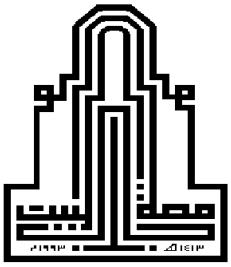
جامعة آل البيت
كلية القانون
الدراسات العليا



الرقابة القضائية على أعمال السيادة في التشريع الكويتي والتشريع الأردني
دراسة مقارنة

The control over the acts of sovereignty in Legislation and the Kuwaiti and Jordanian Legislation Study Compared

إعداد
الباحث/ خالد الانصاري
المشرف
الأستاذ الدكتور / محمد وليد العبادي

قدمت هذه الرسالة استكمالا لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في
القانون العام
عمادة الدراسات العليا
الفصل الدراسي الأول/٢٠١٤/٢٠١٥

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

قرار لجنة المناقشة

الرقابة القضائية على أعمال السيادة في التشريع الكويتي والتشريع الأردني
دراسة مقارنة

إعداد

الباحث/ خالد الانصاري

المشرف

الأستاذ الدكتور / محمد وليد العبادي

أعضاء لجنة المناقشة

الإسم	التوقيع
الأستاذ الدكتور محمد وليد العبادي(مشرفاً ورئيساً)	.....
الدكتور فرحان نزال المساعيد (عضواً)	.....
الدكتور محمد نواف الفواعرة (عضواً)	.....
الدكتور رائد سليمان الفقير (عضو خارجي)	.....

نوقشت وأوصى بإجازتها بتاريخ 2014/12/29

قدمت هذه الرسالة استكمالا لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون في كلية الدراسات الفقهية والقانونية في جامعة آل البيت

2015/2014

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

نموذج التفويض

أنا خالد الأنصاري أفوض جامعة آل البيت بتزويد نسخ من رسالتي للمكتبات أو المؤسسات أو الهيئات أو الأشخاص عند طلبهم حسب التعليمات النافذة في الجامعة.

التوقيع :

التاريخ : 2014/12/29

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

نموذج إقرار والتزام بقوانين جامعة آل البيت وأنظمتها وتعليماتها

أنا الطالب : خالد الأنصاري الرقم الجامعي/ .....

التخصص :..... الكلية / .....

أعلن بأنني قد التزمت بقوانين جامعة آل البيت وأنظمتها وتعليماتها وقراراتها السارية المفعول المتعلقة بإعداد رسائل الماجستير والدكتوراه عندما قمت شخصيا بإعداد رسالتي بعنوان الرقابة على أعمال السيادة في التشريع الكويتي والتشريع الأردني دراسة مقارنة .

وذلك بما ينسجم مع الأمانة العلمية المتعارف عليها في كتابة الرسائل والأطاريح العلمية ، كما أنني أعلن بأن رسالتي هذه غير منقولة أو مستلة من رسائل أو أطاريح أو كتب أو أبحاث أو أي مذشورات علمية تم نشرها أو تخزينها في أي وسيلة إعلامية ، وتأسيسا على ما أتقدم فإنني أتحمل المسئولية بأنواعها كافة فيما لو تبين غير ذلك حق مجلس العمداء في جامعة آل البيت بإلغاء قرار منحى الدرجة العلمية التي حصلت عليها وسحب شهادة التخرج مني بعد صدورها دون أن يكون لي أي حق في التظلم أو الاعتراض أو الطعن بأي صورة كانت في القرار الصادر عن مجلس العمداء بهذا الصدد .

توقيع الطالب / ..... التاريخ / .....

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

بسم الله الرحمن الرحيم

" يا أيها الذين آمنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول وأولي الأمر منكم فإن تنازعتم في شيء فردوه إلى الله والرسول إن كنتم تؤمنون بالله واليوم الآخر ذلك خير وأحسن تأويلا "

صدق الله العظيم

سورة النساء : الآية ٥٩

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الإهـــــداء

إلى من أعطى وأجزل بعطائه

وإلى من أعطى من وقته وجهده

ونال ثمار تعبه وجهده المتواصل

إلى الأستاذ الفاضل الدكتور/ محمد وليد العبادي.

أنت أهل للشكر والتقدير

وهذا قليل بحجم عطاءك اللا محدود.

جزاك الله خيرًا.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

شكـــــــر وتقـــديـر

أتقدم بخالص شــكري وعظيم امتناني إلى أســتاذي ومعلمي الدكتور/ محمد ولـيد العبادي على ما قدمه من توجيه ورعاية فائقة من أجل إتمام هذا العمل بالشـــكل الذي أتمنى من الله العلي القدير أن ينال القبول بعد رضـــاء الله ســبحانه وتعالى ، كما أتقدم بخالص الشكر والتقدير أعضاء لجنة المناقشة الكرام على ما بذلوه من جهد في إخراج هذه الرسالة إلى النور.

الباحث / خالد الأنصاري

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

قائمة المحتويات

Contents

قائمة المحتويات..... ح
الملخص :..... ي
Abstract:..... ل
المقـــــدمة..... ١
مشكلة الدراسة : ٢
الهدف من الدراسة :..... ٢
أهمية الدراسة : ٣
منهج الدراسة :..... ٣
حدود الدراسة :..... ٣
الدراسات السابقة :..... ٤
الفصل الأول ماهية أعمال السيادة..... ٧
المبحث الأول نشأة وتطبيق نظرية أعمال السيادة في التشريع الكويتي والتشريع الأردني ١٠
المطلب الأول تطور تطبيق أعمال السيادة في الكويت والأردن..... ١٣
المطلب الثاني نشأة أعمال السيادة في التشريع الكويتي والتشريع الأردني ١٧
المبحث الثاني معيار التمييز بين أعمال السيادة في التشريع الكويتي والتشريع الأردني ٢٢
المطلب الأول معيار الباعث السياسي..... ٢٣
المطلب الثاني معيار طبيعة العمل..... ٢٤
الفصل الثاني طبيعة أعمال السيادة في القانون الكويتي والقانون الأردني ٣٠
المبحث الأول طبيعة أعمال السيادة في القانون الكويتي ٣١
المطلب الأول الأعمال المتعلقة بالعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:..... ٣٢
المطلب الثاني الأعمال المتصلة بشئون الدولة الخارجية(علاقة الحكومة بالدولة والهيئات.... ٣٣
الدولية) ٣٣
المطلب الثالث الأعمال المتعلقة بسلامة الدولة وأمنها..... ٣٤
المطلب الرابع القرارات الإدارية المحصنة من الإلغاء ٣٥
المبحث الثاني طبيعة أعمال السيادة في القانون الأردني..... ٣٩
الفصل الثالث مدى الرقابة القضائية على أعمال السيادة..... ٤١
المبحث الأول الرقابة القضائية على أعمال السيادة في القضاء الكويتي والقضاء الأردني ٤٢
المطلب الأول الرقابة القضائية على أعمال السيادة في القضاء الكويتي ٤٢
المطلب الثاني الرقابة القضائية على أعمال السيادة في القضاء الأردني..... ٤٥

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المبحث الثاني التنظيم الدستوري للرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الكويتي والأردني ٤٧
المطلب الأول التنظيم الدستوري للرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الكويتي..... ٤٧
المطلب الثاني التنظيم الدستوري للرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الأردني ٤٩
المبحث الثالث موقف القضاء الكويتي والقضاء الأردني من أعمال السيادة..... ٥٠
المطلب الأول موقف القضاء الأردني من أعمال السيادة ٥٠
المطلب الثاني موقف القضاء الكويتي من أعمال السيادة ٥٣
المبحث الرابع تطبيقات أعمال السيادة في دولة الكويت ودولة الأردن..... ٥٩
المطلب الأول القضاء الإداري في دولة الكويت في المرحلة السابقة على إنشاء الدائرة الإدارية ٦٠
المطلب الثاني القضاء الإداري في دولة الكويت في المرحلة اللاحقة على إنشاء الدائرة الإدارية ٦٥
المطلب الثالث تطبيقات أعمال السيادة في الأردن ٨٠
الخاتمة..... ٨٤
النتائج : -..... ٨٤
التوصيات : -..... ٨٦
المـــــراجـــــع..... ٨٧
أولا : القرآن الكريم..... ٨٧
ثانيا : الكتب..... ٨٧
ثالثا : الرسائل الجامعية..... ٨٨
رابعا : البحوث والمقالات..... ٨٩
خامسا : القوانين والأنظمة ٩٠

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الرقابة القضائية على أعمال السيادة في التشريع الكويتي والتشريع الأردني

إعداد

خالد الأنصاري

إشراف

الأستاذ الدكتور/ محمد وليد العبادي

الملخص :

تصـــدر عن الســـلطة التنفيذية العديد من الأعمال ، منها ما هو أعمال عادية إدارية ، ومنها ما هو يدخل ضـمن أعمال السـيادة ، هذه الأعمال قد تكون بالضـرورة موجهة إلى الأفراد فتحد من حرياتهم ، نظرا لأن هذه الأعمال تشـكل قيودا على التصـرفات التي يقوم بها الأفراد .

وهناك من يرى بضـــرورة وضـــع معيار للتفريق بين أعمال الســـيادة الصـــادرة من السـلطة التنفيذية والأعمال الإدارية العادية ، التي تقوم بها الإدارة والتي يحق للأفراد الطعن فيها وإلغاء قرارات الإدارة وتصـــرفاتها لأنها تشـــكل تجاوزا من جانبها أثناء ممارسة سلطاتها وصلاحياتها الإدارية .

وإعمالا لمبدأ الفصـــل بين الســـلطات فإن القضـــاء من وجهة نظر الكثير من الفقهاء يـصلح لأن يكون المعيار الذي من خلاله يتم التفريق بين أعمال الـسيادة الـصادرة من الســـلطة التنفيذية وبين أعمال الإدارة العادية التي يمكن الطعن فيها وإلغائها ، فعندما ينظر القضـــاء في تلك الأعمال فإذا كانت من ضـــمن أعمال الســـيادة فيحكم بعدم اختصـاصـه النظر فيها ، لأنها تندرج ضـمن أعمال السـيادة ، وأن كانت من ضـمن الأعمال الإدارية العادية فيحكم فيها بإلغائها إذا كانت معيبة أو يشوبها شائبة.

وفي حالة حدوث نتائج سلبية عن تطبيق وتنفيذ أعمال السيادة فإنه يجب على السلطة التنفيذية أن تقوم بالتعويض عن الأضرار الناتجة عنها .

المنارة للاستشارات

www.manaraa.com

وضرورة التأكيد على أن القضاء هو المعيار الذي يمكن من خلاله التفريق بين أعمال السيادة وأعمال الإدارة العادية . وكذلك ضرورة تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات الذي يسمح بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية من جانب السلطة التشريعية والسلطة القضائية . كذلك يجب تسبيب القرارات الصادرة من جانب السلطة التنفيذية .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

The control over the acts of sovereignty in Legislation and the Kuwaiti and Jordanian LegisLation Study Compared

Abstract:

Executive produced by several works, including what is normal administrative acts of power, some of which is included in the acts of sovereignty, these actions may not necessarily be addressed to limiting the freedoms of individuals, because these acts constitute restrictions on the actions carried out by individuals.

There are those who see the need to develop a standard to distinguish between acts of sovereignty issued by the executive branch regular administrative work, carried out by the management and that the right of individuals to appeal the cancellation of management decisions and actions because it is transcended its part during the exercise of its powers and administrative powers.

Pursuant to the principle of separation of powers, the judiciary from the standpoint of a lot of scholars serve as a criterion by which the distinction between acts of sovereignty issued by the executive branch and between the acts of ordinary administration, which could be

challenged and canceled, when the judiciary is seen in such acts if they are among the acts sovereignty, he is condemned not competent to examine them, because they fall within the acts of sovereignty, and that was one of the regular administrative work

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

in which he is condemned to abolish it if it is defective or tinged reproach.

In the event of negative results from the application and implementation of the sovereignty of the executive branch, it must be based compensation for the damage caused by them.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المقـــــدمة

يشكل انعدم الرقابة على أعمال السلطات العامة مساس بإحدى الضمانات الهامة للأفراد ، فإن هذا المســـاس يعد من حيث الواقع أقل خطورة على الأفراد بالنســـبة لأعمال السلطتين التشريعية والقضـائية، فالسلطة التشريعية يفترض فيها أنها ممثلة لأفراد الشـعب وتراقب السلطة التنفيذية ، فإرادتها التي تظهر في وضـع قواعد عامة تعد هي إرادة الأفراد أنفسهم، فضلا عن أن القضاء في كثير من الدول يراقب القوانين الصـــادرة عنها، ويبحث في مدى دســتوريتها ، ليمتنع عن تطبيقها أو يلغيها إذا كانت مخالفة لأحكام الدستور .

الأمر كذلك بالنســبة لأعمال الســلطة القضـــائية، إذ المفروض أنها تطبق القانون فضلا عن وجود درجات التقاضي، مما يحقق للأفراد كثيرا من الضمانات.

أما أعمال الســلطة التنفيذية، فالأمر يختلف بشـــأنها، فليســت إرادة الســلطة التنفيذية هي إرادة الشــعب، فضـــلا عن أنه لا تتوافر لها الضـــمانات التي تتوافر في أعمال الســلطة القضـــائية، ولذلك كان من الطبيعي أن تمتد الرقابة القضـــائية لتشــمل الأعمال الإدارية جميعها، ســـواء بتقرير التعويض عن آثارها الضـــارة بالأفراد، أم بإلغائها إذا كانت مخالفة للقانون.

ونتيجة لذلك تعد الســيادة ســلاحا خطيرا في يد الســلطة التنفيذية، يهدد حقوق الأفراد وحرياتهم، إذ تســتطيع عن طريقها اتخاذ إجراءات، والقيام بتصــرفات تخرج فيها على القواعد القانونية التي يتضــمنها مبدأ المشــروعية، ولا يجد الأفراد وســيلة يدرءون بها هذا السلاح الخطير، لعدم اختصاص القضاء بالنظر في أعمال السيادة.

وأمام ضرورة خضوع جميع أعمال الإدارة لرقابة القضاء، فإن أعمال السيادة تعد مكروهة من الفقه والقضـــاء، مما دعاهما إلى التعاون بقدر المســـتطاع إلى الحد منها، فذهب بعض الفقهاء إلى إنكارها، ونادوا بضرورة خضوع جميع أعمال السلطة التنفيذية لرقابة القضاء، تطبيقا لمبدأ المشروعية، واستنادا إلى أن النظام الديمقراطي يحتم ضرورة خضوع جميع أعمال السلطة التنفيذية لرقابة القضاء.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

مشكلة الدراسة :

كثيرا ما تصـدر السـلطة التنفيذية العديد من القرارات الإدارية ، وعند الطعن فيها يحتج من جانب السـلطة التنفيذية على أن مثل هذه القرارات تندرج تحت بند السيادة العامة للدولة التي لا يجوز للقضـاء مراقبتها ، وفي هذه الحالة تكمن المشكلة في ضـرورة تحديد الأعمال والقرارات الصـادرة من السـلطة التنفيذية والتي تكون على سبيل الحصر وتندرج تحت بند أعمال السيادة هذا من ناحية .

ومن ناحية أخرى فإن تحديد الأعمال الخاصـة التي تندرج تحت أعمال السيادة من شأنها أن يكشف لنا طبيعة القرارات الأخرى التي يحق للقضاء مراقبتها ومن ثم إلغاءها إذا كان هناك مبرر يستوجب الإلغاء .

وعلى ذلك تكمن مشـكلة الدراسـة في محاولة الباحث الإجابة على التسـاؤل التالي : **ما هي القرارات الإدارية التي تندرج تحت أعمال السـيادة ولا يحق للقضـاء الرقابة عليها ، وتتمثل الدراسـة الحالية في بيان المعايير الخاصـة بأعمال السـيادة طبقا للتشريع الكويتي والتشريع الأردني؟**

سـبب اختيار الموضـوع : يرجع سـبب اختيار الموضـوع إلى أهمية التعرف على تطبيقات نظرية أعمال السـيادة طبقا لما جاء في القانون الإداري الكويتي والقانون الأردني ، وما ترتب على هذه التطبيقات من نتائج بالنسـبة لأعمال السـيادة ومدى رقابة القضاء عليها .

الهدف من الدراسة :

أهدف من خلال هذه الدراسة إلى ما يلي :

١- التعرف على نظرية أعمال السيادة طبقا للقانون الكويتي والقانون الأردني .

٢- التعرف طبيعة أعمال السيادة طبقا للقانون الكويتي والقانون الأردني .

٣- التعرف على مدى الرقابة القضائية على أعمال السيادة طبقا للقانون الكويتي والقانون الأردني .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

أهمية الدراسة :

يكتسب البحث أهميته في وجود الكثير من التساؤلات التي تثار حاليا في المجتمع الكويتي و كذلك بعض المجتمعات العربية مثل المجتمع الأردني حول مدى رقابة الدولة على أعمال السيادة ، حيث أن الحكومة الكويتية ـ السلطة التنفيذية ـ كثيرا ما تحتج على رقابة القضاء على القرارات الصادرة منها باعتبارها تدخل في نطاق أعمال السيادة التي لا يجب أن تكون عليها رقابة قضائية من جانب الدولة وذلك لاعتبارات سياسية ومصالح عليا خاصة بالدولة لا ينبغي أن تندرج تحت الرقابة القضائية .

وعلى ذلك فإن هذه الدراسة سوف تحاول الإجابة على هذه التساؤلات التي تطرأ على بساط البحث من خلال التعرف على نظرية أعمال السيادة وتطبيقاتها في دولة الكويت .

منهج الدراسة :

يستخدم الباحث المنهج الوصفي التحليلي لمناسبته لطبيعة الدراسة الحالية حيث أن المنهج الوصفي هو أحد أشكال التحليل والتفسير العلمي المنظم لوصف ظاهرة أو مشكلة محددة وتصويرها كميا عن طريق جمع بيانات ومعلومات مقننة عن الظاهرة أو المشكلة وتصنيفها وتحليلها وإخضاعها للدراسة الدقيقة .

حدود الدراسة :

الحدود الموضوعية : يتناول الباحث الرقابة على أعمال السيادة في القانون الإداري طبقا للقانون الكويتي والقانون الأردني .

الحدود المكانية : يتناول الباحث هذا الموضوع وفقا لما في القانون الإداري الكويتي والقانون الإداري الأردني وكذلك بعض التشريعات المقارنة مثل التشريع المصري والتشريع الفرنسي فضلا عن بعض المقالات والدراسات ومواقع الانترنت التي تناولت نظرية أعمال السيادة لتكون هذه المصادر مرجعية بحثية يتم تناولها من خلال البحث والدراسة .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الدراسات السابقة :

في دراسة لخالد عبد الحميد (٢٠٠٩) بعنوان أعمال السيادة والقضاء الإداري هدف الباحث من خلال هذه الدراسة التعرف على العلاقة التي تربط القضاء الإداري وأعمال السيادة ، أي التعرف على مدى مراقبة القضاء الإداري على أعمال السيادة ، وقد توصل الباحث إلى عدم النص على وجود رقابة قضائية على أعمال السيادة حيث استثناءها المشرع من الرقابة القضائية .[١]

وفي دراسة لعبد الفتاح ساير داير (١٩٩٥) هدفت الدراسة إلى مقارنة تطبيقات نظرية أعمال السيادة في كلا من مصر وفرنسا ، وتوصل الباحث إلى وجود تطبيقات مشابهة بين القانونين المصري والفرنسي بالنسبة لأعمال السيادة ، وحرص الرقابة القضائية في مصر وفرنسا على عدم الرقابة على أعمال السيادة باعتبارها من الأعمال المستثناه من الرقابة القضائية و ستضيف دراستي تناول أعمال السيادة في دولة الكويت مقارنة مع بعض الدول مثل التشريع الفرنسي والتشريع الأردني والتشريع المصري والفرنسي.[٢]

وتختلف دراستي عن الدراسات السابقة في أنها تعمل على الوصول على المعيار الذي يمكن من خلاله التفريق بين أعمال السيادة الصادرة من الحكومة وما شابهها من أعمال إدارية عادية .

وقد تم تقسيم هذه الدراسة إلى ثلاثة فصول ، الفصل الأول يتناول ماهية أعمال السيادة ، وذلك في مبحثين المبحث الأول يتناول نشأة وتطبيق نظرية أعمال السيادة في التشريع الكويتي والتشريع الأردني ، يتضمن هذا المبحث مطلبين ، المطلب الأول أتناول تطور تطبيق أعمال السيادة في الكويت والأردن ، وفي المطلب الثاني أتناول نشأة أعمال السيادة في التشريع الكويتي والتشريع الأردني .

---

[١] . د. خالد عبد الحميد **(أعمال السيادة والقضاء الإداري)** مجلة معهد القضاء، مجلة دورية قانونية تصدر عن معهد الكويت للدراسات القضائية والقانونية، السنة التاسعة، العدد الثامن عشر، ذو الحجة ١٤٣٠هـ ديسمبر ٢٠٠٩م.

[٢] عبد الفتاح ساير داير **(نظرية أعمال السيادة، دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي)** مطبعة جامعة القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٩٥م

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وفي المبحث الثاني أتناول معيار التمييز بين أعمال السيادة في التشريع الكويتي والتشريع الأردني ، وذلك في مطلبين ، المطلب الأول يتضمن معيار الباعث السياسي ، والمطلب الثاني يتضمن معيار طبيعة العمل .

وفي الفصل الثاني أتناول فيه طبيعة أعمال السيادة في القانون الكويتي والقانون الأردني وذلك في مبحثين ، المبحث الأول أتناول فيه طبيعة أعمال السيادة في القانون الكويتي ، ويتضمن أربعة مطالب ، المطلب الأول يتضمن الأعمال المتعلقة بالعلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ، والمطلب الثاني يتضمن الأعمال المتعلقة بشئون الدولة الخارجية وعلاقة الحكومة بالدولة والهيئات الدولية ، والمطلب الثالث يتضمن الأعمال المتعلقة بسلامة الدولة وأمنها والمطلب الرابع يتضمن القرارات الإدارية المحصنة من الإلغاء ، والمبحث الثاني يتناول طبيعة أعمال السيادة في القانون الأردني .

وفي الفصل الثالث أتناول مدى الرقابة القضائية على أعمال السيادة وذلك في أربعة مباحث ، المبحث الأول أتناول فيه الرقابة القضائية على أعمال السيادة في القضاء الكويتي والقضاء الأردني ، وذلك من خلال مطلبين ، المطلب الأول يتضمن الرقابة القضائية على أعمال السيادة في القضاء الكويتي ، والمطلب الثاني يتضمن الرقابة القضائية على أعمال السيادة في القضاء الأردني .

وفي المبحث الثاني أتناول فيه التنظيم الدستوري للرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الكويتي والأردني . وذلك في مطلبين ، المطلب الأول يتضمن التنظيم الدستوري للرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الكويتي ، والمطلب الثاني يتضمن التنظيم الدستوري للرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الأردني .

وفي المبحث الثالث أتناول فيه موقف القضاء الكويتي والقضاء الأردني من أعمال السيادة ، وذلك في مطلبين ، المطلب الأول يتضمن موقف القضاء الأردني من أعمال السيادة ، والمطلب الثاني يتضمن موقف القضاء الكويتي من أعمال السيادة .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وفي المبحث الرابع أتناول فيه تطبيقات أعمال السيادة في دولة الكويت ودولة الأردن وذلك من خلال ثلاث مطالب ، المطلب الأول يتضـــمن القضـــاء الإداري في دولة في المرحلة الســـابقة على إنشـــاء الدائرة الإدارية ، والمطلب الثاني يتضـــمن القضـــاء الإداري في دولة الكويت في المرحلة اللاحقة على إنشـــاء الدائرة الإدارية ، والمطلب الثالث يتضمن تطبيقات أعمال السيادة في الأردن .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفصل الأول
ماهية أعمال السيادة

تعد أعمال السيادة من أهم المفاهيم المعاصرة التي تتناقض إلى حد كبير مع مبدأ المشروعية والذي يعرف بأن خضوع الدولة لأحكام القانون وكذلك خضوع الحكام والمحكومين لحكم القانون وعدم مخالفتها، حيث نجد مع هذا المصطلح تراجع خضوع الدولة لرقابة القضاء من خلال نزع صلاحيته أو اختصاصه بالنظر في المنازعات المتعلقة بها ومن ثم فهي تعمل من خلاله فوق كل المؤسسات وقد تلغي الحريات أو تقيدها كما قد تعتدي على حق الملكية وتقيد التصرفات دون أن تخضع لرقابة أو محاسبة وذلك استنادا إلى مصلحة أعلى أولى بالرعاية والحماية من كل المصالح الفردية أو الفئوية.[٣]

ومن هذا المنطلق يمكن القول : أن أعمال السيادة هي تلك الأعمال التي تصدر من الحكومة باعتبارها سلطة حكم لا سلطة إدارة، فتباشرها بمقتضى هذه السلطة العليا لتنظيم علاقتها بالسلطات العامة الأخرى داخلية كانت أو خارجية، أو تتخذها اضطراراً للمحافظة على كيان الدولة في الداخل أو في الخارج.[٤]

ومن ثم يغلب فيها أن تكون تدابير تتخذ في النطاق الداخلي أو النطاق الخارجي، إما لتنظيم علاقات الحكومة بالسلطات العامة الداخلية أو الخارجية في حالتي الهدوء والسلام، وإما لدفع الأذى والشر عن الدولة في الداخل والخارج في حالتي الاضطراب والحرب، فهي تارة تكون أعمالا منظمة لعلاقة الحكومة بمجلسي البرلمان، أو منظمة للعلاقات السياسية مع الدولة الأجنبية.

---

[٣] محمد واصل(**أعمال السيادة والاختصاص القضائي**) مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، المجلد ٢٢ ، العدد الثاني ، ٢٠٠٦ ، ص ٣٨٣ .

[٤] يعد مصطلح أو مفهوم أعمال السيادة من المسائل المختلف عليها في عالم الفكر القانوني حيث يضيق هذا المفهوم في الدول ذات الأنظمة العريقة في الديمقراطية التي ترسخ فيها مبدأ سيادة القانون ويتسع في دول أخرى حتى يكاد يشمل العديد من تصرفات الإدارة وأن المسألة تثير نزاعا بين أجهزة الدولة القائمة على سلطة الحكم التي ترغب دائما في أن تبقى تصرفاتها وأعمالها بعيدة عن رقابة القضاء وبين القضاة في المحاكم الذين يرغبون في أن يبسطوا سلطتهم على جميع تصرفات الإدارة على اعتبار أن حق الدولة ليس أقوى من حق الفرد وأن كلا من الحقين مستمد من القانون ولا يمكن التذرع بمفهوم أعمال السيادة من أجل استبعاد تطبيق حكم القانون لأنه في دولة القانون لا أحد فوق القانون ، مشار إليه في مرجع / ياسر قطيشان (**الشرعية وسيادة القانون**) الأردن ، بحث منشور على شبكة الانترنت ، http://www.aklamm.net

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وتباشـــر الدولة تلك الأعمال بمقتضـــى هذه الســـلطة العليا لتنظيم علاقاتها بالسلطات العامة الأخرى داخلية كانت أو خارجية، إذ تتخذ اضطراراً للمحافظة على كيان الدولة واستتباب الأمن في الداخل أو عن سيادتها في الخارج.[٥]

وتطلق عبارة أعمال السـيادة على طائفة من الأعمال والقرارات الإدارية التي لا يمكن أن تكون محلاً للطعن بالإلغاء.[٦]

كما رأى فيها البعض أنها" الأعمال التي تجريها الحكومة لأغراض سـياسـية عامة تتناول مصالح الدولة في شئون العامة" ، إذاً فالعمل الحكومي طبقاً لهذا الرأي، هو إما سياسي في ذاته، أو استهدفت به الحكومة أغراضا سياسية عامة، أو أنه يعالج روابط ذات صبغة سياسية، أو أنه متعلق بالنظام السياسي، أو نتيجة ما يجب أن تتمتع به الحكومة من سـلطة تقديرية سـياسـية، أو ما تباشـره هيئات سـياسـية، أو ما يعالج موضوعات سياسية .

