الرقابة على القرارات الإدارية ووسائلها في النظام القانوني الليبي: دراسة مقارنة مع القانون المصري

إعداد

عبد الحكيم أمحمد علي رويحة

بحث متطلب مقدم لنيل درجة الدكتوراه في القانون

كلية أحمد إبراهيم للحقوق
الجامعة الإسلامية العالمية ماليزيا

أغسطس ٢٠٢١م

ملخص البحث

يهدف هذا البحث إلى دراسة وسائل الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية في النظام القانوني الليبي، ومدى نجاعة هذه الوسائل في كبح طغيان واستبداد السلطة التنفيذية وأجهزتها الإدارية بوضع قراراتها الإدارية تحت مجهر مبدأ المشروعية الإدارية، وصولًا إلى تحقيق دولة قانونية يخضع فيها الحاكم والمحكوم للقانون ، وقد اعتمد الباحث في دراسته على المنهج التحليلي والمقارن، المنهج التحليلي: تم استخدامه من خلال تحليل مفهوم مبدأ مشروعية القرارات الإدارية وعناصره الأساسية وبيان أسباب انتهاء القرار الإداري سواء بإرادة الإدارة أو من غير إرادتها، وتحليل هذه الأسباب و الآثار القانونية المترتبة على ذلك، وتحليل النصوص القانونية والأحكام القضائية المرتبطة بموضوع البحث، كما تمت المقارنة بين النظام القانوني الليبي والنظام القانوني المصري وغيره من القوانين المقارنة لتوضيح أوجه الشبه والاختلاف في تحديد مفهوم مبدأ المشروعية الإدارية، وأسباب نهاية القرارات الإدارية، وأيضًا للاستفادة العلمية من الأحكام القضائية المصرية وغيرها، والتي تعتبر متقدمة وغزيرة فيما يتعلق بموضوع البحث، وقد خلصت الدراسة إلى أن أساس مشروعية القرار الإداري يكمن في خضوعه لحكم القانون وهذا الخضوع لا يعتبر قيدًا على عمل جهة الإدارة ومعطلًا لها بقدر اعتباره كابحًا لطغيانها ومانعًا لها للاستبداد بقراراتها الإدارية ، وأنه ليس كل ما يصدر عن جهة الإدارة يعتبر قرارًا إداريًّا، حيث له شروط وأركان يجب توفرها لاكتسابه هذه الصفة، وحتى لا تنحرف الإدارة عن مبدأ المشروعية وجب إخضاع قراراتها لوسائل رقابية مختلفة، فالسلطة التشريعية تملك وسائل رقابية على السلطة التنفيذية ،وهناك وسائل رقابية تملكها جهة الإدارة نفسها كالسحب والإلغاء الإداري ،كما توجد وسائل رقابية أخرى خارجة عن إرادة جهة الإدارة تمتلكها جهات ينشئها المشرع للرقابة الإدارية و المالية هدفها مراقبة تصرفات الإدارة ومحاسبتها عن أوجه المخالفات التي تعتري قراراتها ، واخيرا تمتلك السلطة القضائية في ليبيا وسيلة رقابية على مشروعية القرارات الإدارية تحت مسمى دعوى الإلغاء تنحصر فيها سلطة القاضي الإداري على تقرير مدى مشروعية القرار الإداري وإلغائه في حال عدم مشروعيته.

ABSTRACT

The aim of this research is to study the different control instruments or means applied on the legitimacy of administrative decisions in the Libyan legal system, and the effectiveness of these means in curbing the despotism of the executive authority and its administrative system, by placing its administrative decisions under the supervision of the legitimation principle. This all to achieve the state of rights in which both the ruler and the governed people are subject to the law. This study adopted an analytical and comparative approach, the analytical approach was used to analyze the concept of the administrative decisions' legitimacy and its basic principles, and to explain the reasons behind the termination of the administrative decisions, whether with or without the will of the administration, besides, the analytical method has enabled the study to analyze the legal texts and judicial provisions related to this subject of the research. Through a comparative method, the study has compared the Libyan legal system with the Egyptian legal system to identify the similarities and differences, to properly define the concept of the principle of legality in the administration field, the reasons for the end of administrative decisions, and also to scientifically benefit from the Egyptian and other judicial rulings, which are rich of studies that are beneficial to this research. The finding of this study concluded on that the basis of the legitimacy of the administrative decision lies in its submission to the rule of law, this kind of submission is not restricting the administration's work but disabling any kind of autocracy while making decisions. The study concluded also that not everything that comes from the administration is an administrative decision, as there are certain conditions and pillars that should be fulfilled to acquire the capacity to make such a decision. And for an administration to not be deviated from the principle of legality, it must be subjected to different instruments or means of control, the legislative authority has a supervision and control power over the executive authority, in the meantime, the administration has its own control power such as withdrawal and administrative cancellation power. There are also other means of control that are outside the power of administration, these means of administrative and financial control are owned by the legislative authorities which monitor and control the actions of the administration, holding them accountable for any offences in the decisions made. At the end, the Libyan judicial authority has its own instruments to control the legality of the administrative decisions under the title of annulment, limiting with that the administrative judge's authority to determine the legitimacy of the decision and to practice the annulment power if it is found illegal.

