

المجلة الدولية للدراسات

القانونية والفقهية المقارنة

International Journal of Legal and Comparative Jurisprudence Studies

المجلة الدولية للدراسات القانونية والفقهية المقارنة
المجلد السابع- العدد الثاني، آب 2026

رئيس التحرير

الأستاذ الدكتور عدنان العمر جامعة اليرموك- الأردن

رئيس التحرير المشارك

الأستاذ الدكتور نعيم العتوم أكاديمية شرطة قطر- قطر

فريق التحرير

الدكتور عدي هيلات	جامعة جدارا- الأردن
الدكتور علاء الدراوشة	جامعة اليرموك - الأردن
الدكتور واصف الزبون	جامعة اليرموك - الأردن
الدكتور عماد العمارين	جامعة اليرموك - الأردن
م. سوزان السلايحه	رفاد للدراسات والأبحاث- الأردن
أ. تنقي مقدادي	تدقيق لغوي، رفاد للدراسات والأبحاث- الأردن

الهيئة الاستشارية

الأستاذ الدكتور علي خطار شطناوي	جامعة اليرموك- الأردن
الأستاذ الدكتور أيمن مساعدة	الجامعة البريطانية في دبي- الإمارات
الأستاذ الدكتور محمد بشايرة	جامعة الأمير اليرموك- الأردن
الأستاذ الدكتور مؤيد القضاة	جامعة الإمارات- الإمارات
الأستاذ الدكتور أسامة خليل	جامعة البريمي- عُمان
الأستاذ الدكتور لافي درادكة	جامعة كلباء- الإمارات
الأستاذ الدكتور إبراهيم شوايكة	جامعة الإمارات- الإمارات
الأستاذ الدكتور علاء الدين خصاونة	جامعة اليرموك- الأردن
الأستاذ الدكتورة صفاء سويلمين	جامعة اليرموك- الأردن
الأستاذ الدكتور مأمون أبو زيتون	جامعة اليرموك- الأردن

هيئة التحرير

الأستاذ الدكتور علي الزهراني	جامعة الأمير سلطان بن عبدالعزيز- السعودية
الأستاذ الدكتور نبيل شطناوي	جامعة آل البيت- الأردن
الأستاذ الدكتور شعبان سلامة	جامعة الأزهر- مصر
الأستاذ الدكتور يوسف عبيدات	جامعة اليرموك- الأردن
الأستاذ الدكتور فراس كساسبة	جامعة اليرموك- الأردن
الدكتور حسن مقابلة	جامعة إربد الأهلية- الأردن
الدكتور سليم خصاونة	جامعة طيبة- السعودية
الدكتور "محمد خير" العدوان	جامعة السلطان قابوس- عُمان
الدكتور عبدالسلام الرجوب	جامعة الملك فيصل- السعودية
الدكتور جمال النعيمي	جامعة آل البيت- الأردن
الدكتور عبدالسلام الفضل	جامعة اليرموك- الأردن
الدكتور علي الحمدان	جامعة باريس العاشرة- فرنسا
الدكتور أحمد زقيبة	جامعة اليرموك- الأردن
الدكتورة مها خصاونة	جامعة اليرموك - الأردن
الدكتورة آمال ناجي	جامعة محمد الأول بوجدة- المغرب
Dr. Mohd Zakhiri	Universiti Utara Malaysia

التعريف بالمجلة

المجلة الدولية للدراسات القانونية والفقهية المقارنة مجلة دورية مفهرسة ومحكمة تصدر في ثلاثة أعداد سنوياً عن مركز رفاذ للدراسات والأبحاث.

أهداف المجلة:

تهدف المجلة إلى تشجيع البحث العلمي وتطوير مهارات البحث لدى الهيئات التدريسية والأكاديمية والقضائية، وبخاصة تلك البحوث التي تتواءم والمستجدات الحديثة على الصعيدين الوطني والدولي، وملاحقة أبرز التطورات في التشريعات القانونية الوطنية والاتفاقيات الدولية. على أن تتسم الأعمال العلمية المقدمة بالجدية والأصالة العلمية والموضوعية، كما تقبل المجلة كافة الدراسات والبحوث ذات العلاقة بالتشريعات العربية والأجنبية المقارنة.

عنوان المراسلة:

المجلة الدولية للدراسات القانونية والفقهية المقارنة

International Journal of Legal and Comparative Jurisprudence Studies (LCJS)

رفاد للدراسات والأبحاث- الأردن

Refaad for Studies and Research

Building Ali altal-Floor 1, Abdalqader al Tal Street -21166 Irbid – Jordan

Tel: +962-27279055

Email: editorlcjs@refaad.com , info@refaad.com

Website: <https://www.refaad.com/Journal/Index/9>

جميع الآراء التي تتضمنها هذه المجلة تعبر عن وجهة نظر كاتبها
ولا تعبر عن رأي المجلة وبالتالي فهي ليست مسؤولة عنها

أولاً: تسليم الورقة البحثية:

- يتم إرسال الورقة البحثية ومرفقاتها إلى المجلة عن طريق نظام **التسليم الإلكتروني** بالمجلة. أو عن طريق البريد الإلكتروني الخاص بالمجلة (editorlcjs@refaad.com)
- يتم إعلام المؤلف باستلام الورقة البحثية.

ثانياً: المراجعة:

1. الفحص الأولي:

- تقوم هيئة التحرير بفحص الورقة البحثية للنظر فيما إذا كانت مطابقة لقواعد النشر الشكلية ومؤهلة للتحكيم.
- تُعتمد في الفحص الأولي شروط مثل: ملائمة الموضوع للمجلة، ونوع الورقة (ورقة بحثية أم غير بحثية)، وسلامة اللغة، ودقة التوثيق والإسناد بناء على نظام التوثيق المعتمد في المجلة، وعدم خرق أخلاقيات النشر العلمي.
- يتم إبلاغ المؤلف باستلام الورقة البحثية وبنتيجة الفحص الأولي.
- يمكن للمجلة أن تقوم بما يُعرف بمرحلة "استكمال وتحسين البحث"، وذلك إذا ما وجد. أن الورقة البحثية واعدة ولكنها بحاجة إلى تحسينات ما قبل التحكيم، وفي هذه المرحلة تقدم للمؤلف إرشادات أو توصيات ترشده إلى سبل تحسين ورقته بما يساعد على تأهيل الورقة البحثية لمرحلة التحكيم.

2. التحكيم:

- تخضع كل ورقة بحثية للمراجعة العمياء المزدوجة (إخفاء أسماء الباحثين والمحكمين).
- يُبلغ المؤلف بتقرير من هيئة التحرير يبين قرارها.
- دفع رسوم التحكيم والنشر كما هو موضح في موقع المجلة.
- تُرسل خلاصة ملاحظات هيئة التحرير والتعديلات المطلوبة إن وجدت، ويُرفق معه تقارير المراجعين أو خلاصات عنها.

3. إجراء التعديلات:

- يقوم المؤلف بإجراء التعديلات اللازمة على الورقة البحثية استناداً إلى نتائج التحكيم ويعيد إرسالها إلى المجلة، مع إظهار التعديلات، كما يُرفق في ملف مستقل مع الورقة البحثية المعدلة أجوبته عن جميع النقاط التي وردت في رسالة هيئة التحرير والتقارير التي وضعها المراجعون.

4. القبول والرفض:

- تحتفظ المجلة بحق القبول والرفض استناداً إلى التزام المؤلف بقواعد النشر وبتوجيهات هيئة تحرير المجلة والتعديلات المطلوبة من قبل المحكمين.
- إذا أفاد المحكم بأن الباحث لم يقم بالتعديلات المطلوبة، يُعطى الباحث فرصة أخيرة للقيام بها، وإلا يرفض بحثه ولا ينشر في المجلة ولا يتم استرجاع رسوم النشر.

ثالثاً: القواعد الشكلية:

1. **ملءمة الموضوع:** أن يقع موضوع الورقة البحثية ضمن نطاق اهتمام المجلة.
2. **عنوان الورقة البحثية:** يكون باللغتين العربية والإنجليزية، كما يجب أن يتعلق العنوان بهدف الورقة البحثية. مع تجنب الاختصارات والصيغ قدر الإمكان.
3. **الباحثين:** كتابة الأسم الكامل ومكان العمل وعنوان البريد الإلكتروني للمؤلف الرئيس ولجميع المؤلفين الموجودين في الورقة البحثية باللغتين العربية والإنجليزية.
4. **الملخص:** يجب أن تتضمن جميع الأبحاث على ملخصات باللغتين العربية والإنجليزية تكون معلوماتها متطابقة، عدد الكلمات في كل ملخص (150-250) كلمة. ويجب أن تحتوي على العناصر الآتية على شكل فقرات كل على حدة: (الأهداف، والمنهجية، والنتائج، وخلاصة الدراسة)، كما يجب إضافة 3-5 من الكلمات المفتاحية باللغتين العربية والإنجليزية.
5. **المقدمة:** يتضمن هذا القسم خلفية الدراسة وأهدافها وملخصاً للأدبيات الموجودة والدوافع ولماذا كانت هذه الدراسة ضرورية.
6. **النتائج:** يتضمن هذا القسم النتائج التي توصلت إليها الدراسة.
7. **المراجع:** يلتزم المؤلف بقواعد التوثيق المقررة في المجلة لأصول الإسناد والعرض الببليوغرافي حسب نظام APA.
8. **الحجم:** يلتزم المؤلف بعدد الصفحات بحيث لا تزيد الورقة البحثية عن 30 صفحة بما فيها الملخص و صفحة العنوان وقائمة المراجع.

فهرس المحتويات

#	اسم البحث	رقم الصفحة
1	دور المؤسسات الوطنية والدولية في توعية الأفراد بالآثار السلبية لتقنيات الثورة الصناعية الرابعة	65
2	تحولات مبدأ المشروعية نحو المشروعية الرقمية في ظل الإدارة العامة القائمة على الذكاء الاصطناعي: دراسة تأصيلية مقارنة	73
3	المسؤولية المدنية والإدارية عن أضرار الهيئة الأكاديمية: دراسة تحليلية مقارنة في الضوء التشريعي والقضائي (سلطنة عُمان، مصر، المغرب، فرنسا)	99
4	تسوية المنازعات الضريبية إدارياً في التشريع الإماراتي: دراسة تحليلية	107
5	المركز القانوني للمتعاقد في مواجهة الطرف الأقوى "الدولة" - دراسة في ضمانات استيفاء الحقوق وإعادة التوازن المالي للعقد الإداري	129

افتتاحية العدد

الحمد لله رب العالمين الذي علم بالقلم علم الإنسان ما لم يعلم، وأشرف الصلاة والسلام على سيدنا محمد النبي الأمي وعلى آله وصحبه وسلم،

يسعدنا أن نضع بين أيديكم العدد الثاني من المجلد السابع من المجلة الدولية للدراسات القانونية والفقهية المقارنة، وقد حققت بإذن الله تعالى الهدف من وجودها المتمثل بنشر المعرفة والتطبيقات العملية في المجالات القانونية المختلفة ودعم الباحثين والأكاديميين من خلال نشر بحوثهم المتميزة والمقارنة بعدد من التشريعات العربية والأجنبية.

