبق قواعد آمرة تنعدم فيها سلطتها التقديرية من حيث منح تخصيص الوحدات أو الحرمان منها فلا يكون ثمة قرارات إدارية منشئة لمركز قانوني وإنما

(٣) انظر الدكتور محمود نجيب حسني، شرح قانون الإجراءات الجنائية، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٨٨، ص٤١٢.
(٤) عدل عليا: ١٩٥٣/٥/١٣، مجلة نقابة المحامين ١٩٥٣، ص٤٥٠.
(٥) عدل عليا: ١٩٩٣/١٢/٣٠، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩٤، ص١٤٩٠.
(٦) عدل عليا: ١٩٩٤/٩/٢٤، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٥، ص٥٨٢.
(١) عدل عليا: ١٩٨٧/٢/٢٧، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٩، ص٦٤٦.

يكون القرار مجرد تنفيذ وتقرير ملحق الذي يستمده الفرد من القانون مباشرة" [٢] . وعليه يتمثل دور قناعة مصدر القرار في التحقق والتثبت من مدى توافر الأسباب التي حددها المشرع.

وغني عن البيان أن عقيدة مصدر القرار وقناعته تتجلى أكثر وضوحاً في حالات الصلاحية التقديرية، فهي ميدانها الخصب، وتتمثل هذه العقيدة والقناعة في تقدير الإدارة لأسباب القرار ومحله وغايته، فتلك هي المظاهر الأساسية التي يبرز فيها دور القناعة جلياً. لهذا سنحاول تحديد ماهية عقيدة مصدر القرار وقناعته ودورهما في عملية إصدار القرار، وتأثيرهما في صحته ومشروعيته.

- دور عقيدة مصدر القرار وقناعته بخصوص أسباب القرار:

تعرف أسباب القرار الإداري بأنها مجموعة العناصر القانونية والواقعية التي حدثت أولا فأوحت لصاحب الاختصاص الوظيفي أن بإمكانه التدخل وإصدار القرار. فلعقيدة مصدر القرار وقناعته دوراً أساسياً ومحورياً إزاء الأسباب التي يبنى عليها القرار وتشكل ركن السبب فيه. فلو أخذنا مثالاً على ذلك القرار التأديبي، فسببه يتمثل في إتيان الموظف أفعالاً إيجابية أو سلبية تتنافى مع صفته الوظيفية [٣]. كما أن سبب الإجراء الضبطي هو حدوث أفعال معينة تخل أو يمكن أو يحتمل أن تخل بالنظام العام. فالمشروعية تقتضي أن تكون الوقائع التي شكلت ركن السبب في القرار محققة الوجود وقائمة بالفعل وقت إصداره، بحيث يصدر القرار قائماً ومستنداً ومبيناً عليها باعتبارها أسساً صادقة ولها قوام في الواقع. كما يتعين أن تكون تلك الوقائع محددة ومنضبطة، فلا يقبل أن يستند القرار إلى وقائع عامة ومرسلة أو غامضة أو مجهلة. ويجب أيضاً أن تكون تلك الوقائع حقيقية وجدية. ويجب أخيراً أن تكون تلك الوقائع مشروعة ومتفقة مع القانون. ولا يكفى لصحة الأسباب الواقعية ومشروعيتها أن تتوافر تلك الشروط الأساسية والجوهرية فيها، بل يتعين أيضاً أن يكون الشخص مسؤولا عنها بالفعل[١].

وبناء عليه لا يمكن إصدار القرار التأديبي بحق الموظف إلا إذا توافرت القناعة الكاملة والتامة لمصدره من الوجود المادي للوقائع الإيجابية أو السلبية المدعى بارتكابها أو بوقوعها، ومن نسبتها للموظف المحال للتأديب [٢]. كما يجب أن تتحقق قناعة هيئة الضبط الإداري من الوجود المادي للوقائع التي حدثت ووقعت وأخلت بالنظام العام أو قناعتها باحتمالية أو إمكانية وقوعها بقطع عن مدى حدوثها لاحقاً. فلا يهم أن تحدث الأفعال المؤثرة أو المخلة بطبيعتها بالنظام العام أو لم تحدث مطلقاً. فالمهم أن يكون لهيئة الضبط الإداري قناعة بإمكانية أو احتمالية حدوثها. لهذا يتعين أن تتحقق قناعة مصدر القرار التأديبي من الوجود المادي للوقائع الإيجابية أو السلبية المدعى بارتكابها من الموظف العام، ومن نسبتها إليه، أي أن يكون هذا الأخير قد اقترفها بالفعل.

---

(٢) عدل عليا: ١٩٨٧/٧/٦، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٨،ص١١٦٠.

(٣)Voir R. Bonnard: le pouvoir discre'tionnaire des autorites administratives, et le recours pour exces de pouvoir, R. D, 1923, P 363.

(١) لمزيد من التفاصيل في هذا الموضوع انظر الدكتور سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، الاسكندرية، ١٩٩٢، ص١٥٩ وما بعدها.

(٢) لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع انظر الدكتور عبد الفتاح عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، القاهرة دار النهضة العربية، ١٩٧٩، ص٦٥٠ وما بعدها.

ولا شك أن اقتناع السلطة التأديبية أو هيئة الضبط الإداري بثبوت الوجود المادي للوقائع، ومن نسبتها إلى الموظف أو الشخص أو الأشخاص المشتبه بهم (في حالة الإجراء الضبط) يجب أن يكون مبنياً على اليقين، لا على الحدس أو التخمين سواء تعلق ذلك بمدى ثبوت الوجود المادي للوقائع أو في مدى نسبتها إلى من يعزى إليه ارتكابها أو إحداثها [٣].