APPROVAL PAGE

The dissertation of Abdelhakim Emhemed Ali Rawiha has been approved by the following:

.....
Muhammad Abdurrahman Sadique
Supervisor

.....
Muhammad Laeba
Internal Examiner

.....
Mohamed Najib Alkabti
External Examiner

.....
Sam Sulaiman Dalla
External Examiner

.....
Radwan Jamal Elatrash
Chairman

DECLARATION

I hereby declare that this dissertation is the result of my own investigations, except where otherwise stated. I also declare that is has not been previously or concurrently submitted as a whole for any other degrees at IIUM or other institutions.

Abdelhakim Emhemed Ali Rawiha

Signature: ……..……...…… Date:10/6/2021.

الجامعة الإسلامية العالمية بماليزيا

إقرار بحقوق الطبع وإثبات مشروعية استخدام الأبحاث غير المنشورة

حقوق الطبع ٢٠٢١م محفوظة لـ: عبد الحكيم أمحمد علي رويحة

الرقابة على القرارات الإدارية ووسائلها في النظام القانوني الليبي: دراسة مقارنة مع القانون المصري

لا يجوز إعادة إنتاج أو استخدام هذا البحث غير المنشور في أي شكل وبأي صورة (آلية كانت أو إلكترونية أو غيرها) بما في ذلك الاستنساخ أو التسجيل، من دون إذن مكتوب من الباحث إلا في الحالات الآتية:

١- يمكن للآخرين اقتباس أية مادة من هذا البحث غير المنشور في كتابتهم بشرط الاعتراف بفضل صاحب النص المقتبس وتوثيق النص بصورة مناسبة.

٢- يكون للجامعة الإسلامية العالمية بماليزيا ومكتبتها حق الاستنساخ (بشكل الطبع أو بصورة آلية) لأغراض مؤسساتية وتعليمية، ولكن ليس لأغراض البيع العام.

٣- يكون لمكتبة الجامعة الإسلامية العالمية بماليزيا حق استخراج نسخ من هذا البحث غير المنشور إذا طلبتها مكتبات الجامعات ومراكز البحوث الأخرى.

٤- سيزود الباحث مكتبة الجامعة الإسلامية العالمية بماليزيا بعنوانه مع إعلامها عند تغير العنوان.

٥- سيتم الاتصال بالباحث لغرض الحصول على موافقته على استنساخ هذا البحث غير المنشور للأفراد من خلال عنوانه البريدي أو الإلكتروني المتوفر في المكتبة. وإذا لم يجب الباحث خلال عشرة أسابيع من تاريخ الرسالة الموجهة إليه، ستقوم مكتبة الجامعة الإسلامية العالمية بماليزيا باستخدام حقها في تزويد المطالبين به.

أكد هذا الإقرار: **عبد الحكيم أمحمد علي رويحة**

التوقيع:..... التاريخ: ٢٠٢١/٠٨/٠١م

أهدي بحثي هذا إلى أمي وأبي وإخوتي وزوجتي وابنائي

الشكر والتقدير

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على أشرف الأنبياء والمرسلين سيدنا محمَّد وعلى آله وصحبه أجمعين، أما بعد:

فإني أشكر الله تعالى على فضله حيث أتاح لي إنجاز هذا العمل بفضله، فله الحمد أولًا وآخرًا.

ثم أشكر أولئك الأخيار الذين مدوا لي يدَ المساعدة، خلال هذه الفترة، وفي مقدمتهم أستاذي المشرف الرئيسي على الرسالة الاستاذ المشارك: **محمد عبد الرحمن الصادق**، والمشرف العام الأستاذ المشارك سابقاً: **إسماعيل إبراهيم** اللذان لم يدَّخرا جهدًا في مساعدتي على إنجاز هذه الأطروحة، فلهما من الله الأجر، ومني كل التقدير، حفظهما الله ومتّعهما بالصحة والعافية.

كما أشكر الأساتذة أعضاء لجنة المناقشة الذين خصصوا من وقتهم لمراجعة هذه الرسالة وإبداء ملاحظاتهم وأن يجعل ذلك في ميزان حسناتهم.

كما أتقدم بالشكر إلى جميع الأساتذة بالجامعة الإسلامية العالمية بماليزيا قبلة العلم النافع لقاصديه.