وقد اشتمل العدد على عصارة أفكار بحثية متميزة من عدد من الباحثين في المجالات القانونية المختلفة، لتكون بإذن الله تعالى منارة هدى للباحثين والدارسين في مجال الدراسات القانونية المختلفة وعلى الصعيدين الوطني والدولي.

راجين من الله أن ينفع بهذا العدد وأن يشكل لبنة من لبنات المعرفة القانونية يكون صالحاً للدارسين وللباحثين عن المعرفة القانونية.

رئيس هيئة التحرير

أ.د. عدنان العمر



(الأبحاث)

The Role of National and International Institutions in Promoting Individual Awareness of the Adverse Impacts of Fourth Industrial Revolution Technologies²

دور المؤسسات الوطنية والدولية في توعية الأفراد بالآثار السلبية لتقنيات الثورة الصناعية الرابعة¹

Wajed Kifah Alqassab*

وجد كفاح القصاب*

¹ Master's Degree in Private Law, Iraqi Ministry of Electricity, Iraq.

¹ ماجستير في القانون الخاص - وزارة الكهرباء العراقية - العراق.

* Corresponding Author: Wajed Alqassab (Wajed.kifah@gmail.com)

* الباحث المراسل: وجد القصاب (Wajed.kifah@gmail.com)



This file is licensed under a

[Creative Commons Attribution 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

Accepted

قبول البحث

2026/8/26

Revised

مراجعة البحث

2024/10/27

Received

استلام البحث

2024/9/19

DOI: <https://doi.org/10.31559/LCJS2026.7.2.1>

Abstract:

الملخص:

Objectives: The study aims to identify the negative effects of Fourth Industrial Revolution technologies on individuals and societies, particularly those related to human identity, psychological well-being, and the ethical system. It also seeks to determine the role of national and international institutions in enhancing societal awareness and promoting the responsible use of technology.

الأهداف: تهدف هذه الدراسة إلى بيان الآثار السلبية لتقنيات الثورة الصناعية الرابعة في الأفراد والمجتمعات، ولا سيما ما يتعلق بالهوية البشرية والصحة النفسية والمنظومة الأخلاقية، فضلاً عن تحديد دور المؤسسات الوطنية والدولية في تعزيز الوعي المجتمعي وتشجيع الاستخدام المسؤول للتكنولوجيا.

Methods: The study adopted a descriptive-analytical approach through reviewing and analyzing the literature and previous studies related to the Fourth Industrial Revolution, its characteristics, and its impacts, with particular emphasis on the risks associated with controlling intelligent technologies, their psychological and ethical implications, and the role of institutions in mitigating these risks.

المنهجية: اعتمدت الدراسة المنهج الوصفي التحليلي من خلال مراجعة وتحليل الأدبيات والدراسات المرتبطة بالثورة الصناعية الرابعة وخصائصها وتأثيراتها، مع التركيز على مخاطر التحكم بالتقنيات الذكية وآثارها النفسية والأخلاقية، ودور المؤسسات في الحد منها.

Results: The study found that the Fourth Industrial Revolution has contributed to significant developments in human life and innovation. However, the uncontrolled use of its technologies may lead to loss of control, increased anxiety, isolation, and fear of the future, in addition to negatively affecting values and social relationships. The findings also highlighted the important role of families, educational institutions, media organizations, and civil society institutions in raising awareness of these risks.

النتائج: توصلت هذه الدراسة إلى أن الثورة الصناعية الرابعة أسهمت في تحقيق تطورات مهمة في الحياة البشرية والابتكار، إلا أن الاستخدام غير المنضبط لتقنياتها قد يؤدي إلى فقدان السيطرة، وزيادة القلق والعزلة والخوف من المستقبل، فضلاً عن التأثير في القيم والروابط الاجتماعية. كما أظهرت النتائج أهمية دور الأسرة والمؤسسات التعليمية والإعلامية والمجتمعية في رفع مستوى الوعي بهذه المخاطر.

Conclusions: The study emphasizes the need to strengthen national and international efforts and to develop awareness-raising and regulatory programs that ensure the responsible use of technology, thereby achieving a balance between benefiting from technological advancement and preserving human identity, dignity, and ethical values.

الخلاصة: تؤكد الدراسة ضرورة تعزيز الجهود الوطنية والدولية ووضع برامج توعوية وتنظيمية تضمن الاستخدام المسؤول للتكنولوجيا، بما يحقق التوازن بين الاستفادة من التطور التقني والمحافظة على الهوية والكرامة والقيم الإنسانية.

Keywords: Fourth Industrial Revolution; Digital Technology; Artificial Intelligence; Societal Awareness; Ethical Values.

الكلمات المفتاحية: الثورة الصناعية الرابعة؛ التكنولوجيا الرقمية؛ الذكاء الصناعي؛ الوعي المجتمعي؛ القيم الأخلاقية.

الاستشهاد

Citation

القصاب، وجد. (2026). دور المؤسسات الوطنية والدولية في توعية الأفراد بالآثار السلبية لتقنيات الثورة الصناعية الرابعة. *المجلة الدولية للدراسات القانونية والفقهية المقارنة*, 7 (2), 65-72.

Alqassab, W. K. (2026). The Role of National and International Institutions in Promoting Individual Awareness of the Adverse Impacts of Fourth Industrial Revolution Technologies. *International Journal of Legal and Comparative Jurisprudence Studies*, 7(2), 65-72. <https://doi.org/10.31559/LCJS2026.7.2.1> [In Arabic]

¹ قدمت الورقة في أعمال مؤتمر الثورة الصناعية الرابعة من منظور قانوني (التحديات - والحلول) كلية القانون بجامعة اليرموك - الأردن 22-23 يوليو 2024 م.

² The paper was presented at the Conference on the Fourth Industrial Revolution from a Legal Perspective (Challenges and Solutions), Faculty of Law, Yarmouk University, Jordan, July 22-23, 2024.

المقدمة:

عندما نتحدث عن الثورة الصناعية الرابعة فنجد ومن خلال الأدبيات التاريخية والاقتصادية والاجتماعية الواسعة بأن العالم على حافة تحول رقمي لم يسبق له مثيل من حيث الحجم والنطاق والذي يتميز بالرقمنة الكبيرة القائمة على الارتباط الأعلى بين الأشياء المادية والعالم الافتراضي ومن مثيراتها (المركبات ذاتية القيادة ، الطائرات المسيرة (بدون طيار)، الطباعة ثلاثية الأبعاد، الروبوتات، الذكاء الصناعي الخ) لنكون بذلك أمام تغير منهجي إيجابي بعواقب سلبية ربما تكون غير مقصودة في إحدى جوانبها، ولكنها مقصودة في جوانب أخرى وهذا ما نلاحظه من خلال التنافس العلي بين أكبر دولتين عالميتين مهمنتين على اقتصاديات العالم وهي جمهورية الصين الشعبية والولايات المتحدة الأمريكية، وقد لمسنا ذلك خلال فترة جائحة كورونا وذلك من خلال استخدام جمهورية الصين الشعبية خيارها النووي الاقتصادي ضد الولايات المتحدة الأمريكية للسيطرة على الشركات الأمريكية والأوروبية على أراضيها بذكاء بشري بحث ومجرد عن الآلة، وما زالوا في حالة تنافس كبيرة للسيطرة على العالم بأبهى صور التكنولوجيا المتقدمة والذكاء الفائق وبذات الأساليب الباردة.

مما أثار حفيظي للخوض بضرورة وجود نشاط وطني ودولي منظم قائم على التحدي الاجتماعي والممنهج للحفاظ على هويتنا البشرية بكفاءة تكنولوجية (أي استخدام التكنولوجيا لتعزيز القدرات البشرية وتحسين جودتها)، وذلك من خلال التفاعل بين الإنسان والآلة بعيداً عن الابتكارات التخريبية، وأما هدفنا من وراء تقديم هذه الورقة البحثية هو التوعية وتبسيط الضوء على الآثار السلبية المتأتية من جراء التعامل بالعوامل الافتراضية والعمل على تعزيز التحول نحو استخدام التكنولوجيا المتقدمة المؤمنة باحترام القيم البشرية.

وحيث تكمن الأهمية في مناقشة ورقي البحثية هذه في الإجابة على عدة تساؤلات هو متى بدأ كل شيء وهل سيزدهر بعصر الثورة الصناعية الرابعة بشكل كامل وبما يتلاءم ومنظور الشعوب للسلوكيات والقيم الاجتماعية؟ وهذا ما سيتم التوصل إليه بعد أن نتناول المحاور في الطرح اللاحق.

مشكلة الدراسة:

تكمن مشكلة الدراسة: في مواجهة تحديات الثورة الصناعية الرابعة مما يتطلب البحث في عدة تساؤلات جوهرها هو

- متى بدأ كل شيء؟
- وهل سيزدهر بعصر الصناعية الرابعة بشكل كامل وبما يتلاءم ومنظور الشعوب للسلوكيات والقيم الاجتماعية؟

أهمية الدراسة:

- تكتسب الدراسة أهميتها من مجموعة من النقاط، يمكن إيجازها فيما يلي:
- وجود حالة التنافس الكبيرة للسيطرة على العالم بأبهى صور التكنولوجيا.
 - ظهور ثورة جريئة في عالم يبحث عن كيفية الإفراض والوصول إلى ما فوق الكونية إن صح التعبير.

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى:

- الهدف الأول: تبسيط الضوء على الآثار السلبية المتأتية من جراء التعامل بالعوامل الافتراضية.
- الهدف الثاني: جعل استخدام التكنولوجيا المتقدمة مؤمنة باحترام القيم الكونية البشرية.

خطة الدراسة:

تم بحث عناصر الدراسة محل البحث من خلال مبحثين وخاتمة، وذلك على النحو الآتي:

المبحث الأول: بداية الثورة الصناعية الرابعة وخصائصها

تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: بداية الثورة الصناعية الرابعة.

المطلب الثاني: خصائص الثورة الصناعية الرابعة.

المبحث الثاني: أثر الثورة الصناعية الرابعة في تطوير الهوية البشرية وتداعياتها السلبية

تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: الآثار الإيجابية في استخدام الثورة الصناعية الرابعة.