ومن المسلم به أن لعقيدة مصدر القرار وقناعته أهمية كبيرة في عملية التكييف القانوني للوقائع. فالقناعة بسوء السمعة أو السلوك أو اعتياد اللصوصية باعتبارها صفة في الشخص شرط أساسي لمشروعية الإجراء الضبطي الصادر بحقه. كما أن قناعة مصدر قرار إنهاء خدمة الموظف تحت التمرين بعدم كفاءته شرط أساسي لمشروعيته وصحته. فتقول محكمة العدل العليا في أحد أحكامها" إن هذا النص يعطي صلاحية تقديرية بالنسبة للموظف في فترة التجربة إذ لها أن تكون عقيدتها واقتناعها في هذا الشأن بما يتوافر لها من قرائن أو وقائع أو أدلة إثبات أيا كانت وسائل هذا الإثبات ولا رقابة عليها فيما اقتنعت به أو ما انتهت إليه من تقدير في هذا الخصوص" [٤].

وتتجلى عقيدة مصدر القرار وعقيدته في تقدير خطورة الأفعال التي نسبت للموظف أو الأفعال المخلة بالنظام العام. فللسلطة المختصة بعد ثبوت الوجود المادي للوقائع وتكييفها القانوني، أن تتصدى لتقدير جسامتها، وهو تقدير يتباين ويختلف من حالة إلى أخرى حسب الظروف الخاصة بكل حالة على حدة. كما يتباين ويختلف حسب الموظف الذي يتولاها. فالطبائع البشرية تختلف وتتباين بين الشدة والقسوة واللين، فيتباين من ثَمَّ تقدير جسامة الوقائع تبعاً لذلك. كما يختلف ويتباين تقدير الجسامة حسب الظروف الخاصة بكل حالة على حدة. فلا تعد هذه الظروف من العناصر الأساسية واللازمة لقيام ركن السبب في القرار، فهي عناصر إضافية تابعة تلحق أو تقترن بأحد العناصر المكونة له، وتضفي عليه وضعاً أو تحديداً يرتب أثراً إيجابياً أو سلبياً في تقدير الجسامة.[١] لهذا يمكننا القول: إنّ الظروف الإيجابية أو السلبية في تقدير جسامة الأفعال عناصر ثانوية أو تبعية في التكوين القانوني للمخالفة المسلكية باعتبارها سبب القرار التأديبي، وبذا يقتصر تأثيرها فقط على تقدير جسامتها، ومن ثَمَّ على مقدار ونوع العقوبة التأديبية المختارة والموقعة بحق الموظف المخالف. وآية ذلك أن تلك الظروف تتصل بصفة الفاعل نفسه أو بماضيه الوظيفي أو بطبيعة عمله الوظيفي وظروفه.

وتختلف وتتباين خطورة الأفعال التي تشكل ركن السبب في الإجراءات الضبطية من حالة إلى أخرى. فلظروف الزمان والمكان دور كبير في تقدير الجسامة، فالأحداث والاضطرابات التي تقع في العاصمة تنطوي على خطورة أكبر من تلك التي تحدث في المدن الإقليمية. كما أن الأفعال التي تحدث في فترات الأزمات السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية أو المالية تنطوي على خطورة أكبر من تلك التي تقع في فترات الرخاء والرفاهية. كما أن لعدد المشاركين في

---

(٣) انظر الدكتور رؤوف عبيد، مبادئ الإجراءات الجنائية في القانون المصري، القاهرة، دار الجيل للطباعة، ١٩٨٢، ص٥٨٦.

(٤) عدل عليا: ١٩٨٣/١٠/٦، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٣، ص١٣٥٦.

(١) لمزيد من التفاصيل حول ماهية ظروف التخفيف والتشديد انظر الدكتور عبد الحميد الشواربي، ظروف الجريمة والمخففة للعقاب، الاسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٨٥، ص١١ وما بعدها.

الاضطرابات وطبيعة الوسائل التي يستخدمونها تأثيرا أساسياً وجوهرياً في تقدير جسامة تلك الأفعال.

- دور عقيدة مصدر القرار وقناعته إزاء محل القرار:

يعد المحل ركناً لازماً من أركان القرار، فلا يقوم القرار دونه، فهو ركن لازم لا بد من توافره لصحة القرار ومشروعيته. فيعرف المحل بأنه الأثر القانوني أو المادي الذي يحدثه القرار[٢]. فالأثر الذي يحدثه القرار يتمثل إما في تعديل النظام القانوني القائم وقت إصداره أو الذي سيكون قائماً في وقت مستقبلي معين[٣]. وعليه يتمثل الإفصاح عن إرادة الإدارة في الرغبة في تحقق المحل في ضوء الأسباب القائمة والغاية المرغوب بتحقيقها [٤]. هكذا يحدد ركنا الغاية والسبب محل القرار.