والشكر أيضًا إلى دولتي ليبيا الحبيبة التي منحتني فرصة الدراسة بالخارج، وإلى جهة عملي وزارة التعليم الليبية.

فهرس محتويات البحث

ملخص البحث ..... ب

ملخص البحث باللغة الإنجليزية ..... ج

صفحة القبول ..... د

صفحة الإقرار ..... هـ

صفحة الطبع والنشر ..... و

الإهداء ..... ز

الشكر والتقدير ..... ح

فهرس محتويات البحث ..... ط

الفصل الأول: المدخل إلى البحث ١

مقدمة ١

أهمية البحث ٢

أسباب اختيار البحث ٣

إشكالية البحث ٤

فرضية البحث ٤

أسئلة البحث ٤

أهداف البحث ٥

حدود البحث ٥

منهجية البحث ٦

صعوبات البحث ٦

مصطلحات البحث ٧
الدراسات السابقة..... ٨

الفصل الثاني: الإطار القانوني لمشروعية القرارات الإدارية في النظام القانوني الليبي والمصري ١٥
المبحث الأول: ماهية المشروعية القانونية لغرض الرقابة على القرارات الإدراية في النظام القانوني الليبي والمصري ١٦
المطلب الأول: مفهوم المشروعية القانونية للقرارات الإدارية في النظام القانوني الليبي والمصري..... ١٦
المطلب الثاني: الأساس القانوني لمشروعية القرارات الإدارية في النظام القانوني الليبي والمصري..... ١٩
المبحث الثاني: نطاق الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية في النظام القانوني الليبي والمصري ٣٢
المطلب الأول: أعمال الحكومة "السيادة" في النظام القانوني الليبي والمصري ٣٣
المطلب الثاني: أعمال السلطة التقديرية لجهة الإدارة في النظام القانوني الليبي والمصري ٤١
المطلب الثالث: أعمال الإدارة أثناء الظروف الاستثنائية في النظام القانوني الليبي والمصري..... ٥٥
المبحث الثالث: أنواع القرارات الصادرة عن جهة الإدارة والخاضعة للرقابة في النظام القانوني الليبي والمصري ٥٩
المطلب الأول: أنواع قرارات جهة الإدارة من حيث العمومية والآثار القانونية والنفاذ..... ٦٠
المطلب الثاني: أنواع القرارات الإدارية من حيث التكوين ومن حيث خضوعها

للرقابة ٦٩
المطلب الثالث: أنواع القرارات الإدارية من حيث الإفصاح والاستمرارية
والمشروعية في النظام القانوني الليبي والمصري.....٧٤

**الفصل الثالث: مفهوم القرار الإداري الخاضع للرقابة في النظام القانوني الليبي
والمصري ٨٥**
المبحث الأول: ماهية القرار الإداري الخاضع للرقابة وتمييزه عن غيره من التصرفات
القانونية الصادرة عن الدولة في النظام القانوني الليبي والمصري.....٨٥
المطلب الأول: ماهية القرار الإداري الخاضي للرقابة في النظام القانوني الليبي
والمصري ٨٦
المطلب الثاني: تمييز القرار الإداري عن غيره من التصرفات القانونية الصادرة
عن سلطات الدولة الأخرى في النظام القانوني الليبي والمصري ٩٥
المطلب الثالث: التمييز بن القرار الإداري والعمل المادي.....١٠٣
المبحث الثاني: الأركان التشكلية للقرار الإداري موضوع الرقابة، والآثار القانونية
المترتبة على تخلفها في النظام القانوني الليبي والمصري ١٠٩
المطلب الأول: ركن الاختصاص للقرار الإداري والآثار القانونية المترتبة على
تخلفه في النظام القانوني الليبي والمصري ١٠٩
المطلب الثاني: ركن الشكل للقرار الإداري والآثار القانونية المترتبة على تخلفه
في النظام القانوني الليبي والمصري ١٢٤
المبحث الثالث: الأركان الموضوعية للقرار الإداري موضوع الرقابة والآثار القانونية
المترتبة على تخلفها في النظام القانوني الليبي والمصري ١٣٢
المطلب الأول: ركن السبب والآثار القانونية المترتبة على تخلفه في النظام
القانوني الليبي والمصري ١٣٣

المطلب الثاني: ركن الغاية والآثار القانونية المترتبة على تخلفه في النظام القانوني الليبي والمصري ١٤١
المطلب الثالث: ركن المحل والآثار القانونية المترتبة على تخلفه في النظام القانوني الليبي والمصري ١٥٨