ومن خلال ذلك يتبين للباحث أن الطبيعة السـياسـية هي التي تصـطبغ بها تلك الأعمال ، وعلى ذلك فالأعمال الإدارية التي ليس لها طابع سياسي تخرج عن أعمال السيادة .

وعرفها البعض بأنها أعمال تقديرية، أو أعمال صـــادرة لما للســـلطة التنفيذية من سـلطة تقديرية، وكل من الأعمال التقديرية والسـلطة التقديرية لا تخضـع للرقابة القضائية، مما يترتب عليه عدم خضوع أعمال السيادة للرقابة القضائية، وذلك على عكس أعمال السلطة التنفيذية الصادرة بناء على الاختصاص المقيد.[٧]

والأصل أن كل قرار إداري نهائي يصدر من السلطة التنفيذية يخضع لرقابة القضاء أعمالا لمبدأ الشرعية وسيادة القانون ، إلا أنه يستثنى من هذا الأصل قرارات تتصل بسيادة الدولة الداخلية والخارجية لأنها لا تقبل بطبيعتها أن تكون محلاً لدعوى قضائية ومن ثم تخرج عن ولاية القضاء.

---

[٥] د. حمدي ياسـين عكاشـة(**موسـوعة القرار الإداري، في قضـاء مجلس الدولة، الجزء الأول)** دار الفجر، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٠م، ص ١٦٩، ١٧٠.

[٦] د. مصطفى أبو زيد فهمي(**القضاء الإداري ومجلس الدولة)** دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٩م، ص ٤٠٢.

[٧] عبد الفتاح ساير داير، المرجع السابق ، ص ٣٤١، ٣٤٢.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وتقوم نظرية أعمال السيادة على أن السلطة التنفيذية تتولى وظيفتين أحداهما بوصفها سلطة حكم والأخرى بوصفها سلطة إدارة، وتعتبر الأعمال التي تقوم بها السلطة التنفيذية بو صفها سلطة حكم من قبيل أعمال السيادة، والأعمال التي تقوم بها بو صفها سلطة إدارية أعمال إدارية.[٨] ومن خلال هذا الفصل سوف أتناول مبحثين ، المبحث الأول يتناول نشأة وتطبيق أعمال السيادة في التشريع الكويتي ، والمبحث الثاني يتناول معيار التمييز بين أعمال السيادة في التشريع الكويتي والتشريع الأردني .

[٨] د. عبد الفتاح حسن(**قضاء الإلغاء**) دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٨٢م، ص ٥٧

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المبحث الأول
نشأة وتطبيق نظرية أعمال السيادة في التشريع الكويتي والتشريع الأردني

يتفق المشـــرعان الكويتي والأردني على مخالفة نظرية أعمال الســـيادة لمبدأ المشـــروعية وســـيادة القانون وذلك لأن أعمال الســـيادة تشـــكل خروجا على مبدأ المشـروعية والذي يقر بأنه لا جريمة ولا عقاب مع غياب النص التشـريعي، حيث أن هذه النظرية تمثل نقطة سـوداء - أن صـح التعبير - في جبين المشـروعية، وهي كما يرون تمثل اعتداء على حقوق الأفراد وحرياتهم باعتبارها مانعاً من موانع التقاضـي، بل واعتداء على السـلطة القضـائية، وذلك بحجب اختصـاصـها عن المنازعات التي تثار في شـأن أعمال السـيادة ، كما أنها تخالف النصـوص الدسـتورية التي تقضـي بصيانة وكفالة حق التقاضي للناس كافة .

وذلك من منطلق أن الحق في التقاضـــي هو أســـاس إنفاذ ســـيادة القانون في الدولة، وهو محور نظامها القانوني وأساس مشروعيتها، ذلك بأن ممارستها لسلطتها لم تعد امتيازاً شـخصـيا لها ولكنها ممارسـة نيابة عن الجماعة ولصـالحها، مقيدة في ذلك بقواعد قانونية تعلوها وتعصـمها من جموحها لضـمان ردها على أعقابها إن هي جاوزتها متخطية حدودها.[٩]

وإذا كان الدستور قد أقام من حصانة القضاء واستقلاله، ضمانتين أساسيتين لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم، فقد أضـــحى هذا الحق مكفولا بنص صـــريح في الدستور، كي لا تنعزل حقوق الأفراد وحرياتهم عن وسائل حمايتها، بل تكون معززة بها، وتقارنها، لضمان فعاليتها.[١٠]

ومن هذا المنطلق تأتي أهمية الرقابة على أعمال السـلطة التنفيذية للتفريق بين الأعمال التي تقوم بها بصـفتها سـلطة حكم عن الأعمال التي تقوم بها بصـفتها سـلطة إدارة حتى لا يقع الخلط بين هذه الأعمال ومن ثم يصـــعب على الأفراد ممارســـة

---

[٩] د. عبد الله حباب الرشـــيدي(**تطور القضـــاء الإداري في دولة الكويت، دراســـة مقارنة، نحو ميلا مجلس الدولة)** مطبوعات جامعة الكويت، الطبعة الأولى، ٢٠١٢م، ص٨٤٩.

[١٠] د. عبد الله حباب الرشيدي، المرجع السابق ، ص٨٤٩.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

حرياتهم وحقوقهم السياسية والمدنية التي قد تؤثر عليها الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية .

ولقد اهتم المشرع الدستوري في الكويت بالسلطة القضائية وبحق التقاضي اهتماما بالغاً، وأفرد الفصل الخامس من الباب الرابع لتنظيم السلطة القضائية ، حيث نص الدستور في المادة(٥٠) منه على أنه" يقوم نظام الحكم على أساس مبدأ الفصل بين السلطات مع تعاونها وفقا لأحكام الدستور، ولا يجوز لأي سلطة منها النزول عن كل أو بعض اختصاصاتها المنصوص عليها في هذا الدستور".

فهذه المواد حددت اختصاصات كل سلطة من السلطات الثلاثة وحرمت نزول أي سلطة منها عن كل أو بعض اختصاصاتها لسلطة أخرى.

ويرى الباحث أن المشرع الكويتي ومن خلال النصوص الدستورية الخاصة بتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات أراد أن لا يكون لهذه النظرية أساس في التعسف في استغلال السلطة من جانب القائمين على السلطة التنفيذية والتذرع كثيراً بتطبيقات نظرية أعمال السيادة وذلك لأن هذه النظرية وبحق تمثل اعتداء على اختصاصات السلطة القضائية وربما السلطة التشريعية .

فإن أي مجتمع سياسي لا يمكن تصوره بغير سلطة تنظيميه، تضع القواعد له، وفي الماضي كان الحكام يتجسدون السلطة السياسية، ويمارسونها على أنها حق شخصي اكتسبوه بفضل صفاتهم الشخصية ومواهبهم الذاتية، ومن ثم فلم تكن الأزمنة القديمة تميز بين الحاكم والسلطة، أي بين الرئيس الذي يباشر أمور الجماعة، وبين حق الحكم، بل كانت تدمج السلطة في شخص الحاكم، وتعدها امتياز خاصا له، لكن هذا الخلط لم يستمر طويلا، فقد تم في العصور الحديثة الفصل بين السلطة السياسية والحكام الذين يمارسونها، وتم إسناد السلطة إلى شخص آخر له طابع الدوام وهو الدولة وأصبح الحكام مجرد عمال فرضيين ومؤقتين لممارسة السلطة وبذلك تحددت أركان الدولة فأصبحت تتكون من الشعب والإقليم والسلطة العامة.[١١]

[١١] د. عبد الله حباب الرشيدي، المرجع السابق ، ص٨٥٣، ٨٥٥، ٨٥٦.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ويرى الباحث أن ما تم من تطور في العصر الحديث يشكل نقلة نوعية هامة في العلاقة بين السلطة والدولة ، فالدولة تفوق السلطة وهي التي تمنح السلطة للموظفين يؤدونها على خير وجه وإذا حدث تعسف أو تجاوز للصلاحيات أو السلطات وجب على الدولة أن تقوم بمحاسبتهم وتلقي عليهم المسئولية عن تبعية الأعمال التي قاموا بها وهذا في حد ذاته يدخل في نطاق مبدأ المشروعية . وعلى ذلك فأعمال السيادة تشكل تجاوزا لما تم ذكره في العلاقة بين الدولة والسلطة .

وسنحلل هذا المبحث في مطلبين ، المطلب الأول يعالج تطور تطبيق أعمال السيادة في الكويت والأردن ، والمطلب الثاني يتناول معيار التمييز بين أعمال السيادة في التشريع الكويتي والتشريع الأردني .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المطلب الأول
تطور تطبيق أعمال السيادة في الكويت والأردن

إذ كانت القاعدة العامة في كل من التشـــريع الكويتي والأردني هي خضـــوع جميع أعمال السلطة التنفيذية لرقابة القضاء، الذي يمكنه أن يقرر مسئولية الدولة عن الأضـرار المترتبة عليها، فإن القضـاء الفرنسـي والمشـرع الكويتي ومن ثم القضـاء الأردني قد أخرجا أعمال السيادة من مجال هذه الرقابة مما يعتبر استثناء خطيراً من هذه القاعدة العامة، وهو استثناء يتعارض مع النظم الديمقراطية، إذ أن مقتضـاه عدم خضوع جهة الإدارة وهو بصدد ممارستها لجزء من وظيفتها للرقابة القضائية، سواء بتقرير التعويض عن آثار تصـــرفاتها الضـــارة بالأفراد أم بإلغائها إذ كانت مخالفة للقانون، مما يحرم الأفراد من أهم ضمانة فعالة لحماية حقوقهم وحرياتهم التي تمسها هذه الأعمال.[١٢]

وتجد نظرية أعمال السيادة سندها التشريعي بالكويت في المادة (٢) من قانون تنظيم القضـاء رقم (٢٣) لسـنة ١٩٩٠م ، التي تنص على أنه" ليس للمحاكم أن تنظر في أعمال السـيادة"، وجاء في المذكرة الإيضـاحية للقانون رقم (٢٣) لسـنة ١٩٩٠م حيث أن هذه المادة تؤكد" خروج أعمال السـيادة عن ولاية القضـاء عموماً لاتصـالها بسيادة الدولة، وهو مبدأ استقر في الفقه والقضاء منذ أمد بعيد، ومن ثم فليس للقضاء أن ينظر طلباً يمس أعمال السيادة سواء قصد به الإلغاء أو تفسيره أو وقف تنفيذه أو التعويض عنه".

ويلاحظ على هذا النص أن المشرع الكويتي لم يشأ أن يقيد المحاكم بشيء ما في تحديد أعمال السـيادة فلا هو وضـع لها تعريفها ولا وضـع بياناً بحصـر أعمال بذاتها، وبذلك ترك للمحاكم بحث كل حالة تعرض عليها وتقرير ما إذا كانت تنطوي على عمل من أعمال السيادة أو لا تنطوي على ذلك.

ولما أنشـئ القضـاء الإداري استبعد المشـرع في المادة (١) من قانون إنشـاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية رقم (٢٠) لســنة ١٩٨١ المعدل

١٢ د. عبد الله حباب الرشيدي، نفس المرجع ، ص ٨٥٨.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

بالقانون رقم (٦١) لسنة ١٩٨٢ في البند الخامس منها، استبعد من الاختصاص العام المقرر للدائرة الإدارية ومن نطاق القرارات الإدارية النهائية التي يجوز طلب إلغائها أو التعويض عنها" القرارات الصادرة في شأن مسائل الجنسية وإقامة وإبعاد غير الكويتيين وتراخيص إصدار الصحف والمجلات ودور العبادة". [١٣]

ومن خلال ذلك يرى الباحث أن المشرع الكويتي وطبقا للقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٨٢ في البند الخامس منها حيث استبعد من الاختصاص العام المقرر للدائرة الإدارية ومن نطاق القرارات الإدارية النهائية التي يجوز طلب إلغائها أو التعويض عنها : " مسائل الجنسية وإقامة وأبعاد غير الكويتيين وتراخيص إصدار الصحف والمجلات ودور العبادة " من الرقابة القضائية الإدارية ، ونرى أن المشرع خلط بين بعض الأعمال المتعلقة بالتعامل مع الأجانب ومسائل الجنسية وهذا حق سيادي للدولة ، وكذلك التراخيص بإصدار الصحف والمجلات ودور العبادة ، وهذا يدخل في نطاق الأعمال الإدارية الداخلية ، وكنا نفضل إخراج إصدار التراخيص الخاصة بالصحف والمجلات ودور العبادة لأن فيها تقييد للحريات العامة مثل حرية الرأي والتعبير وحرية العقيدة والتعبد .

ولقد مارست السلطة التنفيذية العديد من الأعمال التي تندرج تحت أعمال السيادة ومن أهم هذه الأعمال حكم الدائرة الإدارية في الكويت في قضية إغلاق سوق الكويت للأوراق المالية وكذلك القرارات الصادرة في شأن الجنسية وإقامة وإبعاد الأجانب وتراخيص الصحف والمجلات ودور العبادة ، وأيضا طرد السفير الدنماركي من الكويت .

كان بداية النص على إمكانية النظر في أعمال السيادة عندما جاء قانون تشكيل المحاكم النظامية لسنة ١٩٥٢ الذي لم يتناول النظر في أعمال السيادة سواء بالإيجاب أو بالسلب ، أي لم يمنح الاختصاص بالنظر بها أو يجعل الرقابة القضائية منعدمة على مثل هذه الأعمال ، وتلافي لهذه السلبية فقد أصدرت محكمة العدل العليا في

[١٣] المستشار الدكتور، خالد عبد الحميد(**أعمال السيادة والقضاء الإداري، مجلة معهد القضاء)** مجلة دورية قانونية تصدر عن معهد الكويت للدراسات القضائية والقانونية، السنة التاسعة، العدد الثامن عشر، ذو الحجة ١٤٣٠هـ ديسمبر ٢٠٠٩م، ص٨٣.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

حكمها الصـــادر في نفس الســـنة حكمها والذي جاء فيه : ما يلي : " إن الأعمال التي تصدر عن السلطة التنفيذية هي نوعين : أعمال إدارية وأعمال سياسية ، فما كان منها من النوع الأول فهو خاضع لرقابة هذه المحكمة عملا بالبند الثالث من المادة العاشرة ، من قانون تشـكيل المحاكم ، وأما ما كان منها من النوع الثاني فلا حق لهذه المحكمة مناقشتها .

ومن خلال هذا المعيار الذي انتهجته محكمة العدل العليا أن صـح التعبير تبين لنا أن المحكمة نفسـها قسـمة أعمال السـلطة التنفيذية إلى قسـمين ، قسـم صـادر عن السلطة التنفيذية بحسب طبيعة عملها الإداري ، وهذا خاضع للمحكمة يمكن للمحكمة أن تقضـي فيها بالإلغاء أو التعويض عن الضـرر الناتج عن هذه الأعمال ، أو إقراره إذا كان هذه الأعمال صادرة بناء على قرارات إدارية سليمة وغير معيبة .

والقســم الثاني وهو ما يندرج تحت أعمال الســيادة وفي هذا الشــأن انتهجت المحكمة نهجا يماثل النهج الكويتي في عدم أحقية المحكمة مناقشتها ، ويفضل الباحث هذا النهج الذي انتهجته محكمة العدل العليا بالقول : عدم المناقشــة ، وليس عدم النظر فيها ، لأن عدم المناقشة يجعل إمكانية النظر فيها وبعد ذلك تقر المحكمة بالاختصاص ومن ثم المناقشــة لهذه الأعمال ، أو عدم الاختصــاص ومن ثم عدم المناقشــة إذا كانت تندرج هذه الأعمال ضمن أعمال السيادة .

ومن هذا المنطلق فإنه من الجدير بالاهتمام بيان ماهية الأعمال الإدارية الصــادرة من الســلطة التنفيذية حتى يمكن التعرف أكثر على نهج محكمة العدل العليا في هذا الشــأن : ـــــ حيث عرفها فقهاء القانون الإداري بأنها: الإجراءات المتعلقة بتطبيق القوانين العامة في البلاد ومراعاة علاقة الأفراد بالدوائر الحكومية ، أما الأعمال الحكومية السياسية فهي المتعلقة بتنفيذ القوانين الأساسية الدستورية وحركة الســلطات الأخرى ، روابط الحكومة بالمجالس النيابية ، وكذلك روابط الدولة مع الدول الأجنبية ، ويتضح من هذا الأعمال التي تقوم بها الحكومة والمتعلقة بكيفية تنفيذ مواد الاتفاقيات والمعاهدات بين الدول تعد من الأعمال الســياســية التي لها مســاس بالسيادة العامة للدولة، وهذه الأعمال تخرج من رقابة السلطة القضائية .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ولقد أضـاف المشـرع الأردني لهذا النهج ، نهجا جديدا أن صـح التعبير حيث نص على ذكر أعمال السيادة ، حيث نص على خروجها من رقابة القضاء حيث جاء في القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٦٣م النص على خروج أعمال السيادة من رقابة القضاء ليندرج هذا القانون ضـمن قانون تشـكيل المحاكم النظامية لسـنة ١٩٥٢ حيث جاء في هذا البند أن : لا تقبل الطلبات المقدمة للطعن في القرارات المتعلقة بعمل من أعمال السـيادة ، كما أكد المشـرع على هذا النص في المادة التاسـعة من قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم ١١ لسنة ١٩٨٩ م .

ومن خلال هذا البند الجديد وبمقارنته بما جاء في قانون تنظيم المحاكم لسـنة ١٩٥٣ يتبين لنا أن المشرع انتهج التشديد في عدم رقابة القضاء على أعمال السلطة التنفيذية التي تندرج ضمن أعمال السيادة ، حيث أنه ذكر في هذا البند لا تقبل بدلا من عبارة لا تناقش ، إذ أن عدم القبول من وجهة نظرنا يشكل تشديدا من جانب المشرع الأردني في عدم النظر في الأعمال التي تندرج ضمن أعمال السيادة.[١٤]

ويرى الباحث أن عبارة لا تختص تسمح بوجود هذه الأعمال وما شابهها أمام المحكمة ثم تحكم المحكمة بعدم الاختصـاص ، أما كلمة لا تقبل ، فيعني عدم طرح هذه الأعمال وما شـابهها أمام المحكمة وهذا يقلل فرصـة أن يكون القضـاء معيارا للفصـل بين أعمال السـيادة التي تحكم المحكمة بعدم اختصـاصـها وأعمال الإدارة العادية التي تختص الإدارة بالحكم فيها وإلغائها .

[١٤] د .محمد وليد العبادي **(الوجيز في القضاء الإداري ، دراسة قضائية تحليلية مقارنة)** دار المسار ، الأردن ، ٢٠٠٤ ، ص ١٥٥ ،١٥٦.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المطلب الثاني
نشأة أعمال السيادة في التشريع الكويتي والتشريع الأردني

عرفت أعمال السيادة في القوانين الكويتية أول مرة في قانون تنظيم القضاء الصادر بالمرسوم الأميري رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ الصادر في ١٩ ديسمبر ١٩٥٩ حيث نصت المادة الثانية على أنه:" ليس للمحاكم أن تنظر في أعمال السيادة، ولها دونه أن تلغي الأمر الإداري، أو توقف تنفيذه، أو تؤوله ، وأن تفصل في المنازعات المدنية والتجارية التي تقع بين الأفراد والحكومات عدا الحالات التي ينص فيها القانون على غير ذلك".

وذلك بعد أن نصت المادة الأولى على أن" تختص المحاكم بالفصل في جميع المنازعات المتعلقة بالأحوال الشخصية، وبالمسائل المدنية والتجارية، وبالنظر في جميع الجرائم إلا ما استثنى بنص خاص".[١٥]

وقد جاء في المذكرة الإيضاحية للمرسوم ١٩ لسنة ١٩٥٩م عن تعليقها على نص المادة الثانية" ويخرج من ولاية المحكمة جميع أعمال السيادة، وهي الأعمال التي تقوم بها الحكومة مدفوعة باعتبارات تتعلق بالسياسة العليا للدولة، كإعلان الأحكام العرفية والإجراءات التي تتخذ للدفاع عن سلامة البلاد، أما الأوامر الإدارية التي لا تتعلق بأعمال السيادة فهذه تنظر المحاكم المنازعات التي تقوم بشأنها ولكنها لا تستطيع إلغاءها أو وقف تنفيذها أو تأويلها بل كل ما تملكه في شأنها هو أن تحكم بتعويض لمن أصيب بضرر من جراء أمر إداري باطل وأما سائر المنازعات المدنية والتجارية التي تقع بين الأفراد والحكومة كالدعاوي التي تنشأ من المقاولات التي تعقدها الحكومة مع الشركات أو الأفراد فهذه تنظرها المحكمة إلا إذا نص القانون على أن يكون النظر في بعض هذه الدعاوي من اختصاص جهات أخرى كلجان إدارية ذات اختصاص قضائي".

وتكرر النص على أعمال السيادة في المرسوم بقانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٩٠م بشأن قانون تنظيم القضاء، حيث جاء في المادة الأولى تختص المحاكم بالفصل في

[١٥] د. عبد الله حباب الرشيدي، المرجع السابق ، ص ٨٨٣، ٨٨٤.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

جميع المنازعات والجرائم إلا ما استثنى بنص خاص ويبين القانون قواعد اختصاص المحاكم"، ونصت المادة الثانية على أنه:" ليس للمحاكم أن تنظر في أعمال السيادة".[١٦]

كما أكدت المذكرة الإيضاحية للمرسوم بقانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٩٠م ذات القاعدة بقولها:"وتؤكد المادة الثانية خروج أعمال السيادة من ولاية القضاء عموما، لاتصالها بسيادة الدولة، وهو مبدأ مستقر في الفقه والقضاء منذ أمد بعيد..ومن ثم فليس للقضاء أن ينظر طلبا يمس أعمال السيادة، سواء قصد به إلغاء العمل أم تفسيره أم وقف تنفيذه أم التعويض عنه..".[١٧]

ومن ناحية أخرى كما أشارت إلى ذلك ضمنا في المادة الثالثة منه والتي تنص على أنه" مع عدم الإخلال بنص المادة الثانية من قانون وتنظيم القضاء رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩م، لا تقبل الطلبات...".

يضاف لما تقدم أنه بصدور القانون رقم ٢٠٠٦/٣م في شأن المطبوعات والنشر، قد أضاف اختصاصاً جديدا للدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية، بالفصل في القرارات النهائية الصادرة برفض ترخيص الصحف وفقا للإجراءات المنصوص عليها في مرسوم بقانون رقم ١٩٨١/٢٠ والمقامة من ذوي الشأن، بحسبان أن القانون رقم ٢٠٠٦/٣م هو قانون خاص بالنسبة لما ورد به يفيد ويضيف لما ورد بقانون الدائرة الإدارية رقم ١٩٨١/٢٠م.[١٨]

والملاحظ أن المشرع الدستوري الكويتي، في إطار التزامه بمبدأ فصل السلطات وما يقتضيه هذا المبدأ من كفالة التوازن والمساواة بين هذه السلطات، يحرص على ألا تكون مهمة تنظيم العلاقات بينها بين يدي إحداها على وجه الخصوص وإلا تحولت إلى سلطة تحكمية، ومن هنا كان عليه أن يتولى بنفسه مهمة تنظيم هذه العلاقات ووضع ضوابطها في الدستور ذاته، وعليه فإن ممارسة السلطات العامة لهذه العلاقات ينفي عن الأعمال الناشئة عنها صفة العمل التشريعي أو الإداري

[١٦] د. عبد الله حباب الرشيدي، المرجع السابق ، ص ٨٨٣، ٨٨٤.
[١٧] د. عبد الله حباب الرشيدي، المرجع السابق ، ص ٨٨٤، ٨٨٥.
[١٨] د. عبد الله حباب الرشيدي، نفس المرجع ، ص ٨٨٤، ٨٨٥.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

مثلا، وبالتالي لا تخضع لإجراءات الرقابة على الأعمال التشريعية أو الإدارية، وإنما يحكمها ما يحدده الدستور ذاته من إجراءات في هذا الصدد بوصفها من الأعمال الحكومية.

والنظر إلى الطابع السياسي الذي يغلب على هذه الأعمال فالملاحظ أن المشرع الدستوري يرجح أسلوب الرقابة السياسية عليها، بديلا عن الرقابة القضائية، لتكون الاعتبارات السياسية المحيطة بها تحت نظر الجهة التي اختصها المشرع الدستوري بالرقابة عليها.[١٩]

ويرى الباحث أن المشرع الكويتي وفي تطبيقه لنظرية أعمال السيادة راعى مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث وذلك حتى لا تكون هذه النظرية أداة للتذرع بسيادة الدولة والأعمال السيادية الصادرة عن السلطة التنفيذية في مواجهة السلطات الأخرى ولكنه أقتضى تطبيق هذه النظرية لإخراج أعمال السيادة عن مراقبة السلطة القضائية لتحقيق الأمن الداخلي والخارجي وهذا ما نحى إليه من قبل المشرع الفرنسي كما سلف الذكر .

أما نشأتها في التشريع الأردني فيمكن القول أن الدستور منح السلطة التنفيذية سلطة إصدار قوانين مؤقتة، وذلك شريطة توافر ضوابط وقيود معينة من أهمها تحقق شرط الضرورة، ويتمثل وجه الخطورة في هذا المقام بصفة أساسية في إتاحة سلطة تقديرية للسلطة التنفيذية في شأن تحقق شرط الضرورة، وما يثيره ذلك من احتمالات المساس بمبدأ المشروعية، وإهدار الحقوق والحريات العامة.

وفي هذا السياق، تتجلى أهمية الوقوف على نطاق الرقابة القضائية وفاعليتها على مشروعية القوانين، وفقاً للتطور الذي مر به القضاء في الأردن، وطبقاً للدور الذي مارسته محكمة العدل العليا.[٢٠]

وقد جاء في القانون رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤ فقرة (هـ)نص يشير إلى عدم اختصاص المحكمة الإدارية بالنظر في الطلبات والطعون المتعلقة بأعمال السيادة.

---

[١٩] د. محمود سامي جمال الدين(**القضاء الإداري في دولة الكويت، المنازعات الدعاوي الإدارية ولاية القضاء الإداري)** مطبوعات الجامعة، الكويت، الطبعة الأولى، ١٩٩٨م، ص١٢٤، ١٢٥.

[٢٠] فيصل شطناوي (**الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن)** مجلة المنارة ، المجلد ١٣ ، العدد ٢٠٠٧ ، ص ص ٣٤٩-٣٦٠.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وعند استقراء هذه الفقرة نرى أن القضاء الإداري العادي لا يختص بالنظر في أعمال السيادة ، وذلك بنص القانون ، حيث تخرج أعمال السيادة من دائرة اختصاص المحكمة الإدارية العليا الأردنية ، وهو استثناء كما جاء في نص هذه المادة من القاعدة التي تبرز اختصاصات القضاء الإداري بالنظر في الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية بما في ذلك الطعون في نتائج انتخابات مجالس هيئات وغرف الصناعة والتجارة والنقابات والجمعيات والنوادي المسجلة في المملكة وفي الطعون الانتخابية التي تجرى وفق القوانين والأنظمة المعمول بها ما لم يرد نص في قانون آخر على إعطاء هذا الاختصاص لمحكمة أخرى .... الخ.

