كلية الحقوق

قسم القانون العام

الرقـــابة القضـــائية على أعمـــال اللجان الفنيـــة والعلميـــة

رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق

مقدمة من الباحث

إســـــلام أحمـــد محمـــد محمـــد قنـــاوي

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة :

الأستاذ الدكتور / محمـــــد محمـــــد بدران **مشـــرفاً و رئيساً**

أستاذ القانون العام بكلية الحقوق – جامعة القاهرة

الأستاذ الدكتور / رأفت إبراهيم فوده **عضـــــــــــواً**

أستاذ ورئيس قسم القانون العام بكلية الحقوق – جامعة القاهرة

الأستاذ الدكتور / محمد سعيد حسين أمين **عضـــــــــــواً**

أستاذ ورئيس قسم القانون العام بكلية الحقوق – جامعة عين شمس

بسم الله الرحمن الرحيم

(وَأَنْ لَيْسَ لِلْإِنْسَانِ إِلَّا مَا سَعَى ، وَأَنَّ سَعْيَهُ سَوْفَ يُرَى ، ثُمَّ يُجْزَاهُ الْجَزَاءَ الْأَوْفَى)

صدق الله العظيم

الآيات من 39 : 41 من سورة النجم

إهـــــــــــــــــداء

إلـــى روح أبـــي وأمـــي الطـــاهرة

بقـــــدر مـــــا أعطـــــياني ، بقـــــدر مـــــا ضحّيا به ، بقـــــدر مـــــا عانـــــيا مـــــن أجلـــــي

كم كنت أتمنـــــى أن تكونـــــا بجانبـــــي فـــــي تلك اللحظـــــات

(رب ارحمهما كما ربياني صغيرا)

إلـــى خيـــر متـــاع الدنيـــا

الزوجـــــة والحبيبـــــة ورفيقـــــة الدرب الصالحة

إلـــــي ابنـــــي وقرتـــــى عينـــــي

أحمـــــــــد وزيـــــــــاد

إلـــــى كل فـــــرد مـــــن أفـــــراد عائلتـــــي الكريمـــــة

إلـــــي كل مـــــن مـــــد لـــــى جســـــرا ..... وأزال عن طـــــريقي حجـــــرا

أهدي هذه الرسالة ،،،

إهـــــــداء خـــــاص

أعتقد أنني سأفتقد طابع الوفاء إن لم أتقدم بخالص الشكر والتقدير والعرفان لمنارة العلم والأخلاق **الأستاذ الدكتور / محمد محمد بدران** أستاذ القانون العام بكلية الحقوق – جامعة القاهرة . والذي لم يقتصر الأمر – حين شرفني سيادته بقبوله الإشراف علي رسالتي للدكتوراه – على أن يمد لي يد العون في الجوانب القانونية والعلمية للرسالة فحسب ، بل أحاطني باهتمام ورعاية الأب لابنه ووقف بجانبي رغم مسئولياته الجسام ومهماته العديده ، فلمست في سيادته عظيم التواضع والخلق الرفيع الذي لا يغيب عن أكابر الناس وصفوة العلماء . فتحية احترام وتقدير لسيادته .

كما أمتن أشد الإمتنان **للأستاذ الدكتور / رأفت إبراهيم فؤده** أستاذ ورئيس قسم القانون العام بكلية الحقوق – جامعة القاهرة لمشاركة سيادته في لجنة الحكم والمناقشه ، ليستكمل معي دعمه و مساندته لي والتي بدأها سيادته منذ وقوفه بجانبي في أشد مراحل حياتي العلمية ضيقاً ، فكان بمثابة طوق النجاة الذي انتشلني من بحار اليأس والإحباط الى رحاب الأمل والنجاح . وهذا ليس بغريب علي شخصه الكريم ، فجزاه الله عني خيراً .

كما لا يفوتني أن أتقدم بعظيم الشكر والامتنان **للأستاذ الدكتور / محمد سعيد حسين أمين** أستاذ ورئيس قسم القانون العام بكلية الحقوق – جامعة عين شمس ، أحد كبار الأساتذة الذين تتلمذت علي أيديهم حينما كنت طالباً بالمرحله الجامعية الأولي بكلية الحقوق – جامعة عين شمس فكان بمثابة العالم الذي أحببت من خلاله دراسة القانون العام ، وكان له الفضل – بعد الله عزوجل – فى أن أتخصص فيه و أستكمل دراستى به .