الفصل الرابع: وسائل الرقابة الخارجية والداخلية على القرارات الإدارية في النظام القانوني الليبي والمصري ١٦٩
المبحث الأول: وسائل الرقابة البرلمانية على القرارات الإدارية في النظام القانوني الليبي والمصري ١٧٠
المطلب الأول: وسائل الرقابة البرلمانية غير المقترنة بعقوبات سياسية على مشروعية القرارات الإدارية في في النظام القانوني الليبي والمصري ١٧٠
المطلب الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية المقترنة بعقوبات سياسية في النظام القانوني الليبي والمصري ١٨١
المبحث الثاني: الرقابة الإدارية الخارجية على مشروعية القرارات الإدارية والقرار الإداري المضاد في النظام القانوني الليبي والمصري ١٨٨
المطلب الأول: وسائل الرقابة الإدارية الخارجية على مشروعية القرارات الإدارية في النظام القانوني الليبي والمصري ١٨٨
المطلب الثاني: وسيلة القرار الإداري المضاد للرقابة على مشروعية القرارات الإدارية في النظام القانوني الليبي والمصري ٢٠٠
المبحث الثالث: وسائل الرقابة الإدارية الذاتية على مشروعية القرارات الإدارية في النظام القانوني الليبي والمصري ٢٠٦
المطلب الأول: وسيلة السحب الإداري للرقابة على مشروعية القرارات الإدارية في النظام القانوني الليبي والمصري ٢٠٧

المطلب الثاني: وسيلة الإلغاء الإداري للرقابة على مشروعية القرارات الإدارية في النظام القانوني الليبي والمصري ٢٢٦

الفصل الخامس: وسيلة الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية في النظام القانوني الليبي والمصري.....٢٣٧

المبحث الأول: مفهوم دعوى الإلغاء القضائي للقرار الإداري في النظام القانوني الليبي والمصري ٢٣٨

المطلب الأول: ماهية دعوى الإلغاء وتمييزها عن الدعاوى الإدارية الأخرى في النظام القانوني الليبي والمصري ٢٣٨

المطلب الثاني: شروط المدعي في دعوى الإلغاء القضائي وفق النظام القانوني الليبي والمصري.....٢٥٠

المبحث الثاني: الشروط الإجرائية لقبول دعوى الإلغاء وإجراءات رفعها في النظام القانوني الليبي والمصري ٢٦٩

المطلب الأول: الشروط الإجرائية المتعلقة بالمدد الزمنية للقرار الإداري موضوع الدعوى في النظام القانوني الليبي والمصري.....٢٨٠

المطلب الثاني: نهائية القرار الإداري محل دعوى الإلغاء في النظام القانوني الليبي والمصري.....٢٩٨

المبحث الثالث: نظر القضاء الإداري لصحيفة دعوى الإلغاء والفصل فيها وفق النظام القانوني الليبي والمصري.....٢٩٨

المطلب الأول: ماهية صحيفة دعوى الإلغاء القضائي وبياناتها في النظام القانوني الليبي والمصري ٢٩٨

المطلب الثاني: قيد صحيفة دعوى الإلغاء وإعلانها والرد عليها في النظام القانوني الليبي والمصري ٣٠٩

المطلب الثالث: نظر القضاء الإداري لطلبات صحيفة دعوى الإلغاء والفصل فيها وفق النظام القانوني الليبي والمصري..... ٣٢١

الفصل السادس: خاتمة البحث ٣٣٨

نتائج البحث..... ٣٣٨

التوصيات..... ٣٤٦

المصادر والمراجع..... ٣٥٠

قائمة الجداول

الجدول الصفحة

الجدول رقم ١: أوجه الاختلاف بين العمل التشريعي والعمل القضائي والقرار الإداري ..١٠٢
الجدول رقم ٢: مقارنة بين التفويض والحلول والإنابة لتبيين أوجه الشبه والاختلاف بينهم ١١٤
الجدول رقم ٣: أوجه الاختلاف بين النشر والإعلان والعلم اليقيني كوسيلة لنفاذ القرار الإداري ٢٢٨
الجدول رقم ٤: يوضح العدالة البطيئة للقضاء الإداري الليبي في فصل الدعاوى الإدارية..٣٣٦

قائمة الأشكال

الشكل الصفحة

الشكل رقم ١: يوضح قاعدة التدرج الهرمي للقواعد القانونية في النظام القانوني الليبي وفق نظرية "كلسن" ٢٩
الشكل رقم ٢: يوضح المعايير المتبعة لتحديد أعمال السيادة ٤٠
الشكل رقم ٣: يوضح شروط القرار الإداري في النظام القانوني الليبي والمصري.....٩٤
الشكل رقم ٤: أركان مشروعية القرار الإداري في النظام القانوني الليبي والمصري.....١٦٨

الفصل الأول
المدخل إلى البحث

مقدمة

إن الحمد لله نحمده ونستعينه، ونستغفره ونتوب إليه، ونعوذ بالله من شرور أنفسنا ومن سيئات أعمالنا، من يهده الله فلا مضل له، ومن يضلل فلا هادي له، وأشهد ألَّا إله إلَّا الله وحده لا شريك له، وأشهد أن محمدًا عبده ورسوله –صلى الله عليه وسلم–.

