تحقيق الدعوى الإدارية وإثباتها

طالب الدكتوراه: طارق سعيد كلية الحقوق جامعة دمشق

إشراف الدكتور: يوسف شباط المشرف المشارك: خالد المحمد

الملخص

إن الخصومة الإدارية ليست خصومة شخصية بين أفراد عاديين تتصارع حقوقهم الذاتية لمصالح خاصة، وإنما هي خصومة يدور فيها الصراع بين مصلحة شخصية من جانب صاحب الشأن ومصلحة عامة تمثلها السلطات الإدارية التي تقف في المركز المريح من حيث الإثبات.

وهذا ما استدعى تمتع القاضي الإداري بسلطات تحقيقية بُغية إيجاد توازن بين أطراف هذه الخصومة، وكان تبعاً لذلك اتسام إجراءات التقاضي بالطابع التحقيقي، والتي مكنّته من إدارة الدعوى الإدارية والوقوف في وجه الإدارة المدعى عليها في مراحل متعددة من الدعوى، وصولاً الى القول الفصل في موضوع القضية المعروضة بما يتطابق والقانون نصاً وروحاً.

Investigation and proof of the administrative case

Abstract

The administrative quarrel is not a personal quarrel between ordinary individuals whose personal rights are in conflict with private interests, but rather a dispute in which the conflict takes place between a personal interest on the part of the person concerned and a public interest represented by the administrative authorities that stand in the comfortable position of proof.

This required the administrative judge to have investigative powers in order to find a balance between the parties to this litigation, and accordingly the litigation procedures were of an investigative nature, which enabled him to manage the administrative case and stand in the face of the defendant administration in multiple stages of the case, leading to the final say on the subject matter of the case, Displayed in conformity with the law in letter and spirit.

مقدمة:

يعتمد الإثبات الإداري ويقوم أساساً على طبيعة الدعوى الإدارية التي تقوم بين طرفين غير متكافئين هما الإدارة بوصفها سلطة عامة والأفراد، وتوصف هذه المنازعة الإدارية بأنها ذات طابع تحقيقي يعمل فيها القاضي الإداري على تسيير إجراءاتها، ويظهر فيها سعيه الى انشاء نوع من التوازن بين أطراف الخصومة خصوصاً في مواجهة الإدارة المدعى عليها التي تحول في كثير من الأحيان الى إخفاء الأدلة التي قد تحتاجها الدعوى، أو عدم قيامها بتقديم الوثائق والمستندات المطلوبة منها.

وإن هذه الإجراءات القضائية هي من النوع التفتيشي أو التحقيقي، والتي تمنح للقاضي الإداري دوراً نشطاً في إجراءات الدعوى، وجملةً من السلطات للوقوف في وجه الإدارة، والتي بإمكانها إخفاء ما قد يحتاجه الخصم من أدلة بحوزتها، أو امتناعها عن تقديم الوثائق المؤيدة لطلباته، الأمر الذي يمكن معه للقاضي الإداري استخلاص النتائج القانونية المترتبة على ذلك التصرّف.

وهنا نلمس الدور الايجابي الذي يستأثر به القاضي الإداري ومدى مساهمته الفعالة في سير إجراءات التحقيق القضائي والتي يوصف بأنها الرقيب على إجراءات سير المنازعة الإدارية على مستوى جميع مراحلها، ولعل أول محطة تستوقف فيها المنازعة الإدارية بعد دخول الدعوى مرحلة الإثبات والبحث عن الوسائل وتقييمها، هي مرحلة التحقيق متى قرر قاضي الموضوع ضرورة لذلك، والتي تعد من أهم المحطات سواءً تعلق الأمر بإجراءات تدابير التحقيق من سماع الأطراف أو استجوابهم، ومقارنة الأدلة المتوفرة وتمحيصها، وصولاً الى إجراءات مواجهات فيما بين الأطراف ذي العلاقة بينهم إظهاراً للحقيقة، لينطلق بعدها في عملية صياغة وتحضير حكمه في موضوع المنازعة.

ولبلوغ هذا الهدف يجب أن يتوافر في التحقيق الإداري مقومات التحقيق القانوني الصحيح، وأن تتوافر ضماناته وكفالته من حيث وجوب استدعاء الأطراف وطرح الأسئلة عليهم ومناقشة وسائل الإثبات وسماع من يريد الإدلاء بشهادته وتقديم الدفوع وغير ذلك من مقتضيات الدفاع.

أولاً – إشكالية البحث: يُثير التحقيق في المنازعة الإدارية العديد من القضايا الإشكالية، رغم أنها تمثّل جوهر المنازعة الإدارية بالنسبة للقاضي الإداري وأطراف الدعوى، إضافةً الى غموض مصطلح الطابع التحقيقي للإثبات وخصوصيته الواضحة في نطاق هذه المنازعة، كما تزداد هذه الإشكالية صعوبةً في ظل عدم وجود تقنين إداري ينظم هذه القواعد بشكل واضح ومستقل تمكّن الأطراف من العلم بها قبل رفع الدعوى.

ثانياً – أهداف البحث: يهدف هذا البحث إلى التعريف بالطابع التحقيقي للإثبات في المنازعة الإدارية والإحاطة به من أغلب جوانبه، وبيان مقومات التحقيق لدى القضاء الإداري سعياً لتقديم حل لإشكالية هذا البحث.

ثالثاً – منهج البحث: سنتّبع في دراسة هذا البحث على المنهج الاستقرائي والمنهج التحليلي، إضافةً إلى النهج المقارن.