وبهذه العناية الخاصة بالنظر في مشروعية القوانين يتبين للباحث أن المشرع الأردني أعطى صلاحيات واسعة للنظر في مشروعية القوانين من خلال النظر في دستوريتها ، وكذلك النظر في مدى مخالفة أو توافق هذه القوانين مع نصوص الدستور ، وبذلك نرى أن محكمة العدل العليا جاءت وطبقا لهذا القانون مختصة بالنظر في دستورية القوانين وكذلك مختصة بالنظر في الدعاوى الإدارية التي تتناول المشروعية الإدارية ، وأيضا مختصة بالنظر في البحث في قضايا التعويض دون النظر في البحث في أعمال السيادة.[٢١]

ويرى الباحث أنه كان يجب على المحكمة أن تقوم بإلغاء القوانين التي قضت فيها بعدم الدستورية ، فإذا كان هناك قانون معيب ومخالف للدستور فليس هناك مصلحة في وجودة حتى ولو بقي معطلا فالأفضل إلغاءه بدلا من بقاءه معطلا لأن تعطيله يجعله في حكم القرار الميت .[٢٢]

ويرى الباحث أن دولة الكويت كانت أكثر دقة في الإشارة إلى أن أعمال السيادة هي تلك الأعمال التي تباشرها الدولة باعتبارها سلطة حكومية وليس سلطة إدارية و هذا بدوره يجعل جميع أعمال السلطة التنفيذية الإدارية قابلة للمراقبة القضائية ولا تخضع لأعمال السيادة، أما القرارات الصادرة من السلطة التنفيذية

[٢١] فيصل شطناوي ، نفس المرجع ، ص ص ٣٤٩-٣٦٠ .
[٢٢] فيصل شطناوي ، نفس المرجع ، ص ص ٣٤٩-٣٦٠ .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

باعتبارها دولة فهي تدخل في أعمال السيادة ونعتقد أن هذه القرارات تكتسب صفة العمومية لأنها غالبا ما تكون ناشئة من حالة الضرورة وهذه الحالة هي ما أشارات إليها الأردن في تشريعات من اعتبار الأعمال الناشئة من حالة الضرورة أعمال سيادة .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المبحث الثاني
معيار التمييز بين أعمال السيادة في التشريع الكويتي والتشريع الأردني

على الرغم من الاتفاق على وجود نظرية أعمال السيادة كحقيقة قائمة في التشريع الأردني والكويتي، فإن الفقه قد اختلف في تحديدها، وإيضاح معيار تمييزها عن الأعمال الأخرى للسلطة التنفيذية، مما أدى إلى تعدد هذه المعايير وتنوعها.

ولا يخفي ما يمثله أهمية البحث عن معيار التفرقة بين أعمال الإدارة التي تسأل عنها أمام القضاء سواء بطريق الإلغاء أو التعويض وتلك التي تدخل في إطار أعمال السيادة ومن ثم تخرج من نطاق هذه الرقابة القضائية ولا شك أنه كلما كان معيار التفرقة مؤديا إلى التضييق من أعمال السيادة ازدادت الرقابة القضائية واتسعت الضمانات الممنوحة للأفراد.[٢٣]

وفي هذا المبحث سوف أتناول مطبين ، المطلب الأول يتضمن معيار الباعث السياسي ، والمطلب الثاني يتناول معيار طبيعة العمل .

[٢٣] د. عبد الله حباب الرشيدي، المرجع السابق ، ص ٨٥٩، ٦٨٠.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المطلب الأول
معيار الباعث السياسي

هو من أقدم المعايير التي أخذ بها مجلس الدولة الفرنسي، وهو يضفي صفة السيادة على (كل عمل يصدر من السلطة التنفيذية، ويكون الغرض منه حماية الجماعة في ذاتها أو مجسدة في الحكومة، ضد أعدائها في الداخل أو الخارج، سواء أكانوا ظاهرين أو مختفين، في الحاضر أو في المستقبل.[٢٤]

ويعد هذا المعيار أول المعايير وأقدمها، التي أخذ بها مجلس الدولة الفرنسي للتمييز بين أعمال السيادة والأعمال الإدارية.

ومقتضى هذا المعيار أن العمل الصادر من السلطة التنفيذية يعد من أعمال السيادة وبالتالي لا يخضع للرقابة القضائية، إذا كان الباعث الذي دفع الحكومة إلى إصداره باعثا سياسيا، أما إذا كان الباعث على العمل غير سياسي أصبح العمل من الأعمال الإدارية التي تخضع لرقابة القضاء.[٢٥]

ولقد عيب على هذا المعيار مرونته وعدم تحديده؛ إذ يوسع من نطاق أعمال السيادة إلى حد بعيد، ويتيح بذلك للسلطة التنفيذية الفرصة للتخلص من رقابة القضاء بأيسر السبل، ومن أقصر الطرق، وذلك بمجرد الإدعاء بأن الباعث لها على العمل أو الإجراء كان سياسيا.

و هذا الاتجاه من شأنه إهدار الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، وجعل القضاء خاضعا لأهواء ونزوات السلطة التنفيذية التي تتغير لاختلاف الظروف والعهود السياسية.

وأمام هذه العيوب التي تكف عن معيار الباعث السياسي، عدل مجلس الدولة عنه في نهاية القرن التاسع عشر، واتبع معيار جديدا ساير فيها محكمة التنازع، الفرصة للتخلص من رقابة القضاء بأيسر السبل، ومن أقصر الطرق، وذلك بمجرد الإدعاء بأن الباعث لها على العمل أو الإجراء كان سياسيا.[٢٦]

---

[٢٤] د. حمدي ياسين عكاشة(**موسوعة القرار الإداري، في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول)** دار الفجر، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٠م، ص١٦٣.

[٢٥] د. رمزي طه الشاعر، المرجع السابق ، ص٢٨٠، ٢٨١.

[٢٦] د. عبد الله حباب الرشيدي، المرجع السابق ، ص٨٦٠، ٨٦١.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وواضـــح أن هذا المعيار لا يضـــع حدا لهذه الطائفة من الأعمال، وإنما يكل تحديدها للهيئة التنفيذية ذاتها، وقد كان مجلس الدولة الفرنسي مضطرا إلى ذلك، لأنه ما كان يســـتطيع مجابهة إدارة في غاية القوة، ولذلك فما كاد الوعي القومي يكتمل، وما كادت الأوضاع السياسية تستقر، حتى هجره مجلس الدولة.[٢٧]

ولكن ظهر أن هذا المعيار لا يحصـــر أعمال الســـيادة بحســـب موضـــوعها أو نوعها بل يترك الأمر للباعث بالنســـبة للعمل الواحد، فيتغير وصـــف هذا العمل تبعا للباعث عليه وهو مرن وغامض للغاية.

فضـــلا عمالا يخفي من خطره إذ يســـهل للدولة ســـبيل التنصـــل من مســـئوليتها بادعاء أن الباعث لها على العمل ســـياســـي، ولوحظ كذلك أن الأعمال الصـــادرة عن باعث ســـياســـي هي لذلك بالذات أحق الأعمال برقابة القاضـــي المحايد لأنها أقرب أعمال الدولة إلى الانحراف وإلى التأثر بالدوافع الحزبية والسياسية.[٢٨]

ويلاحظ البعض أن هذا المعيار قد يؤدي أحيانا إلى نتائج شـــاذة وغريبة إذ يصـــبح الاعتراف بالانحراف بالســـلطة في قرارات إدارية عادية ســـببا لإعفائها من الرقابة القضائية.[٢٩]

المطلب الثاني
معيار طبيعة العمل

اتجه الفقه والقضـــاء إلى البحث عن معيار آخر يمكن أن يحد من أعمال الســـيادة، واتجها إلى الأخذ بمعيار موضـــوعي يســـتند إلى طبيعة العمل الصـــادر من الســـلطة التنفيذية، بصـــرف النظر عن الباعث عليه، وعلى ذلك لا يصـــبح العمل في ظرف ما عمل سيادة، وفي ظرف آخر عملا إداريا، بل تكون له صـفة واحدة، فيكون إما عملا حكوميا، وإما عملا إداريا.[٣٠]

---

[٢٧] د. حمدي ياسين عكاشة، المرجع السابق ، ص١٦٣.
[٢٨] د. عثمان خليل(**مجلس الدولة، دراسة مقارنة**) مطبعة مصر، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٥٦م، ص ١٤٢.
[٢٩] د. سليمان الطماوي(**النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة**) دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠١٢م، ص١٣٥.
[٣٠] د. عبد الله حباب الرشيدي، المرجع السابق ، ص٨٦٢، ٨٦٣.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

غير أن الرأي لم يتفق على معيار موضوعي محددة للتمييز بين أعمال السيادة والأعمال الإدارية، وبمعنى آخر لتحديد ما يعتبر وظيفة حكومية للسلطة التنفيذية وما يعتبر وظيفة إدارية لها.[٣١]

ومؤداه أن العبرة بطبيعة العمل ذاته أو موضوعه، بصرف النظر عن الباعث عليه، وقد تشعبت في هذا المجال المحاولات:

فيرى البعض أن العمل يعتبر من أعمال السيادة إذا كان تنفيذا لنص دستوري، ويعتبر من أعمال الإدارة العادية إذا كان تنفيذا للقوانين العادية واللوائح.

ويرى البعض الآخر أن عمل السيادة هو العمل الصادر عن السلطة التنفيذية بوصفها (حكومة) ويكون عملا إداريا عاديا، إذا كان صادرا منها باعتبارها(إدارة).[٣٢]

غير أن الرأي لم يتفق على معيار موضوعي محدد للتمييز بين السيادة والأعمال الإدارية، وبمعنى آخر لتحديد ما يعد وظيفة حكومية للسلطة التنفيذية، وما يعد وظيفة إدارية لها:

أ) فلقد اعتمد البعض على نوع القاعدة التي تستند إليها السلطة التنفيذية في تصرفها، فالأعمال التي تأتيها هذه السلطة تنفيذا لنص دستوري تعد من أعمال السيادة، أما الأعمال التي تقوم بها استنادا إلى القوانين العادية واللوائح فتعد أعمالا إدارية.

ولقد وجه النقد إلى هذا الرأي بأنه رأي تحكمي، كما أنه يجعل من النصوص الدستورية أداة في يد السلطة التنفيذية للتهرب من رقابة القضاء، مع أن الهدف من الدستور أن يكون معقلا لحقوق الأفراد، وحصنا حصينا لحرياتهم، وفضلا عن أنه لا يتفق مع ما ذهب إليه القضاء فعلا بالنسبة لتحديد تنفيذ نص دستوري يدخل في أعمال الإدارة، بينما يعد تنفيذ نص قانوني عاد ضمن أعمال السيادة.

---

[٣١] د. رمزي طه الشاعر، المرجع السابق ، ص٢٨٢.
[٣٢] د. حمدي ياسين عكاشة، المرجع السابق ، ص١٦٣.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ب) واعتمد فريق آخر على نوع العمل الصادر من السلطة التنفيذية، وبمعنى آخر على التمييز بين الحكم والإدارة، قد يكون العمل صادرا من السلطة التنفيذية بوصفها حكومة فيعد من أعمال السيادة، وقد يكون صادرا منها بوصفها إدارة فيعد عملا إداريا عاديا.[٣٣]

ولقد عيب على هذا الاتجاه بأنه هو الآخر تحكمي، لا يتميز بالوضوح، إذ يصعب الفصل بين الأعمال التي تدخل في وظيفة الحكم، وتلك التي تتضمنها وظيفة الإدارة، ويرجع ذلك إلى أن العملين يصدران عن سلطة واحدة هي السلطة التنفيذية، كما أن طبيعتها القانونية متماثلة.

ومن الملاحظ أن القضاء الكويتي قد استندا إلى هذا المعيار منذ أحكامه الأولى، حيث جرى قضائه على أن المقصود بأعمال السيادة هي تلك التي تصدر من الحكومة باعتبارها سلطة حكم لا سلطة إدارة فتباشرها بمقتضى هذه السلطة العليا لتنظيم علاقاتها بالسلطة العامة الأخرى داخلية كانت أو خارجية إذ تتخذها اضطرارا للمحافظة على كيان الدولة في الداخل أو عن سيادتها في الخارج، وهي بطبيعتها أعمال إدارية ولكنها تخرج عن ولاية المحاكم، وقد ترك المشرع بما نص عليه في تلك المادة أمر تحديدها للقضاء اكتفاء بإعلان وجودها، ذلك أن ما يعتبر عملا إداريا عاديا قد يرقى في ظروف وملابسات سياسية في دولة ما إلى مرتبة أعمال السيادة كما أن ما يعتبر عملا من أعمال السيادة قد يهبط في ظروف أخرى إلى مستوى الأعمال الإدارية.

وعلى الرغم من هذه الأحكام، وما تدل عليه من اتجاه القضاء نحو المعيار الموضوعي، فإنه يصعب التسليم به كمعيار لوضع الحد الفاصل بين أعمال السيادة وغيرها من أعمال الإدارة، نظرا لعدم وضوحه وما يشوبه من غموض.[٣٤]

وقد أخذ القضاء بمعيار موضوعي يرجع فيه إلى طبيعة العمل في ذاته والتمييز بين أعمال السيادة والأعمال الإدارية، فأعمال السيادة لا تنظر إلا إلى تلك

---

[٣٣] د. عبد الله حباب الرشيدي، المرجع السابق ، ص٨٦٢، ٨٦٣.
[٣٤] د. عبد الله حباب الرشيدي، المرجع السابق ، ص٨٦٢، ٨٦٣، ٨٦٤.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الإعمال التي تتصـــل بالســـياســـة العليا للدولة أو بالإجراءات التي تتخذها الحكومة باعتبارها سلطة حكم في حدود وظيفتها السياسية، وبما لها من سلطة عليا للمحافظة على سيادة الدولة وكيانها في الداخل والخارج.

أما الأعمال التي تباشـــرها في حدود ســـلطتها الإدارية وما تقوم به في إطار وظيفتها الإدارية تنفيذا للقوانين فلا يصـدق عليها هذا الوصـف، والقول بغير ذلك من شأنه أن يفضي إلى أن تتحلل الجهة الإدارية من إتباع أحكام القوانين والتزام حدودها وضـوابطها، والتحدي بتحصـين تلك الأعمال من الرقابة القضـائية بما يحجب الأفراد عن المطالبة باقتضاء حقوقهم التي تنظمها القوانين واللوائح.

لكن التفرقة بين ما يتصـــل من أعمال الحكومة بالســـياســـة العليا للدولة أو بالوظيفة الســـياســـية لها وبين ما تقوم به في نطاق وظيفتها الإدارية أمر قد يدق في كثير من الأحوال، لذلك فإن المســـتقر عليه أن المرد في تحديد أعمال الســـيادة يرجع إلى السلطة التقديرية للقضاء وحده لتقرير ما يعتبر كذلك بحسب ظروف كل عمل من تلك الأعمال.[٣٥]

ولقد تعرضت محكمة العدل العليا في أحكامها المختلفة لأعمال السيادة ، حيث :

١- اعتبرت محكمة العدل العليا الأردنية الأعمال المتعلقة بكيفية تنفيذ مواد الاتفاقيات والمعاهدات بين الدول من الأعمال السياسية أو التي لها اتصال بالسياسة العامة وهي بالتالي تخرج من رقابة السلطة القضائية .

٢- حاولت المحكمة أن تضـــع معيارا لتمييز أعمال الســـيادة ، حيث اعتبرت الأعمال السياسية التي لها مساس بالسيادة العامة للدولة من أعمال السيادة .

٣- أن محكمة العدل العليا عندما فرقت بين الأعمال الإدارية وعمل السيادة ، لم تتطرق إلى طبيعة العمل ذاته ، وإنما نظرت إلى الصـــفة التي تباشـــر به الســـلطة التنفيذية هذا العمل الذي يعتبر عمل ســـيادي هدفت الســـلطة التنفيذية تحقيق مصـــلحة

[٣٥] المستشار الدكتور، خالد عبد الحميد، المرجع السابق ، ص٨٣.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الجماعة السياسية والإشراف على علاقتها بالدول الأجنبية والمحافظة على أمنها الداخلي واحترام دستورها .

٤- وفي الحكم المتعلق بإلغاء عطاء الشركة الإيرانية ، اعتبرت المحكمة رفضها للطعن وقرار إلغاء عطاء الشركة إنما هو يتعلق بجوهر السياسة العليا للدولة ، بمعنى أن الدولة كانت تهدف من وراء إلغاء عطاء الشركة الإيرانية هدف سياسي وهو أن موقفها خلال الحرب العراقية الإيرانية مؤيدة للعراق .[٣٦]

٥- وأخيرا استنتجنا أن المحكمة اعتنقت معيار الباعث السياسي ، للتمييز بين العمل الإداري وعمل السيادة ، وهذا المعيار يبرر كافة صور تسلط الإدارة واختفائها ورائه فيما تتخذه من أعمال غير مبررة .

ويرى الباحث أن المشرع الأردني وفي اشتراطه لتحقق شرط الضرورة لوجود أعمال السيادة واعتبار حالة الضرورة معيار لوجود هذه الأعمال له الكثير من الآثار والنتائج الخطرة بالنسبة لأعمال السلطة التشريعية فظرف الضرورة ظرف مطاط ويمكن القياس عليه في الكثير من الأحوال التي تراها السلطة التنفيذية ضرورية ، وهي قد لا تكون كذلك ، أما معيار أن تكون هذه الأعمال ــ أعمال السيادة ــ نشأت بسبب ضرورة سياسية وهذا ما ذهب إليه التشريع الكويتي فهذا مقبول ، وذلك لأن الأغلب الأعم من الأعمال السياسية ليس موجه إلى الأفراد وإنما موجه إلى الدول حسب ما نعتقد ، وأن كنا لا نستطيع تعميم هذا الرأي لأن دولة الكويت قامت بتقييم حرية الصحافة والرأي والتعبير طبقا لقانون المطبوعات القديم والحديث على حد سواء تحت ذرائع سياسية وهي لا تدخل في أعمال الضرورة أو أعمال السيادة ، كذلك فإن التشريع الكويتي يعتبر أن الأعمال الصادرة من السلطة التنفيذية باعتبارها سلطة حكم لا سلطة إدارة هي التي تدخل ضمن أعمال السيادة وفي الحقيقة يصعب التمييز بين الأعمال التي تقوم بها السلطة التنفيذية باعتبارها سلطة حكم وكذلك الأعمال التي تقوم بها السلطة التنفيذية باعتبارها سلطة إدارة .

[٣٦] د . محمد وليد العبادي ، المرجع السابق ، ص ١٥٨، ١٥٩.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

لذلك فهذه المعايير تعطي مجالا أوســـع للســـلطة التنفيذية في كلا من الأردن والكويت لوضع بعض الأعمال تحت أعمال السيادة وهذا يزيد من حجم أعمال السيادة ومن ثم يؤثر بشكل كبير على الحريات والحقوق العامة في المجتمع .

ويرى الباحث بأهمية تطبيق معيار طبيعة العمل لأن من خلاله يمكن التمييز بين أعمال الإدارة العادية الصادرة من السلطة التنفيذية وبين أعمال السيادة الصادرة من الســلطة التنفيذية ، فطبيعة العمل تختص بها المحكمة إذ تســتطيع المحكمة تطبيق هذا المعيار فما كان من أعمال ســـيادة حســـب طبيعة عمله تحكم المحكمة بعدم الاختصاص ، وإذا كان العمل يندرج تحت الأعمال العادية الإدارية الصادرة من جهة الإدارة تحكم المحكمة بالقضاء فيها .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفصل الثاني
طبيعة أعمال السيادة في القانون الكويتي والقانون الأردني

يمكن القول أن أعمال السيادة هي طائفة من القرارات الإدارية التي لا تخضع لرقابة الإلغاء وبالتالي فهذه الطائفة تمثل استثناء حقيقياً على مبدأ المشروعية وقد ظهرت هذه النظرية أول ما ظهرت في فرنسا واتخذ منها مجلس الدولة الفرنسي حلا وسطاً لحل الخلاف بينه وبين السلطة التنفيذية وهو ما يفسر المراحل التي مرت بها هذه النظرية في فرنسا ومصر والكويت فإن المشرع نفسه نص صراحة على هذه الأعمال وجعلها بمنأى عن الرقابة القضائية .

ولقد اختلفت طبيعة القضاء الإداري في دولة الكويت من المرحلة السابقة على إنشاء الدائرة الإدارية عن المرحلة اللاحقة عليها ، حيث في المرحلة السابقة كانت تقريبا كل الاختصاصات في يد السلطة التنفيذية ممثلة في الأمير ، غير أنه مع إنشاء الدائرة الإدارية أصبح للقضاء اختصاصاته ومن ثم تم التفريق بين أعمال السيادة والأعمال القضائية والإدارية التي تمارسها السلطة التنفيذية .

ولقد حاول التشريع الأردني والتشريع الكويتي بيان طبيعة أعمال السيادة لتمييزها عن غيرها من الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية وبيان مدى الرقابة القضائية عليها .

و سأتناول في هذا الفصل مبحثين، المبحث الأول يتناول طبيعة أعمال السيادة في القانون الكويتي ، والمبحث الثاني يتناول طبيعة أعمال السيادة في القانون الأردني .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المبحث الأول
طبيعة أعمال السيادة في القانون الكويتي

إزاء العيوب التي شابت معيار الباعث السياسي والمعيار الموضوعي، انتهى الفقه إلى ضرورة ترك أعمال السيادة إلى القضاء ذاته، فأعمال السيادة لا يجمعها معيار واحد وإنما يحددها القضاء ويجمعها الفقه في قائمة بعد استعراض الأحكام القضائية.

ولم تبق القائمة القضائية التي استخدمها الفقه على حالها، بل إن الموضوعات الواردة ضمنها قد أخذت تتكمش بمرور الزمن، ومع رغبة القضاء في مد رقابته على أكبر قدر من الأعمال الصادرة من جهة الإدارة.

ولا شك أن هذه الطريقة تعد أفضل الطرق في تحديد أعمال السيادة لأن القضاء يعطي العمل صفة أعمال السيادة، لاعتبارات خاصة تبرر ذلك، مما يمكنه من تطور قضائه- في تحديده لهذه الأعمال- بما يتفق مع التطور الذي يصاحب المجتمع، والظروف والملابسات التي يمر بها ، وبالرجوع إلى مجموعة الأحكام الصادرة من القضاء الكويتي، يمكن حصر أعمال السيادة في الأعمال المنظمة لعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية، والأعمال المتصلة بشئون الدولة وعلاقاتها الخارجية، وبمعنى آخر الأعمال الدبلوماسية، والأعمال المتعلقة بالحرب، وبعض التدابير الخاصة بسلامة الدولة وأمنها الداخلي.[٣٧]

ومن خلال هذا المبحث سوف أتناول أربعة مطالب ، المطلب الأول يتضمن الأعمال المتعلقة بالعلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ، والمطلب الثاني يتضمن الأعمال المتعلقة بشئون الدولة الخارجية " علاقة الحكومة بالدولة والهيئات الدولية " والمطلب الثالث يتضمن الأعمال المتعلقة بسلامة الدولة وأمنها ، والمطلب الرابع يتضمن القرارات الإدارية المحصنة من الإلغاء .

[٣٧] د. عبد الله حباب الرشيدي، المرجع السابق ، ص٨٦٧.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المطلب الأول
الأعمال المتعلقة بالعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:

وتشمل دعوة الأمير مجلس الأمة سواء لدور انعقاد عادي(م ٨٦ من الدستور) أو لدور انعقاد غير عادي((م ٨٨ من الدستور) وكذلك صدور المرسوم الأميري بفض دور الانعقاد (مادة ٨٩ من الدستور) وقراره الخاص بإحالة مشروع قانون إلى مجلس الأمة(م ١٠٧ من الدستور)، وتأجيل اجتماعه والبرامج الوزاري الذي تتقدم به الحكومة إلى مجلس الأمة(م ٩٨ من الدستور) والخطاب الأميري الذي يلقيه الأمير في دور الانعقاد السنوي لمجلس الأمة ويستعرض فيه أحوال البلاد وأهم الشؤون العامة التي جرت خلال العام الماضي وما تعتزم الحكومة إجراءه من مشروعات وإصلاحات خلال العام الجديد(المادة ١٠٤ من الدستور)، وحق الأمير في الاعتراض على مشروعات القوانين التي يقرها مجلس الأمة(المادة ٦٦ من الدستور).[٣٨]

وواضح أن السلطة التنفيذية في علاقتها بمجلس الأمة، أو جمهور الناخبين، يمثلها دائما رئيس الجمهورية، كما يظهر مما سبق كيف أن اقتراح قانون من جانب أحد أعضاء مجلس الشعب يعتبر عملاً تشريعياً وإذا كان نابعاً في الأصل من السلطة التنفيذية كان من أعمال السيادة.

وكيف أن أقرار مجلس الأمة لمشروع قانون يعتبر عملا تشريعيا بينما الاعتراض عليه أو إصداره من قبل أمير البلاد يعتبر من أعمال السيادة.

ذلك أن اقتراح القانون من جانب الأمير واعتراضه على مشروع القانون وإصداره هي أعمال صادرة عن السلطة التنفيذية وأن اتصلت بعلاقتها بالسلطة التشريعية.

ولذلك يمكن القول أن ما يدور حول العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، إذا كان نابعا في الأصل من السلطة التنفيذية كان من أعمال السيادة؛ وقد

---

[٣٨] د. عادل الطبطبائي(**المحكمة الدستورية الكويتية، تكوينها، اختصاصاتها، إجراءاتها، (دراسة تحليلية مقارنة)** لجنة التأليف والتعريب والنشر، الكويت، طبعة ٢٠٠٥م، ص١٩٣.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

يتحول عمل السيادة إلى عمل تشريعي إذا أقرته السلطة التشريعية في الحالات التي بينها الدستور.[٣٩]

المطلب الثاني
الأعمال المتصلة بشئون الدولة الخارجية(علاقة الحكومة بالدولة والهيئات الدولية)

حيث تعد العلاقة الدولية للدولة، أو أعمال الشخص الدولي، المجال أو الميداني الحقيقي الذي ظهرت فيه فكرة الأعمال الحكومية أو أعمال السيادة، وتعمل السلطة التنفيذية في هذا المجال، لا بصفتها إحدى السلطات الثلاثة الداخلية، بل بصفتها ممثلة للدولة باعتبارها أحد أشخاص القانون الدولي العام.[٤٠]

وتشمل هذه صورا مختلفة من أعمال الدول باعتبارها من أشخاص القانون الدولي العام، أو فيما يتعلق بسلامتها الخارجية وسيادتها في الميدان الدولي، وقد توسع مجلس الدولة الفرنسي في هذا الميدان حتى كادت نظرية أعمال السيادة تشمل كل الأعمال التي تحدث خارج أرض الوطن أو التي يكون لها صدى يتجاوز حدود إقليمه.[٤١]

وفي الكويت يختص الأمير بإبرام المعاهدات الدولية وإبلاغها إلى مجلس الأمة مشفوعة بما يناسب من البيان، ويتولى وزير الخارجية ممارسة الأعمال المتصلة بالسياسة الخارجية والعلاقات الدولية ، فالسلطة التنفيذية هي المختصة بالتفاوض والتوقيع وإبرام أو إرجاء المعاهدات الدولية، كما أن الحكومة هي التي تتخذ الإجراءات الضرورية لبدء تنفيذ التعهدات الدولية والأعمال المتعلقة بإرادة السياسة الخارجية للبلاد.