أما بعد،

تعتبر دولة القانون مطلب الشعب الليبي بعد ثورة فبراير لكونها أحد أركان الديمقراطية، وهي تقوم على فكرة مؤداها خضوع كافة سلطات الدولة للقانون حتى لا تتعسف في استعمال سلطتها وتستبد بها، وحتى لا تبقى هذه الدولة القانونية مجرد فكرة نظرية؛ كان لابد من وجود ضمانات قانونية لتحقيقها تتمثل في تدرج القواعد القانونية وفق تسلسل هرمي تخضع بموجبه القاعدة الأدنى للأعلى، ويكون جزاؤها البطلان في حال مخالفة ذلك، وفي المقابل تعتبر السلطة التنفيذية في الدولة الليبية بأجهزتها الإدارية أقرب إلى الفرد من السلطات الأخرى، لكونها تختص بتنظيم أموره الحياتية اليومية، ولممارسة اختصاصها تملك جهة الإدارة صلاحيات وامتيازات تمكنها من القيام بوظائفها المسندة إليها يطلق عليها امتيازات السلطة العامة، وتعتبر القرارات الإدارية أحد أهم مظاهر هذه الامتيازات لكونها الوسيلة المثلى للتعبير عن إرادتها وممارسة صلاحياتها لما يحققه ذلك من سرعة وفاعلية في العمل الإداري بسبب صدوره بالإرادة المنفردة لجهة الإدارة، ولكن جهة الإدارة أثناء ممارسة وظائفها والقيام بمسؤولياتها قد تتعسف في ممارسة سلطتها وتنحرف بها إلى درجة الاعتداء على الحقوق والحريات الفردية، ولذلك كان لابد من وجود ضمانة تضمن عدم تعسفها كنوع من القيد على سلطاتها، حيث لو تركت على هواها لاستبدت بها باتجاه الأفراد، لذلك وجب وجود نوع من القيد على سلطتها يتمثل في خضوعها للقانون، وإيجاد وسائل رقابية على قراراتها الإدارية تختص بتقييم مشروعيتها وإبطالها في حال مخالفتها القانون، هذه الوسائل الرقابية تختلف باختلاف الجهة التي تمارسها، فالسلطة التشريعية

تمتلك بموجب دستور الدولة وسائل رقابية برلمانية على أعمال السلطة التنفيذية وأجهزتها الإدارية، تصل في شدتها إلى درجة إنهاء السلطة التنفيذية وإيجاد بديل آخر عنها، بالإضافة إلى ذلك يتم إنشاء أجهزة رقابية خارجية وظيفتها تقييم عمل الأجهزة الإدارية داخل الدولة ومدى التزامها بتنفيذ السياسات العامة المرسومة لها، وكنوع من العدل الإداري تمتلك الأجهزة الإدارية مصدرة القرار أو الجهة الرئاسية لها وسائل رقابية ذاتية تمكنها من مراجعة قراراتها الإدارية، وتقييم مشروعيتها لضمان مطابقتها للقانون، وأخيرًا وتحقيقًا لمبدأ حق التقاضي تملك السلطة القضائية سلطة تقييم مشروعية القرارات الإدارية وإلغائها في حال خالفت القانون، وعليه سيتناول هذا البحث دراسة وسائل الرقابة على القرارات الإدارية في النظام القانوني الليبي دراسة مقارنة مع النظام القانوني المصري للاستفادة من التطبيقات القضائية والفقهية المصرية في موضوع البحث لعله يسهم بذلك في تطوير القانون الإداري الليبي وصولًا إلى تحقيق دولة القانون.

أهمية البحث

تكمن أهمية البحث من ناحيتين:

أولًا: من الناحية العامة: تعتبر السلطة التنفيذية والأجهزة الإدارية التابعة لها هي الأقرب إلى الأفراد من باقي السلطات الأخرى، لأنها تلعب دور المنفذ لسياسات المشرع داخل الدولة، ووسيلة التنفيذ تتمثل في إصدار القرارات الإدارية، هذه القرارات قد تمس المراكز الشخصية للأفراد، ولذلك يجب وضعها تحت منظار الرقابة، سواء كانت رقابة إدارية أو قضائية مهمتها إنهاء القرارات الإدارية التي لا تستهدف تحقيق المصلحة العامة، وإرجاع الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار الذي تم إنهاؤه، وذلك تحقيقًا لاستقرار الأوضاع القانونية داخل الدولة.