رابعاً – خطة البحث: سنتناول دراسة هذا البحث من خلال تقسيمه إلى مطلبين نتحدث في المطلب الأول منه عن ماهية الطابع التحقيقي للإثبات في الدعوى الإدارية، ومن ثم نتكلم في المطلب الثاني عن الوسائل التحقيقية في الدعوى الإدارية.

خامساً – الخاتمة: تتضمن النتائج والتوصيات.

المطلب الأول

ماهية الطابع التحقيقي للإثبات في الدعوى الإدارية

يتطلّب الفصل في المنازعة الإدارية القيام بالتحقيق الذي يقوم فيه القاضي الإداري، وهذا الطابع التحقيقي لدى القضاء الإداري لم ينص عليه المشرّع، وإنما يمكن استخلاصه من الصلاحيات التي يتمتع بها القاضي الإداري أثناء سير الخصومة.

الفرع الأول

مفهوم الطابع التحقيقي ومصادره

نتناول في هذا الفرع مفهوم الطابع التحقيقي للإثبات في الدعوى الإدارية، ومن ثم نبيّن مصادر هذا الطابع التحقيقي وفقاً لما هو آتي:

أولاً – مفهوم الطابع التحقيقي:

يتم الإثبات في المنازعة الإدارية عن طريق التحقيق في الدعوى والذي من خلاله يتكّون عند القاضي الإداري قناعه في إيجاد الحل المناسب للنزاع [1] ، والتحقيق يتم في المرحلة الإجرائية التي تتغيا تهيئة القضية المنظورة للفصل.

وفي هذه المرحلة يظهر دور القاضي الإداري ومساهمته الفعّالة في سير إجراءات التحقيق القضائي، والتي يوصف من خلالها بأنه الرقيب على إجراءات سير المنازعة الإدارية ، خصوصاً في مرحلة التحقيق التي تعد في الحقيقة من أهم المحطات التي يقوم

([1]) – د . عبد العزيز خليفة، الوجيز في الإثبات وإجراءات التقاضي في المنازعات الإدارية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2008 م، ص357.

بها سواء تعلق الأمر بإجراءات تدابير التحقيق من سماع الأطراف واستجوابهم، وإجراء التدقيق ببعض الأعمال الإدارية، ومقارنة الأدلة المتوفرة وتمحيصها بحضور الأطراف المعنية، وحتى إجراء مواجهات فيما بينهم إظهاراً في ذلك للحقيقة، ليصل إلى صياغة وتحضير الحكم الفاصل في موضوع المنازعة، بعد أن تكون الدعوى قد دخلت مرحلة الإثبات والبحث عن وسائله وتقييمها ، وهذا يتطلب احترام التحقيق الإداري لمقوماته القانونية من حيث وجوب استدعاء الأطراف وطرح الأسئلة عليهم ومناقشة وسائل الإثبات وغير ذلك من مقتضيات الدفوع [1] ، وبهذا فمن خلال طريق التحقيق يتحكم القاضي الإداري في سير الخصومة ويعد في هذا الصدد الموجّه الوحيد لها، إلا أن ذلك يتم وفقاً لضوابط أو شروط معينة، نوضّحها وفقاً لما هو آتي :

1- يجب أن تكون الواقعة المراد التحقيق فيها متعلقة بالدعوى:

فهذا الشرط يقتضي بأن تكون الواقعة المُراد إثباتها متصلة بالحق المتنازع فيه، وهذا الشرط لا تظهر أهميته في الإثبات المباشر فقط عندما ينصب الإثبات على الواقعة مصدر الحق المتنازع عليه، وإنما تظهر أهميته أيضاً في الإثبات غير المباشر من خلال إثبات واقعة قريبة الاحتمال عند تعذر الإثبات المباشر، وهذا يشترط أن تكون الواقعة المراد إثباتها متعلقة بالواقعة الأصلية موضوع الحق المطالب به ومتصلةً به اتصالاً وثيقاً [2] .

2 – أن تكون الواقعة مُنتجة لآثارها في تكوين قناعة القاضي:

بمعنى أنه لا يشترط أن تكون حاسمةً في حل النزاع المعروض، وإنما يكفي أن تُساهم هذه الواقعة في تكوين قناعة القاضي، فإذا كان يستوي ثبوت الواقعة المراد إثباتها بشكل

([1]) – د . ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2000، ص528.

([2]) – د. جلال العدوي، أصول أحكام الالتزام والإثبات، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1999، ص324.

لا يتأثر بذلك الحكم فإن هذه الواقعة لا تكون منتجة في الدعوى ولا داعي لإجراء أي تحقيق بشأنها.

3- أن تكون الواقعة من الجائز قبولها:

أي أن تكون الواقعة جائز قبول إثباتها، فالواقعة المستحيلة على سبيل المثال أو الواقعة غير القابلة بطبيعتها للإثبات لا معنى لقبول إثباتها، كما هو الحال في إثبات واقعة سبق الفصل فيها بحكم قضائي مبرم، بحسبان أن قوة الشيء المحكوم به قرينة قاطعة على صحة الحكم وما تضمنه من وقائع لازمة للفصل فيه.

ثانياً- مصادر الطابع التحقيقي:

لا تزال الإجراءات أمام القضاء الإداري في تطور مستمر لاستكمال جميع الحلول المناسبة لسير الدعوى الإدارية والفصل فيها، فهي في الحقيقة تعاني من قلة النصوص التشريعية وفقرها في الغالب نظراً لحداثتها إذا ما تمّ مقارنتها بالفروع الإجرائية الأخرى.