وكذلك فإن الحكومة هي المكلفة بممارسة الحماية الدبلوماسية لرعاياها في الخارج؛ والأمير مختص بتعيين السفراء فوق العادة، ويعتمد البعثات الدبلوماسية الأجنبية، كما يقوم الأمير في الكويت بتعيين الممثلين السياسيين وعزلهم على الوجه المبين في القانون، ويعتمد ممثلي الدول الأجنبية السياسيين.

---

[٣٩] د. عبد الفتاح حسن(**قضاء الإلغاء**) دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٨٢م، ص ٥٩.
[٤٠] د. عبد الفتاح ساير داير، المرجع السابق ، ص ٤٩٨.
[٤١] د. عثمان خليل(**مجلس الدولة، دراسة مقارنة**) مطبعة مصر، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٥٦م، ص١٤٦، ١٤٧.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وتجدر الإشارة إلى أن المنازعات المتعلقة بهذه الأعمال غير خاضعة للقضاء الإداري في القانون الفرنسي والكويتي، حيث أنها تتعلق في جانب كبير منها بطائفة أعمال السيادة، أو أعمال الحكومة فقضاء مجلس الدولة الفرنسي جرى على اعتبار جميع الأعمال التي تتعلق مباشرة بالعلاقات الدولية لفرنسا من طائفة أعمال السيادة.[٤٢]

وبصفة عامة كل ما يتعلق بالعلاقات الخارجية أيا كان موضوع هذه العلاقات، أي حتى ولو كان مجرد مسائل مدنية أو تجارية أو مالية أو جنائية تعتبر من أعمال السيادة.[٤٣]

ويعد أخيرا من أعمال السيادة تصرفات الحكومة في إقليم الدولة طبقا للأوضاع الدستورية، كضم أراضي جديدة إليه، أو على العكس التنازل عن جزء منه.[٤٤]

المطلب الثالث
الأعمال المتعلقة بسلامة الدولة وأمنها

تشمل هذه الطائفة من الأعمال إعلان حالة الأحكام العرفية في البلاد (المادة ٦٩من الدستور) وإعلان حالة الحرب وإنهاءها(مادة ٦٨ من الدستور).[٤٥]

فكل ما يتدرج في إطار هذه الأعمال يعد من أعمال السيادة التي تنأى عن الرقابة من قبل القضاء الإداري ما دام أن لها اتصالا مباشرا وحتميا بالعمليات الحربية، ومن أمثلتها:

- القرارات الصادرة بإعلان الحرب، أو إنهائها، أو اتخاذ هدنة.
- الإجراءات المتعلقة بسير القوات أثناء المعركة.
- التدابير التي تتخذها الدولة في شأن رعايا أعدائها؛ كاعتقالهم وإبعادهم ووضع أموالهم تحت الحراسة أو مصادرتها.
- القرارات الصادرة باحتجاز السفن الحربية والحجز عليها.

---

[٤٢] د. عبد الله حباب الرشيدي، المرجع السابق ، ص٨٦٩، ٨٧٠.
[٤٣] د. عبد الفتاح حسن، المرجع السابق ، ص٥٩.
[٤٤] د. عبد الله حباب الرشيدي، المرجع السابق ، ص٨٦٩، ٨٧٠.
[٤٥] د. عادل الطبطائي، المرجع السابق ، ص١٩٣.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ويلاحظ في هذا الخصـــوص أنه ليس كل عمل يتم بمناســـبة الحرب يعد من أعمال السيادة، فإذا كان الضرر ناشئا عن أعمال لا ترتبط بالحرب ارتباطا وثيقا فإن القضـاء يملك النظر في هذه الدعاوي، ولا تخرج عن رقابته كما لو حدث تصـادم بين سيارة خاصة و سيارة جيش أثناء تأدية هذه الأخيرة لمهمة ر سمية أثناء الحرب، لأن حادث التصـــادم ذاته لا يعد من الأعمال الحربية أو قتل بعض المســـجونين في أحد السجون.[٤٦]

المطلب الرابع
القرارات الإدارية المحصنة من الإلغاء

إذا كان المشـــرع قد حصـــن بعض القرارات بمثابة عمل من الإلغاء، فإن القضـــاء الكويتي اعتبر تحصين هذه القرارات بمثابة عمل من أعمال السيادة.[٤٧]

وفي ذلك ما قررته محكمة التمييز الكويتية بشـأن مسـائل الجنسـية، إذ قررت بعد أن عرفت أعمال السيادة بأنها(الأعمال التي تقوم بها الحكومة ولكنها لا تستطيع إلغاءها أو وقف تنفيذها أو تأويلها، بل كل ما تملكه في شـــأنها هو أن تحكم بتعويض لمن أصـيب بضـرر من جراء أمر إداري باطل... لما كان ذلك وكانت أعمال السـيادة هي تلك الأعمال التي تصدر من الحكومة باعتبارها سلطة حكم لا سلطة إدارة، وهي بطبيعتها أعمال إدارية ولكنها تخرج عن ولاية المحاكم، ذلك أن ما يعتبر عملا إداريا قد يرقى في ظروف وملابسات سياسية في دولة ما إلى مرتبة أعمال السيادة.

كما أن ما يعتبر عملا من أعمال الســـيادة قد يهبط في ظروف أخرى إلى مستوى الأعمال الإدارية، لما كان ذلك وكان مفاد ما أوردته نصوص قانون الجنسية في دولة الكويت وما يتعلق بها من قرارات تتسم بطابع سياسي أملته اعتبارات خاصة تتعلق بكيان الدولة نفســـه لتحديد شـــعب الكويت، ومن يجوز له حمل الجنســـية عند تأسـيس الوطن لأول مرة وكل ما يتصـل بمسـائل الجنسـية من قرارات بمراعاة تلك الاعتبارات وفي نطاق ما تمليه الظروف الاجتماعية التي تقتضـــي صـــيانة الدولة، وتحقيق أمنها، والمحافظة على كيانها في الداخل، وهي بهذا تعد من أعمال الســـيادة

---

[٤٦] د. عبد الله حباب الرشيدي، المرجع السابق ، ص٨٧٢، ٨٧٣.
[٤٧] د. عادل الطبطائي، المرجع السابق ، ص١٩٣.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

التي تصـــدر من الحكومة باعتبارها وفي نطاق ما تمليه الظروف الاجتماعية التي تقتضـــي صـــيانة الدولة، وتحقيق أمنها، والمحافظة على كيانها في الداخل، وهي بهذا تعد من أعمال الســـيادة التي تصـــدر من الحكومة باعتبارها ســـلطة حكم لا ســـلطة إدارة.[٤٨]

لما كان ذلك وكان ما نصـــت عليه المادة الأولى من قانون إنشـــاء الدائرة الإدارية من استبعاد القرارات الصادرة في مسائل الجنسية من اختصاص تلك الدائرة لا يعدو أن يكون تأكيدا من الشارع باعتبار تلك المسائل من أعمال السيادة التي تخرج عن ولاية المحاكم، فإن الدفع بعدم الدستورية يكون غير جدي ويتعين رفضه.

لما كان ذلك وكان الحكم المطعون فيه بعد أن أورد ما تنص عليه المادة الثانية من قانون تنظيم القضـــاء من أنه ليس للمحاكم أن تنظر في أعمال الســـيادة، وما ينص عليه قانون إنشاء المحكمة الإدارية من إخراج مسائل الجنسية من نطاق اختصاصها أقام قضـــاءه بإلغاء الحكم المســـتأنف، وبعدم اختصـــاص المحاكم بنظر الدعوى على قوله"... إن طلب تغيير ما ثبت في سجلات الجنسية وشهادتها وخاصة البيان المتعلق باسم صاحب الجنسية يخرج من اختصاص المحاكم لتعلق ذلك بالأساس الذي منحت على مقتضاه الجنسية".[٤٩]

وإذا كانت محكمة التمييز الكويتية اعتبرت، في حكمها هذا- جميع القرارات الخاصة بمسائل الجنسية من أعمال السيادة التي يخرج عن ولاية القضاء، إلا أنها في حكم آخر لها تقرر(...إذا كانت جنسية صاحب الدعوى الكويتية ليست محل منازعة فإن مجرد إضافة لقب الأسرة التي يذكر أنه ينتسب إليها- في شهادة جنسيته- وبالتالي سجلات الجنسية لا يتعلق بالأساس الذي منحت بمقتضاه الجنسية إليه، ومن ثم فإن الدعوى لا تتعلق بمسألة من مسائل الجنسية).[٥٠]

---

[٤٨] دائرة التمييز، محكمة الاستئناف العليا، الطعن رقم ٨٧/١٨ مدني، جلسة ١٩٨٧/١٢/٢١، مجلة القضاء والقانون، العدد ٢، س ١٥، ديسمبر ١٩٩٤م، ص ٣٦٣.

[٤٩] دائرة التمييز، محكمة الاستئناف العليا، الطعن رقم ٨٧/١٨ مدني، جلسة ١٩٨٧/١٢/٢١، مجلة القضاء والقانون، العدد ٢، س ١٥، ديسمبر ١٩٩٤م، ص ٣٦٣.

[٥٠] دائرة التمييز الكويتية، محكمة الاستئناف العليا، الطعن رقم ١٩٨٨/٢١٩ تجاري، جلسة ١٩٨٩/١/١٥، مجلة القضاء والقانون، ع١، س١٧، سبتمبر ١٩٩٥، ص ٥٧.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ومما لا شك فيه أن هناك اتجاه كبير للمشرع الكويتي لجعل القضاء هو الذي يحدد طبيعة ونطاق أعمال السيادة وذلك حتى يكون للقضاء القدرة على التفريق بين أعمال السيادة والأعمال الأخرى الصادرة من السلطة التنفيذية التي يكون للقضاء الرقابة الكاملة عليها .

وبالرجوع إلى الدستور وأحكام القضاء الأردني يمكن حصر أعمال السيادة بالأمور التالية : -

- الأعمال المتصلة بعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية : وهذه الأمور تشمل القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية بدعوة مجلس الأمة " البرلمان " إلى الانعقاد ، وبإنهاء الدورة البرلمانية ، أو بتأجيل هذه الدورة ، وكذلك حل مجلس النواب ، وسحب مشاريع القوانين ، وتعيين أعضاء مجلس الأعيان وبتحديد مدة مجلس النواب . وكذلك القرارات الصادرة عن المجلس التشريعي بعلاقاته مع الحكومة لا تخضع لرقابة القضاء ، وعليه فالقرار القاضي بحجب الثقة عن الحكومة أو منحها الثقة أو توجيه اللوم إلى أي وزير ، لا تخضع لرقابة القضاء . كما أن القرارات الصادرة عن المجلس التشريعي في تنظيم إجراءاته لا تخضع للرقابة القضائية ، فالقرار القاضي بالفصل في صحة نيابة أي عضو أو في إسقاط عضويته أو فصله لا تخضع لرقابة القضاء .

- الأعمال المتعلقة بإجراءات الأمن الداخلي : فالقرارات الصادرة عن السلطة بإعلان حالة الطوارئ بمقتضى المادة ١٢٤ من الدستور ، والعمل بقانون الدفاع ، وكذلك القرار الصادر بمقتضى المادة ١٢٥ من الدستور المتضمن الأحكام العرفية ، هذه القرارات لا تخضع لرقابة القضاء ، لكن القرارات الإدارية الصادرة تطبيقا لأنظمة الدفاع أو تعليمات الإدارة المعرفية ، فتخضع لرقابة محكمة العدل العليا باعتبارها قرارات إدارية ، إلا إذا منعت محكمة العدل العليا في النظر بأي نوع من هذه القرارات وذلك بتشريع دستوري .

- العفو من العقوبة: للملك حق العفو الخاص وتخفيف العقوبة ، وأما العفو العام فيقرر بقانون خاص ، فالعفو العام يصدر بقانون ولهذا يعتبر عملا تشريعيا ، أما

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

العفو الخاص فقد ذهب رأي إلى اعتباره عملا من أعمال السيادة لكن الرأي الراجح هو اعتباره عملا قضائيا وبالتالي يخرج عن اختصاص محكمة العدل العليا .

- الأعمال المتصلة بالعلاقات الدولية والدبلوماسية: وتشمل الأعمال التي تمارسها الدولة باعتبارها شخصا من أشخاص القانون العام ، ومنها القرار الصادر بالاعتراف بدولة أجنبية أو بحكومة أجنبية ، وأن كان هذا الاعتراف يؤثر على حقوق الأفراد، إذ يمتنع عليهم مقاضاة الدولة الأجنبية أو الحكومة الأجنبية في الأردن ، وتأخذ المحاكم بما تقرره الحكومة بهذا الشأن .

- الأعمال الحربية ، فالقرار القاضي بإعلان الحرب ، والأعمال المتعلقة بالحرب تعتبر من أعمال السيادة .[٥١]

ومن خلال ما سبق يرى الباحث أن المشرع الأردني قد نص على هذه الأعمال على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر ، ويرجع ذلك إلى الصلاحية التي أعطاها المشرع الأردني للقضاء الأردني بالنظر في الأعمال الصادرة من جهة الإدارة والتي تندرج ضمن أعمال السيادة . وذلك على سبيل المثال نرى أن الأعمال المتصلة بالعلاقات الدبلوماسية الدولية وكذلك الأعمال الحربية وغيرها من الأعمال المشار إليها هي أعمال تتسم بالاتساع وكبر الحجم وبذلك يتسع معها نطاق أعمال السيادة .

[٥١] د . محمد وليد العبادي ، المرجع السابق ، ص ١٦٠ ، ١٦١ ، ١٦٢ .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المبحث الثاني
طبيعة أعمال السيادة في القانون الأردني

جاء في قانون القضاء الإداري الأردني رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤ م فقرة (هـــ) لا تختص المحكمة الإدارية بالنظر في الطلبات أو الطعون المتعلقة بأعمال السيادة.

وعند النظر في الأعمال الصادرة من جهة الإدارة ــ السلطة التنفيذية ــ يتبين أن هذه الأعمال وكما ذكرنا مقسمة إلى قسمين ، الأول أعمال تباشرها الإدارة بصفتها جهة إدارية وهذه الأعمال تختص المحكمة بالنظر فيها ، وثانيا أعمال تقوم بها تندرج تحت أعمال الســـيادة مثل مباشـــرة الأعمال المتعلقة بالعلاقات الدولية والعلاقات الدبلوماسية ، وإعلان الحرب وغيرها من الأعمال التي تم ذكرها سابقا وهذه الأعمال تخرج عن رقابة القضاء .

وبذلك فقد أخرج المشـرع الأردني أعمال السـيادة من الرقابة القضـائية شـكلا ومضـمونا وأن كان ضـم إلى أعمال السـيادة بعض الأعمال المتعلقة بالدسـتور إعمالا لمبدأ علو الدسـتور عن القضـاء باعتبار أن القضـاء يسـتمد صـلاحياته من الدسـتور وبالتالي فلا يحق للقضـــاء الرقابة على الأعمال الدســـتورية[٥٢]، ولقد عمل المشـــرع الكويتي والمشـرع المصـري في إقرار الرقابة القضـائية الدسـتورية على دسـتورية القوانين في حين أن القضاء الأردني أعطى هذه الصلاحية لمحكمة العدل العليا وهذا يشكل خروجا عن مبدأ علو التشريع أو علو الدستور.

ومن خلال ما ســبق يتبين لنا أن المشـــرع الأردني اكتفى بإعلان مبدأ وجود أعمال السـيادة، فنصَّ بالتشـريع على المبدأ، دون أن يحدد طبيعة تلك الأعمال، تاركاً ذلك إلى محكمة الاختصـــاص وهي في هذا الشـــأن تتمثل في محكمة العدل العليا الأردنية " فقد نصَّـــت المادة (٩) من قانون محكمة العدل العليا –وهي المحكمة

[٥٢] جاء في القرار التفسيري رقم ٣ لسنة ١٩٨٦ الصادر من المحكمة الدستورية الكويتية : حيث خلصت إلا أن المحكمة خلصت في قرارها التفسيري إلى أن ولاية تفسير النصوص الدستورية قد استندت إلى المحكمة الدستورية وحدها بأمر من المشرع الدستوري وأرادته في المادة ١٧٣ من الدستور وما جاء في المذكرة التفسيرية الشارحة لها وليس من المشرع العادي مما لا يسوغ معه تعديل هذا الاختصاص أو سلبه إلا بنص دستوري معدل للنص الدستوري المقرر لذلك الاختصاص .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الإدارية- رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ على أن محكمة العدل العليا «لا تختصّ بالنظر في الطلبات أو الطعون المتعلقة بأعمال السيادة" .

ويرى الباحث أن ترك محكمة الاختصاص تبت فيما إذا كانت الأعمال المطروحة أمامها من أعمال السيادة أم لا يشكل أهمية كبيرة على الرقابة على أعمال الإدارة والفصل بينها وبين أعمال السيادة لأنه يدعم الرقابة القضائية كمعيار للتفريق بين الأعمال السيادية التي تحكم المحكمة بعدم قبول النظر فيها ، وبين الأعمال الإدارية التي تنظر فيها المحكمة .

ويرى الباحث أهمية النص تشريعيا على أعمال السيادة التي تقوم بها السلطة التنفيذية وذلك لتمييزها ، فلا يجب الاكتفاء بالحالة التي تم من خلالها إصدار أعمال السيادة وهي حالة الضرورة ــ الطوارئ ــ المشار إليها وإنما يجب النص عليها على سبيل الحصر حتى لا تتعسف الإدارة في تصرفاتها أثناء حالة الضرورة ، إذ يمكن حصر كل هذه التصرفات تحت أعمال السيادة .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفصل الثالث
مدى الرقابة القضائية على أعمال السيادة

رغم خروج أعمال السيادة عن نطاق الرقابة القضائية فإن للقضاء والتنظيم الدستوري لهما - كما أسلفنا - دور هام في الكويت والأردن في تحديد أعمال السيادة وتمييزها عن غيرها من الأعمال فعندما يعرض أمر أو قرار أو عمل من أعمال السيادة على القضاء تحكم بعدم اختصاصها لأنه يدخل ضمن أعمال السيادة وإذا كان هذا العمل الصادر من السلطة التنفيذية لا يدخل ضمن أعمال السيادة فإنها تحكم فيه لأنه يصبح من اختصاصها وعلى ذلك فالرقابة القضائية على أعمال السيادة هي رقابة تمييز [٥٣] وليس رقابة حكم أن صح تعبيرنا في هذا الجانب أي أن المشرع ألقى على عاتق القضاء تمييز أعمال السيادة عن غيرها من الأعمال .

وفي البحث عن مدى الرقابة القضائية على أعمال السيادة في كلا من الأردن والكويت ، نرى أن النص على ذلك جاء على سبيل الاستثناء بمعنى أن التشريع الأردني والكويتي نص على الأعمال التي لا تدخل تحت الرقابة القضائية باعتبارها أعمال سيادة وأن كان ليس على سبيل الحصر .

وعليه وانطلاقا مما سبق سنقسم هذا الفصل إلى أربعة مباحث ، المبحث الأول يتناول الرقابة القضائية على أعمال السيادة في القضاء الكويتي والقضاء الأردني ، وفي المبحث الثاني يدرس التنظيم الدستوري للرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الكويتي والأردني ، وفي المبحث الثالث سنحدد موقف القضاء الكويتي والقضاء الأردني من أعمال السيادة ، وفي المبحث الرابع نتناول تطبيقات أعمال السيادة في دولة الكويت ودولة الأردن .

[٥٣] يقصد برقابة التمييز ، أي الرقابة التي تؤدي إلى الفصل بين أعمال السيادة الصادرة من السلطة التنفيذية والأعمال الإدارية الصادرة منها والتي تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل فيها .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المبحث الأول
الرقابة القضائية على أعمال السيادة في القضاء الكويتي والقضاء الأردني

عند البحث في مدى إقرار المشرع الكويتي والأردني على الرقابة على أعمال السيادة يتبين أن المشرعين الكويتي والأردني قد أقرا بعدم وجود هذه الرقابة وذلك شعورا منه بأهمية إتاحة الفرصة كاملة للسلطة التنفيذية في ممارسة صلاحياتها كاملة في هذا الشأن دون تدخل من السلطة القضائية وهذا إقرارا منه بأهمية هذه الأعمال وضرورة عدم وجود قيود على أعمال السيادة .

ولا شك أن القضاء الفرنسي هو المعد الأول لنظرية أعمال السيادة في فرنسا، وإذا كانت النظرية قد وجدت أساسها في أحكام القضاء الفرنسي، فإن الوضع على خلاف ذلك في الكويت والأردن .

ويتضمن هذا المبحث مطلبين ، المطلب الأول يتضمن الرقابة القضائية على أعمال السيادة في القضاء الكويتي ، وفي المطلب الثاني يتضمن الرقابة القضائية على أعمال السيادة في القضاء الأردني .

المطلب الأول
الرقابة القضائية على أعمال السيادة في القضاء الكويتي

المرسوم بقانون رقم (٢٣) لسنة ١٩٩٠ بشأن تنظيم القضاء نصت المادة الأولى منه على أن:" تختص المحاكم بالفصل في جميع المنازعات والجرائم إلا ما استثني بنص خاص ويبين القانون قواعد اختصاص المحاكم".

والمادة الثانية تنص على أنه" ليس للمحاكم أن تنظر في أعمال السيادة"، وقانون إنشاء الدائرة الإدارية، رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ المعدل بالقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٨٢ الذي نص المادة الأولى منه متضمنا النص على اختصاص الدائرة بمسائل محددة واستثنى من اختصاصها بعض القرارات الإدارية جاء نصها في الفقرة الخامسة كما يلي(الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية عدا القرارات الصادرة في شأن مسائل الجنسية وإقامة وإبعاد غير الكويتيين وتراخيص إصدار الصحف والمجلات ودور العبادة).[٥٤]

[٥٤] د. عبد الله حباب الرشيدي، المرجع السابق ، ص٨٨٨، ٨٨٩.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ونزولا على ما تواترت عليه نصـوص قوانين تنظيم القضـاء في الكويت من منع المحاكم صراحة من التعرض لأعمال السيادة، بوصفها تخرج عن اختصاصها الولائي، حرص القضـاء الإداري فيهما على وضـع الحدود اللازمة لهذه الأعمال فاستقر على المبادئ التالية:

- أعمال السيادة هي تلك الأعمال أو الإجراءات العليا التي تصدر من الحكومة باعتبارها سلطة حكم لا سلطة إدارة.

- معيار التفرقة بين الأعمال الإدارية التي تباشرها الحكومة في حدود وظيفتها الإدارية وبين أعمال السيادة التي تباشرها باعتبارها سلطة حكم، مرده إلى أن القضاء ترك له المشـرع سـلطة تقرير الوصـف القانوني للعمل المطروح عليه، وما إذا كان يعد عملا إداريا عاديا يختص بنظره أو عملا من أعمال السـيادة يمتنع عليه النظر فيه والضابط في ذلك معيار موضوعي يرجع فيه إلى طبيعة الأعمال في ذاتها، لا إلى ما يحيط بها من ملابسات خارجية.[٥٥]

- إذا كان من المتعذر وضـع تعريف جامع مانع لتلك الأعمال أو حصـر دقيق لها، إلا أن ثمة عناصـر تميزها عن الأعمال الإدارية أهمها تلك الصـبغة السـياسـية البارزة فيها لما يحيطها من اعتبارات سـياسـية تجعلها غير قابلة بطبيعتها لأن تكون محلا للتقاضـي، فهي تصـدر من السلطة التنفيذية في نطاق وظيفتها السياسية فينعقد لها سـلطة عليا لتحقيق مصـلحة جامعة واتخاذ ما ترى فيه صـلاحا للوطن وأمنه وسلامته دون تعقيب من القضاء أو بسط الرقابة عليها منه.[٥٦]

- تباشـر الحكومة أعمال السـيادة لتنظيم علاقتها بالسـلطات العامة الأخرى داخلية كانت أو خارجية، أو تتخذها اضـطرارا للمحافظة على كيان الدولة في الداخل أو للذود عن سيادتها في الخارج.

ومن ثم يغلـب فيهـا أن تكون تـدابير تتخـذ في النطـاق الـداخلي أو النطـاق الخارجي، إما لتنظيم علاقات الحكومة بالسـلطات العامة الداخلية أو الخارجية في

[٥٥] د. محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق ، ص١٢٦.
[٥٦] د. عبد الله حباب الرشيدي، المرجع السابق ، ص٨٩٢، ٨٩٣، ٨٩٤.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

حالتي الهدوء والسـلام، وإما لدفع الأذى والشـر عن الدولة في الداخل والخارج في حالتي الاضـطراب والحرب، وعليه فإن من تطبيقات أعمال السـيادة قرار حل البرلمان، ودعوة الناخبين لاختيار أعضـاء المجلس النيابي، ، إعلان الأحكام العرفية وإعلان الحرب، والمسائل الخاصة بالأعمال الحربية.[٥٧]

ومن خلال ما سبق يرى الباحث أن المشرع الكويتي نص على خروج أعمال السيادة من الرقابة القضائية ، وهنا يمكن القول أن رقابة القضاء تقتصر على النظر في الأعمال التي يراد الحكم فيها فإذا كانت من أعمال السيادة رفضت المحكمة النظر فيها باعتبارها خارجة عن ولايتها ، وأن كانت قرارات عادية لا تدخل ضـمن أعمال السـيادة تحكم المحكمة فيها وبذلك يعد القضـاء الكويتي هو المعيار للتمييز بين أعمال السيادة والأعمال العادية الداخلة في نطاق أعمال السلطة التنفيذية .

[٥٧] د. عبد الله حباب الرشيدي، المرجع السابق ، ص٨٩٢، ٨٩٣، ٨٩٤.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المطلب الثاني
الرقابة القضائية على أعمال السيادة في القضاء الأردني

كما ذكرنا فإن المشـــرع الأردني لم يقر بالرقابة القضـــائية على أعمال الســـيادة بل أخرجها جملة وتفصـــيلا من الرقابة القضـــائية وذلك إقرارا منه بأهمية هذه الأعمال وضرورة إتاحة المجال كاملا للسلطة التنفيذية في مباشرة هذه الأعمال دون قيود من القضـاء ، وذلك لخطورة هذه الأعمال وكذلك صـعوبة إلغاءها لأنها في الأغلب الأعم أما أن تكون أعمالا حربية أو القرارات الخاصـــة بالعلاقات الدولية الدبلوماســـية أو غيرها من الأعمال ، ونلاحظ أن المشـرع الأردني لم يذكر هذه الأعمال على سـبيل الحصر بل جعل المجال رحبا في ذكر أعمال السيادة ، وكنا نفضل أن يعدد المشرع الأردني أعمال السـيادة أو على الأقل يحدد المعيار الذي من خلاله يمكن الفصـل بين أعمال السيادة وأعمال الإدارة العادية .

وإذا ما اسـتعرضـنا بعض أحكام محكمة العدل العليا، نجدها تقول في حكم لها بتاريخ ١٩٨٥/٠٣/٢٠ أن "أعمال السـيادة هي التي تتعلق بسـياسـة الدولة العليا أو العلاقات الدولية والسياسية أو علاقات الحكومة بالسلطات الأخرى".