ثانيا أهمية البحث للقانون الليبي: تأثرت الدولة الليبية بالأفكار الاشتراكية خلال فترة السبعينيات من القرن الماضي، ونتج عن ذلك تدخل الدولة في كافة القطاعات، مما ترتب عليه منع الأنشطة الاقتصادية الخاصة، بسبب ذلك التحق معظم أفراد الشعب الليبي للعمل بالوظائف الحكومية، وأصبح غالبيتهم موظفين عامين، حيث بلغ عدد الموظفين في ليبيا في آخر إحصائية لوزارة المالية الليبية لعام ٢٠١٧م أكثر من مليون وخمسمائة ألف موظف في دولة عدد سكانها ستة ملايين نسمة، كل هؤلاء لهم مراكز قانونية تتعامل معهم جهة الإدارة بإصدار

القرارات الإدارية، إما بإنشاء أو تعديل أو إلغاء هذه المراكز القانونية، آخذة في الاعتبار احترام سيادة القانون للمراكز الشخصية للأفراد وعدم الاعتداء عليها، وأن هي خالفت ذلك سيكون مصير القرار الإداري الإنهاء، وبسبب غياب الوعي القانوني لدى غالبية الموظفين العامين في ليبيا فقد يجهل الموظف وسائل إنهاء القرار الإداري وحماية مركزه من اعتداء جهة الإدارة عليه، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى للقرار الإداري تأثير على الفرد العادي غير الموظف، فقد يصدر بحقه قرار بنزع ملكيته للمنفعة العامة دون الحصول على تعويض، أو قرار بسحب الجنسية، أو الحرمان من السفر، وغير ذلك من القرارات، ولذلك سيتناول هذا البحث كيفية الرقابة على القرارات الإدارية والآثار القانونية المترتبة على ذلك تحقيقا لمفهوم دولة القانون التي يتطلع إليها المواطن الليبي..

أسباب اختيار البحث

١. أهمية هذا الموضوع في مجال عملي كعضو هيئة تدريس بقسم القانون العام بكلية القانون جامعة مصراتة.
٢. يكتسي القانون الإداري في كل الدول أهمية كبيرة وذلك بالنّظر لسعة امتداده وطبيعة قواعده، فكل أفراد المجتمع على اختلاف أوضاعهم الاقتصادية والاجتماعية هم في علاقة حتمية وجبرية مع جهة الإدارة العامة.
٣. يعاني معظم الأفراد سواء كانوا موظفين عامين، أو أفرادا عاديين في الدولة الليبية من قرارات إدارية تعسفية تصدر بحقهم، ولا يعلمون السبيل الرشيد لإنهاء مثل هذه القرارات، وأسال الله العلي القدير أن يوفقني في إنجاز هذا البحث ليكون دليلًا لهم للاسترشاد به.
٤. لعلي أسهم بهذا البحث في تطوير القانون الخاص بالقضاء الإداري الليبي الصادر سنة ١٩٧١.
٥. قلة البحوث والدراسات الليبية في مجال القرار الإداري وكيفية الرقابة عليه.
٦. الاستفادة من الأحكام الإدارية المصرية ومقارنتها، ونقل التجربة إلى القانون الليبي.

إشكالية البحث

تقاس الديمقراطية وتمتع الفرد بالحرية بمدى خضوع السلطة التنفيذية وأجهزتها الإدارية داخل الدولة الليبية لمبدأ المشروعية ومدى التزامها بذلك عن طريق الرقابة عليها ، ولكن الواقع العملي أثبت أن القرارات الإدارية الصادرة عنها لا تلتزم أحيانًا بمبادئ المشروعية التي تفرض عليها خضوعها للقانون، مما يؤدي إلى إضعاف دولة القانون واستبدالها بالحكم الاستبدادي والتغول بالسلطة، لذلك تظهر هنا مشكلة عملية تتعلق بكيفية وقف تنفيذ وإلغاء مثل هذه القرارات الإدارية عن طريق الجهات الرقابية، لأنها خالفت مبادئ المشروعية ولم تحترمها ، ونظرًا لوجود قصور تشريعي وقضائي في القانون الليبي لمعالجة وسائل الرقابة على القرارات الإدارية و المتمثل في عدم تطوير قانون القضاء الإداري الصادر منذ ١٩٧١م وكذلك عدم مواكبة المحاكم الليبية للتطور المطرد لأحكام القانون الاداري بعكس المحاكم المصرية ، ولتوضيح ذلك سنحاول من خلال بحثنا هذا دراسة طبيعة الوسائل الرقابية في النظام القانوني الليبي و مدى كفاية وفاعلية هذه الرقابة و النتائج و الاثار المترتبة عليها وفق دراسة مقارنة مع النظام القانوني المصري.