وغني عن البيان أن دور عقيدة مصدر القرار وقناعته بخصوص ركن المحل يتمثل في تحديد مدى ضرورة إصدار القرار نفسه، بمعنى أن تتوافر لدى مصدر القرار قناعة بأن الأسباب الواقعية تستلزم اتخاذ القرار باعتباره إجراء لا غنى عنه ولا مفر منه. فللسلطة التأديبية صلاحية تقديرية تمارسها وفق عقيدتها وقناعتها في إحالة الموظف المخالف إلى التأديب أو عدم إحالته حتى بعد أن انتهت إلى أن الأفعال التي ارتكبها الموظف تشكل مخالفة مسلكية. كما أن للجهة الإدارية المختصة عدم إحالة الموظف إلى التقاعد حتى ولو اكمل المدة المقبولة للتقاعد إذا ارتأت أن المصلحة العامة تقتضي بقاءه في الوظيفة [١]. وأخيراً تملك هيئات الضبط الإداري الأحجام عن اتخاذ الإجراءات والتدابير الضبطية إذا ارتأت وفق عقيدتها واقتناعها أن الوقائع لا تستلزم اتخاذها.

ولا شك أن الأمر الذي يطرح على القضاء عادة هو تقدير ضرورة الإجراء الذي اتخذته الإدارة . فلقد رفض القضاء الإداري في العديد من المجالات رقابة عقيدة الإدارة واقتناعها في مدى ضرورة أو لزوم اتخاذ الإجراء. فإذا كانت الأفعال الإيجابية أو السلبية التي اقترفها الموظف العام تشكل مخالفة مسلكية، فللإدارة إحالة الموظف المخالف إلى التأديب بلا معقب قضائي عليها. وينطبق القول نفسه على ضرورة أو لزوم اتخاذ الإجراءات والتدابير الضبطية إذا كانت الوقائع المادية تمثل فعلاً خطراً كافياً أو تهديداً جدياً للنظام العام، بحيث تدفع هذه الوقائع الإدارة إلى اتخاذ الإجراء الضبطي باعتباره إجراء لا غنى عنه ولا مفر منه لمواجهة هذه المخاطر التي

---

(٢) R. Bonnard: le de'tournement de pouvois, R. D. P. 1938, p138.
ويعرف الدكتور سليمان الطماوي المحل بأنه" الأثر القانوني الذي يترتب على القرار حالاً ومباشرة". النظرية العامة للقرارات الإدارية ، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٧٧، ص٣٤٨. ويعرف الدكتور عبد الفتاح حسن محل القرار بأنه" الأثر القانوني الذي يترتب على القرار، أو هو موضوعه". مبادئ القانون الإداري الكويتي، بيروت، دار النهضة العربية، ١٩٦٩، ص٣٧٦.

(٣) R. Bonnard: le pouvoir discretionnaire des autorites administratives et le recours pour exces de pouvoir, R.D. P, 1923, P 363.

(٤) R. Bonnard: le detournement de pouvoir Op. cit.

(١) لمزيد من التفاصيل حول الإحالة إلى التقاعد انظر الدكتور علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، منشورات الجامعة الأردنية ، ١٩٩٩، ص ٣٦٩ .

تهدد فعلا النظام العام [٢] . لهذا تستلزم مشروعية الضرورة أو لزوم الإجراءات الضبطية أن يكون الخطر كافياً وجدياً، ويتصدى القضاء الإداري لتقدير ذلك، فيقرر عدم مشروعية هذه الإجراءات إذا تبين له أن درجة خطورة هذه الظروف والملابسات المحيطة به لم تكن تستلزم هذا التدخل[٣].

ومن المسلم به أيضاً أن لعقيدة مصدر القرار واقتناعه دوراً كبيرا في تحديد فحوى القرار ومضمونه الذي يتناسب مع الأسباب التي دفعت لإصداره. فيتعين أن يكون مضمون القرار وفحواه متناسباً مع الأسباب التي حملت الإدارة على إصداره ما دامت أن الأسباب هي التي حددت مسار إصداره منذ البداية. وإذا كان متاحاً للإدارة اتخاذ قرار من بين عدة قرارات، فلها في ضوء عقيدتها واقتناعها اتخاذ القرار المناسب.[٤] لهذا يتعين أن تكون الوسائل والتدابير الضبطية المتخذة من شأنها إعادة استتباب الأمن الذي تم الإخلال به أو منع الإخلال به.

ومن نافلة القول: إنَّ صاحب الاختصاص الوظيفي لا يملك تحديد العنصرين السابقين إذا كانت صلاحيته مقيدة، فالمشرع في مثل هذه الحالات يكون قيّد صادر صلاحية التقرير بخصوص هذين العنصرين، وحدد مضمون القرار مسبقاً وفرضه عليها إذا توافرت أسباب القرار التي حددها أيضاً. وبهذا تختلف الصلاحية التقديرية عن عقيدة مصدر القرار وقناعته، وبذا لا يجوز الخلط بينهما.

ـ دور عقيدة مصدر القرار واقتناعه بصدد غاية القرار:

يظهر دور عقيدة مصدر القرار وقناعته جلياً واضحاً بخصوص غاية القرار، فيجب أن يكون مصدره مقتنعاً بأن القرار يحقق الغاية المحددة سواء كانت غاية عامة (المصلحة العامة) أم غاية مخصصة. وعلة ذلك أن أمر الغاية في القرارات الإدارية أمر نفسي داخلي لا يظهر للعيان.[١] لهذا يضطر القضاء الإداري في كثير من الأحيان إلى تحديد الغاية التي يريدها المشرع بغية تقدير الغاية التي استهدفها مصدر القرار. فقد وردت التعبيرات الآتية في أحد أحكام محكمة العدل العليا" فإن محكمتنا تستخلص من المادتين(١٢ و ١٥) من قانون التقاعد إناطة سلطة إحالة الموظفين على التقاعد بمجلس الوزراء وهو أعلى سلطة إدارية بالدولة مستلهمة روح النص وأبعاده ومراميه. فقد استهدف المشرع فيها تحقيق المصلحة العامة ومصلحة الموظف في آن واحد ـــ ولم يستهدف المشرع بإحالة الموظفين على التقاعد معالجة أزمة البطالة أو إفساح المجال أمام تعيين موظفين جدداً وترفيع ونقل من لم يحل على التقاعد من الموظفين لإشغال درجات ومراكز من أحيل على التقاعد من زملائهم. فتجديد شباب الجهاز

(٢) الدكتور سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة ، الاسكندرية ، ١٩٩٢، ص٢٤٢. Et R. Bonnard: op. cit. P363.