وبتفصيل هذا الحكم، يمكن القول أن أعمال السيادة تشمل في الجانب الخارجي الأعمال المتعلقة بالمعاهدات والاتفاقات الدولية والتصـديق عليها وتفسـيرها وتطبيقها والاعتراف بالدول وقبول الدبلوماسيين وتمتعهم بالحصانة.

أما في الجانب الداخلي فتشـــمل علاقة الســـلطة التنفيذية بالبرلمان، كالقرار الصـــادر عن الملك بدعوة مجلس الأمة للاجتماع وافتتاح الدورة وتأجيلها وفضّ الدورة، وكذلك حل مجلس النواب وحل مجلس الأعيان واقتراح القوانين وسحبها.

وفي حكم آخر (قرار رقم ٦٦/٥١) قالت المحكمة أن أعمال الســـيادة تشـــمل إجراءات السـلطة التنفيذية التي ترمي إلى الإشـراف على الأمن الداخلي، وهذا يعني أن مرسـوم إعلان حالة الطوارئ ذاته، هو الذي يعتبر من أعمال السـيادة، ودون ذلك من الإجراءات الإدارية لا بدَّ أن تخضـع إلى رقابة القضـاء، وللعلم فإن مجلس الدولة

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفرنسي –بقصد تضييق نطاق أعمال السيادة- أخرج منذ سنة ١٩٥٣ مرسوم إعلان الأحكام العرفية من قائمة أعمال السيادة .[٥٨]

ومن خلال استقراء الحكمين السابقين نرى أن القضاء الأردني يميل إلى الاتجاه الذي يحدد أعمال السيادة على سبيل الحصر مع ترك المجال لذكر بعض هذه الأعمال التي تندرج تحت الأعمال والمهام العامة التي تم ذكر ها ويتوافق الباحث تماما مع الاتجاه القضائي الأردني في هذا الشأن وذلك لأنه يمثل الخطوط العريضة التي يقر فيها القضاء بوجود أعمال سيادة تخرج عن رقابته .

كذلك فأن ذكر بعض هذه الأعمال قد يجعل منها معيارا يمكن من خلاله التمييز بين أعمال الإدارة التي تصدر منها بصفة عادية وبين أعمال الإدارة التي تندرج تحت أعمال السيادة .

[٥٨] عادل الحياري ، مقالة : قرار التأديب الصادر من النواب ليس من أعمال السيادة ، ٢٠١٤/٣/١٧ مشار إليها في جريدة الراي ، http://www.alrai.com/article/٦٤٦٣٥٤.htm

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المبحث الثاني
التنظيم الدستوري للرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الكويتي والأردني .

إعمالا لمبدأ الفصل بين السلطات فإن للقضاء الحق في الرقابة على أعمال الإدارة وقد نص كلا من المشرع الكويتي والمشرع الأردني على وجود هذه الرقابة وأعطى للقضاء الحق في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية غير أنه استثنى الرقابة على أعمال السيادة الصادرة من السلطة التنفيذية وذلك لشعوره بأهمية وخطورة هذه الأعمال و ضرورة عدم و ضع القيود القضائية عليها لتكون الإدارة أكثر فعالية وديناميكية في التعامل مع الأمور التي تندرج ضمن أعمال السيادة .

و سأتناول في هذا المبحث مطلبين ، المطلب الأول يتضمن التنظيم الدستوري للرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الكويتي ، والمطلب الثاني يتضمن التنظيم الدستوري للرقبة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الأردني .

المطلب الأول
التنظيم الدستوري للرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الكويتي

بتاريخ ١٩٦٢/١١/١١ صدر الدستور الكويتي وخصص الفصل الخامس عنايته واهتمامه بشؤون الرقابة القضائية ، وقد نصت المادة (١٦٣) من الدستور الكويتي على أنه (لا سلطان لأي جهة على القاضي في قضائه، ولا يجوز بحال التدخل في سير العدالة ، ويكفل استقلال القضاء ويبين ضمانات القضاة والأحكام الخاصة بهم وأحوال عدم قابليتهم للعزل).

كما نصت المادة(١٦٦) من الدستور على أن(حق التقاضي مكفول للناس، ويبين القانون الإجراءات والأوضاع اللازمة لممارسة هذا الحق).

أما المادة (١٦٩) من الدستور الكويتي فقد نصت على أن(ينظم القانون الفصل في الخصومات الإدارية بواسطة غرفة أو محكمة خاصة يبين القانون نظامها

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وكيفية ممار ستها للقضـاء الإداري شاملا ولاية الإلغاء وولاية التعويض بالنسبة إلى القرارات الإدارية المخالفة للقانون).[٥٩]

كما نصـت المادة(١٧١) من الدسـتور الكويتي على أنه(يجوز بقانون إنشـاء مجلس دولة يختص بوظائف القضـاء الإداري والإفتاء والصـياغة المنصـوص عليها في المادتين السابقتين).

ويتضح من النصوص السابقة، ولا سيما المادة (١٦٩) من الدستور الكويتي إنها تجيز للقضـاء بواسـطة غرفة أو محكمة خاصـة، التصـدي للمنازعات الخاصـة بالقرارات الإدارية شـاملة ولايتي الإلغاء والتعويض، ودون أن يسـمح بتحصـين أي قرارات، ومنع القضاء من التصدي لها، لا سيما وأنه يقرر في المادة (١٦٦) أن حق التقاضي مكفول للناس.[٦٠]

وإذا كان قد عهد للقانون ببيان الإجراءات والأوضـاع اللازمة لممارسـة حق التقاضـي، فإن ذلك لا يعني السـماح للمشـرع، وتحت سـتار التنظيم أن يصـادر الحق بممارسته، ويمنع القضاء من التصدي للقرارات الإدارية إلغاء وتعويضا.

وتنفيذا لحكم المادة (١٦٩) من الدسـتور صـدر بتاريخ ١٩٨١/٢/١٧ القانون رقم ٢٠ لسـنة ١٩٨١ بإنشـاء دائرة في المحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية، أي بعد مرور مدة تصـل إلى(١٩) سـنة من تاريخ صـدور الدسـتور، وقد نصـت المادة الأولى الفقرة خامسـا من القانون بعد تعديلها بالقانون رقم ٦١ لسـنة ١٩٨٢ على ما يلي:" تنشـأ في المحكمة الكلية دائرة إدارية تشـكل من ثلاثة قضـاء، وتشـتمل على غرفة أو أكثر حسـب الحاجة، وتكون لها فيها ولاية الإلغاء والتعويض ، والطلبات التي يقدمها الأفراد والهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية عدا القرارات الصادرة في مسـائل الجنسـية وإقامة وإبعاد غير الكويتيين وتراخيص إصـدار الصـحف والمجلات ودور العبادة).

[٥٩] د. عادل الطبطائي، المرجع السابق ، ص ١٨٩.
[٦٠] د. عادل الطبطائي، المرجع السابق ، ص١٨٩، ١٩٠.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ويتضح من النص السابق أن المشرع الكويتي لا يزال يحصن بعض أنواع القرارات الإدارية ويمنع المحاكم من التصدي لها بالإلغاء، وهي القرارات الخاصة في مسائل الجنسية، وإقامة وإبعاد غير الكويتيين، وتراخيص الصحف والمجلات، ودور العبادة) ويعتبرها من الأعمال التي تندرج ضمن أعمال السيادة.[٦١]

المطلب الثاني

التنظيم الدستوري للرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الأردني

نص الدستور الأردني الرقابة القضائية على أعمال الإدارة حيث كانت صلاحية النظر في الدعوة الإدارية منوطة بمحكمة التمييز بوصفها محكمة عدل عليا وذلك وفقا لنص المادة العاشرة من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٢٦) لعام ١٩٥٢ واستمر هذا الواقع حتى عام ١٩٨٩ حيث صدر القانون المؤقت الذي أوجد محكمة العدل العليا بصفته المستقلة عن محكمة التمييز.

وفي شهر آذار عام ١٩٩٢ صدر قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ الذي ألغى بصدوره القانون المؤقت رقم (١١) سنة ١٩٨٩ ويمثل هذا القانون بداية الطريق نحو نظام القضاء المزدوج في الأردن ويضع المادة (١٠٠) من الدستور الأردني التي نصت بوجوب إنشاء محكمة عدل عليا موضع التطبيق.

وبذلك فقد أقر القانون الولاية لمحكمة العدل العليا بالنظر في المناز عات الإدارية ومنها النظر في الأعمال الصادرة من جهة الإدارة والتي لا تندرج ضمن أعمال السيادة ، حيث حدد القانون الجديد اختصاصات محكمة لعدل العليا ووسع من صلاحياتها رغم إقراره بأهمية القضاء المزدوج .[٦٢]

---

[٦١] د. عادل الطبطائي، المرجع السابق ، ص١٨٩، ١٩٠.

[٦٢] خالد الزعبي (**الرقابة على دستورية القوانين في قوانين محكمة العدل العليا والمحاكم النظامية في الأردن**) دراسة منشورة على شبكة الانترنت ، http://www.osamabahar.com

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المبحث الثالث
موقف القضاء الكويتي والقضاء الأردني من أعمال السيادة

لقد كان للقضاء الكويتي والقضاء الأردني موقفا من أعمال السيادة تمثل هذا الموقف في عدم النظر في أعمال السيادة عندما يعرض الأمر على القضاء ، فلا يتم الفصل في النزاع محل الدعوى لأن العمل المتعلق بهذه الدعوى يندرج ضمن أعمال السيادة ، غير أن هذا الموقف تطور مع التطورات التي تطلبت زيادة مساحة الأعمال التي تندرج ضمن أعمال السيادة فكان لكل من القضاء الكويتي والقضاء الأردني وجهة نظره في هذا الشأن حيث توسع القضاء الكويتي في أعمال السيادة ، وكذلك الأعمال المحصنة وكذلك المشرع الأردني الذي انتهج نفس نهج المشرع الكويتي تقريبا ، وسوف أتناول هذا المبحث في مطلبين ، المطلب الأول يتضمن موقف القضاء الأردني من أعمال السيادة ، وفي المطلب الثاني يتضمن موقف القضاء الكويتي من أعمال السيادة .

المطلب الأول
موقف القضاء الأردني من أعمال السيادة

خروجا على مبدأ المشروعية الذي يقضي بخضوع جميع أعمال الإدارة للرقابة القضائية ، اقر القضاء الأردني باستثناء أعمال السيادة من الرقابة القضائية .

وذلك لأن عدم خضوع الأعمال الصادرة من جهة الإدارة لرقابة القضاء يساهم في تعسف الإدارة في استخدام صلاحياتها ، ويؤدي إلى الانحراف بالسلطة وهذا يشكل انحرافا عن الغاية التي جاءت من أجلها القرارات الإدارية والتي تتمثل في تحقيق المصلحة العامة ، فتأتي القرارات الإدارية معيبة وبالتالي تؤدي إلى وقوع أضرار نتيجة تطبيق وتنفيذ هذه القرارات .

ومن هذا المنطلق فإن التعرف على مدى الرقابة التي تمارسها محكمة العدل العليا الأردنية على السلطة التقديرية للإدارة لا يتأتى إلا من خلال بيان تطور الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة في القضاء المقارن.[٦٣]

---

[٦٣] مصلح الصرايرة **(مدى تطبيق محكمة العدل العليا للمبادئ التي أقرها القضاء الإداري في رقابته على السلطة التقديرية للإدارة)** مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، المجلد ٢٥ ، العدد الأول ، ٢٠٠٩ ، الأردن ، ١٧٦ .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ولقد جاءت جملة من الأحكام القضائية الصادرة عن محكمة العدل العليا الأردنية تبين اتجاه المحكمة نحو عدم النظر في الطعون المتعلقة بعمل من أعمال السيادة و قد جاءت هذه الأحكام على النحو التالي : -

حيث صدر حكم محكمة العدل العليا بتاريخ ٦ أيلول ١٩٦٦ جاء فيه : إذا كان القرار المطعون به متعلقا بعمل من أعمال السيادة فلا تكون محكمة العدل العليا مختصة بنظر دعوى الطعن فيه ، أما إذا اعتبر قرارا إداريا فيعود النظر فيه إلى اختصاصها ،ويظهر أساس التفرقة بين العمل الإداري وعمل السيادة هو في اختلاف الصفة التي تباشرها بها السلطة التنفيذية كلا منها ، فتصدر العمل الإداري بناء على صفتها كسلطة تنفيذية تطبيقا للقوانين ، بينما تصدر عنها أعمال السيادة بصفتها ممثلة لمصالح الدولة الرئيسية التي ترمي إلى تحقيق مصلحة الجماعة السياسية والإشراف على علاقتها مع الدول الأجنبية وعلى أمنها الداخلي واحترام دستورها.

ومن خلال استقراء هذا الحكم يتبين لنا أن المحكمة انتهجت نهج طبيعة العمل في التفريق بين أعمال السيادة الصادرة من جهة الإدارة والأعمال التي تقوم بها الإدارة بصورة عادية . حيث أنها نظرت إلى طبيعة العمل والذي يدخل في نطاق حقوق والتزامات الدولة بناء على معاهدة مبرمة مع دولة أخرى ، إذ جاء استكمالا لهذا الحكم بقولها : ـــــ " إن النزاع حول تحديد نطاق حقوق والتزامات الدولة بناء على معاهدة وحول تفسير معاهدة وتطبيقها يعد من أعمال السيادة سواء كان الإجراء تنفيذا للمعاهدة مخالفا للقانون الداخلي أم لم يكن ، وسواء صدر الإجراء التنفيذي عن الحكومة أو عن أحد رجال الإدارة " . وجاء في هذا الحكم أيضا : أنه " لا يختص القضاء الإداري بنظر الطعون المؤسسة على مخالفة الحكومة لأحكام المعاهدات في مواجهة الأفراد سواء أكانت المخالفة في صورة امتناع الحكومة عن تنفيذ نص في المعاهدة يستفيد المدعي في أحكامه أو في صورة تنفيذها لنص في المعاهدة على نحو يخالف المعاهدة نفسها ، أو في صورة قرار أوسع مما تسمح به نصوص المعاهدة ويخرج النزاع المؤسس على هذه الأمور عن اختصاص القضاء الإداري لتعلقه

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

بأعمال السيادة .[٦٤] وبذلك يتبين لنا أن القضاء الإداري الأردني توسع في شمول أعمال السيادة وما يتعلق بها من نتائج ناتجة عن تطبيقها ، بعدم اختصاصه النظر فيها ، فالنتائج المترتبة على تطبيق المعاهدة ولو كانت نتائج نافعة وتم الطعن فيها فإن القضاء في هذه المرحلة يقر بعدم النظر فيها لأنها مرتبطة بأعمال السيادة سواء أكانت متعلقة بها أو نتيجة مترتبة عليها .

وقد صدر حكم آخر عن محكمة العدل العليا الأردنية بتاريخ ٣١ نيسان ١٩٦٥ وجاء فيه :

- كل قرار صادر تطبيقا لاتفاقية دولية هو من الأمور السياسية ويعد من أعمال السيادة التي لا تسأل عنها الحكومة .
- لا تملك محكمة العدل العليا صلاحية النظر في الدعاوى المتعلقة بأعمال السيادة .[٦٥]

وباستقراء هذا الحكم أيضا يتبين لنا أن المحكمة انتهجت نفس النهج السابق المشار إليه من امتناعها عن النظر في الطعون المتعلقة بعمل من أعمال السيادة سواء أكان متعلقة باتفاقية دولية أو عمل ناتج عن أعمال السيادة .

وقد صدر هذا الحكم بتاريخ ١٦ كانون ثاني ١٩٨٣ بمناسبة الطعن بقرار تضمن إلغاء عطاء أحيل على شركة التأمين الإيرانية في عمان وجاء في قرار المحكمة : إذا هدفت سياسية الدولة العليا إلى نصرة العراق الشقيق في رد اعتداء الدولة الإيرانية تنفيذا لميثاق الدفاع المشترك المعقود أصلا بين المملكة الأردنية الهاشمية والجمهورية العربية المتحدة والذي انضمت إليه الجمهورية العراقية بموجب الإعلان المنشور في العدد ٢٠١٥ من الجريدة الرسمية ، فإن هذه السياسة تعتبر عملا من أعمال السيادة وعلى الجهاز الإداري أن ينفذها .

---

[٦٤] حكمها في القضية رقم ٦٦/٥١ المنشور بمجلة نقابة المحامين ، العددان ٩-١٠ ، عشر ، ص ٩١٤ ، مشار إليه في مرجع د / محمد وليد العبادي ، مرجع سابق ، ص ١٥٧ .

[٦٥] حكمها في القضية رقم ٦٤/١٠٦ المنشور بمجلة نقابة المحامين ، العدد الخامس عشر ، ٥٦١ ، مشار إليه في مرجع د / محمد وليد العبادي ، المرجع السابق ، ص ١٥٨.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

إذا كان سبب إلغاء العطاء المحال على شركة التأمين الإيرانية هو إتباع السياسة العامة للدولة ، فإن القرار يعتبر صحيحا حيث يجب أن تلتزم الإدارة بقرارات السلطة العليا في الدولة ولا تخالفها .

أن القرار الإداري إذا صدر تنفيذا للسياسة العليا في المملكة يعتبر قرارا سليما أما القرار الذي تصدره الإدارة لتحقيق أغراض خاصة بفئة من المواطنين دون فئة أخرى وليس تنفيذا لسياسة الدولة العليا فإنه هو الذي يعتبر مخالفا للقانون .[٦٦]

وتقول محكمة العدل العليا في حكم لها صدر بتاريخ ١٩٨٥/٣/٢٠ م أن أعمال السيادة هي التي تتعلق بسياسة الدولة العليا أو العلاقات الدولية والسياسية أو علاقات الحكومة بالسلطات الأخرى والتي لا تشمل الإجراءات الإدارية كتغيير اسم وخاتم قرية أو دفتر وصولات لأن هذه الأعمال هي في منتهى البساطة من الأعمال الإدارية [٦٧].

وإجمالا وبعد استقرار الأحكام سالفة الذكر يتبين لنا أن المشرع الأردني انتهج معيار طبيعة العمل للتفريق بين أعمال السيادة التي أخرجها من رقابته وبين الأعمال الإدارية التي يختص بمراقبتها حتى ولو كانت متعلقة بأعمال السيادة طالما تتصف بوصف العمل الإداري .

المطلب الثاني
موقف القضاء الكويتي من أعمال السيادة

لقد فرق القضاء الكويتي بين نظريتي أعمال السيادة وأعمال الضرورة وميز بين نطاق وأركان كل منهما، ومن ثم رفض الاعتراف بطبيعة أعمال السيادة لتدابير الضبط الإداري سواء صدرت عن الإدارة في ظل الظروف العادية أم في ظل الظروف الاستثنائية، ومثالها تدابير الطوارئ في حالة إعلانها، باعتبارها جميعا من قبيل الأعمال الإدارية التي تخضع لرقابة القضاء أيا كان سندها أو مصدرها.

---

[٦٦] حكمها في القضية رقم ٨٢/٧ المنشور بمجلة نقابة المحامي ، العدد الثالث ، ص ٣١٤ ، مشار إليه في مرجع د/ محمد وليد العبادي ، المرجع السابق ، ص ١٥٨ .

[٦٧] حكم تمييز أردني محكمة العدل العليا ، قرار رقم ١٢٦ /٨٤ ص ١٠٥٥ ، مجلة نقابة المحامين ، العددان ٨ ، السنة ٣٣ مشار إليه في مرجع د / عمر محمد الشوبكي (**القضاء الإداري ، دراسة مقارنة)** دار الثقافة ، الأردن ، ٢٠١١ ، ٩٤.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ونحن نوافق القضاء على ما انتهى إليه بصدد أعمال الحكومة، فيما عدا نقطة واحدة، وهي اقتحام أعمال الضبط الإداري التي تستهدف حماية النظام العام والأمن العام داخل الدولة، وهي التي يشير إليها القضاء بأنها تدابير تتخذ للدفاع عن الأمن العام من اضطراب داخلي.

ففي تقديرنا لا تدخل هذه التدابير بأية حال ضمن أعمال الحكومة، فهي أعمال إدارية بطبيعتها دون جدال، وتتصل بوظيفة إدارية بغير شك، كما أن الغالب الأعم أن يكون من شأنها المساس بالحقوق والحريات، وبالتالي لا يجوز للإدارة ولا للقضاء رفض الرقابة القضائية غير مشروعيتها احتراما للدستور وأحكامه.

فالنص في الدستور الكويتي على أن القضاء" ضمان للحقوق والحريات" مادة ١٦٢، ليس عبثا، إذ مؤدى هذا النص أنه كلما تعلق النزاع بالحقوق والحريات، ليس للقضاء التخلي عن اختصاصه وواجبه الدستوري في فحص مشروعية ودستورية التصرفات الذي يمس أي من هذه الحقوق والحريات، مهما كانت طبيعته ووصفه.[٦٨]

ويعلل بعض الفقهاء خروج بعض أعمال السيادة من نطاق رقابة القضاء، بالطبيعة السياسية لهذه الأعمال وكونها تصدر عن السلطة التنفيذية باعتبارها هيئة سياسية، وهي أعمال لا تخضع لرقابة القضاء، غير أن الرأي الراجح والسائد يستند إلى أن اختصاص السلطة التنفيذية بوظيفتي الإدارة والحكم يحتم إخراج أعمال الوظيفة الثانية أي الوظيفة الحكومية من رقابة القضاء وإخضاعها لرقابة البرلمان، في حين تبقى أعمال السلطة التنفيذية المتعلقة بوظيفتها الإدارية خاضعة لرقابة القضاء.[٦٩]

وبذلك فإن عدم خضوع أعمال الحكومة لرقابة القضاء لا يرجع إلى كونها من" أعمال السيادة" كطائفة من الأعمال التي تتميز بطبيعة خاصة تحصنها من رقابة القضاء، وإنما يعود هذا السبب إلى خروج هذه الأعمال من نطاق اختصاص القضاء، إما لأنها تتصل بعلاقات السلطة العامة ببعضها، كقرار حل البرلمان الذي يتصل

[٦٨] د. محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق ، ص١٢٧، ١٢٨.
[٦٩] د. محمود سامي جمال الدين، نفس المرجع ، ص ١٢١، ١٢٢.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

بعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية، أو قرارات العفو التي تعتبر من قبيل الأعمال القضائية، وإما لأنها تتصل بمعاهدات وعلاقات دولية وتثير مسائل تدخل في نطاق القانون الدولي، كإعلان الحرب، وهي مسائل لا تدخل في مدلول المنازعات الإدارية التي يختص القضاء الإداري بالفصل فيها، كما لا تدخل في مدلول منازعات الأفراد التي يختص بالقضاء العادي بنظرها.[٧٠]

وعليه فإن الأعمال التي لا تتصل بعلاقات السلطات العامة ببعضها أو بالعلاقات الدولية، ومع ذلك يحاول بعض الفقهاء اعتبارها من أعمال الحكومة، تخرج في الواقع من عداد هذه الأعمال، فإذا كان القضاء قد اتجه إلى استبعاد بعضها من دائرة اختصاصه، فإن ذلك لا يعني بالضرورة الإبقاء على نظرية أعمال السيادة، إذ إن أساس عدم الاختصاص في هذه الحالات لم يعد مرتبطا بفكرة الأعمال الحكومية للسلطة التنفيذية، وإنما بأفكار أخرى ومثال ذلك قرارات العفو التي يصدرها رئيس الدولة أو رئيس السلطة التنفيذية، فهذه القرارات لم تعد من الأعمال الحكومية للسلطة التنفيذية بل غدت من الأعمال القضائية التي تتبع السلطة القضائية وتخرج بالتالي من نطاق اختصاص القضاء الإداري بنظر مشروعية أعمال الإدارة.

والخلاصة أن أعمال الحكومة لم تعد تتضمن إلا تلك الأعمال الناشئة عن علاقة السلطة التنفيذية بالسلطات الأخرى داخل الدولة وخاصة البرلمان، أو عن علاقتها بالسلطات الأجنبية والهيئات الدولية والدول الأخرى، وهي أعمال تخرج عن نطاق اختصاص القضاء بنظر المنازعات التي ترفع أمامه، وذلك وفقا لقواعد الاختصاص العادية، ومن ثم فإن الالتجاء لهذه القواعد المتعلقة بالاختصاص، بالإضافة إلى نظريات أخرى مثل نظرية الضرورة ونظرية السلطة التقديرية، يغني تماما عن إنشاء نظرية لأعمال السيادة لتفسير وتبرير عدم اختصاص القضاء بنظر المنازعات المتصلة بها على أساس أن لها طبيعة متميزة تؤدي إلى استقلالها وحصانتها من رقابة القضاء كاستثناء على مبدأ المشروعية استنادا إلى مبررات مبهمة وأسباب غامضة.

---

[٧٠] د. محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق ، ص ١٢٢.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

يضـــاف إلى ذلك أن التصـــرفات التي يمكن أن تكون من أعمال الحكومة بطبيعتها، تفتقر إلى خصـــائص القرار الإداري الذي يفترض قيام علاقة لا تتســـم بالمســـاواة بين أطرافها، حيث تلزم الإدارة من يصـــدر بشـــأنه هذا القرار، وبإرادتها المنفردة، ما يتضمنه من آثار قانونية ملزمة، وهو الأمر الذي لا يتحقق بهذه الصورة في أعمال الحكومة.

فمن الجلي أن أعمال الحكومة تنشـأ عن روابط تتم بين أطراف متوازنة وتقف على قدم المســـاواة، ســـواء كانت ســـلطات عامة في الداخل أم كانت دول ومنظمات دولية، فليس من جدال في أنها جميعا تتمتع بمراكز قانونية يحكمها مبدأ المســـاواة بين أطراف هذه العلاقات على خلاف القرارات الإدارية في مواجهة الأفراد، ومن ثم فهي ليست من الأعمال الإدارية بالمعنى الفني الدقيق، بوصفها أعمالا مشتركة بين السلطات التنفيذية وسلطات أخرى وطنية أو أجنبية، وتبعا لذلك تخرج عن اختصاص القضاء استنادا إلى القواعد التي تحكم اختصاص الجهات القضائية في الدولة، وهو الأساس الحقيقي لأعمال الحكومة.[٧١]

ولقد تعذر على القضاء والفقه الاستقرار على مميزات خاصة لأعمال السيادة تصـــلح ركناً لتعريفها ومعياراً دقيقا لها، ولذلك تعاقب المعايير وتزاحمت وعدل عن الواحد منها ورجع إليه مرات، فاعتمد في البداية على معيار الباعث السياسي، ومؤداه أن العمل يعتبر من أعمال السيادة إذا كان الباعث عليه سياسيا، بأن كان الغرض منه حماية الجماعة في ذاتها ضد أعدائها في الداخل أو الخارج.