وقد أدى تطور القضاء الإداري واستقلاله عن القضاء العادي إلى أن غدت الحاجة مُلّحة إلى وجود إجراءات قضائية خاصة بالدعاوى التي ينظر بها، إلا أن ذلك لا يعني بأي حال عدم وجود بعض المصادر التي يمكن للقاضي الإداري اللجوء إليها، وهذا ما سوف نتناوله وفقاً لما هو آتي.

1 - الدستور:

يُعد الدستور من أهم النصوص المدونة وأعلاها مرتبةً، إذ تأتي القواعد الدستورية في قمة النصوص القانونية في الدولة، وهي تسمو على ما عداها من قواعد، إذ تدور جميع

القواعد القانونية في فلكها سواءً كانت تصدر عن السلطة التشريعية أم كانت تصدر عن السلطة التنفيذية، وهي بذلك يمكن عدّها المصدر الأول لإجراءات التقاضي الإدارية [1] .

2 – قانون مجلس الدولة:

تُعدّ القوانين الخاصة بمجلس الدولة من أهم المصادر المُحددة لإجراءات التقاضي، وهذه القوانين هي أول ما يجب على القاضي الإداري الرجوع إليها لما تمثلّه من ضمانات للمتقاضين، ومن أولى هذه الضمانات أن تحيط الأفراد المتقاضين علماً بالإجراءات المطبقة عليهم، والتي يجب مراعاتها أمام القضاء الإداري، ومن ثم لا تتم مفاجئتهم بإجراءات لم يتوقعوها [2].

إلا أن قانون مجلس الدولة قد لا يتضمن بياناً كافياً للإجراءات التحقيقية أو الأصول الكافية كما هو الحال في قانون أصول المحاكمات الذي يبقى المرجع الرئيس في حال عدم وجود نص في قوانين مجلس الدولة.

3 – قانون أصول المحاكمات:

قد يحيل المشرّع إلى قانون أصول المحاكمات لتطبيق نصوصه على المنازعات الإدارية، وذلك فيما لم يرد بشأنه نص في قوانين مجلس الدولة، كما هو الحال في سورية، إذ كانت توجد إحالة عامة إلى نصوص قانون أصول المحاكمات في قانون مجلس الدولة السوري السابق الذي أشار صراحةً على تطبيق قانون أصول المحاكمات فيما لم يرد فيه

([1]) – د. محمود حسن خليفة، طعن الخارج عن الخصومة في قضاء مجلس الدولة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 2008، ص11.

([2]) - مصطفى الشربيني، بطلان إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة أسيوط، 2003، ص156.

نص في قانون مجلس الدولة، وذلك إلى أن يصدر قانون الإجراءات الخاصة بالقسم القضائي [1] الذي لم يرى النور حتى تاريخه.

و تجدر الإشارة إلى أن قانون مجلس الدولة السوري النافذ حالياً لم يتضمن أصول أو إجراءات خاصة بالتقاضي بشكل يمكن معه الاستغناء عن تطبيق قانون أصول المحاكمات، بحسبان أن قانون مجلس الدولة الجديد أشار إلى بعض الأصول المتّبعة أمام المجلس في عدد من مواده [2] و أحال إلى قانون أصول المحاكمات في بعضها الآخر [3]، الأمر الذي يمكن القول معه بأن قانون أصول المحاكمات في سورية هو المرجع المُفترض للقاضي الإداري في كل ما خلا منه قانون مجلس الدولة بسبب عدم وجدود قانون إجراءات خاص بالقضاء الإداري .

4 – اللوائح:

اللوائح كمصدر لإجراءات التقاضي تأتي بعد الدستور والقانون العادي الذي تضعه السلطة التشريعية، فاللوائح أقل مرتبة من الدستور والقانون ومن ثم ليس لها مخالفتها، ويقصد باللوائح القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية، والتي تنظم إجراءات التقاضي الإداري وهذه القرارات قد تصدر من رئيس الجمهورية أو من مجلس الوزراء أو من رئيس مجلس الدولة .

([1]) – انظر المادة الثالثة من قانون مجلس الدولة السوري السابق رقم /55/ لعام 1959.

([2]) – انظر المادة رقم /19/ وما بعدها من قانون مجلس الدولة السوري الجديد رقم /32/ لعام 2019

([3]) – كما هو الحال في نص المادة رقم /27/ من قانون مجلس الدولة رقم /32/ لعام 2019 التي نصت صراحةً على جوازية إعادة المحاكمة وفقاً للمواعيد والأصول المنصوص عنها في قانون أصول المحاكمات .

الفرع الثاني

وجوبية التحقيق في المنازعة الإدارية

لا تكون المنازعة الإدارية محل فصل في غالب الأحيان إلا إذا كانت مسبوقة بتحقيق من قبِل القاضي الإداري، غير أن هذه القاعدة العامة يمكن الاستغناء في بعض الحالات.

أولاً: مفهوم وجوبية التحقيق في المنازعة الإدارية:

يقوم التحقيق في المنازعة الإدارية أساساً بُغية تكوين قناعة القاضي الإداري، وللوصول إلى حل من شأنه حماية مبدأ المشروعية القانونية وتحقيق العدالة الإدارية عند الفصل في الدعوى، ولذلك فإن القاضي الإداري يتمتع بسلطات واسعة في التعامل مع إجراءات التحقيق.