(٣) الدكتور سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص٢٤٣.

(٤)R. Bonnard: le pouvoir discretionnaire op cit.

(١) vidal: l'evolution du detournement de pouvoir dans la jurisprudence administrative, R. D. P, 1952, P275.

الوظيفي، وان كان من ضمن الغايات التي تحقق المصلحة العامة، إنما ليس بالهدف المخصص بالمادة (١٥) من قانون التقاعد وفقاً لقاعدة تخصيص الأهداف" [٢] .

مما سبق ونخلص إلى القول: إنّ أن القناعة الإدارية لا تختلط بالصلاحية التقديرية التي تتمتع بها الإدارة. فالتقدير الذي تجريه الإدارة العامة هو المقدمة والأساس والقناعة هي النتيجة. وبعبارة أخرى يتوصل مصدر القرار إلى تكوين عقيدته وقناعته من ممارسته لصلاحيته التقديرية، وعليه نعتقد بأن القناعة الإدارية هي عنوان الصلاحية التقديرية وجوهرها.

المبحث الثاني

مظاهر رقابة القضاء على قناعة مصدر القرار:

حددت محكمة العدل العليا مظاهر الرقابة القضائية على عقيدة السلطة وقناعتها في عنصرين أساسيين هما: أن تكون الأدلة التي استمدت السلطة الإدارية منها عقيدتها واقتناعها ذات أصول ثابتة في الأوراق. وثانيها، أن يكون استخلاص النتيجة التي توصلت إليها سائغاً ومؤدياً لما توصلت إليه[١]. فقد وردت التعبيرات الآتية في أحد أحكام محكمة العدل العليا" بعد أن بنى قناعته في ذلك على أدلة وعلى وقائع لها أصول ثابتة في أوراق التحقيق، الذي توافرت فيه مقومات التحقيق، والتي من شأنها أن تؤدى للنتيجة التي توصل إليها"[٢]. وتقول محكمة العدل العليا في حكم آخر" ورقابتنا تجد حدها الطبيعي في التحقق هل كانت النتيجة مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً أو قانوناً أم لا؟. ولما كان تقدير الدليل هو من شأن الإدارة وحدها ما دام كان استخلاصه من أصول ثابتة في الأوراق"" [٣] "" وأن لمحكمة القضاء الإداري أن تتحقق فقط فيما إذا كانت الإجراءات التأديبية تمت وفق الأصول وروعيت الضمانات الجوهرية للدفاع وان النتيجة التي انتهى إليها المجلس التأديبي مستخلصة استخلاصاً سائغاً ومقبولاً من أصول ثابتة في الأوراق"" [٤]. " وحيث إن الاجتهاد مستقر على أن المحكمة لا تملك التعقيب على الأدلة التي كون منها المجلس التأديبي قناعته عندما تكون تلك الأدلة سائغة ومقبولة وذات أصول ثابتة تؤكد قيام الحالة الواقعية والقانونية فتكون إحالة المستدعي إلى المجلس التأديبي، ومن ثَمَّ الحكم عليه بالمنع من مزاولة المهنة لمدة ثلاثة اشهر قد تمت وفقاً للصلاحيات المخولة للمجلس بموجب قانون النقابة" [٥]

---

(٢) عدل عليا: ١٩٩٣/٧/١٤(هيئة عامة)، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٣، ص١٨٦٦ وعدل عليا: ١٩٧٣/٩/٣٠، مجلة نقابة المحامين ١٩٧٣، ص ١٥٠٠، وعدل عليا ١٩٩٥/٥/١٧، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٦، ص٦٨٥.

(١) في موقف القضاء الإداري المصري ، انظر الدكتور عبد الفتاح عبد البر، المرجع السابق، ص٦٦٥ وما بعدها. والدكتور سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب ، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٧٩، ص٦٤١ وما بعدها.

(٢) عدل عليا: ١٩٩٥/١٠/٢٥، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٦، ص٨٢٣.

(٣) عدل عليا: ١٩٩٤/٩/٢٤، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٥، ص ٥٨٢.

(٤) عدل عليا: ١٩٩٦/٢/٦، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٧، ص١١١١.

(٥) عدل عليا: ١٦/ ٢٠٠٠/١، مجلس نقابة المحامين ٢٠٠٠، ص٨٢٩.