ولكن هذا المعيار انتقد، لأنه مناف للديمقراطية ويمثل خطورة على حقوق الأفراد وحرياتهم، ويتيح الفرصـــة للإدارة أن تتســـتر وراء باعث تدعيه وتصـــفه بأنه باعث سياسي بقصد تحصين عملها والإفلات من رقابة القضاء، لذلك سرعان ما تم العدول عن هذا المعيار وهجره منذ عام ١٨٧٥.[٧٢]

---

[٧١] د. محمود سامي جمال الدين، نفس المرجع ، ص ١٢٣، ١٢٤.
[٧٢] المستشار الدكتور، خالد عبد الحميد، المرجع السابق ، ص ٨١.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وظهر بعد ذلك المعيار المستمد من طبيعة العمل ذاته، فالعبرة بطبيعة العمل بصرف النظر عن الباعث عليه، لكن الآراء تختلف في هذا النطاق، فذهب رأي إلى أن العمل يكون من أعمال السيادة إذا كان تنفيذا لنص دستوري، ويكون من قبيل الأعمال الإدارية العادية إذا كان تنفيذا لقوانين أو اللوائح، لكن هذا الرأي يقيم تفرقة تحكمية لا تستند إلى أساس مقبول، كما أنه لا يتصور أن تكون الأعمال الصادرة تنفيذا للنصوص الدستورية بمنجاة من رقابة القضاء في حين أن هذه النصوص لم توضع إلا لتكون معقلا لحقوق الأفراد وحصنا حصينا لحرياتهم.

وذهب رأي آخر إلى أن العمل يكون من أعمال السيادة إذا صادرا عن السلطة التنفيذية سلطة حكم، ويكون عملا إدارياً عاديا إذا كان صادرا منها باعتبارها سلطة إدارة، إلا أن هذه التفرقة بدورها تحوطها من الناحية العملية صعوبات بالغة؛ ذلك أن السلطة التنفيذية هي التي تقوم بالأمرين معا؛ أعمال الحكم وأعمال الإدارة، وأنه من العسير إقامة معيار واضح يحدد ما يكون من أعمال الحكومة وما يكون من أعمال الإدارة لوحدة الجهة الصادر عنها كل من النوعين.

ونظرا لإخفاق الفقهاء في العثور على معيار محدد لأعمال السيادة، فقد لجئوا بعد ذلك إلى استقراء الأحكام القضائية باعتبارها الملاذ الوحيد لمعرفة ما يعتبر من أعمال السيادة، وأمكن للفقهاء تكوين قائمة لهذه الأعمال، من أهمها: الأعمال المنظمة للعلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، والأعمال المتصلة بالعلاقات الدولية والدبلوماسية، وبعض الأعمال الحربية، وبعض إجراءات الأمن الداخلي، والمسائل المتعلقة بالسيادة الإقليمية، والمسائل المتصلة بسيادة الدولة الخارجية.[٧٣]

وفي بيان موقف القضاء الإداري الكويتي من نظرية أعمال السيادة يمكن القول بما يلي : -

١- اعترف القضاء لنفسه بحق تقرير أن عملا يعد من أعمال السيادة أم لا ، بمعنى أن القضاء الإداري هو صاحب الحق في البحث في أي عمل تقوم به السلطة التنفيذية وإقراره إذا ما كان من أعمال السيادة أم لا ، أي القضاء هو

[٧٣] المستشار الدكتور، خالد عبد الحميد، نفس المرجع ، ص ٨١.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفيصـــل أو المعيار في التفريق بين أعمال الســـيادة الصـــادرة من الســـلطة التنفيذية والتمييز بينها وبين أعمال الإدارة العادية الصـــادرة من الســـلطة التنفيذية . وذلك بعد أن كان يعطي هذا الحق للسـلطة التنفيذية نفسـها في ظل أخذه بمعيار الباعث السياسي .

٢- اتجه القضـــاء نحو التضـــييق من دائرة أعمال الســـيادة وذلك بأن أخرج من قائمتها أعمالا كان من قبل يعدها ضمن أعمال السيادة .

٣- اتجه القضـــاء نحو الحد من الآثار الخطيرة التي تترتب على نظرية أعمال السيادة وذلك بقصر هذه الآثار على الحصانة ضد الإلغاء دون التعويض.[٧٤]

[٧٤] موقع مجلس الأمة الكويتي ، دراسة وبحوث نظرية أعمال السيادة وموقف المشرع والقضاء الإداري الكويتي فيها ، http://www.kna.kw

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المبحث الرابع
تطبيقات أعمال السيادة في دولة الكويت ودولة الأردن

يحكم فكرة أعمال السيادة نظام قانوني خاص يتمثل في قواعد قانونية تختلف عن القواعد القانونية الأخرى التي تحكم سائر أعمال الدولة، وهذا النظام القانوني يستند إلى خصائص أعمال السيادة، وهذه الخصائص تتشابه مع بعض خصائص أعمال الدولة الأخرى في نطاق معين، وتختلف عنها في نطاق آخر، ولكنها في مجموعها تتميز عن سائر أعمال الدولة الأخرى، الأمر الذي دق فهمه في بعض الأحيان على البعض فخلط بينهما. [٧٥]

ونصت المادة الثانية من المرسوم الأميري رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ على أنه" ليس للمحاكم أن تنظر في أعمال السيادة..." ثم تكرر النص بعد ذلك عند صدور قانون تنظيم القضاء الحالي بالمرسوم رقم ٢٣ لسنة ١٩٩٠، في المادة الثانية منه كذلك.

وقد جاء في المذكرة الإيضاحية للمرسوم رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ تعليقا على نص المادة الثانية أنه" يخرج من ولاية المحكمة جميع أعمال السيادة وهي الأعمال التي تقوم بها الحكومة مدفوعة باعتبارات تتعلق بالسياسة العليا للدولة.

كإعلان الأحكام العرفية والإجراءات التي تتخذ للدفاع عن سلامة البلاد، أما الأوامر الإدارية التي لا تتعلق بأعمال السيادة، فهذه تنظر المحاكم المنازعات التي تقوم بشأنها...".

كما أكدت المذكرة الإيضاحية للمرسوم بقانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٩٠ ذات القاعدة بقولها" وتؤكد المادة ٢ خروج أعمال السيادة من ولاية القضاء عموما لاتصالها بسيادة الدولة وهو مبدأ مستقر في الفقه والقضاء منذ أمد بعيد.. ومن ثم فليس للقضاء أن ينظر طلبا يمس أعمال السيادة سواء قصد به إلغاء العمل أو تفسيره أو وقف تنفيذه أو التعويض عنه...".

[٧٥] د. عبد الفتاح ساير داير، المرجع السابق ، ص ٣٣.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ومن ناحية أخرى أكد المشـرع عدم خضـوع أعمال السـيادة لرقابة القضـاء الإداري في قانون إنشاء الدائرة الإدارية، وذلك بالإشارة إليها ضمنا في المادة الثالثة منـه والتي تنص على أنـه" مع عـدم الإخلال بنص المـادة الثـانيـة من قـانون تنظيم القضاء رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩، لا تقبل الطلبات...".

وعليه فإن مؤدى هذه النصـوص التشـريعية خروج أعمال السـيادة، من نطاق اختصاص القضاء عموما، فلا تكون له بصددها لا ولاية إلغائها ولا ولاية التعويض عنها، فإذا رفعت دعوى قضـائية بشـأنها تعين الحكم بعدم جواز نظر الدعوى، وليس بعدم الاختصاص كما ورد في كثير من الأحكام القضائية.[٧٦]

والواقع أنه بحسـب المفهوم الصـحيح لأعمال السـيادة أو بالأحرى أعمال الحكومة، والتي تقتصـر على الأعمال المتعلقة بعلاقة السـلطات العامة فيما بينها، وبالعلاقات الدولية إن سلما أو حربا، فإن المشرع الدستوري يحرص على التصدي بتنظيم هذه الأعمال وتحديد السـلطات المختصـة بمباشـرتها باعتبارها مظهرا لإحدى وظائف الدولة وهي وظيفة الحكم، ومن ثم يتولى تحديد الاختصـاص بمباشـرة أعمال الحكومة، وكذلك الاختصاص بالرقابة عليها.[٧٧]

وسـنتناول هذا المبحث في ثلاثة مطالب ، المطلب الأول ، يتناول القضـاء الإداري في دولة الكويت في المرحلة السـابقة على إنشـاء الدائرة الإدارية ، والمطلب الثاني يتناول القضاء الإداري في دولة الكويت في المرحلة اللاحقة على إنشاء الدائرة الإدارية ، وفي المطلب الثالث أتناول القضاء الإداري في الأردن .

المطلب الأول
القضاء الإداري في دولة الكويت في المرحلة السابقة على إنشاء الدائرة الإدارية

يسوغ القول أن نص المادة الثانية من المرسوم الأميري رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩م كان مقبولاً وقت صدور هذا المرسوم، والذي سبق صدور الدستور الكويتي بثلاث

[٧٦] د. محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق ، ص١٢٣، ١٢٤.
[٧٧] د. محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق ، ص١٢٣، ١٢٤.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

سـنوات تقريبا، حيث كان البلاد آنذاك خالية من دسـتور مكتوب، لكن الحال قد تغير بصـدور الدسـتور الكويتي في (١١ نوفمبر ١٩٦٢) والذي أتى بأحكام جديدة ووضـع قواعد تنظيم السـلطات وتبني مبدأ الفصـل بين السـلطات بعد أن كان الأمير يجمع السلطات كلها بيده.[٧٨]

لذلك يذهب البعض أن المشـرع الدسـتوري لم يدر في خلده الأخذ بنظرية أعمال السيادة وإخراج المنازعات المتعلقة بها من ولاية القضاء؛ ذلك أن هذه النظرية كانت معروفة قبل صـدور الدسـتور الكويتي بما يزيد عن مائة سـنة، بل أن المرسـوم الأميري رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩م والذي صدر قبل الدستور الكويتي قد أخذ بها، الأمر الذي يتضح معه أنها كانت تحت بصر المشرع، ولو كان المشرع الدستوري ينوي الأخذ بها لما خلا الدستور الكويتي ومذكرته التفسيرية من الإشارة إليها.

ولما كان الدستور الكويتي من الدساتير الجامدة، التي يتطلب لتعديل نصوصه إجراءات أشـد من الإجراءات المطلوبة لتعديل القانون العادي فإنه من غير المقبول أن نجد نصـوص القوانين تخالف النصـوص الدسـتورية بحجة أن هذه المخالفة إنما وردت بخصـوص نظرية مسـتقرة في الفقه والقضـاء منذ زمن بعيد على حد تعبير المذكرة الإيضاحية للمرسوم بقانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٩٠م.

ولا شك أن المادة الثانية من المرسـوم الأميري رقم ١٩ لسـنة ١٩٥٩م والتي تخرج ما أسـمته بأعمال السـيادة من رقابة القضـاء كما منعت المحاكم من إلغاء القرارات الإدارية، أو تأويلها، أو وقف تنفيذها كان يتعين إلغاؤها بمجرد صـدور الدستور الكويتي، لأن المادة (١٨٠) منه قد اشترطت في القانون الصادر قبل صدور الدستور ألا يتعارض مع أحد نصوص الدستور.[٧٩]

وغني عن كل بيان أن حكم هذه المادة، والذي يحصن أعمال السيادة من رقابة القضـاء تعارض الكثير من النصـوص الدسـتورية، ولم يعد وجودها مقبولا في ظل وجود دستور مكتوب، لحجج الآتية:

---

[٧٨] د. عبد الله حباب الرشيدي، المرجع السابق ، ص٩١٠، ٩١١.

[٧٩] د. عبد الله حباب الرشيدي، المرجع السابق، ص٩١٠، ٩١١.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الحجة الأولى: مخالفة نص المادة الثانية من المرسوم الأميري رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩م والتي تمنع المحاكم من النظر في أعمال السيادة للكثير من النصوص الدستورية.

الحجة الثانية: مخالفة نص المادة رقم (١٦٤) من الدستور، والتي حددت دور المشرع بتنظيم جهات القضاء لأن من شأن حكم هذه المادة أن يسلب القضاء ولاية الفصل في بعض المنازعات ويخرجها من ولايته بدون سند من الدستور.

الحجة الثالثة: مخالفة نص المادة رقم (١٦٦) والتي نصت على كفالة حق التقاضي على إطلاقه ولم يستثن أية منازعة من ولاية القضاء ولا يمكن التوفيق بين النصين إطلاقا لأن من شأن إخراج أعمال السيادة من ولاية القضاء أن يجعل بعض الأفراد دون حماية قضائية رغم الاعتداء على حقوقهم بسبب قرارات الإدارة.

الحجة الرابعة: أن هذه المخالفة تتضح بصورة أكبر بالنظر إلى نص المادة رقم (١٦٩) والذي جعل ولاية القضاء الإداري كاملة لجميع المنازعات شاملة ولايتي الإلغاء والتعويض ، بحسبان المشرع لا يملك وضع قيد على الولاية الكاملة للسلطة القضائية، لأن الدستور يعد القضاء سلطة قائمة بذاتها مثلها مثل السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وهي سلطة مطلقة، لا تتوقف على إرادة سلطة أخرى ولا يصح تقييدها في مباشرة وظيفتها إلا بما يرد في الدستور نفسه من القيود، فالقانون يجب أن يقتصر دوره على ترتيب أداة استعمال السلطة القضائية دون التعرض للسلطة ذاتها بالانتقاض منها.

الحجة الخامسة: أن المشرع لا يملك منع السلطة القضائية من قبول دعاوي معينة ما دام الدستور هو النظام الأساسي للمجتمع والكيان الذي تقوم عليه الدولة فإن ما يرد فيه من الحقوق يجب اعتباره من الحقوق الأساسية ومن ثم فلا يصح مطلقا للسلطات العامة، ومنها السلطة التشريعية أن تنتقص من الحقوق الدستورية بإصدار قانون يمنع المحاكم من نظر تلك المنازعات، أو أن تتدخل في سير العدالة.[٨٠]

[٨٠] د. عبد الله حباب الرشيدي، المرجع السابق ، ص٩١١، ٩١٢.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ولذلك، لا يوجد في الدستور شيء اسمه أعمال السيادة، بل توجد ثلاث سلطات متساوية لكل منها وظيفة وهذه السلطات مصدرها الأمة فإذا كانت هناك سيادة فإنها تكون بالنص الصريح للأمة وليست للسلطة التنفيذية.[٨١]

نخلص مما تقدم، أن نص المادة الثانية من المر سوم بقانون ٢٣ لسنة ١٩٩٠م في شأن تنظيم القضاء يتعين إلغاؤه، وذلك للأسباب الآتية:

أولا: أن الشريعة لم تعرف أي نوع من أنواع القيود على حق التقاضي، كما أن الإسلام لا يعرف نظرية أعمال السيادة، بل إنها لاقت الكثير من المعارضة والاستهجان من فقهاء الشريعة والقانون في العصر الحديث فذهب البعض للقول بأن:" مجرد البحث في هذه النظرية ما هو إلا بحث دخيل على الفقه الإسلامي، بحسبان أن الدولة في الإسلام تخضع خضوعا تاما لإحكام الشريعة الإسلامية، ومسئوليتها كاملة عن جميع أعمالها في كافة المجالات، أما هذه النظرية المستحدثة والتي يقصد بها تبرير الأعمال غير المشروعة، فإن الإسلام منها بريء؛ لأنها تنافي العدل والحق وتسبغ المشروعية على أعمال هي في حقيقة الأمر أبعد يما يكون عن المشروعية.

ثانيا: أن النص في المادة (١٦٢) من الدستور الكويتي على أن القضاء" ضمان للحقوق والحريات" ليس عبثا، المؤدي اللازم لهذا النظر أنه كلما تعلق النزاع بالحقوق والحريات، ليس للقضاء التخلي عن اختصاصه، وواجبه الدستوري في فحص مشروعية ودستورية التصرف، الذي يمس أي من هذه الحقوق والحريات، مهما كانت طبيعته ووصفه.[٨٢]

ثالثا: أن النص على عدم قبول بعض الطلبات؛ بحسبها متعلقة بأمر سيادي بعد تحايلا على تحصين هذه الأعمال أيضا، فكيف نعتبر قرار حل مجلس الأمة مثلا عملا من أعمال السيادة، ولو كان هذا الحل غير دستوري، وأصاب ضررا بأعضاء

---

[٨١] د. عبد الله حباب الرشيدي، المرجع السابق ، ص٩١١، ٩١٢.

[٨٢] د. عبد الله حباب الرشيدي(**تطور القضاء الإداري في دولة الكويت، دراسة مقارنة، نحو ميلاد مجلس الدولة**) مطبوعات جامعة الكويت، الطبعة الأولى، ٢٠١٢م، ص٩١٣، ٩١٤.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المجلس المنحل؟ ألا يعد ذلك سببا لإلغاء القرار في هذا الخصوص صيانة للدستور ولمبدأ المشروعية.

رابعا: إن من أهم النتائج المترتبة على الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، واعتبار السلطة القضائية سلطة مستقلة، تقف على قدم المساواة مع السلطتين التشريعية والتنفيذية- أن تمتد ولاية هذه السلطة للفصل في كافة المنازعات، سواء التي تقع بين الأفراد فيما بينهم، أو تلك التي تقع بين الأفراد والحكومة، وأن المساس بحق التقاضي بانتقاصه أو بإهداره بالنسبة لمنازعات معينة، لا يعد عدوانا فحسب على حقوق المواطنين، وإنما يعد كذلك اعتداء على سلطة القضاء بالانتقاص واقتطاع جزء من ولايته وحرمانه من مباشرة جزء من اختصاصاته الدستوري، وقد تقدم القول إن المشرع لا يملك وضع أي قيد على الولاية الكاملة للسلطة القضائية المقررة بالنصوص الدستورية.[٨٣]

[٨٣] د. عبد الله حباب الرشيدي، المرجع السابق ، ص٩١٣، ٩١٤.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المطلب الثاني
القضاء الإداري في دولة الكويت في المرحلة اللاحقة على إنشاء الدائرة الإدارية

لما أنشئ القضاء الإداري استبعد المشرع في المادة (١) من قانون إنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية رقم (٢٠) لسنة ١٩٨١ المعدل بالقانون رقم (٦١) لسنة ١٩٨٢ في البند الخامس منها، استبعد من الاختصاص العام المقرر للدائرة الإدارية ومن نطاق القرارات الإدارية النهائية التي يجوز طلب إلغائها أو التعويض عنها" القرارات الصادرة في شأن مسائل الجنسية وإقامة وإبعاد غير الكويتيين وتراخيص إصدار الصحف والمجلات ودور العبادة" وغيرها من الأحكام التي تبين لنا اتجاهات القضاء الكويتي في تطبيقه لنظرية السيادة .[٨٤]

ومن خلال هذا المطلب سوف أتناول حكم الدائرة الإدارية في الكويت في قضية إغلاق سوق الكويت للأوراق المالية وإشكالية نظرية أعمال السيادة ، وأتناول القرارات الصادرة في شأن الجنسية وإقامة وإبعاد الأجانب وتراخيص الصحف والمجلات ودور العبادة ، وأتناول طرد السفير الدنماركي من دولة الكويت .

١- حكم الدائرة الإدارية في الكويت في قضية إغلاق سوق الكويت للأوراق المالية وإشكالية نظرية أعمال السيادة: صدر حكم الدائرة الإدارية الشهير بالمحكمة الكلية فيما عرف بقضية وقف التداول ببورصة الكويت، حيث قضت المحكمة بالشق العاجل من الدعوى، قضى منطوقة" بقبول الدعوى شكلا وبصفة مستعجلة بوقف تنفيذ القرار السلبي بالامتناع عن إصدار قرار بوقف التداول اليومي في سوق الكويت للأوراق المالية مؤقتا لحين نظر موضوع الدعوى بجلسة ٢٠٠٨/١١/١٧م وما يترتب على ذلك من آثار على النحو المبين بالأسباب وألزمت جهة الإدارة بمصروفات الشق العاجل، وأمرت بتنفيذ الحكم بمسودته دون إعلان، وأمرت بوضع الصيغة التنفيذية عليه، واعتبرت النطق بهذا الحكم بمثابة إعلان للخصوم".

ونظرا لأهمية هذا الحكم سنتعرض إليه بنوع من التفصيل، حيث رفضت المحكمة الدفع المبدي من جهة الإدارة بعد اختصاصها ولائياً بنظر الدعوى، المبني

[٨٤] المستشار الدكتور، خالد عبد الحميد، المرجع السابق ، ص٨٣.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

على أن حقيقة طلبات المدعي المتمثلة في وقف التداول في الســوق، إنما تتعلق بعمل من أعمال الســيادة العليا، التي تضــطلع بها الدولة دون غيرها، وارتأت أن طلبات المدعي في حقيقتها، ترمي إلى طلب إصدار قرار إداري بوقف التداول.[٨٥]

وأسست المحكمة قضاءها على أن" البادي من ظاهر الأوراق وبالقدر اللازم للفصـل في الشـق العاجل في الدعوى ودون المسـاس بالأصـل في طلب الإلغاء حال نظره أنه لأمراء بين أطراف الخصــومة في الدعوى وجود أزمة مالية عالمية محلها أسواق الأوراق المالية مضى على بدايتها ما يزيد من الشهر، إلا أن الأوراق قد خلت من أية إجراءات أو تدابير قد كانت بإدارة السوق لمواجهة هذه الأزمة والتي عصفت ولا تزال بالكثير من أموال المســاهمين والمتداولين، وملاحقة الآثار الناجمة عن ذلك بحكم ما أوجبته عليه الفقرة" ١٠" من المادة (٦) من المرســوم ســالف الذكر، ويغدو ســكوت جهة الإدارة المدعى عليها عن اتخاذ أي منها يخالف صــحيح حكم القانون المنظم لذلك بالمرسوم المشار إليه سلفا ويتوافر لذلك ركن الجدية اللازم للحكم بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه والمطلوب إلغاؤه ولا يغير من ذلك ما ســاقه الدفاع المبدي من المدعي عليهم بصفتهم من أن الإجراء المتعلق بوقف التداول يؤثر على الشركات المدرجة في السوق، إذ أن مقصود المشرع هو حماية المجتمع وكيانه الاقتصادي بما يستتبع ذلك استقرار المراكز القانونية للأفراد فيه.[٨٦]

وحيث إنه عن ركن الاســتعجال فإن الظاهر من الأوراق أن ســوق الكويت للأوراق المالية قد تراجعت مؤشراته وهبطت إلى أدنى المستويات في التداول بما هو معلوم للكافة، بالإضــافة إلى ما أوردت البيانات الصــادرة عن الخصــوم مما يترتب على عدم وقف تنفيذ القرار المطعون فيه نتائج يتعذر تداركها فيما لو لم يقض بوقف النفاذ، ويغدو الحكم بوقف تنفيذ القرار ســالف البيان قد اســتقام على ركنيه الجدية والاستعجال مما يتعين معه الحكم بوقف تنفيذه مؤقتا لحين نظر موضوع الدعوى وما يترتب على ذلك من آثار أهمها إلزام جهة الإدارة المدعى عليها بتقديم الإجراءات

---

[٨٥] حكم المحكمة الكلية دائرة مستعجل/٢ في الدعوى رقم ٢٨١٣ /٢٠٠٨ جلسة ٢٠٠٨/١١/١٦ (حكم غير منشور) مشار إليه في كتاب الدكتور عبد الله حباب الرشيدي، مرجع سابق ، ص ٨٧٤، ٤٧٥، ٤٧٦

[٨٦] حكم المحكمة الكلية دائرة مستعجل/٢ في الدعوى رقم ٢٨١٣ /٢٠٠٨ جلسة ٢٠٠٨/١١/١٦ (حكم غير منشور) مشار إليه في كتاب الدكتور عبد الله حباب الرشيدي(**تطور القضاء الإداري في دولة الكويت**)ص ٨٧٤، ٤٧٥، ٤٧٦.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

والتدابير التي انتهجتها لمواجهة ومعالجة الآثار المترتبة على الأزمة المالية والاقتصادية" وانتهت إلى منطوقها سالف البيان.

وقامت جهة الإدارة وتنفيذا للشق العاجل من الحق بإغلاق سوق الكويت للأوراق المالية في يوم الخميس الموافق ٢٠٠٨/١١/١٣، واستشكلت أمام القاضي المستعجل يوم الأحد بتاريخ ٢٠٠٨/١١/١٦ الذي أصدر حكما مغايرا لحكم الدائرة الإدارية وارتأى أن المنازعة تتعلق بعمل من أعمال السيادة.[٨٧]

حيث قضي منطوقة بقبول الإشكال شكلا وفي الموضوع، بوقف تنفيذ الحكم المتشكل فيه(الحكم الصادر في الدعوى رقم ٢٠٠٨/١٥٧١ إداري/٥) وباستمرار التداول في سوق الكويت للأوراق المالية حتى يفصل في موضوع الدعوى المشار إليها بحكم بات، وألزمت المستشكل ضدهما الأول والثاني بالمصروفات وعشرة دنانير مقابل أتعاب المحاماة".

ولما لم يرتض الخصوم هذا القضاء طعنا عليه أمام محكمة الاستئناف، التي ارتأت أن المعروض عليها هو الطعن على الحكم الصادر في الشق العاجل من الدعوى والذي قضي بوقف تنفيذ القرار المطعون عليه وأنه وإذ صدر حكم بموضوع الدعوي باعتبارها منتهية فإنه هو المعول عليه في الفصل في الاستئنافين الماثلين وقضت بعدم جواز نظر الاستئنافين، وأعفت الجهة الإدارية المستأذفة من المصروفات.[٨٨]

وبجلسة ٢٠٠٩/٦/٢٢م أصدرت الدائرة الإدارية حكمها بالشق الموضوعي للدعوي والذي انتهى منطوقة" باعتبار الخصوم منتهية وألزمت جهة الإدارة المصروفات وعشر دنانير مقابل أتعاب المحاماة.

ويستخلص من استعراض الحكمين، أن الأمر تجاوز الخلاف في التقدير من هذه الناحية، إلى خلاف حول أعمال السيادة، حيث يرى قضاء الدائرة الإدارية المستعجل أن تدخل الدولة في سوق الكويت للأوراق المالية، ليس عملا من أعمال

---

[٨٧] حكم المحكمة الكلية دائرة مستعجل/٢ في الدعوى رقم ٢٨١٣ /٢٠٠٨ جلسة ٢٠٠٨/١١/١٦ (حكم غير منشور) مشار إليه في كتاب الدكتور عبد الله حباب الرشيدي(**تطور القضاء الإداري في دولة الكويت**) ص ٨٧٤، ٤٧٥، ٤٧٦.

[٨٨] حكم الدائرة الإدارية الأولى بمحكمة الاستئناف في الاستئنافين رقما ٧٩٦، ٢٠٠٨/٧٩٧ إداري /١ جلسة ٢٠٠٩/٩/٧ (غير منشور)، مشار إليه في كتاب الدكتور عبد الله حباب الرشيدي(**تطور القضاء الإداري في دولة الكويت**)ص٨٧٨، ٨٧٩.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

السيادة، وذلك سند من الأسباب التي بنت عليها المحكمة قضاءها وعليه فإن قرار الحكومة بالتدخل في البورصة، هو استخدام للصلاحيات التي تمارسها السلطة التنفيذية، كسلطة إدارة، تخضع فيما تباشره منها لرقابة القضاء، وليس عملا من أعمال السيادة التي تباشرها الدولة كسلطة حكم، والتي تخرج من ولاية القضاء، إعمالا للمادة الثانية من قانون تنظيم القضاء الصادر بالمرسوم بقانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٩٠ التي نصت على أنه ليس للمحاكم أن تنظر في أعمال السيادة.

وأقام الحكم الأول قضاءه الذكر على قضاء لمحكمة التمييز حصرت فيه أعمال السيادة التي لا تبسط عليها ولاية القضاء؛ بأنها تلك التي تباشرها كسلطة حكم، بمقتضى سلطتها العليا في تنظيم علاقتها بالسلطات العامة الأخرى داخلية كانت أو خارجية، أو التي تتخذها للمحافظة على كيان الدولة في الداخل أو للذود عن سيادتها في الخارج.