و يعد التحقيق إجراء لازم أمام محاكم القضاء الإداري، ولعل سبب جعل التحقيق إلزامياً في المنازعة الإدارية هو صفة طرفي المنازعة اللذان هما غير متساويان، فدور القاضي يتمثّل في تحقيق التوازن بين الإدارة والأفراد أثناء قيامه بالبحث عن الإثبات، فالمدعي في دعاوى الإلغاء يوجد في مركز غير متوازن أمام الإدارة ولا يستطيع الاعتماد إلا على القرائن التي تحوزها الإدارة وحدها، إضافةً إلى الملفات والمستندات التي تُسعف المدعي في إثبات الحقيقة بصفة قاطعة [1] ، ولعلاج ظاهرة عدم التوازن القائم بين طرفي الدعوى

(1) – le Tourneur pouchermarie conseil d etat les et tribunaux administattif. paris 1970, p166.

فإنه يتم توزيع عبء الإثبات بينهما بمعرفة القاضي نفسه ، ولذلك منح المشرّع القاضي سلطة تحقيقيه تجعله يقوم بكل إجراء يراه ضرورياً لإبراز الحقيقة.

ثانياً: خصائص وجوبية التحقيق:

الإجراءات القضائية الإدارية هي إجراءات قضائية تحقيقية، فبمجرد تقديم عريضة الدعوى أمام القضاء الاداري تنعقد سلطة وحرية المبادرة والتصرف التلقائي من طرف القاضي المختص في توجيه وتسيير إجراءات الدعوى الإدارية، وهكذا يقوم القاضي المختص في ظل هذه الإجراءات في تبليغ الخصوم المتقاضين صور العرائض والوثائق المختلفة، ويحدد لهم المواعيد القانونية لتسليم الأجوبة عليها [1]، كما يقوم بالتحقيق واتخاذ كافة الإجراءات اللازمة في نطاق عملية التحقيق مثل تعيين الخبراء وإجراءات الكشوف ووصف الحالة الراهنة ، وكذلك إجراء وسلطة قفل التحقيق ، وغيرها من الإجراءات الإدارية والقضائية اللازمة كطلب مذكرات ومستندات ووسائل الإثبات الإضافية من أطراف القضية حتى تتكون لديه القناعة الكاملة والحرة .

([1]) – انظر المواد رقم / 23/ و / 24/ و /25/ و /26 / من قانون مجلس الدولة السوري رقم /32/ لعام 2019 .

المطلب الثاني

الوسائل التحقيقية في الدعوى الإدارية

عادةً ما يلجأ أطراف النزاع إلى طرق لإقناع القاضي بصحة الوقائع التي يدعونه، وهذه الطرق قد ينص عليها المشرّع بشكل مسبق، وبالتالي فإنه يتعين في هذه الحالة على كل من المتقاضيين والقاضي الالتزام بهذه الطرق دون غيرها، وعدم الالتفات إلى طرق أخرى لا يقرّها القانون [1].

ويقصد بهذه الطرق تلك الأدلة المثبتة للدعوى التي يعتمد عليها القاضي في إصدار حكمه، وقد قسم الفقه هذه الطرق إلى عادية وإلى طرق غير عادية، نتناولها بالتفصيل وفقاً لما هو آتي.

الفرع الأول

الوسائل التحقيقية العادية في الدعوى الإدارية

إن الوسائل التحقيقية العادية أو الأصلية يمكن تقسيمها إلى الكتابة والخبرة والقرائن، وسوف نبين فيما يلي كل وسيلة من هذه الوسائل على حده ونوضح شروطها وإجراءات تقديمها إلى القضاء، مبينين موقف القضاء الإداري منها.

أولاً– الكتابة:

([1]) - الغوث يبن ملحة، قواعد وطرق الإثبات ومباشرتها في القانون الجزائري، الطبعة الأولى، الديوان الوطني للأشغال التربوية، 2001م، الجزائر، ص12.

يغلب الطابع الكتابي على معظم إجراءات الإثبات في الدعوى الإدارية، مما يجعل الأدلة الكتابية من أهم الوسائل التي يعتمد عليها أطراف الدعوى في الإثبات، وذلك أن جميع نشاطات الإدارة تتم عن طريق الكتابة، ولا يتعامل الأفراد معها إلا من خلال هذه الوسيلة.

ويعتمد الإثبات بالكتابة على الأوراق الإدارية التي تنطوي على وقائع تتصل بنشاط الإدارة، كالقرارات الإدارية والعقود الإدارية [1].

ويمكن القول إن الورقة الإدارية هي أهم أنواع الأدلة المعتبرة في المنازعات الإدارية فهي تعرّف بأنها ما بحوزة الإدارة من أوراق ذات تاريخ ثابت عادةً، ولا يشترط فيها صيغةً محددةً ولا شكلاً معيناً، وتدل على واقعة إدارية معينة [2]، وهي بذلك تختلف عن الورقة المعروفة في القانون الخاص من حيث عدم اشتراط الشكلية فيها، ومن حيث عدم ضرورة صدورها من موظف عام بصفته الوظيفية في حدود اختصاصه، ومن حيث حيازة الإدارة لها.

أما بخصوص الأوراق غير الإدارية وما إذا كانت لها قوة ثبوتية، انقسم الفقه بشأن ذلك إلى اتجاهين أولهما يرى أن هذه الأوراق لها أمام القضاء الإداري ذات القوة الثبوتية التي تتمتع بها أما القضاء العادي [3] ، في حين يرى ثانيهما أن هذه الأوراق هي من قبيل

([1]) - د. أحمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، بدون رقم طبعة، مؤسسة دار الشعب ، مصر ، 1977، ص228.