المظهر الأول، ذاتية القناعة

تقتضي مشروعية القرار الإداري أن يكون القرار صادراً عن صاحب الاختصاص القانوني، ومعبراً عن قناعته الذاتية. فقد وردت التعبيرات الآتية في حكم محكمة العدل العليا الصادر في ١٩٩٣/٧/١٤"" جرى قضاء محكمة العدل العليا على الحكم بإلغاء قرار الإحالة على التقاعد الصادر عن مجلس الوزراء بناء على مجرد تنسيب الوزير المختص عندما يظهر لها أن المجلس قد ارتكز على تنسيب الوزير استناداً إلى المقولة: إنّ الوزير أعرف من غيره من الوزراء بموظفي وزارته، فقناعة الوزير المختص لا تقوم مقام مجلس الوزراء بإحالة الموظف على التقاعد" [١]. وقررت في حكم آخر إن القرار المطعون فيه يكون باطلاً، إذا كان التنسيب الذي صدر استناداً إليه مشوباً بالانحراف في استخدام السلطة " ولما كان ذلك ولم تكشف النيابة العامة الإدارية عن سبب التنسيب الحقيقي، ولا نجد في الأوراق ما يؤدى إلى خلاف ما خلصنا إليه يكون قرار التنسيب في هذه الحالة أيضاً مشوباً بعيبي مخالفة القانون وإساءة استعمال السلطة ومن ثَمَّ يكون قرار مجلس الوزراء المطعون فيه بإحالة المستدعي على الاستيداع وقد صدر استناداً إلى هذا التنسيب المعيب مشوباً بعيب إساءة السلطة" [٢].

وبناءً عليه استقر قضاء محكمة العدل العليا على عدم مشروعية القرار الإداري إذا تبنى مصدره رأي جهة أخرى، كالقرار الصادر عن وزير التربية والتعليم برفض تعيين الشخص لعدم موافقة المخابرات العامة على هذا التعيين [٣] ، وقرار وزير التربية والتعليم برفض إعادة تعيين الشخص بحجة عدم موافقة المخابرات العامة [٤] ، وقرارات الإدارة برفض إعطاء الأفراد الأردنيين جوازات سفر [٥] ، أو تجديدها [٦].

ونخلص مما سبق إلى أن القرار الإداري الصادر يجب أن يكون صادراً عن صاحب الاختصاص القانوني بإصداره ومعبراً عن إرادته ومجسداً لقناعته الذاتية فقط وإلا كان القرار مشوباً بعيب مخالفة القانون. هكذا لا يمكن تصور إصدار قرار معين دون أن يكون مصدره مقتنعاً بإصداره وجدواه.

- المظهر الثاني: ضرورة وجود الأدلة التي استمدت الإدارة منها عقيدتها وقناعتها:

لا شك أن وجود الأدلة التي تستمد منها القناعة الإدارية أمر ضروري، فلا يمكن لمصدر القرار أن يستمد عقيدته وقناعته من العدم أو من الفراغ. فلا يمكن تكوين عقيدة اللجان والمجالس الإدارية إلا إذا دعيت إلى اجتماع وعرض الموضوع للنقاش والمداولة واتخذ القرار بعد ذلك.

---

(١) عدل عليا: ١٩٩٣/٧/١٤، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٣، ص١٨٦٦.
(٢) عدل عليا: ١٩٨١/٧/٩، مجلة نقابة المحامي ، ١٩٨١، ص ١٦٨٥ وعدل عليا: ١٩٨٣/٣/١٥، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٣، ص٦٤٥.
(٣) عدل عليا: ١٩٨٨/٤/٢٦، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨٨، ص١٥٢٩.
(٤) عدل عليا: ١٩٧٧/٩/١٠، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٨، ص١٣٨٨.
(٥) عدل عليا: ١٩٨٧/٣/٢٥، مجلة نقابة المحامين، ص٦٢٤ وعدل عليا: ١٩٨٢/٨/٧، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٢، ص١٣٥٨.
(٦) عدل عليا: ٣/٨/ ١٩٨٨، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٨، ص١٢٢٧.-

لهذا استقر القضاء الإداري ومنذ أمد بعيد على عدم مشروعية القرارات الصادرة بالتمرير" إن قواعد الشكل مقررة للصالح العام وإن صحة اللجان والمجالس من النظام العام، وإن الأصل في هذه اللجان والمجالس أن تنظر فيما أنيط بها في اجتماع يدعى إليه في وقت مناسب وأن تكون قراراتها وليدة البحث والتمحيص. وعليه فإن القرار الذي يصدر دون تمحيص ودراسة ومناقشة هو قرار صوري يخالف القانون" (١). هكذا لا يمكن القول: إنّ المجلس أو اللجنة كون عقيدته وقناعته لاتخاذ القرار من عدمه أو حدد مضمونه ما دام لم يدع للاجتماع لمناقشة الموضوع ابتداءً.