وواضح مما سبق أن الخلاف بين الحكمين كان الأخطر أثرا والأكبر حين أسس الحكم الثاني بإعادة التعامل في سوق الكويت للأوراق المالية قضاءه على أسباب محصلها أن طلب وقف التداول اليومي في سوق الكويت للأوراق المالية يتعلق بالسياسة الاقتصادية والمالية للدولة وبسلطتها التقديرية في اتخاذ الإجراءات اللازمة؛ لتنظيم ائتمانها واقتصادها القومي، واتخاذ كل التدابير التي تراها ضرورية لمواجهة أي ظروف استثنائية على نحو يكفل مصالح الدولة الداخلية والخارجية، ويحقق التوازن بين كل المتعاملين في السوق.[٨٩]

٢ـ القرارات الصادرة في شأن الجنسية وإقامة وإبعاد الأجانب وتراخيص الصحف والمجلات ودور العبادة: أن المحكمة الدستورية نجد موقفها يحيط به الاضطراب بشأن طبيعة القرارات أعمال السيادة والتي نصت عليها المادة الأولى في البند الخامس منها، وهي القرارات الصادرة في شأن الجنسية وإقامة وإبعاد الأجانب وتراخيص الصحف والمجلات ودور العبادة.

[٨٩] د. عبد الله حباب الرشيدي، المرجع السابق ، ص٨٧٨، ٨٧٩، ٨٨٠.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

إذ تعتبر ها تارة مجرد قرارات إدار ية لا يحول دون الطعن عليها بالإلغاء سوى الحظر الوارد في قانون إنشاء الدائرة الإدارية في حين رفضت قبول الطعن في حكم آخر لها على أســاس أن القرارات المنصــوص ليها في البند الخامس من المادة الأولى من قانون إنشاء الإدارة تعتبر من أعمال السيادة.[٩٠]

ونظرا لأهمية هذا الحكم نورد أســبابه كاملة (وحيث إنه عن الدفع المبدي من الحكومة بعدم اختصـاص المحكمة بنظر الدعوى لتعلقها بعمل من أعمال السـيادة فهو في محله، ذلك أن أعمال السيادة، وكما عرفها القضاء، هي تلك الأعمال التي تصدر من الحكومة باعتبارها سلطة حكم لا سلطة إدارة، فتباشرها بمقتضى هذه السلطات العليا لتنظيم علاقتها بالســلطات العامة الأخرى، داخلية كانت أم خارجية، أو تجريها اضــطرارا للمحافظة على كيان الدولة في الداخل أو الذود عن ســيادتها في الخارج، وهذه الأعمال وإن كانت لا تقبل الحصر والتحديد، إلا أن المستقر عليه أن المراد في تحديدها يرجع على السلطة التقديرية للقضاء وحده، ليقرر ما يعتبر من أعمال السيادة وما لا يعتبر منها بحسـب ظروف الدولة بما لها من سـلطة عليا، وسـيادة في الداخل والخارج، مستهدفة تحقيق مصـلحة الجماعة، ويندرج ضـمن أعمال السـيادة المنظمة لعلاقة الحكومة بالسلطة التشريعية، ومنها استعمال السلطة التنفيذية، لحقوقها المتعلقة بالتشريع، كاقتراح القوانين كما تدخل فيها المسائل السياسية التي تعد المجال الحيوي والطبيعي لنظرية أعمال الســيادة، وهذه الأعمال قد تكون قوانين مباشــرة من الهيئة التشـريعية، بما ذهب معه القضـاء الإداري المقارن إلى القول أن مجال تطبيق نظرية أعمال السيادة صار ممتدا ليشمل النصوص التشريعية، ولم يعد يقتصر على الأعمال الإدارية، كما أن هذه النظرية هي نظرية مرنة ومتطورة تستجيب للدواعي والظروف القائمة في الدولة وقت تقدير العمل الذي يدور حول النزاع، لارتباط ذلك بســيادة الدولة العليا وأحوالها الاجتماعية والاقتصــادية المتغيرة، وإذا كانت نظرية أعمال السـيادة هي في أصـلها قضـائية النشـأة وولدت في سـاحة القضـاء الإداري المقارن

[٩٠] المحكمة الدستورية الكويتية، الطعن رقم ١٩٩٤/٤ دستوري، جلسة ١٩٩٤/١١/٥م، مشار إليها في كتاب الدكتور د. عادل الطبطائي، **(المحكمة الدستورية الكويتية، تكوينها، اختصاصاتها، إجراءاتها)** ص ١٩٥.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وتطورت به قواعدها، إلا أنها غدت ذات أســـاس تشـــريعي في بعض الدول، ومنها الكويت.[٩١]

فقد نصـــت المادة الثانية من قانون تنظيم القضـــاء رقم ٩٠/٢٣ على أنه" ليس للمحاكم أن تنظر في أعمال السـيادة" مما أضـحت معه السـيادة مسـتبعدة من ولاية المحاكم عامة وإذا كانت الرقابة على دســتورية القوانين واللوائح تجد أســاســا لها- كأصل عام- في مبدأ الشرعية وسيادة القانون وخضوع الدولة لأحكامه إلا أنه يستثني من هذا الأصل- وفقا لما جرى عليه القضاء الدستوري- أعمال السيادة، منها الأعمال السياسية فتخرج من مجال هذه الرقابة، ولو بغير نص يقضي بذلك، إذ إن هذه قاعدة مستقرة في النظم القضائية في الدول لمتحضرة، وغدت أصلا من الأصول القضائية الثابتة، تأسيسا على أن طبيعة هذه الأعمال تأبى أن تكون محلا لدعوى قضائية تحقيقا للاعتبارات السياسية، واستجابة لدواعي الحفاظ على كيان الدولة، مما يقتضي منحها سلطة تقديرية- بسلطتها التشريعية والتنفيذية فيما تجريه من أعمال- أبعد مدى وأوسع نطاقا، تحقيقا لصـــالح الوطن وســـلامته دون تخويل القضـــاء ســـلطة التعقيب على ما تتخذه الدولة في هذا الصـــدد، لأن النظر في تلك الأعمال يســـتلزم توافر معلومات وضـوابط وموازين يناط بالدولة تقديرها، فضـلا عن عدم ملاءمة طرح هذه المسـائل للمنازعة أمام القضاء العادي.[٩٢]

ومن ثم فإن المحكمة الدســـتورية وحدها هي التي تحدد ما إذا كان النص المطعون عليه يعتبر من الأعمال السـياسـية، فيخرج عن ولايتها بالرقابة الدسـتورية، أو أنه لا يعتبر كذلك فتبســـط عليه رقابتها، لما كان ذلك، وكان النص المطعون عليه، وهو الفقرة الخامســـة من المادة الأولى من قانون إنشـــاء الدائرة الإدارية رقم ٨١/٢٠ المعدل بالقانون رقم ٨٢/٦١، في شـقها الخاص بعدم اختصـاصـها بالنظر في مسـألة إصدار الصحف والمجلات، ضمن مسائل أخرى محظورة، فإنه بالنظر إلى الظروف

---

[٩١] تابع الطعن رقم ١٩٩٤/٤ دستوري، جلسة ١٩٩٤/١١/٥م، مشار إليها في كتاب الدكتور د. عادل الطبطبائي(**المحكمة الدستورية الكويتية، تكوينها، اختصاصاتها، إجراءاتها)** ص ١٩٥.

[٩٢] [٩٢] المحكمة الدســـتورية الكويتية، الطعن رقم ١٩٩٤/٤ دســـتوري، جلســـة ١٩٩٤/١١/٥م، مشـــار إليها في كتاب الدكتور د. عادل الطبطبائي(**المحكمة الدستورية الكويتية، تكوينها، اختصاصاتها، إجراءاتها)** ص ١٩٦، ١٩٧.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المحيطة بدولة الكويت، يتربص بها الطامعون في ثروتها ومواردها، وتهديد الأخطار المحدقة بأمنها واستقلالها وكيانها، فضلا عما تموج به المنطقة من تيارات ومبادئ متباينة، ومصالح سياسية متصارعة، بما يتبدى معه موضوع منح أو منع تراخيص إصدار الصحف والمجلات، مسألة سياسية لما تنتجه من أمور تنعكس آثارها على سلامة وأمن الدولة في الداخل وعلاقتها بغيرها من الدول بالخارج، وهذا الأمر هو المستفاد من اعتراض الأمير على المشروع الخاص بالمادة المطعون عليها- بالصيغة المقدمة وقتئذ- وإعادته للمجلس لإعادة النظر فيما تضمنه من القول عندما نأى بهذه المسائل- ومنها تراخيص إصدار الصحف والمجلات- عن أن تكون محل جدل أمام القضاء، وأن لا تكون مثار منازعات وخصومات بين الأفراد والدولة، لم يكن يقصد إلا الحفاظ على كيان الدولة وسلامة المجتمع واستقراره.[٩٣]

وقد ترك القانون هذه المسائل خاضعة لمسؤولية الحكومة السياسية تتصرف فيها على ضوء تقديرها للمصلحة العامة، وصالح المواطنين تحت رقابة السلطة التشريعية، وكل هذا يتفق مع طبيعة هذه المسائل واتصالها بالسياسة العامة للدولة، فإذا ما قدرت السلطة التشريعية أن ثمة مساسا لهذه المسألة من نطاق الرقابة القضائية، وأن تقديرها في هذا الخصوص غير قابل لطرحه ورقابته قضاء دون إلزامها بالإفصاح عن السبب الذي دفعها لاستبعاد إصدار تراخيص الصحف والمجلات من اختصاص الدائرة الإدارية، إذ من المقرر أن ملاءمة التشريع والباعث على إصداره هو من أطلاقات السلطة التشريعية ما لم يقيدها الدستور بحدود وضوابط معينة، لما كان ذلك، ولما سلف فإن النص المطعون عليه إنما يكون من قبيل الأعمال السياسية التي تتولاها السلطة التشريعية، مما يدخله ضمن طائفة أعمال السيادة التي تنأى عن الرقابة القضائية للمحكمة الدستورية، بما تضحي معه هذه المحكمة غير مختصة بالمنازعات المطروحة، وهو ما يتعين القضاء به.[٩٤]

---

[٩٣] المحكمة الدستورية الكويتية، الطعن رقم ١٩٩٤/٤ دستوري، جلسة ١٩٩٤/١١/٥م، مشار إليها في كتاب الدكتور د. عادل الطبطبائي(**المحكمة الدستورية الكويتية، تكوينها، اختصاصاتها، إجراءاتها)** ص ١٩٧.

[٩٤] المحكمة الدستورية الكويتية، الطعن رقم ١٩٩٤/٤ دستوري، جلسة ١٩٩٤/١١/٥م، مشار إليها في كتاب الدكتور د. عادل الطبطبائي(**المحكمة الدستورية الكويتية، تكوينها، اختصاصاتها، إجراءاتها)** ص ١٩٧، ١٩٨.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

٣- طرد السفير الدانمركي من دولة الكويت :عرض على لجنة فحص الطعون بالمحكمة الدستورية، طعن تتخلص وقائعه في أن الطاعنين أقاما على المطعون ضدهما(بصفتهما) الدعوى رقم (٦٨١) لسنة ٢٠٠٨ م مدني كلي/٩، بطلب الحكم بإلزامها بطرد السفير الدانمركي من دولة الكويت، استهجانا لما بدر من بلاده من إساءة الرسول صلى الله عليه وسلم، على إثر ما قامت به الصحف الدانمركية في الآونة الأخيرة من نشر صور تسئ إلى شخص الرسول الكريم وتنال من عقيدة المسلمين دون أن تحرك الحكومة الدانمركية ساكنا إزاء هذا التصرف بحجة حرية الرأي والتعبير، وأنه لما كان الدستور بنص في المادة (٢) على أن" دين الدولة الإسلام، والشريعة الإسلامية مصدر للتشريع".

والمادة (٦) على أن" نظام الحكم في الكويت ديمقراطي، السيادة فيه للأمة مصدر السلطات جميعا، وتكون ممارسة السيادة على الوجه المبين بهذا الدستور".

والمادة(١٢) على أن" تصون الدولة التراث الإسلامي والعربي وتسهم في ركب الحضارة الإنسانية"، وعلى الرغم من صراحة تلك النصوص، فلم يقم المطعون ضدهما باتخاذ موقف معين تجاه هذا الأمر، مما حدا بالطاعنين إلى إقامة الدعوى بطلباتهما سالفة الذكر.

وأثناء نظر الدعوى أمام المحكمة قدم الطاعنان مذكرة دفعا فيها بعدم دستورية نص المادة(٢) من المرسوم بالقانون رقم (٢٣) لسنة ١٩٩٠م بشأن تنظيم القضاء، التي لم تجز للمحاكم النظر في أعمال السيادة لمخالفة هذا النص لأحكام المواد(٢) و(٦) و(١٢) من الدستور.[٩٥]

وبجلسة ٢٠٠٨/٥/٧ حكمت المحكمة بعدم جدية الدفع بعدم الدستورية وبعدم اختصاصها ولائياً بنظر الدعوى، وإذ لم يرتض الطاعنان هذا الحكم في شقه المتعلق بعدم جدية الدفع بعدم الدستورية طعنا فيه أمام لجنة فحص الطعون بالمحكمة الدستورية طلبا في ختامها إلغاء الحكم الصادر بعدم جدية الدفع بعدم الدستورية والقضاء مجددا بجديته، وإحالة الأمر إلى المحكمة الدستورية للفصل فيه.

[٩٥] د. عبد الله حباب الرشيدي، المرجع السابق ، ص٩٠١.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وأسسا طعنها على سند حاصله أن الحكم قد قضى بعدم جدية الدفع، في حين أن النص محل هذا الدفع تلابسه شبهة عدم الدستورية، إذ جاء النص طليقا من كل قيد، مانعا القضاء من نظر أعمال السيادة بوجه عام، مسقطا بذلك إخضاع تلك الأعمال لرقابته حال مخالفتها لإحكام الدستور وللشريعة الإسلامية الغراء واجبة الإتباع.[٩٦]

ودفعت الفتوى والتشريع بعدم قبول الطعن لانتفاء المصلحة على سند من أن قضاء المحكمة الكلية بعدم جدية الدفع، بعدم دستورية نص المادة (٢) من المرسوم بالقانون رقم (٢٣) لسنة ١٩٩٠م بشأن تنظيم القضاء قد استأنفه الطاعنان، وقضت محكمة الاستئناف بتأييده، ولم يتم الطعن على حكمها بطريق التمييز، فصار باتا، وبالتالي تكون المنازعة الموضوعية قد بلغت منتهاها، الأمر الذي يضحى معه الطعن الماثل غير مجد، إذ لم يعد ثمة نزاع موضوعي يمكن إنزال قضاء هذه المحكمة عليه.

حكمت المحكمة بعدم قبول الطعن، وأخذت بدفع المبادئ وذكرت أسبابا لحكمها من" أنه وإن كان الطاعنان قد توافرت لهما المصلحة في الطعن في الحكم الذي قضى بعدم جدية الدفع المبدي منهما بعدم الدستورية، باعتبارهما محكوما لغير صالحهما في هذا الشق، لكن الثابت من الأوراق أن الطاعنين قد استأنفا الحكم المطعون فيه- الذي قضى بعدم اختصاص ٢٠٠٨م مدني، وقضت محكمة الاستئناف بتاريخ ٢٠٠٨/٧/٢٧م برفضه وتأييد الحكم المستأنف، ولم يطعن على حكمها بطريق التمييز حتى يوم ٢٠٠٨/٨/٢٦م، فتكون المنازعة الموضوعية قد حسمت بالفصل فيها نهائيا بحكم حاز قوة الأمر المقض به وصار باتا لا رجعة فيه، وبه غدا الفصل في المسألة الدستورية أمرا غير مجد، إذ لا أثر للحكم فيها على الفصل في المسألة الدستورية أمرا غير مجد، إذ لا أثر للحكم فيها على الفصل في النزاع الموضوعي الذي لم يعد قائما، وزالت بذلك المصلحة في الطعن، بما يضحى معه والحال كذلك

[٩٦] د. عبد الله حباب الرشيدي، المرجع السابق ، ص٩٠١.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

غير ذي موضوع، ومن ثم فإنه يكون غير مقبول، وهو ما يتعين القضاء به مع إلزام الطاعنين المصروفات".[٩٧]

وبذا لا يكون ثمة قضاء صريح من المحكمة الدستورية بشأن دستورية المادة الثانية من المرسوم ٢٣ لسنة ١٩٩٠م بشأن أعمال السيادة.[٩٨]

المسألة الأولى: مسائلة الجنسية

واستبعد المشرع صراحة، في البند الخامس من المادة(١) من المرسوم بالقانون رقم(٢٠) لسنة ١٩٨١ بإنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية من نطاق الرقابة القضائية القرارات الصادرة في شأن مسائل الجنسية، فلا يجوز طلب إلغائها أو التعويض عنها.

لكن القضاء لم يأخذ هذا الاستثناء على إطلاقه، فلم يعتبر من أعمال السيادة إلا القرارات الصادرة بشأن اكتساب الجنسية الذي يتم بطريق المنح من الجهة الإدارية المختصة، أما استحقاق الجنسية الكويتية لكل من ولد لأب كويتي وما يترتب على ذلك من آثار، فلا يعد التعرض له خوضا في مسائل الجنسية.[٩٩]

وقضت محكمة التمييز بأن" الجنسية الكويتية بالدم اللصيقة بالميلاد والتي تستحق لكل من ولد لأب كويتي دون حاجة إلى صدور قرار بذلك من الجهة الإدارية أو أي إجراء آخر، لا تكون إلا إذا ثبت على وجه قاطع دون منازعة تسلسل الولد عن أب كويتي الجنسية وثبوت نسبه منه، أما عدا ذلك فلا يكون إلا اكتسابا للجنسية لا يتم إلا بطريق المنح من الجهة المختصة، وهي مسائل تتسم بطابع سياسي يتعلق بكيان الدولة وحقها في تخير المنضمين إلى جنسيتها وتحديد ركن الشعب المنتمي إليها في ضوء ما تراه، وبما تعد معه صورة من أعمال السيادة التي تصدر من الحكومة بوصفها سلطة حكم".

ورتبت المحكمة على ذلك أن المنازعات في ثبوت النسب لأب كويتي، وصدر حكم بات بنفي هذا النسب، يجعل ما يدعيه الطاعن من حق في الجنسية الكويتية غير

---

[٩٧] الطعن رقم (٤٢) لسنة ٢٠٠٨م" لجنة فحص الطعون" جلسة ٢٦ نوفمبر ٢٠٠٨م الحكم منشور بالجريدة الرسمية (الكويت اليوم) العدد رقم (٩٠٢) السنة الخامسة والخمسون بتاريخ ٢٠٠٨/١٢/٢١م.

[٩٨] د. عبد الله حباب الرشيدي، المرجع السابق ، ص٩٠١.

[٩٩] المستشار الدكتور، خالد عبد الحميد، نفس المرجع ، ص٨٦.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ثابت له قانونا بمجرد الميلاد، ويضحى طلبه الحكم بإلزام الجهة الإدارية بإدراج اسمه في ملف جنسية الأب الكويتي المتوفى، إثر امتناعها عن الاستجابة له في ذلك، منطويا على منازعة في مسألة الجنسية، ومستهدفا في حقيقته طلب إلغاء قرار الجهة الإدارية السلبي بالامتناع عن منحه الجنسية الكويتية، وهو أمر يعد من أعمال السيادة تنأى عنه ولاية القضاء.[١٠٠]

كما قضت محكمة التمييز في حكم آخر بأن" قانون الجنسية الكويتية الصادر بالمرسوم الأميري رقم (١٥) لسنة ١٩٥٩ قد أورد في المادة الثانية منه قاعدة مفادها أن يكون كويتيا كل من ولد في الكويت أو في الخارج لأب كويتي، وقد كشف المشرع بذلك عن مراده في استحقاق الجنسية الكويتية لكل من ولد لأب كويتي لتصبح الجنسية لصيقة بالميلاد وقرينة قاطعة دون حاجة إلى إجراء آخر، متى ثبت على وجه قاطع نسبة المولود إلى أب كويتي، ويترتب على ذلك أحقيته في منحه جواز سفر، ولا يعد ذلك خوضا في سلطة الإدارة في مسائل الجنسية، وإنما هو لا يعدوا أن يكون عملا لصريح حكم القانون.[١٠١]

المسألة الثانية: أقامة الأجانب ، أن المطعون ضدها الأولى أقامت الدعوى رقم ٢٠٠١/١١١٨ تجاري مدني كلي حكومة على الطاعن بطلب الحكم بأحقيتها في تحويل إقامتها من المطعون ضده الثاني إلى كفيل آخر، وقالت بيانا لذلك أنها كانت تعمل" خادمة خصوصية" لدى الأخير وإذ انتهت علاقة العمل بينهما وترغب في تحويل إقامتها إلى كفيل آخر فقد أقامت الدعوى.

حكمت المحكمة بأحقية المطعون ضدها المذكورة في تحويل إقامتها، استأنف الطاعن هذا الحكم بالاستئناف رقم ٢٠٠٢/١٧٦ مدني وبتاريخ ٢٠٠٢/٦/١٠ قضت المحكمة بتأييد الحكم المستأنف، طعن الطاعن في هذا الحكم بطريق التمييز وقدمت النيابة مذكرة أبدت فيها الرأي برفض الطعن – عرض الطعن على هذه المحكمة في غرفة المشورة فحددت جلسة لنظره وفيها صمم الحاضر عن الطاعن على طلب

[١٠٠] حكم محكمة التمييز الكويتية في الطعنين رقم (٦٨٧) و(٧٠٢) لسنة ٢٠٠٥ إداري، جلسة ٢٠٠٧/١٠/٣٠.
[١٠١] حكم محكمة التمييز الكويتية في الطعن رقم (٩٨٢) لسنة ٢٠٠٥ إداري، جلسة ٢٠٠٦/٩/٢٦.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

تمييز الحكم المطعون فيه ولم يحضـــر المطعون ضـــدهما رغم إخطارهما والتزمت النيابة رأيها.

وحيث إن ممـا ينعـاه الطـاعن على الحكم المطعون فيـه الخطـأ في تطبيق القانون، إذ رفض الدفع المبدي منه بعدم اختصـــاص المحكمة بنظر الدعوى ولتعلقها بمسـألة من مسـائل إقامة الأجانب التي تعد من أعمال السـيادة التي تسـتهدف صـالح الوطن وأمنه وســلامته وتدخل في صـــميم عمل وزارة الداخلية وتقديرها، بما يعيب الحكم ويستوجب تمييزه.

وحيث إن هذا النعي في محله، ذلك أن المشـــرع قد نص في المادة الثانية من المرســوم بالقانون رقم ١٩٩٠/٢٣ بشــأن تنظيم القضــاء على أنه" ليس للمحاكم أن تنظر في أعمال السيادة" وكانت ما نصت عليه الفقرة الخامسة من المادة الأولى من قانون إنشاء الدائرة الإدارية من استعباد القرارات الصادرة في شأن إقامة وإبعاد غير الكويتيين من اختصـاص تلك الدائرة لا يعدو أن يكون تأكيدا من الشـارع لاعتبار تلك القرارات من أعمال السـيادة التي تخرج عن ولاية المحاكم، ذلك أن للدولة بما لها من سـيادة الحق في اتخاذ التدابير اللازمة لصـيانة مصـالحها العليا الأسـاسـية وتأمين سلامتها في الداخل والخارج. [١٠٢]

لمـا كـان ذلـك وكـان مؤد النص في المـادة ١٤ من المرســـوم بقـانون رقم ١٩٥٩/١٧ في شأن إقامة الأجانب والقوانين المعدلة له والمادتين ٢٠ و ٢٥ من قرار وزير الداخلية رقم ١٩٨٧/٦٤٠ باللائحة التنفيذية لهذا القانون أن الإقامة للعمل كخادم خصوصي تمنع بناءا على طلب المخدوم الذي يتعهد بأن الخادم يعمل لديه وأن يعيده على نفقته إلى بلده عند انتهاء خدمته، ويجب عليه أن يخطر وزارة الداخلية بترك الخادم العمل لديه خلال أســبوع، ولا يجوز أن تحول إقامة العمل كخادم خصوصي ومن في حكمة إلى مخدوم آخر إلا بموافقة المخدوم الذي صدرت الإقامة بكفالته، وكانت المطعون ضـــدها الأولى قد أقامت دعواها بأحقيتها في تحويل إقامتها التي أعطيت إياها كخادم خصـــوص إلى مخدوم آخر، فإن طلبها هذا يكون مما يدخل

[١٠٢] الطعن بالتمييز رقم ٢٠٠٢/٣٤٥ مدني.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

في صميم عمل وزارة الداخلية وتقديرها السياسي والاجتماعي للاعتبارات التي تبرر هذه المسألة، فتعد بذلك متعلقة بعمل من أعمال السيادة المحظور على المحاكم نظرها، وإذ خالف الحكم المطعون فيه هذا النظر وتصدى للفصل في هذا الطلب فإنه يكون معيبا بما يوجب تمييزه.

وحيث إن موضوع الاستئناف رقم ٢٠٠٢/١٧٦ مدني صالح للفصل فيه؛ وحيث إنه لما تقم فإن الدفع المبدي من المستأنف بعدم اختصاص المحكمة ولائيا بنظر الدعوى يكون في محله، وإذ خالف الحكم المستأنف هذا النظر فإنه يكون معيبا بما يوجب إلغاءه.

حكمت المحكمة، أولا بقبول الطعن شكلا وفي الموضوع بتمييز الحكم المطعون فيه، وألزمت المطعون ضدها الأولى المصروفات، في موضوع الاستئناف رقم ٢٠٠٢/١٧٦ مدني بإلغاء الحكم المستأنف وبعدم اختصاص المحكمة ولائيا بنظر الدعوى وألزمت المستأنف ضدها الأولى المصروفات عن درجتي التقاضي وعشرة دنانير مقابل أتعاب المحاماة.[١٠٣]

المسألة الثالثة : الطعون الانتخابية " مرسوم الصوت الواحد

تتحصل الوقائع في هذه الدعوى في أن الطاعن طعن في انتخابات مجلس الأمة التي أجريت حيث أودع طلباته إلى إدارة كتاب المحكمة في ٢٠١٢/١٢/١٣و قيدت في سجلها برقم ١٥ لسنة ٢٠١٢ وأعلنت إلى المطعون ضدهم حيث أسس الطاعن طعنه على نحو ما جاء بتلك الصحيفة على سند من أن عملية الانتخاب قد شابت إجراءاتها وقواعدها ومراحلها مخالفات دستورية وأخطاء جوهرية وعيوب جسيمة تؤدي إلى بطلان الانتخاب في تلك الدائرة وبني الطاعن نعيه في هذا الصدد على أكثر من وجه حاصلها الأسانيد التالية : -

حدد الطاعن أسانيده التي تقدم بها إلى المحكمة والتي من خلالها بنى طلبه بالبطلان الانتخابات في الدائرة الرابعة بصفة خاصة وفي العملية الانتخابية بصفة عامة ،

[١٠٣] الطعن بالتمييز رقم ٢٠٠٢/٣٤٥ مدني.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وتمثلت الأسانيد التي استند إليها الطاعن في طعنه بعدم صحة انتخابات مجلس الأمة الكويتي في الدائرة الرابعة لسنة ٢٠١٢ على ما يلي : -

[١] أن عملية الانتخابات قد شـــابها عيوب في إجراءاتها وقواعدها ومراحلها وهذه الإشـــابة تؤدي إلى بطلان الحكم نظرا لأن العملية الانتخابية بنيت على هذه الأخطاء مما يستوجب بطلانها .