فرضية البحث

نظرًا لحداثة فكرة الديمقراطية في الدولة الليبية؛ فغالبًا ما تميل السلطة التنفيذية وأجهزتها الإدارية إلى التغول بالسلطة والاستبداد بها مما، يؤثر على حرية الأفراد ومراكزهم القانونية، ولضمان عدم حدوث ذلك يجب تأطير تصرفاتها بإطار من المشروعية، إن جاوزته اكتسب تصرفها سمة عدم المشروعية، ولكبح جماح سلطتها المخالفة؛ كان لابد من وجود وسائل رقابية تملكها الإدارة نفسها أو خارجة عن إرادتها، وظيفتها تنبيه الإدارة، وإنهاء قرارها المخالف لمبدأ المشروعية.

أسئلة البحث

١. ما المقصود بالمشروعية القانونية المبررة للرقابة على القرارات الإدارية في النظام القانوني الليبي والمصري؟، وما مدى نطاق هذه الرقابة؟، وهل تخضع كافة تصرفات الإدارة لهذه الرقابة؟

٢. ما شروط التصرف الصادر عن جهة الإدارة حتى يتصف بأنه قرار إداري ليكون محلًا للرقابة عليه؟، وما أركانه الشكلية والموضوعية اللازمة لمشروعيته؟
٣. ما وسائل الرقابة الخارجية والداخلية على القرارات الإدارية لضمان مشروعيتها في النظام القانوني الليبي والمصري؟
٤. ما مدى فاعلية الرقابة القضائية للمحاكم الإدارية الليبية والمصرية في إنهاء القرارات الإدارية؟

أهداف البحث

١. توضيح مفهوم مبدأ المشروعية في القانون الليبي والمصري والقوانين المقارنة والاستثناءات الواردة عليه.
٢. دراسة الشروط الشكلية والموضوعية للقرار الإداري ومدى التزام جهة الإدارة بهذه الشروط.
٣. دراسة القوانين المنظمة لعمل الأجهزة الإدارية الرقابية داخل الدولة الليبية ومدى إسهامها في الرقابة على القرارات الإدارية داخل الدولة.
٤. توضيح الدور الذي يقوم به القضاء الإداري الليبي في تطوير وسائل إنهاء القرارات الإدارية عن طريق ذكر الأحكام القضائية المتعلقة بذلك.

حدود البحث

تمتلك جهة الإدارة عدة وسائل للقيام بوظيفتها متمثلة في الموظف العام والأموال العامة والقرارات الإدارية والعقود الإدارية، ونظرا لأهمية القرار الإداري باعتباره الوسيلة القانونية التي تباشر الإدارة بواسطتها باقي الوظائف الأخرى؛ لذلك ستقتصر هذه الدراسة على موضوع الرقابة على القرارات الإدارية فقط من حيث تحديد مبدأ المشروعية، و مفهوم القرارات الإدارية وكيفية الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية، سواء أكانت هذه الرقابة تمارس بوسائل ذاتية تملكها جهة الإدارة كالسحب والالغاء الاداري، أو بوسائل اخرى خارجة عن إرادتها والمتمثلة في الرقابة الإدارية والمالية والرقابة البرلمانية والرقابة القضائية والآثار القانونية المترتبة على ذلك،

من ناحية أخرى لن يتناول البحث موضوع مسؤولية الإدارة عن القرارات الإدارية من حيث التعويض عنها ، وكذلك القرارات التي تصدر عن الشركات والجهات التابعة للدولة والتي لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة لكون القضاء الإداري الليبي يعتبرها قرارات عادية غير إدارية يختص بها القضاء المدني.

منهجية البحث

للإجابة عن التساؤلات المطروحة ولمعالجة مشكلة البحث والإحاطة بجوانبها المتعددة؛ اعتمد الباحث على المنهج التحليلي والمقارن من حيث:

١. **المنهج التحليلي**: تم اتباع هذا المنهج من خلال تحليل مفهوم مبدأ مشروعية القرارات الإدارية وعناصره الأساسية، ومدى نطاق هذه المشروعية، وكذلك بيان وسائل الرقابة على القرارات الإدارية والتمييز بين ما تملكه جهة الإدارة وما هو خارج عن إرادتها، وما الآثار القانونية المترتبة على ذلك؟ وتحليل النصوص القانونية والأحكام القضائية المرتبطة بموضوع البحث.
٢. **المنهج المقارن**: تم استخدامه للمقارنة بين النظام القانوني الليبي والنظام القانوني المصري وغيره من القوانين المقارنة؛ لتوضيح أوجه الشبه والاختلاف في تحديد مفهوم مبدأ المشروعية الإدارية، ووسائل الرقابة على القرارات الإدارية وطرق نهايتها، وأيضًا للاستفادة العلمية من الأحكام القضائية المصرية وغيرها، والتي تعتبر متقدمة وغزيرة فيما يتعلق بموضوع البحث.