([2]) - عرفت الفقرة الأولى من المادة الخامسة من قانون البيّنات السوري الأسناد الرسمية بأنها الأسناد التي يثبت فيها موظف عام أو شخص مكلف بخدمة عامة طبقا للأوضاع القانونية وفي حدود سلطته ما تم على يديه أو ما تلقاه من ذوي الشأن.

([3]) - د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، بدون رقم طبعة ، دار المطبوعات الجامعية ، القاهرة ، 1999، ص658.

القرائن المكتوبة للتدليل على صحة ما ورد بها ، والتي تخضع لتقدير القاضي الإداري و يستخلص منها البيانات اللازمة في ضوء الظروف المحيطة بها وباقي العناصر المستمدة من الملف [1].

وبناءً على ما تقدم يمكن القول إن الكتابة لها أهميتها الواضحة في الإثبات الإداري، وذلك لأن الكتابة تعد من أهم سمات النشاط الإداري الذي يعد الكتابة أحد الشروط الأساسية فيها، فيكون من الطبيعي أن يكون للأوراق المكتوبة دور كبير في الإثبات أمام القضاء الإداري.

ثانياً– الخبرة:

هي الاستشارة الفنية التي يستعين فيها المحكمة أو المحقق في مجال الإثبات، للمساعدة في تقدير المسائل الفنية التي يحتاج تقديرها إلى معرفة علمية أو فنية لا تتوافر لدى عضو الهيئة القضائية المختصة بحكم عمله وثقافته [2].

وفي سورية فإن قانون مجلس الدولة السوري لم ينظم المسائل الخاصة بالخبرة، وتعتبر هذه المسألة من المسائل التي تقع تحت سلطة المحكمة في الأمر بأي إجراء من إجراءات الإثبات لتحقيق الدعوى وتهيئتها للفصل فيها، وذلك بما يتفق مع الدور الإيجابي للقاضي الإداري في تحقيق الدعوى، وقد جرت محاكم مجلس الدولة السوري على الاستعانة بقواعد الخبرة المنصوص عليها في قانون البينات خصوصاً فيما يخص نشاط الإدارة المتعلق بالعقود الإدارية.

([1]) – د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، الكتاب الثاني، القاهرة، 1964، ص228.

([2]) - د. عبد الحميد الشواربي، الإثبات الجنائي في ضوء الفقه والقضاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1988، ص184.

وتعتبر الخبرة القضائية وسيلة من وسائل الإثبات وإجراء من إجراءات التحقيق يلجأ إليها القاضي للفصل في نزاع يتوقف على معرفة معلومات ذات طابع فني ليس باستطاعته الإلمام بمعلومات تقنية [1] ، لذلك يجوز للقاضي الاستعانة بمن يساعده في فهم هذه المسائل عن طريق خبراء ومختصين وذوي كفاءات وتقنيات عالية من أجل تقديم المعلومات الضرورية، ويعد الأمر بإجراء الخبرة من القرارات السابقة للفصل في الدعوى، وللمحكمة أن تصدره عند تقديم الدعوى أو بعد المباشرة في النظر فيها، وذلك بمقتضى حكم سابق على الفصل في الموضوع.

ويخضع طلب إجراء الخبرة المقدم من الخصوم لمطلق تقدير القاضي الذي يحق له إجابة هذا الطلب أو عدم إجابته، والمحكمة غير ملزمة بندب خبير في الدعوى بل أن الأمر يرجع إلى سلطتها التقديرية [2].

وبعد أن يتم الخبير مهمته يودع تقريراً حول مسألة الخبرة، يضم إلى ملف الدعوى، ويتضمن هذا التقرير جميع المسائل التي أناطت بالخبير مهمة بيانها وتفسيرها، وكل الأسئلة التي تضمنها الأمر بإجراء الخبرة، والرأي الفني للخبير مسبباً، ويكثر اللجوء إلى الخبرة في دعاوى القضاء الكامل وعلى وجه الخصوص دعاوى مسؤولية الإدارة لا سيما في المسائل الطبية والأشغال العامة [3].

فقد جرى العمل لدى القضاء الإداري في سورية على سلطة المحكمة في تقرير إعادة الخبرة بخبرة أخرى من تلقاء نفسها، إن وجدت في ذلك مصلحة الدعوى الإدارية، في

(1) - علي عوض حسن، الخبرة في المواد المدنية والجنائية، دار الفكر الجامعي، مصر، 1998 ص6.

(2) - حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 24، لسنة 2000 المؤرخ في 1990/2/2 ، منشور على الانترنت، تاريخ الزيارة 2021/1/28، ساعة الزيارة الحادية عشر مساءً.

(3) - عايدة الشامي، خصوصية الإثبات في الخصومة الإدارية، دار الفتح، مصر،2007، ص.44

حين أن القضاء العادي في سورية لا يجيز إعادة الخبرة من دون إتباع القواعد التي أتى على ذكرها في قانون البينات السوري [1] ، وهذا حقيقةً ما ينبع من خصوصية الدعوى الإدارية التي لا يمكن مقارنتها بالدعوى أمام القضاء العادي.

ومع أن القاضي غير ملزم بنتيجة ما يضعه الخبير من تقرير فيما كلفه به، إلا أن المحكمة متى انتدبت خبيراً في الدعوى، فإن عليها انتظار انتهاء مهمته بوضع تقريره في الدعوى، فإذا استبقت المحكمة ذلك، وأصدرت حكمها، عد ذلك الحكم باطلاً، إلا إذا وجدت ظروف تؤكد عدم جدوى الخبرة في الدعوى [2].