[٢] وجود مخالفات دســـتورية وأخطاء جوهرية وعيوب جســـيمة تؤدي إلى بطلان الانتخاب في الدائرة الرابعة .

وقد قام بتفصيل هذه المخالفات والأخطاء الجوهرية فيما يلي : -

- أن العملية الانتخابية شـابها عوار دسـتوري تمثل في عدم أداء أعضـاء مجلس الأمة اليمين وهذا يشـكل مخالفة جسـيمة وخطأ جوهري إذ يؤدي ذلك إلى عدم صلاحية ممارسة دورهم التشريعي أو القيام بأي عمل يتصل بعلاقتهم بمجلس الأمة قبل أداء هذه اليمين ، وأن ما تم إجراءاه وهو اكتفاء الحكومة بأداء اليمين أمام سـمو الأمير يعد مخالفة دسـتورية لنص المادة (٩١) من الدسـتور الكويتي والذي يلزم الأعضاء بأداء القسم داخل المجلس بقولها: قبل أن يتولى عضـو مجلس الأمة أعماله في المجلس أو لجانه يؤدي أمام المجلس في جلسـة علنية اليمين الآتية : " أقســـم بالله العظيم أن أكون مخلصـــا للوطن وللأمير ..... " . وقد بنى الطاعن هذا الإسـناد على أن عدم أداء اليمين أمام المجلس لا يعطي الحكومة الحق في القيام بأعمالها التنفيذية .
- اعتمدت العملية الانتخابية سواء من حيث التنفيذ أو الإجراءات الانتخابية على المراسـيم بقوانين إذ أجريت في ظل المرسـوم بقانون رقم ٢٠ لسـنة ٢٠١٢ م بتعديل بقانون رقم ٤٢ لسـنة ٢٠٠٦ م الخاص بإعادة تحديد الدوائر الانتخابية .
- أيضـــا المرســـوم بقانون رقم ٢١ لســـنة ٢٠١٢ بإنشـــاء اللجنة الوطنية العليا للانتخابات وبتعديل بعض أحكام القانون رقم ٣٥ لســـنة ١٩٦٢ ، و هذه المراسيم تعد من مراسيم الضرورة ويدفع الطاعن بعدم وجود حالة ضرورة

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

يمكن الاستناد إليها في إصدار هذه المراسيم ، وقد عول الطاعن كثيرا على هذا الطعن وكان ذلك لأن المراسيم بقوانين لها شروط يجب أن تتم فيها ولكن الحكومة لم تلتزم بهذه الشروط ومن أهم شروطها وجود حالة ضرورة أو حالة استثنائية تدفع الحكومة إلى إصدار هذه المراسيم .

- حدوث ضرر ناتج عن تغيير في إجراءات العملية الانتخابية نتيجة تطبيق التعديلات الدستورية والمراسيم بقوانين الصادرة على الحكومة حيث أدى الطاعن أنها جاءت بشكل مفاجئ ولم تعطي فرصة للاستعداد لها من أجل النجاح في الانتخابات موضوع الطعن .

تقدمت إدارة الفتوى والتشريع بالعديد من الأسانيد من أجل قيام المحكمة بقبول دفعها المتمثل في عدم قبول الطعن وقد استندت إلى ما يلي من أسانيد: -

١- تجاوز النطاق المقرر قانونا وفي تفصيل ذلك قالت إدارة الفتوى والتشريع أن الطاعن قد تجاوز بطلبه النطاق المقرر قانونا بالطعن في جميع الدوائر الانتخابية.

٢- تجاوز اختصاص المحكمة وفي ذلك قالت إدارة الفتوى والتشريع : إن عدم اختصاص المحكمة بنظر الطعن الخاص ببطلان المرسوم الصادر بحل مجلس الأمة السابق والمرسوم الصادر الخاص بدعوة الناخبين لانتخاب أعضاء مجلس الأمة وذلك من منطلق أن هذين المرسومين متعلقين بالعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وأن هذه العلاقة تعد من أعمال السيادة التي لا تكون محلا للتقاضي تحقيقا لسيادة الدولة وحفاظا لكيانها ورعاية لمصالحها العليا ، وكذلك استندت إلى القول بأن النظر إلى هذه العلاقة تتطلب معلومات وموازين يخرج زمام تقديرها عن اختصاص القضاء باعتبارها من أعمال السيادة .

وقد رفضت المحكمة ما أبدته إدارة الفتوى والتشريع وذلك اعتمادا على الأسانيد التالية : -

ردا على دفع إدارة الفتوى والتشريع بعدم اختصاص المحكمة في النظر في دستورية المراسيم بقوانين سالفة الذكر قالت المحكمة أن من اختصاص المحكمة النظر في الطعون المقدمة في صحة الانتخابات ونظر القوانين المنظمة لهذه الانتخابات هو من

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

صـميم اختصـاصـاتها وهذا يدخل في اختصـاص المحكمة بمراقبة عملية الانتخابات برمتها من تشريعات منظمة أو إجراءات متعلقة بها.

أن أسـانيد إدارة الفتوى والتشـريع تخالف صـريح نصـوص الدسـتور والقانون لعدة أسباب منها النص صراحة على الرقابة القضائية على دستورية التشريعات وتتمثل سلطة المراقبة في مدى تحقق موافقة التشريع لأحكام الدستور ، فضلا عن اختصاص المحكمة بالنظر في دستورية القوانين . وكذلك فأن مساهمة السلطة التنفيذية في العمل التشـريعي لا يعد من أعمال السـيادة لأنها تتعلق بمباشـرة العمل التشـريعي وليس التنفيذي كما أن السلطة التنفيذية تباشر العمل التشريعي في ظل الظروف التي حددها القانون وهي الظروف الاسـتثنائية أو حالة الضـرورة وذلك من خلال توافر عدة شروط من أهمها صدور التشريع من السلطة التنفيذية بين أدوار انعقاد مجلس الأمة ، وأن يكون من التدابير التي توجب الإسراع في اتخاذها ولا تحتمل التأخير.

وفي ردود المحكمة على ما ذكره الطاعن بشـأن تعييبه على ما تضـمنه الرسـوم فهو مردود عليه أيضـا وذلك لأن قاعدة الصـوت الواحد للناخب هي قاعدة موجودة في الكثير من الدول الديمقراطية . كذلك فأن ما تضـمنه المرسـوم سـاوى بين جميع المواطنين في حقوقهم الانتخابية ، أن هذا النظام كان معمولا به من قبل ، إمكانية الحكومة مناقشـة مسـألة الدوائر الانتخابية وأن هذا الأمر ليس مقصـورا على السـلطة التشريعية فقط .[١٠٤]

المطلب الثالث
تطبيقات أعمال السيادة في الأردن

لقد عمل المشرع الأردني على تحديد أعمال السيادة من خلال بعض التطبيقات القضائية والنصوص التشريعية والقانونية والتنظيم الدستوري من خلال النص على بعض هذه الأعمال مثل الأعمال المتعلقة بالسـياسـة العامة للدولة والأعمال المتعلقة بالأمن الداخلي والخارجي والأعمال المتصلة بالعلاقات الدولية والدبلوماسية وإعلان

[١٠٤] حكم المحكمة الدستورية الكويتية بخصوص مرسوم الصوت الواحد ، الحكم رقم ١٥ لسنة ٢٠١٢

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الحرب وغير ها من الأعمال التي لا داعي لتكرار ها ، غير أنه من الجدير بالذكر أنه يجب القول أن هناك العديد من التطبيقات في أعمال السيادة في الأردن سواء من خلال تطبيقات القضاء أو بيان اتجاهات المشرع الأردني والذي نص على استثناء أعمال السيادة من الرقابة القضائية ، وكذلك النص الدستوري الذي يحدد اختصاص الجهات القضائية الأردنية بالرقابة على الأعمال الإدارية واستثناء النظر في أعمال السيادة .

ولقد أقر المشرع الأردني لمجالس المحافظات الرقابة القضائية وظلت هذه المجالس قائمة قانونيا في الأردن حتى تم إلغاؤها في سنة ١٩٦٢ بالقانون رقم ١٨ لسنة ١٩٦٢ وبالنسبة للمحاكم النظامية فقد كانت القاعدة في قضائها عدم التعرض للقرارات الإدارية سواء بالإلغاء أو وقف التنفيذ أو فحص الشرعية .[١٠٥]

إن محكمة العدل العليا هي محكمة القضاء الإداري الوحيدة في الأردن ... ولها ولاية القضاء الكامل، إضافة إلى ولاية الإلغاء في الأمور التي تقع ضمن حدود اختصاصها بموجب المادة (٩) من قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ أما بالنسبة للموظفين العموميين فإنها تختص بالنظر في القرارات الإدارية التي تمس حياتهم الوظيفية إلغاءً وتعويضاً.[١٠٦]

ولقد كفل المشرع الأردني للقضاء استقلاله ونص على استقلاله دستوريا وهو في ذلك نحى منحى الدستور الكويتي حيث نص المشرع الدستوري الأردني في المادة السابعة والعشرون على استقلال القضاء بقوله : " السلطة القضائية مستقلة تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر جميع الأحكام وفق القانون باسم الملك ".[١٠٧] وبهذه الضمانات الدستورية فيمكن من وجهة نظر الباحث جعل القضاء الإداري معيارا للتفريق بين الأعمال الإدارية والأعمال السيادية .

---

[١٠٥] محمد وليد العبادي **(الوجيز في القضاء الإداري ، دراسة قضائية تحليلية مقارنة)** دار المسار ، الأردن ، ٢٠٠٤ ، ص ٨٣ ، ٨٤ .
[١٠٦] عمر محمد الشوبكي **(القضاء الإداري ، دراسة مقارنة)** دار الثقافة ، الأردن ، ٢٠١١ ، ص ١٥
[١٠٧] ليث كمال نصراوين **(أثر التعديلات الدستورية لعام ٢٠١١ على السلطات العامة في الأردن)** مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون ، المجلد ٤٠ ، العدد ١ ، ٢٠١٣ ، ص ٢٣٣ .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وفي ظل غياب القضاء الدستوري المتخصص لدينا بالأردن من خلال وجود محكمة دستورية فإن المشرع الأردني أناط بمحكمة العدل العليا بموجب نصوص قانونها الحالي رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ اختصاص الرقابة على دستورية الأنظمة.[١٠٨]

وكما ذكرنا من قبل فإن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة جاءت نتيجة حرص المشرع على مشروعية هذه الأعمال وإلغاء المنحرف منها أو غير المشروع منها .

وفي هذا السياق قضت محكمة العدل العليا : " أن الغايات المخصصة لتشريعات الأحكام العرفية هي صيانة الأمن والنظام وتأمين الدفاع عن المملكة ولا يصح تجاوزها إلى غيرها من الغايات حتى ولو كانت تهدف إلى المصلحة العامة وأن تجاوزها المشرع كان تشريعه باطلا إلى المدى الذي يتعارض فيه مع الدستور[١٠٩]

وبذلك يصبح محلا للطعن القرارات الصادرة من الإدارة والتي تندرج تحت الأعمال الإدارية حتى ولو كانت متعلقة بأعمال السيادة طالما تتصف بالصفة الإدارية بهدف إلغاءها إذا كانت معيبة .[١١٠]

وقد جاء في حكم لمحكمة العدل العليا إشارة إلى أعمال السيادة بقولها : " ويندرج في ذلك جميع الأعمال المتعلقة بالمعاهدات والاتفاقات والتصديق عليها وتفسيرها وتطبيقها " .[١١١]

وقد جاء في حكما لها أيضا : " وتبسط محكمة العدل العليا في الأردن رقابتها على القرارات الصادرة تطبيقا لأنظمة الدفاع أو تعليمات الإدارة العرفية باعتبارها قرارات إدارية إلا إذا منعت من ذلك بتشريع دستوري .[١١٢]

---

[١٠٨] عصام علي الدبس (**رقابة دستورية الأنظمة المستقلة ، دراسة مقارنة**) جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا ، لا توجد سنة النشر ، ص ٢٨٣ ، ٢٨٤ .

[١٠٩] حكم محكمة العدل العليا ، قرار رقم ٤٤ /٧ ٦ص ٤٩ ٧مشار إليه في مرجع د / عمر الشوبكي ، مرجع سابق ، ص٨٧

[١١٠] كريمة أمزيان (**دور القاضي الإداري في الرقابة على القرار المنحرف عن هدفه المخصص**) رسالة ماجستير ، الجزائر ، ٢٠١١ ، ص١٤٣.

[١١١] حكم محكمة العدل العليا ، قرار رقم ٥٢/٣٤ مشار إليه في مرجع د / عمر محمد الشوبكي (القضاء الإداري ، دراسة مقارنة) ص ٩٥.

[١١٢] حكم محكمة العدل العليا ، قرار رقم ٦٧/٤٤ ، ص ٧٤٩. مشار إليه في مرجع د/ عمر محمد الشوبكي **(القضاء الإداري ، دراسة مقارنة)** ص ٩٧

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وفي حكم لمحكمة العدل العليا بشـــأن قرار المجمع المقدس والمتضـــمن عزل البطريرك أيرينيوس أرســـطوطاليس ســـكوبيلتيس من منصـــبه وانتخاب المطران كورينيوس قائم مقام الكرسي البطريركي والصادر بتاريخ ٢٠٠٥/٥/٣٠ ، جاء فيه : لا تختص محكمة العدل العليا بالنظر في الطلبات أو الطعون المتعلقة بأعمال الســيادة " حيث أن الســلطة التنفيذية تؤدي وظيفتين مختلفتين الأولى حكومية والثانية إدارية ، والأعمال الصادرة بناء على وظيفة السلطة التنفيذية الحكومية هي الأعمال الحكومية التي تخرج عن رقابة القضاء ، أما الأعمال الصادرة بناء على الوظيفة الإدارية فهي المتعلقة بالتطبيق اليومي للقوانين وتصـــريف شـــئون المواطنين والموظفين فتكون خاضعة للرقابة القضائية .

ولما كانت الوظيفة الحكومية غايتها رعاية الدســتور وتنظيم ســير الســلطات العامة الاساسية والمحافظة على الأمن الداخلي والخارجي وحماية المصـالح القومية وعلاقة الدولة بغيرها من الدول وكل ما يمس ســيادة الدولة ترك المشــرع للقضـــاء تحديد الأعمال الحكومية وبيانها " .[١١٣]

وباســـتقراء الحكم الأخير والذي يوقفنا على الاتجاه الأخير للقضـــاء الأردني يتبين لنا أنه يخرج أعمال السيادة عن رقابة القضاء ويجعل من القضاء المعيار الذي يفصـل بين الأعمال الصـادرة من السـلطة التنفيذية ، أي يفصـل بين الأعمال الإدارية التي تمارسها السلطة التنفيذية والأعمال التي تندرج تحت أعمال السيادة العامة .

[١١٣] حكم محكمة العدل العليا الأردنية ، قرار رقم ٣٤٠ لسنة ١٩٩٧ فصل بتاريخ ١٩٩٧/١٠/١٩ نقابة المحامين الأردنيين . ٢٠١٤/٢٦١٢

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الخاتمة

بعدما نشـــأت وطبقت نظرية أعمال الســـيادة في كل من الكويت والأردن ، برزت الحاجة إلى ضـرورة وجود معيار للتفريق بين أعمال السـيادة التي لا تخضـع للرقابة القضـــائية من جانب القضـــاء في كلا البلدين وبين الأعمال العادية الصـــادرة من جهة الإدارة ، وذلك حتى لا تتعسف السلطة التنفيذية في استخدام صلاحياتها في إصدار الأعمال التي تحد من حريات الأفراد والتي تعمل على إدراجها ضـمن أعمال السـيادة ، وتحتج في مواجهة الأفراد بأن هذه الأعمال مصـــانة لا يمكن مراقبة القضـــاء لها ، وكان القضـــاء خير معيار للتفريق بين ما إذا كانت الأعمال الصـــادرة من الجهات الإدارية تندرج تحت أعمال السـيادة فيحكم بعدم اختصـاصـه في النظر إليها ، أم هي من قبيل الأعمال العادية التي يحق للأفراد الطعن فيها وإلغائها .

النتائج : -

أولا : مبدأ المشروعية يعني سيادة القانون وهذا المبدأ يتناقض من وجهة نظر البعض مع مبدأ أعمال السـيادة التي تختص به السـلطة التنفيذية، وأن أعمال السـيادة هي من ضـــمن وظائف الســـلطة التنفيذية التي لها وظيفتين كما أســـلفنا الذكر وظيفة إداريـة ووظيفـة تقوم بهـا بـاعتبـارهـا ســـلطـة حكم وهـذه الوظيفـة الأخيرة تـدرج اختصاصات السلطة التنفيذية بممارسة أعمال السيادة.

ثانيا : اتجه المشـــرعان الأردني و الكويتي إلى الأخذ بهذه النظرية مع وجود ضمانة رقابة القضاء على كون الأعمال التي ترفع أمامه من ضمن أعمال السيادة أم لا ، غير أن المشـرع الكويتي جعل من اختصـــاص القضـــاء الأعمال التي لا تندرج ضـمن أعمال السـيادة وجعل القضـاء المعيار الذي يحكم بكون العمل سـيادي أو غير ســـيادي ولذلك إيجابية كبيرة فقول القضـــاء بأن العمل ســـيادي لا يختص به أو غير سيادي يختص به لا يجعل السلطة التنفيذية تتعسف في استخدام صلاحياتها الخاصة بممارسـة اختصـاصـاتها في أعمال السـيادة ، رغم أن المشـرع الكويتي لا يحدد على وجه الحصر أعمال السيادة التي لا تدخل تحت رقابة السلطة القضائية .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ثالثا : تبين لنا إن أعمال السيادة تعد مرفوضة من الفقه والقضاء، مما دعاهما إلى التعاون بقدر المستطاع على الحد منها، فذهب بعض الفقهاء إلى إنكارها، ونادوا بضرورة خضوع جميع أعمال السلطة التنفيذية لرقابة القضاء، تطبيقاً لمبدأ المشروعية، واستنادا إلى أن النظام الديمقراطي يحتم ضرورة خضوع جميع أعمال السلطة التنفيذية لرقابة القضاء.

رابعا : أن السلطة التنفيذية تختص - وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات - بمهمة تنفيذ القوانين والمحافظة على سير المرافق العامة بانتظام واضطراد ، ولا يخفي ما لهذا الاختصاص من أهمية وخطورة، حيث يتعلق بكل فرد من أفراد الشعب ويمس حقوقه وحرياته، ولذلك كان الخوف من إساءة السلطة التنفيذية لاستعمال اختصاصاتها، ومخالفتها للقانون، وتعديها على حقوق الأفراد وحرياتهم.

خامسا : من أجل تجنب النتائج الخطيرة برزت فكرة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية كضمان للالتزام بتطبيق القانون والمحافظة على حقوق الأفراد وحرياتهم ، وتنقسم الرقابة إلى ثلاثة أنواع : الرقابة الإدارية أو الذاتية التي تقوم بها الإدارة بنفسها ، والرقابة السياسية التي يقوم بها البرلمان والرقابة القضائية التي تقوم بها السلطة القضائية .

سادسا : رغم تعدد الرقابات فالرقابة القضائية تعد أهمها على الإطلاق ، وذلك نظراً لما تتمتع به السلطة القضائية من استقلال عن باقي السلطات ، وما تتصف به من حيدة ونزاهة ، وبناء عليه فإن السلطة القضائية تختص بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد والدولة أو فيما بين الأفراد أنفسهم ، وتقوم ببسط رقابتها على أعمال السلطة التنفيذية لفحص مشروعيتها -أي اتفاقها مع القانون- والحكم بإلغائها أو التعويض عنها أو كلا الأمرين معا إذا قضت بعدم مشروعيتها.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

التوصيات : -

أولا : ضـرورة التعويض عن الأضـرار الناتجة عن أعمال السـيادة خاصـة الأضـرار الناتجة عن الأعمال السـيادية التي تقوم بها السـلطة التنفيذية في غير حالة الضرورة.

ثانيا : ضـرورة اعتبار القضـاء كمعيار لجميع الأعمال الصـادرة من السـلطة التنفيذية التي يطعن فيها بأنها من ضمن أعمال السيادة أو غير أعمال السيادة فالسلطة القضائية هي التي تقرر ذلك .

ثالثا : تحديد سـلطات وصـلاحيات كل سـلطة من السـلطات الثلاث بدقة كبيرة لمنع تجاوز السلطات في استخدام صلاحياتها .

رابعا : نطالب بتسـبيب قرارات السـلطة التنفيذية وأعمالها مسـببة ، أي بيان السبب الذي قامت من خلاله بأعمال السيادة ، حتى لا تتعسف في استعمال هذا الحق .

خامسا : نطالب بتطبيق معيار القائمة القضائية التي تضم جميع أعمال السيادة حتى لا تتوسع السلطة التنفيذية في ضم بعض الأعمال على أنها ضمن أعمال السيادة .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المـــــراجـــــع

أولا : القرآن الكريم

١- سورة النساء، سورة مكية ، آية رقم ٥٩.

ثانيا : الكتب

١- جمال الدين ، محمود ســـامي، **القضـــاء الإداري في دولة الكويت، المنازعات الدعاوي الإدارية ولاية القضـــاء الإداري**، مطبوعات الجامعة، الكويت، الطبعة الأولى، ١٩٩٨م.

٢- حسن، عبد الفتاح، **قضاء الإلغاء**، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٨٢م.

٣- خليل ، عثمان، **مجلس الدولة**، دراســة مقارنة، مطبعة مصــر، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٥٦م.

٤- داير،عبد الفتاح ساير، **نظرية أعمال السيادة**، دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي، مطبعة جامعة القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٥٥م.

٥- الرشــيدي ، عبد الله حباب، **تطور القضـــاء الإداري في دولة الكويت**، دراســة مقارنة، نحو ميلا مجلس الدولة، مطبوعات جامعة الكويت، الطبعة الأولى، ٢٠١٢م.

٦- الشــاعر، رمزي طه ، **قضـــاء التعويض، مســئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية**، دار التيسير للطباعة، القاهرة، الطبعة الثالثة، ٢٠٠٦م.

٧- الشاعر،رمزي طه، **المسئولية عن أعمال السلطة القضائية**، مطبعة الجامعة، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٧٨م.

٨- الشوبكي ، عمر محمد ، **القضاء الإداري** ، دراسة مقارنة ، دار الثقافة ، الأردن ، ٢٠١١م .

٩- الطبطبائي ، عادل، **المحكمة الدســتورية الكويتية، تكوينها، اختصــاصــاتها، إجراءاتها، (دراسة تحليلية مقارنة)**، لجنة التأليف والتعريب والنشر، الكويت، طبعة ٢٠٠٥م.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

١٠- الطماوي ، سـليمان، **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، دراسـة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠١٢م.

١١- عكاشـة ، حمدي ياسـين، **موسـوعة القرار الإداري، في قضـاء مجلس الدولة، الجزء الأول**، دار الفجر، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٠م.

١٢ العبادي ، محمد وليد **(الوجيز في القضاء الإداري ، دراسة قضائية تحليلية مقارنة)** دار المسار ، الأردن ، ٢٠٠٤ .

١٣ فهمي، مصـطفى أبو زيد، **القضـاء الإداري ومجلس الدولة**، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٩م.

ثالثا : الرسائل الجامعية

١- أمزيان ، كريمة ، **دور القاضـي الإداري في الرقابة على القرار المنحرف عن هدفه المخصص** ، رسالة ماجستير ، الجزائر ، ٢٠١١ م .

٢- علاونة ، فادي نعيم جميل، **مبدأ المشـروعية في القانون الإداري وضـمانات تحقيقه** ، رسالة ماجستير ، فلسطين ، ٢٠١١ م .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

رابعا : البحوث والمقالات

١- الدبس ، عصام علي ، **رقابة دستورية الأنظمة المستقلة** ، دراسة مقارنة ، جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا ، الأردن ، لا توجد سنة النشر .

٢- شطناوي ، فيصل ، **الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن** ، مجلة المنارة ، المجلد ١٣ ، العدد ٨ ، الأردن ، ٢٠٠٧ م .

٣- الصرايرة ، مصلح ، **مدى تطبيق محكمة العدل العليا للمبادئ التي أقرها القضاء الإداري في رقابته على السلطة التقديرية للإدارة** ، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، المجلد ٢٥ ، العدد الأول ، دمشق ، ٢٠٠٩ م .

٤- عبد الحميد ، خالد ، **أعمال السيادة والقضاء الإداري، مجلة معهد القضاء،** مجلة دورية قانونية تصدر عن معهد الكويت للدراسات القضائية والقانونية، السنة التاسعة، العدد الثامن عشر، ذو الحجة ١٤٣٠هـ ديسمبر ٢٠٠٩م.

٥- نصراوين ، ليث كمال ، **أثر التعديلات الدستورية لعام ٢٠١١ على السلطات العامة في الأردن** ، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون ، المجلد ٤٠ العدد ١ ، ٢٠١٣ م .

٦- واصل ،محمد ، **أعمال السيادة والاختصاص القضائي ، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية** ، المجلد ٢٢ ، العدد الثاني ، دمشق ، ٢٠٠٦ م .

٧- الزعبي ، خالد ، **الرقابة على دستورية القوانين في قوانين محكمة العدل العليا والمحاكم النظامية في الأردن** ، دراسة منشورة على شبكة الانترنت ، http://www.osamabahar.com

٨- عادل الحياري ، مقالة : **قرار التأديب الصادر من النواب ليس من أعمال السيادة** ، ٢٠١٤/٣/١٧ مشار إليها في جريدة الراي .

٩- ياسر قطيشان ، **الشرعية وسيادة القانون** ، الأردن ، بحث منشور على شبكة الانترنت ، http://www.aklamm.net

١٠- موقع مجلس الأمة الكويتي ، دراسة وبحوث نظرية أعمال السيادة وموقف المشرع والقضاء الإداري الكويتي فيها ، http://www.kna.kw

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

خامسا : القوانين والأنظمة

- الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ م .
- دستور الأردن لسنة ١٩٤٦ م .
- الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ م .
- دستور الأردن لسنة ١٩٨٢م .
- القانون رقم ١٨ لسنة ١٩٦٢ الخاص بإلغاء مجالس المحافظات الأردنية .
- القانون الأساسي للإمارة الأردنية لسنة ١٩٢٨ م الخاص بتنظيم السلطة القضائية .
- قانون تنظيم القضاء رقم ٢٣ لسنة ١٩٩٠ م .
- قانون إنشاء دائرة بالمحكمة الكلية الإدارية الكويتية رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١م .
- القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٨٢ الخاص بنظر المنازعات الإدارية .
- قانون تشكيل المحاكم النظامية لسنة ١٩٥٢ م .
- القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٦٣ الخاص بتشكيل المحاكم النظامية في الأردن .
- قانون المحكمة العليا المؤقت رقم ١١ لسنة ١٩٨٩ م .
- قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ م .
- قانون محكمة العدل العليا لسنة ٢٠١٢ م .
- المرسوم الأميري رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ م .
- المرسوم بقانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٩٠ م .
- القانون رقم ٣ لسنة ٢٠٠٦ بشأن المطبوعات والنشر .
- المرسوم بقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ م بشأن تخصيص الصحف في دولة الكويت
- القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ الخاص بالرقابة على دستورية القوانين .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com