المطلب الثاني: تداعيات الثورة الصناعية الرابعة السلبية.

المبحث الأول: بداية الثورة الصناعية الرابعة وخصائصها

المطلب الأول: بداية الثورة الصناعية الرابعة

إن الثورة الصناعية الرابعة هي الجيل الرابع من العولمة (Globalization) والتي تعرف على أنها (عملية الدمج بين العلوم الفيزيائية او المادية بالأنظمة الرقمية والبيولوجية في عمليات التصنيع عبر الآلات يتم التحكم فيها إلكترونياً والآلات ذكية متصلة بالإنترنت كإنترنت الأشياء والطباعة ثلاثية الأبعاد والذكاء الصناعي والروبوتات وغيرها في شكل تطبيقات تدخلت في جميع مجالات الحياة والعمل) (القصاب، 2022، صفحة 7)، هدفها الانتقال من وضع الدولة بحدودها الجغرافية والسياسية وقوانينها وانظمتها وقراراتها إلى وضع جديد تتلاشى فيه الحواجز فيتحول إلى عالم واحد (القصاب، 2022، صفحة 5)، ما أفرد العديد من الباحثين في مدار الثورة الصناعية الرابعة عدة مفاهيم فمنهم من قال بأنها انقلاباً جذرياً ناجم عن الإبداع التكنولوجي في بيئة المجتمع بهيكليته السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وعلى أنها لازمة تاريخية لكل صراع تكنولوجي تؤدي إلى إحداث تحولات كبيرة في الحياة الإنسانية (وظفة، 2019، صفحة 2).

وقد سميت بالثورة الصناعية الرابعة نسبة إلى التسمية التي أطلقها منتدى الاقتصاد العالمي في دافوس سويسرا في عام 2016، على الحلقة الرابعة من سلسلة الثورات الثلاث التي سبقتها، إذ بدأت الثورة الأولى في حوالي عام (1760) في بريطانيا، وقد تميزت باختراع المحرك البخاري والتحول من الحياة الزراعية البسيطة إلى القوة والمكننة. أما الثورة الثانية فقد بدأت في عام (1780) والتي أدخل فيها الإنتاج المدعوم بالطاقة الكهربائية مما أدى إلى ظهور المجتمعات الصناعية ذات الإنتاجية الأكبر تمهيداً إلى الثورة الصناعية الثالثة وهي بداية استخدام الرقميات والإنترنت (التحرير، 2021)، السيد (كلاوس شواب) حجراً في بحيرة راكدة منذ سنوات مما ولد اضطراباً وشغفاً في آن واحد لنظرة العالم الآنية والمستقبلية في ظل العولمة وما أفرزته من تحديات (عزوز، 2022، صفحة 55).

ولما كانت الثورة الصناعية الرابعة تتويجاً للثورات التي سبقتها في أزمنة سابقة، لنجد بأن بدايتها كانت في مطلع القرن الحادي والعشرين في العقد الثاني منه تقودها تقنيات عديدة تركز على الرقمنة الصناعية أو الإنترنت الصناعي للأشياء، مما يجعلها تعمل على تغير موازين القوى في العلاقات التنافسية داخل دائرة الاقتصاديات الكبرى كما في الصراع الأمريكي الصيني (كلاع، 2022، صفحة 597) ولمحورية التحدي في هذه الثورة فلا بد لنا من معرفة ما هي الخصائص التي تميزها لجعلها ثورة صناعية جريئة وجديدة في عالم يبحث في كيفية الافتراض والوصول إلى عالم ما فوق الكونية إن صح التعبير.

المطلب الثاني: خصائص الثورة الصناعية الرابعة

من خلال مفهوم الثورة الصناعية الرابعة وتطورها عبر الحقب الزمنية نجد بأنها ما هي إلا خريطة الطريق لتصبح التكنولوجيا ومستقبلها الساعي إلى مزيد من التكامل بالتقارب أو الاندماج بين التكنولوجيا والبشر متجاوزة بذلك كافة الحدود الجغرافية لتصبح بذلك جزءاً لا يتجزأ من الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية لحقبات كافة وذلك لما تتمتع به من خصائص فريدة تتمثل بالآتي:

- تعمل على تغير النظم المعمول بها أي بمعنى أنها تستخدم تطبيقات التحول الرقمي وتأتي بخدمات جديدة (عبد الصادق ، 2020، صفحة 12)، أي بمعنى أدق أنها قائمة على الرقمنة في كافة المجالات والانتقال بالخدمات إلى أعمال مبتكرة (الجندي، 2021، صفحة 169).
 - تتميز بالسرعة والتي جاءت عن طريق طمس الحدود الجغرافية وظهور العالم وكأنه قرية صغيرة واحدة مما أدى إلى تولد تكنولوجيا أحدث وأكبر قدرة من التي سبقتها (الجندي، 2021، صفحة 170) وهذا ما يجعل الثورة الصناعية الرابعة تتميز بالطفرات الهائلة النمو والتطور (عبد الصادق ، 2020، صفحة 12).
 - التغير الإبداعي وتساعد دور الإبداع والابتكار في عملية الانتاج بصورة أكبر من راس المال (عبد الصادق ، 2020، صفحة 12).
 - التأثير والتعميم الذي يظهر بالتحولات السارية على مختلف المجالات وعبر كل الدول والمؤسسات والمجتمعات (الجندي، 2021، صفحة 170)، ولن يقتصر دورها على ما هو ظاهر من المجالات المذكورة بل ستعمل على تغير ما بداخل البشر وليس فقط الأفعال (عبد الصادق ، 2020، صفحة 12).
- ومن خلال التعريف بالثورة الصناعية الرابعة وبيان خصائصها القائمة على محورية الرقمنة والسرعة بصورة تتلاشى فيها الخطوط الفاصلة والحدود القائمة، نجد بأن هنالك من وصفها على أنها (تسونامي جبار) وتسونامي كلمة تتألف من الكلمتين اليابانيتين (تسو وتعني الماء) و(نامي بمعنى موجة)، وهي عبارة عن سلسلة من الموجات الضخمة التي أنشأتها اضطرابات تحت الماء ومن أسبابها (الزلازل، الانهيارات الأرضية، الثورات البركانية، الاصطدامات بأجسام من خارج كوكب الأرض، كما وتظهر تسونامي في كثير من الأحيان كجدران من الماء يمكن بدورها أن تهاجم الشاطئ وتصبح خطرة لعدة ساعات مع قدوم موجات أخرى كل 5 إلى 60 دقيقة، وهو ذلك النوع الذي سيعصف بكافة المجتمعات الإنسانية مما يولد انقلاباً جذرياً وجوهرياً في طريقة عيش البشر وعملهم وعلاقاتهم (وظفة، 2019، صفحة 6).

المبحث الثاني: أثر الثورة الصناعية الرابعة في تطوير الهوية البشرية وتداعياتها السلبية

المطلب الأول: الآثار الإيجابية في استخدام الثورة الصناعية الرابعة

من الأمور التي لا يمكن أن يغفل عنها العقل البشري هو الانتشار الواسع والسرير لتقنيات المعلومات في جوانب اتصالاتنا وتفاعلاتنا الاجتماعية وكافة الطرق التي نتواصل بها مع بعضنا البعض وذلك وفقاً لقيمتنا واحتياجاتنا حتى ايقنا تطور هويتنا البشرية في هذه البيئة الافتراضية (الرقمية)،

ولكن تفاجأت في سردي للمحور الثاني عند تشبيه الذكاء الصناعي وهو إحدى صور الثورة الصناعية الرابعة بالكهرباء لأنه ينقل إحساساً بأنه سيكون منتشرًا في كل مكان وسيؤثر في نهاية المطاف في كل جوانب الحياة البشرية وسيقدم بلا هوادة إلى أن يصل إلى مرحلة الذكاء البشري وقد يصل إلى ما هو أبعد من ذلك كحل المشكلات واتخاذ القرارات (فورد، 2022، الصفحات 21-22)، فهل ما تم قراءته هو مجرد طنين أم دعاية أم فعلًا تغير وتأثير في هويتنا البشرية؟

وللإجابة على تساؤل الباحثة سابق الذكر فنجد بأن المجتمعات كافة تدرك أهمية الانجاز البشري وهذا ما يظهر في تسجيلنا للأبطال من رواد الفضاء والمخترعون ورجال الأعمال والمفكرون والقادة السياسيون ممن يستكشفون واقعنا ويعملون على تنظيمه، ولكن في ظل حقبة الثورة الصناعية الرابعة وهي أيضًا خلق بشري، ولخصائصها المميزة بالسرعة والشمولية فهي تعمل على تغير هويتنا وكياننا بنحو متزايد قد يتجاوز تلك الخاصة بالذكاء البشري (كسنجر، 2023، صفحة 174).

ولعرفة فيما إذا كان هنالك تغير أو تأثير في الهوية البشرية، فلا بد لنا من معرفة ما المقصود بالهوية البشرية؟ فهي (منظومة من عدة خصائص وعناصر مادية ومعنوية يمتلكها الفرد مما يجعله يمتلك سمة التفرد والتميز عن الغير مما يدل على مدى تمسكه بتاريخه واعتزازه بلغته ودينه وعاداته وتقاليده بأثبات وجوده المقترن بسماته الشخصية (محمد، 2023، صفحة 199).

حيث تعمل الثورة الصناعية الرابعة بمفهومها الفريد وهو الذكاء الاصطناعي على تغير المنظور المعرفي للإنسان للأشياء متمثلًا بهويته بصورة عامة، فالبشرية قد تعدت تلك الخطوط الفاصلة لتكون اليد العليا فيها للآلة على الإنسان حتى بدأ يستشعر تحقق نبوءات افلام الخيال العالمي (فيلم العودة إلى المستقبل واقع معيش)، من خلال تآكل المجتمع من داخله والاندماج ما بين انساني ومادي وصولًا إلى مجتمع ما بعد المعلومات حيث المعلومة والآلة مع عقل الإنسان (خليفة، 2019، صفحة 9)، ومن مظاهر تغير الهوية البشرية العديد والتي لا يمكن حصرها لصعوبة التنبؤ بواسطة ذكاء يحاكي العقل البشري بواسطة بيئة رقمية، فعلى سبيل المثال ما نستخدمه من الآلات (الصرف الآلي ATM) في تعاملاتنا النقدية وما نحصل عليه من خدمات تجارة التجزئة والتي أصبحت متاحة وميسرة على نحو كبير لما تقدمه من شركات عالمية مثل Amazon, Alibaba وخدمات الإيجار والشراء الإلكتروني المتوفرة في الهواتف المحمولة الذكية وغيرها من التسهيلات في الكثير من التطبيقات الرقمية وتأثيرها البالغ في الحياة المجتمعية المعاصرة (الهادي، 2021، صفحة 32)، حيث وصل الأمر إلى ما هو أكثر اندهاشًا وتعجبًا بأحياء عبقريات قد غادرت وجودنا الدنيوي كألبرت انشتاين، ونجيب محفوظ وغيرهم لضمان استمرارية العطاء الفكري والعلمي وذلك عبر الحضور الافتراضي مما يدل على تأثير الهوية البشرية ودخولها دائرة الممكن والمستطاع بعد إن كانت في دائرة المحال والمتعذر (وظقة).