مقـــــــــــــدمة عـــــــــــــامة

مع منتصف القرن الماضى – وبعد تطور أنشطة الدولة - أصبح للجان الفنية والعلمية أهمية قصوى وفاعلية كبيرة فى المنظومة الإدارية للدولة .

وكان ذلك أمراً طبيعياً ونتيجة منطقية تقتضيها التغيرات فى مجريات الأمور ، فمع اتساع وظيفة الدولة وما تقدمه للأفراد من خدمات تتسع وتمتد لتشمل الكثير من الأعمال التى لم تكن موجودة فى الماضى[1] . أصبحت الأعباء الوظيفية الملقاة على عاتق السلطة الادارية كثيرة ، وبالتالى باتت الحاجة الى الاستعانة بأشخاص وكيانات متخصصة تكون على قدر كبير من الخبرة والتخصص أمراً ملحاً وواجباً تقتضيه ضروريات سير المرفق العام باطراد وانتظام .

وبالتالى ازدادت تلك اللجان وتطورت بما يحقق الأهداف المسندة إليها والتى هى فى النهاية جزء لا يتجزأ من أهداف المنظومة الإدارية ككل.

فاللجنة ما هى إلا أداة تحقق جهة الإدارة من خلالها ما تصبو إليه من أهداف .

لذا فقد توسعت الدولة فى إنشاء العديد من اللجان الفنية والعلمية مثل لجان الرقابة على المصنفات الفنية ولجان تسجيل المستحضرات الصيدلية البشرية ، ولجان تصحيح الامتحانات ورصد الدرجات ، ولجان منح الدرجات

---

[1] **د / حمدى أمين عبد الهادى – نظرية الكفاية فى الوظيفة العامة – رسالة دكتوراة – حقوق القاهرة 1969 ص 1**

العلمية ، ولجان معادلة الدرجات العلمية ، ولجان فحص المتقدمين لشغل وظائف أعضاء هيئات التدريس .

لذا فإن تلك اللجان تحتل مكاناً بارزاً فى صدر موضوعات القانون الإدارى .

فعلى سبيل المثال إذا اشترط القانون أخذ رأى لجنة فنية أو علمية قبل إصدار قرار معين ، فإن هذا الإجراء يعتبر إجراءً جوهرياً حتى ولو كان رأى هذه اللجنة استشاريا وغير ملزم لمن ينعقد له الاختصاص بإصداره .

وهو ما أكدته محكمة القضاء الإدارى حيث ألغت قراراً بإبعاد أحد الأجانب لإغفال وزارة الداخلية قبل اتخاذه عرض الأمر على لجنة الابعاد [2] .

وهناك مسألة جديرة بالاشارة إليها وهى أن القانون أحيانا يشترط أخذ رأى لجنة فنية أو علمية قبل إصدار القرار دون أن يحدد طبيعة هذه اللجنة ، وهنا لا يكون للإداره أن تتذرع بعدم التحديد القانونى لطبيعة هذه اللجنة قبل اتخاذها للقرار ، وإنما تلتزم أن تكون اللجنة الفنية أو العلمية مختصة ، وهو التزام تقتضيه طبيعة الأشياء ، ويترتب على تخلفه أن يلحق بالقرارعوار يقتضى إلغاءه .

وإذا كان أخذ رأى لجنة فنية أو علمية معينة يعد لازماً حتى ولو كان رأيها استشارياً ، فإنه يكون من باب أولى على الإدارة الامتثال لرأى هذه اللجنة إذ استوجب المشرع ضرورة موافقتها قبل إصدار القرار .

---

[2] حكم محكمة القضاء الإدارى فى الدعوى رقم 1396 لسنه 7 ق . جلسه 9 فبراير 1954

وعلى ذلك ، لا يجوز لوزير التموين وفقاً للمرسوم بقانون رقم 95 لسنه 45 وقف التاجر المخالف عن مزاولة تجارة السلع موضوع الجريمة التموينية إلا إذا ثبت إدانته بارتكاب تلك الجريمة نهائيا بحكم قضائى وبعد موافقة اللجنة الفنية العليا[3].