ومن المسلم به أن عقيدة مصدر القرار وقناعته تبنى وتستند إلى أدلة قائمة وموجودة، فمن هذه الأدلة يستمد مصدر القرار عقيدته، وبذا يتحقق القضاء الإداري من وجود تلك الأدلة. فتقول محكمة العدل في أحد أحكامها" وحيث إن مدير المؤسسة قد أبلغ المستدعي فحوى الشكوى وطلب إليه الإجابة عنها خطياً ولم يقتنع المدير بالإجابة. وحيث أن مسألة القناعة هي مسألة تقديرية تعود لمدير المؤسسة ما دام أن لها أساساً في البينات المبرزة فلا محل للتدخل في هذه القناعة" (٢). وتقول في حكم آخر " وحيث إن هذا النص يعطي صلاحية تقديرية بالنسبة إلى الموظف في فترة التجربة إذ لها أن تكون عقيدتها واقتناعها في هذا الشأن بما يتوافر لها من قرائن أو وقائع أو أدلة إثبات أيا كانت وسائل هذا الإثبات ولا رقابة عليها فيما اقتنعت به أو ما انتهت إليه من تقدير في هذا الخصوص" (٣) " وحيث إن النتيجة التي انتهى إليها المجلس التأديبي قد استخلصت من أصول ثابتة وولدت لديه القناعة بارتكاب المستدعي للمخالفة التي أسندت إليه التي من شأنها الإساءة إلى أخلاقيات الوظيفة وواجبات الموظف وسلوكه بالمعنى المقصود بالمادة(١٣٢/أ) من نظام الخدمة المدنية فيكون القرار المطعون فيه موافقاً للقانون والنظام" (٤). " وحيث إن المجلس التأديبي قد اصدر قراره المطعون فيه بإدانة المستدعي بالتهمة المسندة إليه وتوقيفه عن مزاولة المهنة وإيقاف مكتبه عن العمل لمدة تسعة أشهر بما له من سلطة تقديرية بالحدود المشروعة قانوناً بعد أن بنى قناعته في ذلك على أدلة وعلى وقائع لها أصول ثابتة في أوراق التحقيق، الذي توافرت فيه مقومات التحقيق، والتي من شأنها أن تؤدي للنتيجة التي توصل إليها" (٥).

وبناء عليه يقرر القضاء الإداري رد الدعوى موضوعاً إذا تبين له أن الأدلة التي استمد منها مصدر القرار قائمة وثابتة" وحيث إن الإدارة قد توافرت في تحقيقاتها مقومات التحقيق الإداري ـــ وتجمعت فيه الأدلة والقرائن المؤدية إلى القرار المطعون فيه فتكون النتيجة التي توصلت إليها قد استخلصت استخلاصاً سائغاً من أوراق صحيحة تنتجها ومن ثم يكون القرار الصادر عن المستدعى ضده بما له من سلطة تقديرية قد بنى على أسباب تبرر إصداره"" (٦) "" فإن المعلومات المتوافرة لديه والمؤيدة بكتب رسمية ما يكفي لاعتمادها في تكوين قناعته بالأفعال

(١) عدل عليا:١٩٨٧/٧/٢٦، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٧، ص١١٨٣.
(٢) عدل عليا: ١٩٦٧/٢/٢٣/ مجلة نقابة المحامين ١٩٦٧، ص٢٨٠.
(٣) عدل عليا: ١٩٨٣/١٠/٦، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٣، ص١٣٥٦.
(٤) عدل عليا:١٩٩٣/١٢/٣٠، سبق الإشارة إليه.
(٥) عدل عليا: ١٩٩٤/١٠/٢٥، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٥، ص٥٨٢.
(٦) عدل عليا: ١٩٩٤/٩/٢٤، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٥، ص٥٨٢.

المعزوة للمستدعي واتخاذ القرار المناسب بشأنها وفقاً لمقتضيات قانون منع الجرائم"" [١] "" وأما عن بينة ثبوت المخالفة فإننا نجد بأن البينة في الأوراق كافية لإثبات ارتكاب المستدعي المخالفة المنسوبة إليه"" [٢]. "" واستمع إلى بينات الطرفين حسب الأصول وانه بالنتيجة قنع من البينات التي استمعها ارتكاب المشتكى عليه للأفعال المسندة في الشكوى"" [٣] . "" ولما كان ذلك والقرار الطعين قد قام على وقائع صحيحة مستفادة من أصول ثابتة في الأوراق ومؤدية إلى النتيجة التي انتهى إليها القرار فيكون النعي على القرار بمخالفة القانون في غير محله"" [٤].
""وحيث أن الأسباب التي استند إليها مدير الأمن العام وكما هي واردة في الملف هي أسباب مقنعة وعادلة وبالمعنى الوارد في المادة(٧٣) المشار إليها وتؤدي إلى النتيجة التي توصل إليها المستدعي ضده حيث إن جرم السرقة المسند للمستدعية هو جرم شائن مرتكب ممن يعمل في سلك الأمن العام كما أن المستدعية قد اعترفت بارتكابها لهذا الجرم وتم ضبط المسروقات في بيتها وعليه يكون القرار المطعون قد صدر متفقاً وأحكام القانون"" [٥].
وفي المقابل قررت محكمة العدل العليا عدم مشروعية القرار لتخلف الدليل الذي استمدت منه الإدارة عقيدتها واقتناعها وتجلى ذلك في قرارات فقدان الوظيفة، إذ حددت المادة(١٥٢) من نظام الخدمة المدنية رقم(١) لسنة ١٩٩٨ حالات فقدان الوظيفة ، وهي في المقام الأول التغيب غير المشروع. وعليه لا تتولد قناعة السلطة الإدارية عن أسباب التغيب ما لم يسأل الموظف المتغيب عن أسباب غيابه إذا أمكن ذلك ثم يجري تقدير هذه الأسباب [٦]. فقد قضت محكمة العدل العليا" وحيث إن سؤال المستدعي عن أسباب تغيبه أمر ممكن بسبب عودته والتحاقه بالعمل قبل صدور قرار فقدان الوظيفة كما أسلفنا. فإن القرار الصادر باعتباره فاقداً لوظيفته قبل إجراء ما ذكر يعدُّ مخالفاً للقانون" [٧] " ويستفاد من هذا النص (١٤٨) من نظام الخدمة المدنية رقم (٢٣) لسنة ١٩٦٦ أنه لا يجوز اعتبار الموظف فاقداً وظيفته إذا كان تغيبه ناشئاً عن أسباب مبررة. وحيث أن الفصل هل كان هنالك أسباب مبررة للتغيب أم لا يتطلب وقوف الجهة المختصة على جواب الموظف على ذلك كلما كان هذا ممكناً. وحيث إن الحصول على جواب المستدعي عن أسباب تغيبه كان ممكناً نظراً لعودته إلى مركز عمله قبل اعتباره فاقداً وظيفته، فإن إصدار القرار قبل التحقق من أسباب التغيب لمعرفة ما إذا كانت أسبابا مبررة أم لا يكون مخالفاً لأحكام هذه المادة. وحيث إن المستدعي قد أثبت بتقرير طبي مصدق من الجهات الرسمية انه حينما أبرق إلى مدير دائرته طالباً منحه مدة أسبوع من تاريخ ١٩٧١/١/١٦ كإجازة عادية كان منحرف الصحة وان