وقد حظيت الثورة الصناعية الكبيرة بأهمية كبيرة وذلك لما تؤثره بشكل كبير على الهوية البشرية، ولعل أهم التحديات التي برزت هي في الفترة التي تزامنت مع مواجهة كوفيد 19 (جائحة كورونا) حيث أتاحت عملية الرقمنة بصورة عامة والرقمنة الرابعة بصورة خاصة إلى ظهور تفاوت في درجات النجاح والتقدم ما بين الدول لمكافحة الجائحة المذكورة وبما يتلاءم والهوية البشرية لكل دولة، فنجد بأن سنغافورة قد استخدمت تقنية (البولوث) لتتبع الانتشار الخاص بالجائحة المذكورة، واستخدمت جمهورية الصين الشعبية مراكز التشخيص عن بعد لتتبع حالات الإصابة في مركز ووهان الصينية ومتابعتهم عن طريق الإنترنت، إضافة إلى جو التبادل القائم على التعلم والعمل عن بعد مؤطرًا بالثقة في الحكومات والعمل الجماعي للحيلولة دون التعرض إلى حملات الأخبار الزائفة والمضللة حول تفشي الوباء وإنهاء المجتمعات مما زاد من فرص التعبئة الجماعية ضد الفيروس والفوز بمعركة البقاء والمصير (عبد الصادق، 2021، صفحة 36)، فإن كان كوفيد 19 هو عدو البشرية الأكثر بخلًا إلا أنه كان أكثر كرمًا ومؤكدًا بأن الإنسان هو في المقام الأول وهو الغاية الأسوى عند كافة الدول (العدوى، 2022، صفحة 250)، مما عزز الإرادة البشرية على تطوير الأفكار الابتكارية كاستعمال الطائرات ذاتية القيادة (درون) لتعقيم الأحياء والمدن والعمل على التقصي الشامل وفحص درجات الحرارة عن بعد للمشتبه بهم بكوفيد 19، ومن الابتكارات أيضًا ما تم تطويره من قبل عدد من الشباب في مركز صناع عُمان للنمذجة التابع لمجمع الابتكار \ مسقط والذي تمثل بقناع الغوص لاستعماله قناعًا للتنفس الصناعي وذلك باستخدام الطباعة ثلاثية الأبعاد مما أثبت نجاحه من قبل المختصين في المستشفى السلطاني، وكذلك المقبض الشخصي لفتح الأبواب باستعمال أيضًا طباعة ثلاثية الأبعاد وغيره من الحلول الذكية لمواجهة ما تم تسميته بعدو البشرية الأكثر بخلًا لننعم بفردوس الملذات الصناعية (العدوى، 2022، صفحة 157).

وبينما نسير في أروقة الثورة الصناعية الرابعة واثرها في تطوير الهوية البشرية لنجد بأن من آثارها ما يشعر به الإنسان البسيط غير المتعلم عند استخدامه (تطبيقات) متتبع المواقع كما في الـ (GPS) في الهواتف الذكية من ارتياح وثقة، ومن أمثلة ذلك سائقي سيارات الاجرة المشهورين (بلاك تكسي) في لندن والذي يتطلب منهم المعرفة الوافرة لشوارع لندن للحصول على رخصة لقيادة سيارة الاجرة (فورد، 2022، صفحة 205) مما يؤكد بأن ما أفرزته الثورة الصناعية الرابعة مؤثر وإيجابي وتطوير للهوية البشرية وفي الوقت ذاته له تداعيات سلبية سيتم تناولها في المحور القادم.

المطلب الثاني: تداعيات الثورة الصناعية الرابعة السلبية

دعونا نفكر أكثر لنجد بأننا فعلاً نعيش في داخل الحياة الإلكترونية المعتمدة على عالم المعلومات وبصورة استعمارية من قبل وكلاء البشر (أي الآلة) مما ولد لنا مأزقًا ينظر له بأنه شكل من أشكال التحرر من القيود وحرية الشعب. فإن كان هنالك مأزق فهو ديناميكية الابتكار والذي من الممكن أن يهدد هوية الإنسان البشرية التي سبق وإن كانت قد تأثرت بصورة إيجابية ورائعة في ظل الثورة الصناعية الرابعة ليتكون لنا محورًا آخر وهو التداعيات السلبية للثورة ونطرحها على سبيل المثال وليس الحصر تبعًا:

1. التهديد الناجم عن التحكم بالثورة الصناعية الرابعة

إن التهديد الناجم عن التحكم بالثورة الصناعية الرابعة هو الاحتمالية الواردة من أن تنتزع الآلة الخارقة الذكاء نفسها يوماً ما من السيطرة البشرية وتتبع مساراً للعمل يمثل بالنهاية تهديداً وجودياً للعالم بأجمعه (فور، 2022، صفحة 278). حيث حظيت مشكلة التحكم بالثورة بقدر كبير من الاهتمام الإعلامي المتابع لشبح الخطر الوجودي وأصبحت من أهم المواضيع الجادة في النقاش العام، وهذا ما ظهر عندما شاركت مجموعة من علماء الكونيات بجامعة كامبرج ستيفن بكتابة خطاب نشر في صحيفة (انديبننت) بالملكة المتحدة والذي أعلن فيه بأن الذكاء الاصطناعي وهو إحدى صور الثورة الصناعية الرابعة قد يتحول إلى اسوأ أخطاء الإنسانية في التاريخ إن وصل إلى مرحلة التغلب على اختراع الإنسان والباحثين والوصول ربما إلى تطوير أسلحة لا يمكننا حتى فهمها (فور، 2022، صفحة 279).

كما وأن الأثر السلبي المتمثل بمشكلة التحكم يبرز أيضاً في نسيج الوجود اليومي، فقد يميل البعض من الأشخاص إلى التعامل مع الرقميات والتكنولوجيا على أنها أحكام شبه آلهية قد تتجاوز إدراك المرء أو سيطرته مما يولد الحاجة إلى فهم أخلاقيات عصر النهضة الرابعة (كسنجر، 2023، صفحة 202) ونكون بذلك أمام ثلاث منعطفات وخيارات أساسية، إما الحد من الذكاء الاصطناعي وهو من صور الثورة الصناعية الرابعة كما سبق ذكره أو المشاركة معه أو الازدعان له دون قيود حيث يتعين على البشر رسم المسار الصحيح كما في حالات الطوارئ المعلقة بشركات الطيران والسيارات فهل يدعن الطيار لإزادة مساعد الطيار الرقمي أم العكس هو الصحيح؟

وفي أحيان أخرى يكون الازدعان هو الحل الأمثل كما في اكتشاف (سرطان الندي) في تصوير الأشعة السينية في وقت مبكر ليكون سبباً في انقاذ الأرواح البشرية، وقد تكون المشاركة هي الأفضل كما في الطيارون الآليون للطائرات والمركبات ذاتية القيادة في السيارات العسكرية (كسنجر، 2023، صفحة 204).

حيث ترى الباحثة بأن فهم التحكم في فضاء العقول البشرية هو المشكلة والحل في الوقت ذاته لانقاذ الوجود البشري وتوجيه الجميع نحو مسار يحظى بمزيد من السيطرة والتقدم.

ولما كان التحكم يهدف إلى الحد من السلوك الغير مرغوب به من خلال تنظيم الأحداث وتوافق الأنشطة المجتمعية محلياً ودولياً والضوابط المؤسسة عليها وصولاً حتى إلى احترام قواعد القانون الدولي الإنساني، وهذا ما يفسر في استخدام الأسلحة ذاته التشغيل (عرفت الأسلحة ذاتية التشغيل بانها (الأسلحة التي تعتمد على الذكاء الاصطناعي في بدء العمليات القتالية واتخاذ المواقف الدفاعية أو الهجومية دون الرجوع لمصدر القرار العسكري) (الديب و عمر، 2023، صفحة 41) كإحدى صور تطبيق الثورة الصناعية الرابعة، والتي يبرر فيها الأثر السلبي القائم على مشكلة التحكم وهو تحقق الموت المحتم أو المعاناة غير الضرورية مخالفين بذلك إعلان سان بطرغ لعام 1868 (وهو الإعلان الخاص بحظر استعمال قذائف معينة في الحرب والذي عقد على أثر اقتراح مجلس وزراء قيصر روسيا للتخفيف من ويلات الحرب بغية إضعاف قوات الخصم العسكرية وليس الحتمية في قتلهم) (الديب و عمر، 2023، صفحة 78) واتفاقية لاهاي الثالثة الخاصة بحماية الجرحى والمرضى في الحرب (اتفاقية لاهاي الثالثة لعام 1899 الخاصة بأعراف الحرب البرية والبحرية ومنع استخدام المقذوفات السامة أو الرصاص الذي يتمدد ليخترق الجسم البشري وغيرها) (الديب و عمر، 2023، صفحة 78).

ترى الباحثة بأن مشكلة التحكم هو الأثر السلبي الأخطر من نوعه إن لم يكن قد نُظم تنظيمًا قانونيًا سواء في المسائل المدنية أو العسكرية حفاظاً على الكرامة البشرية وذلك من خلال تقليل الأضرار المدنية إلى أقصى حدودها ومنع الاستخدام غير القانوني للأسلحة الذكية إن صح التعبير. فالعالم بأسره شهد من الأحداث الدامية في غزة الكثير... فيا طفولتهم المقتولة بدم بارد (واشنطن، 2024).