صعوبات البحث

١. لا يوجد في التشريعات الليبية سوى قانون قديم يتيم مختصر المواد يتعلق بالقضاء الإداري، وهو القانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٧١م بشأن القضاء الإداري.
٢. أحكام القانون الإداري تتغير وتتطور باستمرار لكونها قضائية المنشأ، وتتجدد بتجدد الأحكام القضائية، والمحاكم الليبية في أغلب الأحيان لا تواكب ذلك في أحكامها.

٣. أغلب المراجع تتناول موضوع القرار الإداري بشكل عام دون الدخول في تفصيلات تتعلق بكيفية إنهائه أو الآثار المترتبة على ذلك.
٤. صعوبة الحصول على الأحكام القضائية الليبية والمصرية المرتبطة بموضوع البحث بسبب الأوضاع السياسية والأمنية التي تعيشها الدولة الليبية.

مصطلحات البحث

١. **مبدأ المشروعية الإدارية:** مجموع القواعد القانونية النافذة في الدولة أيا كان شكلها ومصدرها.
٢. **القانون الإداري:** مجموع القواعد القانونية المتميّزة والمختلفة عن قواعد القانون الخاص الّتي تحكم الإدارة العامة من حيث تنظيمها ونشاطها وما يترتّب على هذا النشاط من منازعات.
٣. **القرار الإداري:** هو إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة، بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين بالانشاء او التعديل او الإلغاء متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء المصلحة العامة.
٤. **الإدارة العامة:** هي نوع متخصص من الإدارة تهتم بكافة النشاطات المرتبطة بالأعمال الحكومية والتي تسعى إلى تطبيق السياسة العامة للدولة وتحقيق المصلحة العامة لجميع أفراد الدولة.
٥. **نفاذ القرار الإداري:** يعني بدء سريانه منذ صدوره من جهة الإدارة ووضعه موضع التنفيذ وذلك بترتيب نتائجه وتحقيق التطبيق العملي له.
٦. **نهاية القرار الإداري:** يقصد بنهاية القرارات الإدارية انتهاء كل أثر قانوني لها، وزوالها من عالم القانون.
٧. **الأشخاص الاعتبارية العامة:** هي الهيئات والمؤسسات التي يعترف بها المشرع، ويمنحها الشخصية القانونية، ويعطيها الحق في ممارسة كافة أنواع التصرفات القانونية في التعامل وفي اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، وتتمتع بامتيازات

السلطة العامة، وأن يكون لها ذمة مالية مستقلة، وأن يكون هدفها تحقيق المصلحة العامة للدولة.

٨. **الأشخاص الاعتبارية الخاصة:** هي الشركات أو الهيئات الخاصة والتي يكونها الأفراد لغرض تحقيق ربح خاص.

٩. **الإلغاء الإداري:** إلغاء القرار الإداري يعني وضع نهاية لسريانه، ويتمثل ذلك بأن تصدر جهة الإدارة قرارا إداريا تم تنفيذه، ومن ثم تصدر قرارا يقضي بإلغاء القرار السابق غير المرغوب فيه

١٠. **السحب الإداري:** هو إلغاء القرار الإداري بأثر رجعي يمتد إلى تاريخ صدوره ويكون السحب إما من الجهة مصدرة القرار أو سلطة أعلى منها.

١١. **الإلغاء القضائي:** هو قيام السلطة القضائية بإلغاء القرار الإداري غير المشروع بعد الطعن فيه لمن له مصلحة في ذلك، تحقيقا لمبدأ المشروعية الإدارية.

الدراسات السابقة:

١. صالح، هدى صالح موسى، خريف ٢٠٠٨، رسالة ماجستير بعنوان "**القضاء الإداري المستعجل في القانون الليبي والمقارن– دراسة مقارنة**"، قسم القانون، أكاديمية الدراسات العليا، فرع بنغازي، ليبيا. تناولت الرسالة دراسة القضاء الإداري المستعجل من خلال طلب وقف تنفيذ القرار الإداري من حيث الشروط والميعاد، وكذلك وسائل نفاذ القرار الإداري والمتمثلة في الإعلان والعلم اليقيني ووقف التنفيذ، بالإضافة إلى ما سبق ستتناول الأطروحة دراسة القضاء الإداري المستعجل، والقضاء الإداري العادي، والمتمثل في دعوى الإلغاء، وإجراءات السير فيها، وأوجه الطعن في القرار الإداري، والتي تعتبر شرطًا لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري وفق دراسة مقارنة ومدعمة بالأحكام القضائية.

٢. الديلاوي، إيمان محمد حمد، خريف ٢٠٠٨، رسالة ماجستير بعنوان" **نظرية البطلان في القرارات الإدارية، دراسة في القانون الليبي والمقارن محاولة لإيجاد معيار للتفرقة بين البطلان المطلق والبطلان**"، قسم القانون، أكاديمية الدراسات