ثالثاً – القرائن القضائية:

القرينة عموماً هي ما يستخلصه القاضي من أمر معلوم للدلالة على أمر مجهول باستخدامه وقائع يعلمها ليستدل على وقائع أخرى، فهي من الأدلة غير المباشرة التي تقوم على الاستنتاج، وتنقسم القرائن إلى قرائن قانونية وأخرى قضائية، وإذا كانت القرائن القانونية طريقاً معفياً من الإثبات مثلها في ذلك مثل الإقرار واليمين، فإننا سندرسها في طرق الإثبات غير العادية، وهنا نتناول القرائن القضائية باعتبارها من طرق الإثبات العادية [3] .

([1]) - د. محمد أديب الحسيني، خصوصيات الإثبات أمام القضاء الإداري، مجلة المحامون، العددان الخامس والسادس لعام 2010 ، دمشق ، ص715.

([2]) – انظر المادة رقم /141/ من قانون البيّنات السوري رقم /359/ لعام 1947 وتعديلاته .

([3]) - محمد طيب عمور، الإثبات بالقرائن القضائية بين الشريعة والقانون، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، كلية الحقوق، الجزائر، العدد 9، 2013، ص82.

القرائن القضائية هي استنباط القاضي أمراً غير ثابت من أمر ثابت لديه في الدعوى المعروضة عليه، أو هي القرائن التي يستنتجها القاضي باجتهاده وذكائه من موضوع الدعوى وظروفها [1] .

وفي مثل هذه القرائن نجد القاضي الإداري يجهد نفسه ويُعمل ذهنه في استخلاص الربط في مجال القرائن، فمثل هذه القرائن هي مجال اجتهاد القاضي وإبداعه التي من شأنها أن تميز الأحكام القضائية عن بعضها، وهي بهذا تشكّل إثراءً للقانون في نطاق القانون الإداري أكثر من باقي فروع القانون ، بحسبان أن القاضي الإداري يمتلك سلطة أوسع تقديراً في استنباط القرائن من القاضي العادي بسبب انخراطه بظروف الإدارة وتعامله مع بيئة متخصص فيها[2]، مما يتيح له تفهم هذا النشاط وروحه وبالتالي صياغة النتائج على ضوء الإحاطة العميقة بأسباب النزاع .

ويختص باستنباط القرائن القضائية قاضي الموضوع الذي له سلطة مطلقة في أن يختار أي واقعة ثابتة في الدعوى ليتخذ منها قرينة قضائية، كما له سلطة واسعة في استنباط ما تحتمله من دلالة وهو حر في تكوين اقتناعه، فقد يقتنع بقرينة واحدة قوية الدلالة، وقد لا يقتنع بقرائن متعددة لأنه يجدها ضعيفة الدلالة، وغالباً ما تلعب القرائن القضائية دوراً إيجابياً في إثبات الدعوى الإدارية فمن خلالها يستطيع القاضي استخدام دوره الإيجابي، حيث أن هذا الدور يزيد لدى القاضي الإداري عن القاضي المدني.

الفرع الثاني

([1]) – د . أحمد كمال الدين موسى، مرجع سبق ذكره، ص370.

([2]) - د . برهان زريق، نظام الاثبات في القانون الإداري، الطبعة الأولى، مطبعة الداودي، دمشق، 2009، ص266.

الوسائل التحقيقية غير العادية في الدعوى الإدارية

كما يوجد من بين أدلة الإثبات ما هو أصلي أو عادي فإنه يوجد من بين أدلة الإثبات ما هو غير عادي مثل الإقرار والقرائن القانونية، والتي نبينها وفقاً لما هو آتي.

أولاً: الإقرار:

عرف الفقه الإقرار بأنه تسليم شخص عن قصد بأثر قانوني يسري عليه أو بالواقعة القانونية التي يترتب عليها هذا الأثر في مواجهته [1] .

ويعد الإقرار حجة قاصرة على المقّر طبقاً لقانون البينات السوري [2]، وإذا كان الإقرار يعد من أول الأدلة في القضاء العادي، إلا أنه يخضع لمطلق السلطة التقديرية للقاضي الإداري وقناعته .

وعادةً ما يقدم الإقرار أمام القاضي الإداري شفاهةً، وفي هذه الحالة يلزم إثباته في المحضر، كما قد يقدم الاقرار كتابةً في شكل مذكرات أو مستندات مودعة بملف الدعوى كأثر للصفة الكتابية للمرافعات الإدارية.

ويبدو الإقرار أمام القضاء الإداري في عدة تطبيقات منها على وجه الخصوص في حالات إثبات الانحراف في استعمال السلطة، وحالات العلم اليقيني بالقرار المطعون فيه كما هو الحال في إثبات وقائع معينة، أو إقرار الموظف بعدم حصوله على المؤهل

([1]) د. خميس السيد إسماعيل، قضاء مجلس الدولة وإجراءات وصيغ الدعاوى الإدارية، دار الطباعة الحديثة، القاهرة، 1986، ص358.

([2]) – انظر المادة رقم /100/ من قانون البيّنات السوري رقم /359/ لعام 1947 وتعديلاته .

الدراسي، أو حصوله على المؤهل الدراسي في تاريخ معين، أو كما لو أقرّ الموظف بانقطاعه عن العمل دون الحصول على أذن من الإدارة [1] .

ثالثاً: القرائن القانونية:

القرائن القانونية هي استنباط المشرّع أمراً غير ثابت من أمر ثابت أو هي استنباط المشرّع لأمر مجهول من أمر معلوم، ومن خلال هذا التعريف فإن القرينة القانونية من عمل المشرّع وأساسها هو النص القانوني التي لا تقوم بدونه، ومن ثم فهي وسيلة إعفاء من الإثبات ولكن بصفة مؤقتة، كونها إذا كانت قابلة لإثبات العكس فإنه يترتب عليها نقل عبء الاثبات الى الطرف الآخر في الدعوى [2].