2. الأثر البالغ على صحة الافراد النفسية

إن ربط العالم بمتجمع واحد تزول فيه كافة الفواصل المادية وذلك من أجل التقارب والتعارف وحتى تبادل الآراء والافكار والمعلومات أصبح واقعاً مرهوناً بالغزو المعلوماتي الذي يساهم في فقدان عنصر الهوية البشرية والعادات والقيم مما يؤدي إلى عزل الفرد والاصابة بأمراض نفسية مؤثرة وفاعلة على الصحة العقلية والجسمية للأفراد (الحجران، 2023، صفحة 87)، فقد تحدث عدة تغيرات ومشكلات مرتبطة بالصحة النفسية للأفراد وناجمة عن ندرة الأعمال والشراسة في المنافسة للحصول على الوظائف مما يولد القلق المستمر والاحساس بالضغط والأحباط والوحدة في ذات الوقت رغم المزايا والتأثيرات الإيجابية للثورة (التحرير، 2021، صفحة 4)، ومن جانب آخر فإن زحف الفجوة العالمية الرقمية والتدفق السريع للمعلومات سيؤثر على خصوصية البشر وملكيته ونامط حياتهم اليومية حتى تصبح هذه الآثار ذات صدى كارثي على كيفية العيش والاستمتاع بالوقت وتنمية المهارات وتعزيز العلاقات وذلك من خلال رقمنة الحياة بما لا يترك مجالاً للتشغيل الجسدي ليحاط الناس بفقاعة الانعزال المجرد عن المشاعر والتعاطف البشري وهذا يجد ذاته أخطر أنواع الضغوطات النفسية الناجمة عن التكنولوجيا مما يؤدي إلى كوابيس لا يمكن التنبؤ أو التحكم بها من قبل الحكومات المطمئنة على نشاطها الإبداعي في عالم التكنولوجيا.

ولما كانت الصحة النفسية هي (ليست مجرد خلو الفرد من الأمراض النفسية أو العقلية، وإنما هي فوق ذلك حالة من الاكتمال الجسدي والنفسي لدى الفرد) وكذلك هي (توافق الأفراد مع أنفسهم ومع العالم الخارجي بحد كبير من الرضا والنجاح والسلوك الاجتماعي السليم مع القدرة على مواجهة مطالب الحياة وقبولها) (حيدر، 2020، صفحة 575) فتكون بذلك صحة الافراد النفسية هدفاً مباشراً يرصده بذلك العالم الافتراضي ويتأثر به، حيث نجد بأن هنالك من الآثار السلبية الخطرة تلك الناجمة عن الإدمان على الشبكة العنكبوتية بما يخلق جو من الانعزال والسكون والخمول الفاقد لمتعة الحياة والمغامرة والتشويق (الحسني، 2016، صفحة 338).

ولا يخفى على القارئ الكريم ما للتدفق التكنولوجي كما في (الحوسبة الفائقة، الهواتف المتنقلة، الذكاء الاصطناعي، الروبوتات، وغيرها...) من أثر رئيس في التقدم الاقتصادي وسوق العمل والاجور مما يولد خطراً أعظم يتمثل باحتمالية انعدام الأمن الوظيفي وعمق التفاوت الاجتماعي وزيادة البطالة المتمثلة باختفاء الوظائف والشركات (وطفة، 2020، صفحة 51) ولن يقتصر تأثير الثورة الصناعية الرابعة في الصحة النفسية للأفراد على وجود أو انعدام الوظائف فقط بل حتى على المهارات المطلوبة ضمن البيئة المتغيرة في الحاضر والمستقبل وكذلك التعليم المطلوب (وطفة، 2020، صفحة 54)، حتى يطل المجال الطبي وتغيب الأطباء وتقلص مجال عملهم كما في اختراع جهاز طبي على الهواتف النقالة بدلاً عن الطبيب البشري لقياس ضغط الدم وقياس عملية التنفس وغيرها مما يبشر بوداع مؤكد للمستوصفات والمستشفيات بكوادرها (وطفة، 2020، صفحة 53)، هذا مما يؤدي إلى الشعور بالقلق والخوف والذعر من المستقبل مما ينعكس سلباً على الصحة النفسية للفرد والذي يعتبر هو الأساس في ولادة تلك الثورة الصناعية الرابعة والتي أصبحت من الممكن أن تكون هي الأساس في وجوده.

3. أثر الثورة على المنظومة الأخلاقية

إن من البديهيات والأدبيات المعروفة بأن القيم والمبادئ التي يستند عليها الفرد والمجتمع في تحديد ما هو صحيح وما هو خاطئ في سلوكياته هو محور المنظومة الأخلاقية التي تشكل أساسيات الوجود البشري واحترامه لذاته.

ولما كانت الثورة الرقمية مدار بحثنا قد نسجت مع التكوين المجتمعي لتثير بذلك أكبر مخاوفها والمتعلقة بخصوصية المعلومات والبيانات ومشكلة الثقة في العصر الذكي، مما يجعل من السهل الوصول إليها في مواقع مختلفة وظهور التجسس الصناعي أو الهجمات التخريبية من المتسللين الإلكترونيين (الجندي، 2021، صفحة 180)، لتبرز بذلك الجرائم المستحدثة والماسة بالمنظومة الأخلاقية وهي الجرائم الإلكترونية نتيجة للاستخدام السلي للثورة الصناعية الرابعة، وهي من الآثار غير المرغوبة لذلك التقدم العلمي الهائل حيث يقوم المجرم أو المبتز الإلكتروني بالتهديد والترهيب بنشر المعلومات والصور والتسجيلات لإيذاء المجني عليه لتحقيق أغراض غير سوية ومادية في ذات الوقت (لعبي، 2022، الصفحات 17-18)، كما عرفت الجريمة الالكترونية بأنها (أية جريمة يمكن ارتكابها بواسطة نظام حاسوبي أو شبكة حاسوبية) والجريمة هي (كل فعل غير مشروع صادر عن إرادة جنائية يقرر لها القانون عقوبة أو تدير احترازي) (لعبي، 2022، الصفحات 20-24).

حيث أصبحت المخاوف الأخلاقية من جراء الرقميات المتقدمة زائدة وشبه مؤكدة وذلك لافتقار عصر الذكاء الصناعي إلى قدرة التفكير الأخلاقي إضافة إلى اختلاف القيم الإنسانية والأديان والمفاهيم وعدم اليقين بشأن تبني مفاهيم سلوكية ناجحة لوقوع تلك التقنيات الجديدة في أيدي أقرب ما يكون للقمعية الفاسدة (الجندي، 2021، صفحة 180).

ولما كانت الثقافات الوطنية والقومية والقيم هي المستهدفة لاختراق هوية المجتمعات وعلى وجه الخصوص مجتمعات الدول المستقلة سياسياً واقتصادياً من خلال العولمة وما نجم عنها من تكنولوجيا فائقة سيكون مؤشراً سلبياً على المنظومة والتنشئة الاجتماعية بصورتها الأخلاقية (عباس، 2009)، ليكون بذلك قد تحقق الخطر الأكبر وهو انهيار المجتمعات بسقوط أهم أحد الأعمدة في بنائها وهو الخلق الرشيد المبني على الحكمة واحترام الهوية الإنسانية للحيلولة دون النهوض بواقع الأجيال الحاضرة وبناء مسار مستدام لأجيال قادمة.

فبتحرك التكنولوجيا في اتجاهها الفائق السرعة ودخول الذكاء الاصطناعي وأنظمتها التي قد تصنع القرارات بطرق ليس لدى البشر أدنى طريقة للتنبؤ بها، وإن كان الحدس الأخلاقي للبشر ليس جديراً بالثقة فكيف ستكون أخلاقيات الآلة جديرة بالثقة؟ وهذا التساؤل المطروح وما نراه على الساحة المحلية والعالمية من تفكك الأسر والجرائم الأخلاقية وعدم احترام الخصوصية حتى الوصول إلى التشكيك بالإرادة الإلهية بل وحتى عدم الإيمان بوجودها. لنجد أننا بحاجة إلى إجابة غريبة من السؤال ذاته، وهو حاجتنا إلى تعليم الآلة أخلاقيات البشر لحماية إنسانيتنا وكرامتنا، لنكون بذلك أمام أهم الالتزامات المحلية والدولية والتي يجب أن تقع على عاتق المؤسسات في توعية الأفراد بالآثار السلبية لتقنيات الثورة الصناعية الرابعة بعد أن نعموا بملذاتها الإيجابية، وحيث تتمثل تلك الالتزامات بتنمية الوعي والتنوير وغرس القيم للتصدي ومواجهة التحديات، ومن المؤسسات ذات الأهمية الأولى هي المؤسسات التعليمية الهادفة إلى اكتساب مهارات وتدريب أجيال جديدة وناشئة للوقوف أمام مخاطر الحروب الرقمية بصور متعددة منها استخدام أسلوب قوى البعد الثالث وهو مواجهة القوة بالقوة الفكرية وليس بالقوة بالجيوش أي بمعنى أدق مواجهة الخطر بالتأثير في الوعي، فبدلاً من أن يذهب عسكري أو جندي للحرب يتم استبدالهم بكتّاب نتأثر بأرائهم الثقافية الهادفة (حسن و حسان، 2024، صفحة 24).

ومن الأدوار المؤسساتية الأخرى المؤثرة هو دور الإعلام ومنظمات المجتمع المدني والأحزاب لتظافر الجهود كافة للحد من المخاطر السلبية للثورة الصناعية الرابعة، والعمل على تنمية مهارات الأفراد بما يدعم هويتهم الدينية والثقافية والوطنية والمحافظة عليها من خطر العادات الغربية الدخيلة والقيم السلبية المخلة (حسن و حسان، 2024، الصفحات 25-26).

فإن كانت التربية والتعليم والمؤسسات المحلية والدولية كافة قد اجتمعت وأحاطت الثورة الرقمية بقيودها وقوانينها فلا يمكن أن يصل مداها لأهمية أكبر مؤسسة وطنية دولية ذات أبعاد إنساني هي تلك المبنية على التربية والقيود الأسرية المؤطرة بأطر النزاهة والإيمان الذاتي بالمخاطر المحدقة من جراء الاستخدام الغير مسؤول للتكنولوجيا ووسائلها، فاليرتقي الجميع بأهمية وقدسية النعمة الإلهية وهي نعمة العقل في توجيه الأبناء بالشكل الصحيح والرقابة المستمرة.

فهنا وبذلك تم إثبات ذلك عالمياً دون اللجوء إلى التكنولوجيا وهو ما قامت به الطالبة (زهراء خلف محمود) إحدى طالبات كلية الطب في جامعة ميسان/ جنوب العراق، حيث اكتشفت خطأً علمياً في كتاب التشريح بالطب العام المنهجي المعتمد عالمياً، مما دفعها إلى تقديم طلب التصحيح إلى الشركة الأمريكية التي يرجع إليها طباعة الكتاب وعلى أثره تم التصحيح وتقديم شكر وتقدير لجهود الطالبة الشخصية، مع الإشادة بمستواها المتفوق في خدمة

المسيرة العلمية، وهذا ليس بغريب عليها كون شقيقتها (دنيا خلف محمود) والتي سبقتها في اكتشافها خطأ آخر في كتاب التشريح بالطب العام الأمريكي المعتمد عالميًا والذي تم تصحيحه أيضًا (على خطى شقيقتها.. طالبة طب من ميسان تكتشف خطأ علميا بكتاب منهجي معتمد ، بلا تاريخ).