كذلك فإن قرار وزير الداخلية بإبعاد الأجانب لا يكفى لمشروعيته مجرد عرضه على لجنة الإبعاد المنصوص عليها فى المادة 29 من القانون 89 لسنة 1960 بشأن إقامة الأجانب ، وإنما اشترط موافقتها على ذلك وفقا للمادة سالفة الذكر .

كذلك فإن قرار الجهة المختصة بشئون التخطيط والتنظيم بالإزالة الفورية للأعمال والمبانى التى يترتب على وجودها الإخلال بمقتضيات الصالح العام والاشتراطات الخاصة بالتخطيط العمرانى ، يلزم لمشروعيته توافر شرطين أحدهما ضرورة صدوره بعد موافقة لجنة خاصة تشكل بمقر الوحدة المحلية . بحيث إن إغفال الحصول على موافقة هذه اللجنة أو العرض عليها يؤدى حتماً إلى عدم مشروعية القرار .

ولم يختلف الأمر فى فرنسا عما هو عليه فى مصر من الاعتراف للجان الفنية والعلمية بأهمية كبيرة ومرتبة مميزة فى صدر موضوعات القانون الإدارى .

---

[3] حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن 1022 لسنة 7 ق بتاريخ 21 ديسمبر 1962 – الموسوعة الإدارية الحديثة ج 10 ص 898.

ومن ثم يمكننا القول : إنه كلما ازدادت العملية الإدارية تعقيداً واتسعت أعمالها وتشعبت ما يسند اليها من مهام ازدادت أهمية تلك اللجان ، واتسع نطاق عملها وعددها . فهناك تناسب طردي بين اتساع أنشطة الدولة وازدياد أعداد تلك اللجان . ويمتاز عرض مشروع القرار الإدارى على اللجان الفنية والعلمية بالآتى : -

(1) مساعدة الإداره فى الأعمال المنوطة بها: تضطلع السلطة الادارية بمهام عديدة ومعقدة سواء من حيث أهميتها أو من حيث عددها ، لذا كان من البديهى والمنطقى وجود جهات لمعاونتها ومساندتها فى بعض هذه المهام ، وذلك لتحقيق السرعة المطلوبة لإنجاز مصالحها ومصالح المتعاملين معها على حد السواء .

(2) تحقق التخصص والخبرة : فرجل الإدارة مهما علا شأنه فى السلم الوظيفى ، ومهما ازدادت خبرته الوظيفية ، لن يستطيع الإلمام بكافة جوانب العملية الإداريه فى كافة أفرعها ونواحيها . فإصدار القرار الإدارى عملية معقدة للغاية تحتاج إلى إلمام كافٍ بكل مراحله وخطواته ، لذا فالأمر يتطلب فى بعض الأحيان اللجوء إلى جهة استشارية يتحسس من خلالها الصواب ويتأكد من سلامة قراره قبل إصداره .

أسباب اختيارنا لموضوع البحث

طوال فترة دراسة الباحث في مجال القانون الادارى ، كان يعتقد أن جميع أعمال الإداره واحدة من حيث قوتها ومداها وآثارها ، وأن كافة ما يصدر عنها من قرارات تعتبر قرارات إدارية يسرى عليها ما يسرى على القرارات الإداريه من أحكام . وبالتالى تكون المبادىء القانونية وما استقر عليه قضائياً تطبق على كل ما ينظر إليه القاضى وما يصل إليه من تلك الأعمال والقرارات أيا كانت الجهة التى أصدرته طالما اتصفت بالصفة الادارية وكانت تحت مظلة السلطة الادارية . ولكن الباحث اكتشف أنه لم يكن على صواب . فعند استقراء أعمال وقرارات اللجان الفنية و العلمية ، وبالتوسع فى دراسه تلك الأعمال والقرارات وخصوصاً ما يصدر بشأنها من أحكام مجلس الدولة تأكد للباحث – بما لا يدع مجالاً للشك – أن ما يصدر عن تلك اللجان من أعمال وقرارات تختلف اختلافاً جوهرياً عن بقية أعمال وقرارات الإداره الأخرى من وجوه عديدة وخصوصاً فى رقابة القضاء عليها .