ومن هذه القرائن قرينة القرار الإداري الضمني الذي يُستخلص من سكوت الإدارة لمدة ستين يوماً دون إجابتها على طلب أحد الأفراد [3]، أو قرينة استقالة العامل لدى انقطاعه عن العمل لمدة محددة نص عليه القانون، فمثل هذه القرائن تعد ذات أصول إدارية،

([1]) – د . برهان زريق، مرجع سبق ذكره، ص269.

([2]) – د . برهان زريق، المرجع السابق، ص 143.

([3]) – نصت المادة رقم /21 / من قانون مجلس الدولة السوري رقم /32/ لعام 2019 على أن " ميعاد إقامة الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً تبدأ من اليوم التالي لنشر القرار الإداري المطعون فيه أو تبليغه صاحب الشأن وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الجهة العامة التي أصدرت القرار أو إلى الجهة التي ترأسها ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تقديمه وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً ، ويعد فوات ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفض له ، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبلغه نتيجة التظلم ".

بحسبان أنها تنشأ لدى الإدارة وهي وليدة روابط القانون الإداري المتميزة عن روابط القانون الخاص.

إلا أن هناك قرائن يطبقها القضاء الإداري وهي ذات منشأ غير إداري، كما في قرينة مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه، حيث يذهب القضاء الإداري إلى تقرير مسؤولية الإدارة بسبب الخطأ المرتكب من قبِل العاملين لديها.

ومن القرائن القانونية في القضاء الإداري قرينة العلم بالقرار المشكو منه والمستفادة من نشر القرار أو إعلانه، أو غير ذلك من القرائن التي ينص عليها المشرّع، والتي يستطيع القاضي الإداري الذهاب إلى تقرير عدم مشروعية القرار المطعون فيه في حال انتفاء مثل هذه القرائن.

وقد سعى القضاء الإداري إلى التخفيف من صعوبة الاثبات التي ترتبط بمسألة الانحراف في السلطة ، فقد ذهب إلى التسليم بوجود مثل هذا العيب عن طريق بعض القرائن ، كما هو الحال مثلاً في إصدار قرار إداري لا ينطبق في حقيقته إلا على طائفة محددة من الأفراد دون غيرهم، أو التمييز بين الأفراد في المعاملة دون أساس مقبول من القانون فيظهر التحيز والمحاباة دون سند في العدالة أو القانون، و من هذا القبيل ما قررته المحكمة الإدارية العليا في سورية التي اعتبرت في مطالبة الإدارة للمدعي بنفقات الدراسة بحجة عدم حصوله على المؤهل العلمي المطلوب للتعيين، رغم أن مجلس التعليم العالي كان قد وافق على اعتبار الشهادة التي يحملها المدعي مماثلة للشهادة ومعادلة للمؤهل المطلوب في التعيين[1]، حيث اعتبرت المحكمة الإدارية العليا أن مثل هذه الاعمال تعد قرينة على الإخلال بمبدأ المساواة بين المتماثلين في الأوضاع، ونأياً عن الوزن

([1]) – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية لعام 1990 ، ص 76 وما بعدها .

بالقسطاس المستقيم الذي هو عنوان العدالة ومثلها الأعلى ، وهو أمر غير مقبول في القانون أو المنطق التشريعي.

وبهذا نجد أنه إذا كان المبدأ العام في الإثبات أمام القضاء هو عدم افتراض صحة الادعاء من خلال إقامة الدليل على ما تضمنته هذه اللائحة، إلا أن هذا المبدأ لا ينبغي التشدد في تطبيق أو الأخذ به على اطلاقه في المنازعات الإدارية كونه يتعارض مع طبيعة المنازعة الإدارية ، بل يكفي بأن يتقدم الطاعن الذي يخاصم الإدارة بأن يرشد القاضي إلى الدليل أو المستندات والسجلات التي تسانده وتدعم دعواه ليتولى بعد ذلك القاضي دوره في استكمال عملية التحقيق والاثبات سيما الطلب من الإدارة ابراز الأوراق المتعلقة بالقرار المطعون فيه.

الخاتمة:

في ختام هذا البحث والعرض السابق لتحقيق الدعوى الإدارية وإثباتها، يمكن تقديم مجموعة من النتائج والتوصيات نبيّنها وفقاً لما يلي:

أولاً- النتائج :

1 – يعد تحقيق الدعوى من أهم المراحل التي تساعد القاضي الإداري في تهيئة القضية المنظورة للفصل.

2 – إن الالتزام بمقومات التحقيق من شأنه أن يجعل الحكم القضائي أقرب إلى الواقع الذي أدى إلى ظهور المنازعة بين أطراف الدعوى الإدارية.

3 – للقاضي الإداري في سبيل تحقيق الدعوى وإثباتها اللجوء إلى جميع الوسائل المشروعة قانوناً التي من شأنها ملامسة حقيقة النزاع المثار أمامه وواقعه.

ثانياً – التوصيات:

1 – ضرورة العمل على إصدار تشريع ينظم أصول الإجراءات القضائية الإدارية ، إضافةً إلى إيجاد نظام إثبات خاص بالقضاء الإداري .

2 – تزويد القاضي بالوسائل الكافية والفعالّة التي تمكنّه من القيام بدوره التحقيقي، والتي تتفق وخصوصية الدعوى الإدارية، لما لذلك من أثر واضح في حماية مبدأ المشروعية القانونية.