الخاتمة:

في خاتمة ورقتي البحثية هذه أدعو من الله بأن أكون قد وفقت في طرحي لها، حيث تطرقت الباحثة إلى إحدى أهم ضرورات الوجود الحياتي في عصر العولمة الرقمية وما تفعله من استنارة للعقول، عليه توصلت هذه الورقة إلى جملة من النتائج والتوصيات.

أولاً: النتائج

خلصت الدراسة إلى مجموعة من النتائج أهمها ما يلي:

- أن الثورة الصناعية الرابعة هي ظاهرة تكنوبشرية ولازمة تاريخية تؤدي إلى تغير منهجي مبرمج لحياة ينعم فيها الكثير بالتطور الفائق السرعة في الإبداع والابتكار.
- أن للثورة الصناعية الرابعة أثر بالغ في تطوير الهوية البشرية حيث تكون اليد العليا فيها للآلة على الإنسان ومن مثيلاتها أجهزة الصراف الآلي ATM وما تجزئه من تسهيلات دون التأثير بالفواصل الجغرافية والأزمنة.
- أن كوفيد 19 وإن كان عدو البشرية الأكثر بخلًا في حينها، ولكنه الأكثر كرمًا يجعله الإنسان هو الأسوأ، مما أدى إلى نمو الأفكار الابتكارية كاستعمال الطائرات ذاتية القيادة (درون) لتعقيم الأحياء والتقصي عن حالات تفشي الوباء وغيرها.
- أن من الآثار الإيجابية الكثير ولكن لسلباتها الأخطر، وهذا أكبر أخطاء البشرية أن تغلبت الآلة عن الإنسان وفقدت التحكم بها لتقتل أبرياء الطفولة بدم بارد، وخلق الشعور بالقلق والخوف والذعر النفسي من المستقبل حتى يطال منظومتنا الأخلاقية وقيمنا التي تشكل أساسيات احترامنا لذاتنا.
- أن أكبر الجهود الوطنية والدولية للحد من آثار الثورة الصناعية الرابعة السلبية هي التربية الأسرية المرتكزة على النزاهة والإيمان بالأرادة الكونية الآلهية التي لا تضاهيها الآلة.

ثانيًا: التوصيات

وبناءً على النتائج التي خلصت إليها الدراسة فإننا نوصي بما يلي:

- توصي الباحثة على كافة الحكومات أن تراعي مسألة الاحتواء الاجتماعي لكافة فئات المجتمع وزجهم في دائرة عدم النسيان، فهم القيمة الإنسانية الوجودية والأساسية لبقاء الحكومات.
- الاهتمام بأهم مرحلة عمرية وهي مرحلة الطفولة وذلك من خلال تطوير مهارتهم منذ الصغر وهذا ما يقع على عاتق المحتوى الدراسي المقدم لهم وكيفية تصميمه بما يلائم وعصر الرقمنة السليمة.
- على كل إنسان يقدر قيمته البشرية التي خلقها البارئ عز وجل أن يسعى بالنصيحة وقرس القيم الأخلاقية لكل متخبط في تطبيق مفاهيم الثورة الصناعية الرابعة، فلا قانون أو رقيب أقوى وأعدل من القانون الآلهي في جزائه وثوابه.

المراجع:

- الديب، أ. ب. م.، وعمر، أ. أ. (2023). دور الذكاء الاصطناعي في تطوير قواعد المسؤولية الدولية. دار الجامعة الجديدة .
- خليفة، إ. (2019). مجتمع ما بعد المعلومات: تأثير الثورة الصناعية الرابعة على الأمن القومي. العربي للنشر والتوزيع .
- التحرير، ه. (2021). تداعيات الثورة الصناعية الرابعة. مجلة الإرشاد .
- الجندي، ه. س. (2021). الثورة الصناعية الرابعة ومتطلبات تحقيقها في الجامعات المصرية. مجلة كلية التربية .
- ح. ف. (2020). الضغوط وتأثيرها في الصحة النفسية والجسمية. مجلة البحوث التربوية والنفسية .
- حسن، ع. ا.، وحسان، م. س. (2024). تصور مقترح لتفعيل دور مؤسسات التعليم المستمر في تنمية وعي طلابها بمخاطر حروب الجيل الحديثة. المجلة العلمية .
- الحسني، ا. ع. (2016). أثر التواصل الاجتماعي على سلوكيات وقيم الشباب من منظور التربية الإسلامية. مجلة كلية التربية .
- الحجران، ر. ع. ا. (2023). الطلاق والعنف بين الأزواج في ظل وسائل التواصل الاجتماعي. دار الخليج للنشر والتوزيع .
- عباس، س. ي. (2009). المخاطر الاجتماعية للعولمة وانعكاساتها على القيم والتنشئة الاجتماعية. مجلة ديالى .
- عبد الصادق، ع. (2020). الاقتصاد الرقمي: تحديات السيادة السيبرانية. المركز العربي لأبحاث الفضاء الإلكتروني .
- عبد الصادق، ع. (2021). الرقمنة والأوبئة: تحديات ما بعد كوفيد-19. المركز العربي لأبحاث الفضاء الإلكتروني .
- العدوي، خ. (2022). عُمان في زمن كورونا: قراءة في الجائحة وآثارها على مرافق الحياة. الجمعية العُمانية للكتاب والأدباء .
- عزوز، ع. (2022). الثورة الصناعية الرابعة: المحركات والآثار. مجلة جامعة البعث.

- وطفة، ع. أ. (د.ت.). الهوية الإنسانية في مواجهة الذكاء الاصطناعي. موقع وطفة
- القصاب، و. ك. (2022). دور التحكيم التجاري في إنهاء منازعات عقود الطاقة: دراسة مقارنة [رسالة ماجستير، جامعة اليرموك. كلاع، ش. (2022). الصراع الأمريكي-الصيني للحصول على التكنولوجيا الفائقة التطور. مجلة آفاق علمية .
- لعبي، ص. ج. (2022). جريمة الابتزاز الإلكتروني في القانون العراقي: دراسة مقارنة. مكتبة القانون المقارن .
- فورد، م. (2022). الذكاء الاصطناعي والروبوتات وكيف ستغير كل شيء. الدار العربية للعلوم ناشرون .
- المهادي، م. م. (2021). الذكاء الاصطناعي: معالمة وتطبيقاته وتأثيراته التنموية والمجتمعية. الدار المصرية اللبنانية للطباعة والنشر والتوزيع .
- محمد، م. ع. (2023). تأثير استخدام التكنولوجيا الرقمية على الهوية المصرية: دراسة ميدانية على عينة من الشباب الجامعي. المجلة المصرية للعلوم الاجتماعية والسلوكية .
- كيسنجر، ه. (2023). عصر الذكاء الاصطناعي ومستقبلنا البشري. دار التنوير .
- واشنطن، أ. (2024، 6 أبريل). حرب إسرائيل وغزة. الحرة. الحرة
- وطفة، ع. أ. (2019). الثورة الصناعية الرابعة: تحديات أم فرص. جامعة تكريت Twinkl .
- وطفة، ع. أ. (2020). الاستلاب الوظيفي في زمن الثورة الصناعية الرابعة: من الصدمة إلى التوازن ومن اليأس إلى الأمل. مجلة المنتدى.

The Evolution of the Principle of Legality toward Digital Legality in the Context of AI-Driven Public Administration: A Comparative Foundational Study

Hamad bin Saeed Al-Kalbani*

¹ Associate Professor of Public Law, Dean, College of Law, Arab Open University, Sultanate of Oman.

* Corresponding Author: Hamad Al-Kalbani (hamad.k@aou.edu.om)

تحولات مبدأ المشروعية نحو المشروعية الرقمية في ظل الإدارة العامة القائمة على الذكاء الاصطناعي: دراسة تأسيسية مقارنة

حمد بن سعيد الكلباني¹

¹ أستاذ القانون العام المشارك- عميد كلية القانون- الجامعة العربية المفتوحة- سلطنة عمان.

* الباحث المراسل: حمد الكلباني (hamad.k@aou.edu.om)



This file is licensed under a
[Creative Commons Attribution 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

Accepted	Revised	Received
قبول البحث	مراجعة البحث	استلام البحث
2026/8/1	2026/7/21	2026/7/5
DOI: https://doi.org/10.31559/LCJS2026.7.2.2		

Abstract:

Objectives: This study examines the impact of digital transformation and artificial intelligence (AI) on the evolution of the principle of legality in administrative law, within the transition from traditional public administration to algorithmic and AI-driven governance.

Methods: The study employs analytical, comparative, and critical methodologies. It analyzes the historical evolution of the principle of legality, examines the legal implications of algorithmic administration, reviews comparative legislative and judicial developments—particularly in France and the European Union—and evaluates the Omani legal framework considering the country's ongoing digital transformation.

Results: The findings demonstrate that AI-enabled administrative decision-making has generated unprecedented legal challenges concerning algorithmic transparency, explainability of automated decisions, accountability for algorithmic errors, algorithmic discrimination, and the scope of judicial review over intelligent administrative systems. These developments reveal the limitations of the traditional doctrine of legality and highlight the need for a broader conceptual framework capable of governing digital administration.

Conclusions: The principal contribution of this study lies in developing a theoretical foundation for the concept of Digital Legality, conceived as a contemporary extension of the traditional principle of legality. This framework integrates conventional legal rules with emerging requirements of algorithmic transparency, data protection, human oversight, and effective judicial review of automated administrative decisions.

Keywords: Principle of Legality; Administrative Law; Digital Administration; Artificial Intelligence; Algorithmic Governance; Digital Legality; Judicial Review; Sultanate of Oman.

الملخص:

الأهداف: تهدف هذه الدراسة إلى تحليل أثر التحول الرقمي وتطبيقات الذكاء الاصطناعي في إعادة تشكيل مبدأ المشروعية في القانون الإداري، في ظل الانتقال من الإدارة التقليدية إلى الإدارة الرقمية القائمة على الخوارزميات والقرارات المؤتمتة.

المنهجية: اعتمدت الدراسة على المنهج التحليلي التأسيسي والمنهج المقارن والمنهج النقدي، من خلال تحليل التطور التاريخي لمبدأ المشروعية، ودراسة الإشكالات القانونية المرتبطة بالإدارة الخوارزمية، وتحليل الاتجاهات التشريعية والقضائية المقارنة، ولا سيما في فرنسا والاتحاد الأوروبي، مع تقييم واقع النظام القانوني العُماني في ضوء توجهاته نحو التحول الرقمي.