ففيما يتعلق بتشكيل تلك اللجان ، إذا كان قرار جهة الإداره يصدر منفرداً ممن له هذا الحق وهو القائم بأعمال السلطة الإدارية أو من ينوب عنه ، فإن الوضع فيما يتعلق بأعمال وقرارات اللجان الفنية والعلمية مختلف ، فقرار اللجنة يصدر عنها بكامل تشكيلها دون انفراد عضو معين بذلك . أما فيما يتعلق بسلطة الجهة الإدارية على أعمال وقرارات مُصدر القرار ، فإن الجهة الرئاسية لمُصدر القرار من حقها رقابة أعماله وقراراته إعمالا لقواعد

الرقابة الرئاسية . أما فيما يتعلق بسلطة الإداره على أعمال وقرارات اللجان الفنية والعلمية فإن الوضع مختلف كلياً ، فرقابة السلطة الادارية على ما يصدر من اللجان الفنية والعلمية من قرارات وأعمال تعتبر مشاركة منها فى السلطة ، وهو ما لايجوز . فالسلطة الإدارية - على أقصى تقدير – لها أن تصدر عمل اللجنة أو تمتنع عن إصداره ، ومثال ذلك القرار الصادر من لجان تسجيل المستحضرات الصيدلية البشرية والمشكّلة إعمالا للقانون رقم 127 لسنه 1955 حيث إن رقابة وزير الصحه على هذا القرار تقتصر فقط على إصداره . أما فيما يتعلق بالرقابة القضائية على أعمال الإدارة فالقاضى يراقب – وبكل حرية ودون قيد- مدى التزام الإدارة بمبدأ المشروعية واحترامها للقوانين واللوائح ، كما أن هناك أحكاماً تتعدى مرحلة رقابة المشروعية إلى مرحلة رقابة ملاءمات العمل الإدارى . أما فيما يتعلق بدور القاضى الإدارى فى رقابة أعمال وقرارات اللجان الفنية والعلمية فإننا سوف نرى أن القاضى قد تردد - فى غالبية أعمالها وما يصدر عنها من قرارات - فى فرض رقابة صريحة وقاطعة وحاسمة على أعمال وقرارات تلك اللجان . ويرجع ذلك لعدم امتلاكه للآليات والوسائل التى تجعله قادراً على فرض رقابة حقيقية وجادة على تلك الأعمال . وبالتالى فإن القاضى وجد نفسه ما بين أمرين أحلاهما مر ، الأمر الأول : عدم التعرض مطلقاً لرقابة أعمال وقرارات اللجان الفنية والعلمية وحجته فى ذلك عدم تخصصه وخبرته بأعمالها وهو ما يعتبر تخلياً عن دوره فى رقابة عمل الإداره أيا كان نوعها وهو ما لا يجوز ؛ لأنه بذلك يتخلى عن دوره . والأمر الثانى : القيام بهذا

الدور فى رقابة أعمال تلك اللجان رغم عدم خبرته وتخصصه بها ، وبالتالى إضفاء رقابة شكلية غير جادة وغير حقيقية لا تحقق الغرض منها .

وأمام كل ما سبق لم يكن أمام القاضى الإدارى – سواء فى فرنسا أو مصر – إلا اللجوء إلى وسائل جديدة لم يكن معمولاً بها من قبل فى رقابته على أعمال تلك اللجان . وسائل خاصة وغير تقليدية يمكنه من خلالها التصدى لعمل خاص وغير تقليدى من أعمال الإدارة ألا وهى أعمال اللجان الفنية والعلمية .

وبناء على كل ما سبق وجدنا أنه قد حان الوقت لكى تحتوى المكتبة القانونية على مؤلف يتناول الرقابة القضائية على أعمال اللجان الفنية والعلمية ، مع تسليط الضوء على أهم تلك اللجان ودراستها دراسة وافية وبيان موقف القضاء منها على نحو دقيق مفصل .

ومما تجدر الإشارة إلية أن الباحث قد عاني معاناة شديدة في إعداد هذا البحث ، وذلك للأسباب الآتيه :

الأول : ندرة الاحكام القضائية فى هذا الصدد .

الثاني : عدم وجود مؤلف واحد فى المكتبة القانونية بأسرها يتناول موضوع هذا البحث.

الثالث : عدم وجود رسالة علمية واحدة فى هذا الموضوع .