(١) عدل عليا: ١٩٩٥/٥/٢٠، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٥، ص ١٧٧٤.
(٢) عدل عليا: ١٩٩٤/٥/٣١، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٥، ص ٣١٣٦.
(٣) عدل عليا: ١٩٩٥/٦/١٨، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٥، ص ٣١٤٣.
(٤) عدل عليا: ١٩٩٥/٥/٢٧، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٧، ص٥٤٤.
(٥) عدل عليا : ٢٠٠٠/١/١٩، مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٠، ص٧٧٦.
(٦) أنظر الدكتور علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، عمان، منشورات الجامعة الأردنية، ١٩٩٩/٩٨، ص٣٥٣ وما بعدها.
(٧) عدل عليا: ١٩٧١/١٠/٣١، مجلة نقابة المحامين ١٩٧١، ص ١١٦٩.

عدم مواظبته في عمله قبل أن يتسلم إشعاراً خطياً بالموافقة على هذا الطلب هو بسبب هذه الحالة الاضطرارية ووجوده في الزرقاء" [١].

واستقر قضاء محكمة العدل العليا على عدم مشروعية القرار المطعون فيه إذا انعدم الدليل الذي تستمد السلطة الإدارية عقيدتها واقتناعها. فقد قضت" وحيث إنه وإن كانت الإدارة تملك حق تقدير الدليل المقدم لها تأخذه إذا اقتنعت به وتطرحه إذا تطرق الشك فيه إلى وجدانها إلا أنه من المبادئ التي انعقد عليها إجماع الفقه والقضاء في هذا الصدد أن للمحكمة حقاً في بسط رقابتها عندما تثبت الإدارة مصدراً للواقعة التي تستخلصها يكون وهمياً، أو يكون موجوداً عندما تثبت الإدارة مصدراً للواقعة التي تستخلصها عقلا استخلاص الواقعة منه. وحيث إنه بالرجوع إلى البينات المقدمة في القضية لا نجد فيها أي دليل، يمكن الاستخلاص منه أن المستدعيين ساعدا زيد ماضي في عملية ضرب المشتكي. فإن القرار يكون بالنسبة لذلك مبنياً على واقعة لا يدعمها أي دليل ويكون من حق المحكمة في هذه الحالة بسط رقابتها عليه تطبيقاً للقاعدة" [٢].

المظهر الثالث: ضرورة الاستخلاص السائغ للقناعة الإدارية:

يقتضي تكوين القناعة الإدارية أن تكون مستخلصة استخلاصاً سائغاً، أي أن تؤدى الأدلة التي تحقق القضاء من وجودها إلى النتيجة التي توصلت إليها الإدارة، وبعبارة أخرى أن تكون المقدمات (الأدلة الثابتة في أصولها) مؤدية منطقياً للنتيجة التي توصلت إليها الإدارة. فقد قضت محكمة العدل العليا" نجد أن القرار المطعون فيه كان يستند إلى شهادة فردية تناقضها شهادة فردية مثلها وليس في القضية شهود عيان سواهما ونرى أن المجلس القضائي العالي وإن كان يملك حق تقدير الأدلة، ويعود إليه حق الأخذ بجزء من البينة دون الآخر، إلا أن محل هذا عندما لا يكون في الأدلة تناقض فإذا وجد التناقض وخاصة عندما يكون التناقض أساسياً ويتعلق بصميم التهمة تعين على المجلس القضائي قبل استعمال حقه في تقدير الأدلة قبل توقيع العقوبة أن يعمد أولاً إلى إزالة هذا التناقض وما ينتجه من شك في صحة الأدلة ببيان أسباب مقنعة للترجيح، فإذا أوقع العقوبة دون اتباع هذا الطريق فيكون قد استند إلى بينة يكتنفها الشك وغير مقطوع بصحتها والشك يفسر لصالح المشتكى ضده" [٣]. وتقول محكمة العدل العليا في حكم آخر" ثبت أن البينة التي اعتمدتها لجنة التأديب هي بينة قانونية واقعة دخول المستدعي قاعة الامتحان وعلى يده اليسرى وراحتها وأصابعها عبارات وكلمات يتعلق بعضها بمادة الامتحان ولكن لم يرد في هذه البينة أن المستدعي استخدم هذه الكتابة واستعان في الإجابة عن أسئلة الامتحان الأمر الذي يجب ثبوته لتمام جريمة التلبس بالغش وبذلك فإن ما قام به المستدعي لا يرقى إلى درجة التلبس بالغش وإنما يشكل محاولة الغش خلافاً لأحكام المادة الثالثة من نظام تأديب الطلبة" [٤]. وتقول في حكم آخر" ولما كانت رقابة محكمتنا لصحة الحالة الواقعية والقانونية التي تكون ركن السبب تجد حدها الطبيعي في التحقق مما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار في هذا الشأن مستخلصة استخلاصاً بصورة لا يتطلبها القانون فإن القرار بناء على ذلك فاقد لسببه ووقع مخالفاً للقانون"