النتائج: تكشف الدراسة أن استخدام الذكاء الاصطناعي في النشاط الإداري أدى إلى بروز تحديات قانونية جديدة تتعلق بالشفافية الخوارزمية، وقابلية تفسير القرارات المؤتمتة، والمسؤولية عن الأخطاء الرقمية، والتمييز الخوارزمي، وحدود الرقابة القضائية على الأنظمة الذكية، بما يستوجب تجاوز المفهوم التقليدي للمشروعية نحو إطار أكثر شمولاً.

الخلاصة: تتمثل الإضافة العلمية للدراسة في تقديم تأسيس نظري لمفهوم "المشروعية الرقمية" باعتباره امتداداً معاصراً لمبدأ المشروعية، يقوم على دمج القواعد القانونية مع متطلبات الشفافية التقنية، وحماية البيانات، والرقابة البشرية، وقابلية المراجعة القضائية للقرارات المؤتمتة.

الكلمات المفتاحية: مبدأ المشروعية؛ القانون الإداري؛ الإدارة الرقمية؛ الذكاء الاصطناعي؛ الإدارة الخوارزمية؛ المشروعية الرقمية؛ الرقابة القضائية، سلطنة عُمان.

الاستشهاد

Citation

الكلباني، حمد. (2026). تحولات مبدأ المشروعية نحو المشروعية الرقمية في ظل الإدارة العامة القائمة على الذكاء الاصطناعي: دراسة تأسيسية مقارنة. *المجلة الدولية للدراسات القانونية والفقهية المقارنة*. 7 (2)، 73-98.

Al-Kalbani, H. S. (2026). The Evolution of the Principle of Legality toward Digital Legality in the Context of AI-Driven Public Administration: A Comparative Foundational Study. *International Journal of Legal and Comparative Jurisprudence Studies*, 7(2), 73-98. <https://doi.org/10.31559/LCJS2026.7.2.2> [In Arabic]

المقدمة:

شهد القانون الإداري خلال العقود الأخيرة تحولات عميقة ومتسارعة بفعل الثورة الرقمية والتطور غير المسبوق في تقنيات الذكاء الاصطناعي، الأمر الذي انعكس بصورة مباشرة على طبيعة النشاط الإداري وأساليب ممارسة الوظيفة الإدارية. فلم تعد الإدارة العامة تعتمد على الوسائل التقليدية في اتخاذ القرار أو إدارة المرافق العامة، بل اتجهت تدريجياً نحو توظيف الأنظمة الرقمية والخوارزميات الذكية في إدارة المرافق والخدمات العامة، وإصدار القرارات الإدارية، وضبط النظام العام، وتحليل البيانات الضخمة، بما أدى إلى ظهور نمط جديد من الإدارة يُعرف بالإدارة الرقمية أو الإدارة الخوارزمية. وقد ترتب على هذا التحول إعادة طرح العديد من المفاهيم التقليدية للقانون الإداري أمام تحديات غير مسبوقة، وفي مقدمتها مبدأ المشروعية الذي يُعد حجر الأساس في بناء الدولة القانونية الحديثة وضمان خضوع الإدارة للقانون. ذلك أن الإدارة المؤتمتة والقرارات القائمة على الخوارزميات تثير إشكالات قانونية معقدة تتعلق بمدى شفافية القرار الإداري، وحدود الرقابة القضائية على الأنظمة الذكية، وإمكانية مساءلة الإدارة عن الأخطاء الخوارزمية، فضلاً عن تأثير ذلك كله في ضمانات الحقوق والحريات العامة.

ولئن كان مبدأ المشروعية قد نشأ تاريخياً في إطار الإدارة التقليدية القائمة على العنصر البشري والقرار الإداري الكلاسيكي؛ فإن التطورات التقنية الحديثة تفرض إعادة النظر في كثير من تطبيقاته وآلياته التقليدية، خاصة مع تزايد اعتماد الإدارة العامة على تقنيات الذكاء الاصطناعي في اتخاذ القرارات ذات الآثار القانونية المباشرة على الأفراد. وهو ما يثير التساؤل حول مدى قدرة القواعد التقليدية للقانون الإداري على استيعاب التحولات الرقمية الراهنة، وما إذا كانت هذه التحولات تستوجب إعادة بناء مفهوم المشروعية ذاته بما يتلاءم مع البيئة الإدارية الرقمية.

وتزداد أهمية هذا الموضوع بالنظر إلى الاتجاه العالمي المتصاعد نحو رقمنة الإدارة العامة وتبني الحكومات الذكية، وما صاحب ذلك من تطورات تشريعية وقضائية في العديد من الأنظمة المقارنة، ولا سيما في فرنسا والاتحاد الأوروبي، التي بدأت تتجه نحو وضع أطر قانونية خاصة لتنظيم استخدام الذكاء الاصطناعي في المجال الإداري، وتعزيز ضمانات الشفافية والتفسير والرقابة القضائية على القرارات المؤتمتة.

كما تبرز أهمية الموضوع في البيئة العربية والخليجية بوجه خاص، في ظل تسارع مشروعات التحول الرقمي الحكومي، وارتباطها برؤى التنمية الوطنية، ومنها رؤية عُمان 2040، التي جعلت التحول الرقمي والحكومة الذكية من المرتكزات الأساسية لتطوير الإدارة العامة وتحسين جودة الخدمات الحكومية.

ومن ثم، يهدف هذا البحث إلى دراسة أثر التحول الرقمي والذكاء الاصطناعي في إعادة تشكيل مبدأ المشروعية في القانون الإداري، وتحليل التحديات القانونية والقضائية التي تثيرها الإدارة الخوارزمية، وصولاً إلى محاولة بناء تصور قانوني معاصر لما يمكن تسميته بـ "المشروعية الرقمية".

إشكالية الدراسة:

تتمثل الإشكالية الرئيسة لهذه الدراسة في التساؤل الآتي: إلى أي مدى أدى توظيف الذكاء الاصطناعي والإدارة الخوارزمية إلى إعادة تشكيل المفهوم التقليدي لمبدأ المشروعية في القانون الإداري، وما حدود الرقابة القضائية على القرارات الإدارية المؤتمتة؟

ويتفرع عن هذه الإشكالية عدد من التساؤلات الفرعية، من أهمها:

- ما المقصود بالإدارة الخوارزمية والقرار الإداري المؤتمت؟
- هل ما تزال قواعد المشروعية التقليدية قادرة على استيعاب الإدارة الرقمية؟
- ما حدود شفافية الخوارزميات الإدارية؟
- كيف يمكن للقضاء الإداري ممارسة رقابته على القرارات المؤتمتة؟
- هل يقتضي التطور التقني بناء مفهوم جديد للمشروعية الرقمية؟

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى:

- بيان أثر التحول الرقمي في تطور مفهوم المشروعية الإدارية.
- تحليل الإشكالات القانونية المرتبطة بالإدارة الخوارزمية.
- دراسة مدى كفاية الرقابة القضائية التقليدية على القرارات المؤتمتة.
- إبراز الاتجاهات المقارنة الحديثة في تنظيم الإدارة الرقمية.
- اقتراح إطار قانوني معاصر للمشروعية الرقمية.

منهج الدراسة:

تعتمد الدراسة على:

- المنهج التحليلي التأصيلي.
- والمنهج المقارن.
- والمنهج النقدي.

وذلك من خلال تحليل النصوص القانونية والاتجاهات الفقهية والأحكام القضائية الحديثة ذات الصلة بموضوع الدراسة.

خطة الدراسة:

تنقسم الدراسة إلى المباحث الرئيسة التالية:

المبحث الأول: الأساس النظري لمبدأ المشروعية وتحولات الإدارة العامة

• المطلب الأول: مفهوم مبدأ المشروعية وتطوره التاريخي

• المطلب الثاني: مصادر مبدأ المشروعية.

• المطلب الثالث: الرقابة القضائية ضماناً للمشروعية الإدارية.

المبحث الثاني: التحول الرقمي للإدارة العامة وأثره في الوظيفة الإدارية

• المطلب الأول: مفهوم الإدارة الرقمية والإدارة الخوارزمية.

• المطلب الثاني: التحديات القانونية للإدارة الخوارزمية.

• المطلب الثالث: أثر التحول الرقمي في القرار الإداري والسلطة التقديرية للإدارة.

المبحث الثالث: إعادة تشكيل مبدأ المشروعية في ظل الإدارة الخوارزمية والذكاء الاصطناعي

• المطلب الأول: التحول من المشروعية التقليدية إلى المشروعية الرقمية.

• المطلب الثاني: الضمانات القانونية للمشروعية الرقمية في مواجهة الإدارة الذكية.

• المطلب الثالث: الضمانات القضائية للمشروعية الرقمية.

المبحث الرابع: مبدأ المشروعية في القانون العُماني في ظل التحول الرقمي

• المطلب الأول: الأساس الدستوري والقانوني لمبدأ المشروعية في سلطنة عُمان في ظل البيئة الرقمية.

• المطلب الثاني: دور القضاء الإداري العُماني في حماية المشروعية في البيئة الرقمية.

• المطلب الثالث: أثر التحول الرقمي في تطوير الإدارة العامة العُمانية ومتطلبات ترسيخ المشروعية الرقمية.

المبحث الخامس: آفاق تطوير المشروعية الرقمية في النظام القانوني العُماني

• المطلب الأول: التحديات التشريعية والتنظيمية أمام ترسيخ المشروعية الرقمية.

• المطلب الثاني: مرتكزات النموذج العُماني للمشروعية الرقمية.

• المطلب الثالث: متطلبات تطوير الإطار التشريعي والقضائي والمؤسسي لترسيخ المشروعية الرقمية في سلطنة عُمان.

المبحث الأول: الأساس النظري لمبدأ المشروعية وتحولات الإدارة العامة

المطلب الأول: مفهوم مبدأ المشروعية وتطوره التاريخي

يُعد مبدأ المشروعية من المبادئ المحورية التي يقوم عليها القانون الإداري المعاصر، بل إنه يمثل الأساس الذي تستند إليه فكرة الدولة القانونية الحديثة، باعتباره التعبير القانوني عن خضوع السلطة العامة للقانون، وعدم جواز ممارسة الإدارة لاختصاصاتها إلا في الحدود التي يرسمها النظام القانوني للدولة. ومن ثم؛ فإن المشروعية لا تُعد مجرد قاعدة قانونية تقنية تنظم عمل الإدارة، وإنما تُجسد فلسفة دستورية متكاملة ترمي إلى تحقيق التوازن بين مقتضيات السلطة العامة وضمانات الحقوق والحريات الفردية.