3 – نأمل من مجلس الدولة السوري إيلاء موضوع التحقيق في الدعوى الاهتمام اللازم والكافي، سواءً من قِبل هيئة مفوضي الدولة أو المحاكم، بُغية الوصول إلى جوهر النزاع وحقيقته قبل الوصول إلى مرحلة إصدار القرار القضائي.

قائمة المراجع:

1 – د. أحمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، بدون رقم طبعة، مؤسسة دار الشعب ، مصر ، 1977.

2 – الغوث بن ملحة، قواعد وطرق الإثبات ومباشرتها في القانون الجزائري، الطبعة الأولى، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 2001.

3– د . برهان زريق، نظام الاثبات في القانون الإداري، الطبعة الأولى، مطبعة الداودي، دمشق، 2009.

4– د. جلال العدوي، أصول أحكام الالتزام والإثبات، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1999.

5 – د. خميس السيد إسماعيل، قضاء مجلس الدولة وإجراءات وصيغ الدعاوى الإدارية، دار الطباعة الحديثة، القاهرة، 1986.

6 – عايدة الشامي، خصوصية الإثبات في الخصومة الإدارية، دار الفتح، مصر،2007.

7– د. عبد الحميد الشواربي، الإثبات الجنائي في ضوء الفقه والقضاء، منشاة المعارف، الإسكندرية، 1988.

8– د . عبد العزيز خليفة، الوجيز في الإثبات وإجراءات التقاضي في المنازعات الإدارية، دار الكتاب الحديث، القاهرة ، 2008.

9– علي عوض حسن، الخبرة في المواد المدنية والجنائية، دار الفكر الجامعي، مصر، 1998.

10– د . ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2000.

11– د. محمد أديب الحسيني، خصوصيات الإثبات أمام القضاء الإداري، مجلة المحامون، العددان الخامس والسادس ، دمشق،2010.

12– محمد طيب عمور، الإثبات بالقرائن القضائية بين الشريعة والقانون، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، كلية الحقوق، الجزائر، العدد 9، 2013.

13- د. محمود حسن خليفة، طعن الخارج عن الخصومة في قضاء مجلس الدولة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 2008.

14- مصطفى الشربيني، بطلان إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة أسيوط، 2003.

15 – د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، بدون رقم طبعة ، دار المطبوعات الجامعية ، القاهرة ، 1999.

16 – د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، الكتاب الثاني، القاهرة، 1964.

القوانين والأحكام:

قانون البينات السوري رقم /359/ لعام 1947 وتعديلاته.

قانون مجلس الدولة السوري السابق رقم /55/ لعام 1959.

قانون مجلس الدولة السوري الجديد رقم /32/ لعام 2019.

مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية لعام 1990.

المراجع الأجنبية:

- le Tourneur pouchermarie conseil d etat les et tribunaux administattif. paris 1970.

المراجع In Arabic :

1- Dr. Moussa.A,1977- The Theory of Evidence in Administrative Law . Dar Al-Shaab Foundation, without edition number, Egypt.

2 - Bin Melha.A , 2001- Rules and Methods of Evidence and Their Practice in Algerian Law, National Bureau for Educational .Works, First Edition, Algeria.

3 - Dr. Zureik.B ,2009- The Evidence System in Administrative Law, Al-Daoudi Press, First Edition, Damascus.

4 – Dr. Al-Adawy.J ,1999- The Principles of the Provisions of Commitment and Evidence, Knowledge Institute, Alexandria.

5 - Dr. Ismail .K,1986- State Council Judiciary Procedures and Formulas of Administrative Cases, Modern Printing House, Cairo.

6 - Al-Shami. A ,2007-The Privacy of Evidence in the Administrative Dispute, Dar Al-Fath, Egypt.

7 - Dr Al-Shawarby. A,1988- Criminal Evidence in the Light of Jurisprudence and the Judiciary, Al Ma'arif Foundation, Alexandria.

8 - Dr. Khalifa. A, 2008- Al-Wajeez in Evidence and Procedures for Capturing in Administrative Disputes, Dar Al-Kitab Al-Hadith.

9 – Hassan.A,1998- Experience in Civil and Criminal Matters, .University Thought House, Egypt.

10 - Dr. El-Helou.M,2000- Administrative Court, Al Maarif facility, Alexandria.

11 - Dr. Adeeb Al-Husseini.A,2010- The Specifics of Evidence Before the Administrative Court, Al-Muhamoon Magazine, Fifth .and Sixth Issues, Damascus.

12 - Tayeb Ammour.M,2013- Evidence with Judicial Evidence Between Sharia and Law, Academy of Social and Human Studies, Issue 9 Faculty of Law, Algeria.

13 - Dr. Khalifeh.M,2008- Appeal against the litigant outside the State Council Judiciary, PhD Thesis, Cairo University.

14 - El-Sherbiny.M,2003- Invalidation of Litigation Procedures before the Administrative Court, PhD Thesis, Assiut University.

15 - Dr. Abu Zaid Fahmy.M,1999- Administrative Judiciary, without edition number, University Press, Cairo.

16 - Dr. Wasfi.M,1964- The Fundamentals of Administrative Judicial Procedures, Book Two, Cairo.

Laws and provisions:

1 – Syrian Evidence Law No. / 359 / of 1947 and its amendments.

2 - The previous Syrian State Council Law No. 55 of 1959.

3- The new Syrian State Council Law No. 32 of 2019.

4 -The Set of Legal Principles Decided by the Syrian.

5-Supreme Administrative Court for the year 1990.