---

(١) عدل عليا: ١٩٧١/١٠/٣١، مجلة نقابة المحامين ١٩٧١، ص ٨٨٨.
(٢) عدل عليا: ١٩٨٢/٣/١٨، مجلة نقابة المحامين ١٩٨١، ص٤٧٢.
(٣) عدل عليا: ١٩٥٣/٥/١٣، مجلة نقابة المحامين ١٩٥٣ ، ص ٤٥٠.
(٤) عدل عليا: ١٩٨٦/٧/٩، مجلة نقابة المحامين ، ١٩٨٧، ص٥٠٠.

[1]، " وحيث إن مجلس النقابة قد بنى قناعته بما توصل إليه على وقائع لها أصول ثابتة في الأوراق تؤدي للنتيجة التي انتهى إليها فلا تثريب عليه أن هو قرار إدانة المستدعي بالمخالفات المنسوبة إليه" [2]، " وحيث تبين للمحكمة أن النتيجة التي انتهى إليها هذا القرار مستخلصة استخلاصاً سائغاً من ملفات المستدعي فيكون القرار قد قام على سبب يبرره" [3]. " وحيث إن النتيجة التي انتهى إليها المجلس التأديبي قد استخلصت من أصول ثابتة وولدت القناعة الكافية بارتكاب المستدعي للمخالفة المسندة إليه والتي قد من شأنها الإساءة إلى أخلاقيات وواجبات المهنة" [4].

خاتمة

تعدُّ قناعة مصدر القرار خلاصة ونتيجة ممارسته لصلاحيته في تقدير أسباب القرار ومحله وغايته. فالقناعة حالة نفسية وذهنية تلتصق فيها حقيقة الشيء في الذهن على نحو لا يثير الشك ولا يحتمل الجهل أو الغلط، وبذا يقف الاقتناع في منطقة وسط بين اليقين والاعتقاد، فيجاوز الاعتقاد لأنه يقوم على أدلة وضعية تدنيه من اليقين، ويختلف عن اليقين في قوته واستقامته.

ولا شك أن لمصدر القرار كامل الحرية في تكوين عقيدته واقتناعه، ولكن ذلك لا يعني مطلقاً التحكم والاستبداد في تكوين القناعة، ومن ثَمَّ إصدار القرارات بلا معقب قضائي. لهذا لا تخضع عقيدة مصدر القرار وقناعته للرقابة القضائية، أي أن القضاء لا يقحم نفسه في رقابة القناعة ذاتها، لكنه حدد مظاهر رقابته لقناعة مصدر القرار في ثلاثة مظاهر، اولها، ذاتية القناعة، أي أن يكون القرار الصادر تعبيراً عن قناعة مصدره وتجسيداً لها، فقناعة الجهة التي نسبت بإصدار القرار لا تقوم مقام قناعة الجهة المختصة بإصدار القرار. وثانيها، ضرورة وجود أدلة صحيحة ومشروعة يستمد منها مصدر القرار وعقيدته واقتناعه. وثالثها، ضرورة الاستخلاص السائغ للقناعة، فيجب أن تكون القناعة مستخلصة استخلاصاً سائغاً، أي أن تؤدي الأدلة التي تحقق القضاء من وجودها إلى النتيجة التي توصل إليها مصدر القرار. وعليه يجب في هذه الحالة أن يتحقق التوافق المنطقي بين المقدمات والنتائج ، أي أن تؤدى المقدمات(الأدلة الثابتة في أصولها) إلى النتيجة التي توصل إليها مصدر القرار واتخذه بمقتضاها.

ولا شك أن رقابة القضاء لتلك المظاهر أمر ضروري وأساسي حتى وان نصت هذه الرقابة على مظاهر خارجية تتعلق بتكوين العقيدة ذاتها. وعليه تحقق هذه الرقابة القضائية حماية حقيقية وفعالة لحقوق الأفراد وحرياتهم، فلا يقبل من مصدر القرار الادعاء بقناعته بالنتيجة التي توصل إليها لتقديره لأسباب القرار ومحله وغايته، فيجب أن تكون قناعته صحيحة ومنطقية، أي أن تكون مستمدة من أدلة موجودة وثابتة، ومستخلصة استخلاصا سائغاً. لهذا يتعين على القضاء الإداري أن يمد نطاق رقابته لقناعة مصدر القرار خارج ميدان التأديب الوظيفي، فالتأديب هو أحد مجالات هذه الرقابة لكنه ليس المجال الوحيد.

---

[1] عدل عليا: ١٩٩٥/٣/٢٨، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٧، ص٥٠٠.
[2] عدل عليا: ١٩٩٥/٣/١٨، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٥، ص١١٦٣.
[3] عدل عليا: ١٩٩٦/٥/٢٨، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٧، ص١٠٥٧.
[4] عدل عليا: ٢٠٠٠/١٦:١، مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٠، ص٨٢٩.
تاريخ ورود البحث إلى مجلة جامعة دمشق ٢٠٠٠/٨/٢.