وقد ارتبط ظهور هذا المبدأ تاريخياً بتطور فكرة الدولة الحديثة، وانتقالها من الدولة البوليسية التي كانت تقوم على إطلاق سلطة الحاكم وعدم خضوع الإدارة لأي رقابة فعلية، إلى الدولة القانونية التي أصبحت فيها جميع سلطات الدولة، بما فيها السلطة التنفيذية، خاضعة للقانون. ولذلك فإن دراسة مبدأ المشروعية لا تنفصل عن دراسة تطور مفهوم سيادة القانون ونشأة القضاء الإداري الحديث.

ويقتضي تناول هذا المبدأ الوقوف على مدلوله القانوني وطبيعته، ثم بيان تطوره التاريخي والفلسفي، وصولاً إلى إبراز التحولات التي أصابت مفهوم المشروعية في العصر الحديث.

أولاً: مدلول مبدأ المشروعية وطبيعته القانونية

يقصد بمبدأ المشروعية خضوع الإدارة العامة، بجميع سلطاتها وأجهزتها وأعمالها، للقواعد القانونية النافذة في الدولة، بحيث لا يجوز لها اتخاذ أي إجراء أو إصدار أي قرار إلا استناداً إلى قاعدة قانونية تجيز ذلك، وفي الحدود والضوابط التي رسمها القانون. ويتربط على ذلك أن الإدارة لا تملك سلطة مطلقة في ممارسة اختصاصاتها، وإنما تلتزم دائماً باحترام قواعد الاختصاص والشكل والإجراءات والغاية التي حددها المشرع.

ويُعد مبدأ المشروعية نتيجة طبيعية لمبدأ سيادة القانون، الذي يقتضي خضوع الحكام والمحكومين على السواء للقواعد القانونية. ومن ثم، فإن الإدارة لا تُعد سلطة فوق القانون، وإنما تخضع له شأنها شأن الأفراد، وهو ما يمثل ضماناً أساسية لحماية الحقوق والحريات العامة من تعسف السلطة الإدارية (الحلو، 2020، ص. 118).

غير أن الفقه الإداري لم يستقر على مدلول واحد لمفهوم المشروعية، إذ ثار خلاف فقهي حول المقصود بالقانون الذي تخضع له الإدارة. فقد ذهب الاتجاه التقليدي إلى قصر مفهوم المشروعية على خضوع الإدارة للقواعد القانونية المكتوبة، أي الدستور والقوانين واللوائح، بينما اتجه الفقه الحديث إلى توسيع نطاق المشروعية ليشمل مختلف القواعد القانونية المكتوبة وغير المكتوبة، بما في ذلك المبادئ العامة للقانون والعرف والاتفاقيات الدولية (Chapus, 2001, p. 990).

ويبدو أن الاتجاه الموسع أكثر انسجامًا مع تطور الدولة القانونية الحديثة، خاصة في ظل الدور المتزايد الذي اضطلع به القضاء الإداري في استخلاص المبادئ العامة للقانون وجعلها جزءًا من البناء القانوني الملزم للإدارة. فقد أسهم مجلس الدولة الفرنسي بصورة بارزة في تكريس هذه المبادئ، وجعلها أساسًا لرقابة مشروعية القرارات الإدارية حتى في غياب النص التشريعي الصريح (Rivero & Waline, 2018, p. 224).

كما أن مبدأ المشروعية لم يعد يقتصر على مجرد احترام الإدارة للنصوص القانونية بصورة شكلية؛ بل أصبح يمتد إلى ضرورة احترام الإدارة لروح القانون ومقاصده العامة، بحيث يتمتع عليها استعمال سلطاتها بصورة تنطوي على تعسف أو انحراف بالسلطة. ولذلك ارتبطت المشروعية الحديثة بمفاهيم العدالة الإدارية وحماية الثقة المشروعة وتحقيق الأمن القانوني.

ومن ناحية أخرى، ينبغي التمييز بين مبدأ المشروعية ومبدأ سيادة القانون، رغم الارتباط الوثيق بينهما. فسيادة القانون تُعد مبدأً دستوريًا عامًا يحكم الدولة بأكملها ويقتضي خضوع جميع السلطات والأفراد للقانون، في حين أن المشروعية تُعد التطبيق الإداري لفكرة سيادة القانون، أي خضوع الإدارة تحديدًا للقواعد القانونية النافذة. ولذلك يمكن القول إن مبدأ المشروعية يمثل الصورة العملية لسيادة القانون في المجال الإداري (Delvolvé, 2019, p. 540).

كما يثير مبدأ المشروعية مسألة العلاقة بين السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية عليها. فالإدارة كثيرًا ما تتمتع بسلطة تقديرية عند اتخاذ بعض القرارات الإدارية، إلا أن هذه السلطة ليست مطلقة، وإنما تظل خاضعة لرقابة القضاء الإداري الذي يتحقق من عدم إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها عن الغاية التي قررها القانون. وقد أدى ذلك إلى اتساع نطاق الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، خاصة في الأنظمة التي أخذت بفكرة الدولة القانونية الحديثة (بعلي، 2021، ص. 74).

وقد كان للفقيه الفرنسي «ديجي» دور بارز في ترسيخ مفهوم المشروعية، حين ربط بين خضوع الإدارة للقانون وفكرة الدولة القانونية، مؤكدًا أن الإدارة ليست صاحبة سيادة مستقلة، وإنما هي جهاز قانوني ملتزم بتحقيق الصالح العام في إطار القانون. كما أسهم فقهاء آخرون، مثل «هوريو» و«فالين»، في تطوير الأساس النظري للمشروعية الإدارية وربطها بمبادئ العدالة والحقوق العامة (Duguit, 1928, p. 615).

وفي الفقه العربي، اتجه غالبية الفقهاء إلى اعتبار مبدأ المشروعية أساس القانون الإداري وضمانة رئيسة لحماية الحريات العامة، خاصة مع تزايد تدخل الإدارة في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية. وقد أكد الفقه العربي المعاصر أن اتساع وظائف الدولة الحديثة يقتضي بالمقابل تعزيز ضمانات المشروعية والرقابة القضائية منعا لتحول السلطة التقديرية إلى سلطة تعسفية (الطماوي، 2019، ص. 41).

ثانيًا: التطور التاريخي لمبدأ المشروعية

لم يظهر مبدأ المشروعية بصورته المعاصرة دفعة واحدة، وإنما كان نتيجة تطور تاريخي طويل ارتبط بتطور النظم السياسية والدستورية في أوروبا، وخاصة في فرنسا عقب الثورة الفرنسية سنة 1789.

ففي ظل الدولة المطلقة كانت الإدارة تتمتع بسلطات واسعة وغير مقيدة، وكان الحاكم يُعد مصدر السلطات جميعًا، الأمر الذي أدى إلى غياب أي رقابة قانونية حقيقية على أعمال الإدارة. وقد ترتب على ذلك انتشار مظاهر التعسف الإداري، وهيمنة السلطة التنفيذية على الأفراد دون وجود ضمانات فعالة لحماية الحقوق والحريات (Vedel, 1992, p. 102).

غير أن الثورة الفرنسية أحدثت تحولًا جذريًا في هذا المجال، حين كرست مبدأ سيادة الأمة وسيادة القانون، وأكدت ضرورة خضوع السلطة التنفيذية للقواعد القانونية. وقد نص إعلان حقوق الإنسان والمواطن لعام 1789 على أن: " القانون هو التعبير عن الإرادة العامة".

وكان لهذا الإعلان أثر بالغ في ترسيخ فكرة المشروعية بوصفها ضمانة أساسية لحماية الأفراد من تعسف الإدارة (Chevallier, 2015, p. 143).

إلا أن التطور الحقيقي لمبدأ المشروعية ارتبط بنشأة القضاء الإداري الفرنسي وإنشاء مجلس الدولة الفرنسي، الذي اضطلع بدور محوري في تطوير قواعد القانون الإداري وإخضاع الإدارة للرقابة القضائية. فقد أسهم مجلس الدولة الفرنسي عبر اجتهاداته القضائية في تكريس خضوع الإدارة للقانون، وفي تطوير نظرية القرار الإداري ونظرية دعوى الإلغاء (Weil, 2017, p. 81).

ومع اتساع وظائف الدولة الحديثة خلال القرن العشرين، لم يعد دور الإدارة مقتصرًا على حفظ الأمن والنظام العام، بل امتد إلى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والتنموية، الأمر الذي أدى إلى تضخم السلطة التقديرية للإدارة. ونتيجة لذلك، لم تعد الرقابة التقليدية القائمة على التحقق الشكلي من مطابقة القرار للقانون كافية، بل تطورت رقابة القضاء الإداري لتشمل رقابة السبب والغاية والتناسب والخطأ الظاهر في التقدير. (بعلي، 2021، ص. 81).

وقد أدى هذا التطور إلى انتقال مفهوم المشروعية من مفهوم شكلي ضيق إلى مفهوم موضوعي واسع، يهدف إلى تحقيق التوازن بين فعالية الإدارة وضمانات الأفراد، وربط المشروعية بمبادئ العدالة والشفافية وحماية الحقوق الأساسية.

ثالثاً: التحول من المشروعية التقليدية إلى المشروعية المعاصرة

شهد مبدأ المشروعية خلال العقود الأخيرة تحولات عميقة نتيجة التطور الدستوري واتساع نطاق حماية الحقوق والحريات، فضلاً عن تأثير العولمة والتقدم التكنولوجي. فلم تعد المشروعية تعني مجرد مطابقة القرار الإداري للنصوص القانونية، وإنما أصبحت تشمل احترام الإدارة لجملة من المبادئ الدستورية والقيم العليا التي يقوم عليها النظام القانوني.

ومن أبرز مظاهر هذا التحول بروز مبدأ الأمن القانوني ومبدأ الثقة المشروعة ومبدأ الشفافية بوصفها جميعاً عناصر أساسية في الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية. وقد لعب القضاء الإداري الأوروبي، وخاصة محكمة العدل الأوروبية، دوراً مهماً في ترسيخ هذه المبادئ وجعلها جزءاً من منظومة المشروعية الحديثة. (Rivero & Waline, 2018, p. 231).

كما تأثر مفهوم المشروعية بتطور القانون الدولي وحقوق الإنسان، حيث أصبحت الإدارة ملزمة باحترام الاتفاقيات الدولية والمعايير الدولية المتعلقة بحماية الحقوق الأساسية. وقد أدى ذلك إلى ظهور ما يُعرف بالمشروعية متعددة المستويات، التي لم تعد تستند فقط إلى القانون الوطني، وإنما أصبحت تتأثر أيضاً بالقانون الدولي والقانون الأوروبي والمبادئ فوق الدستورية (Cassese, 2012, p. 67).

وفي الوقت ذاته، بدأت الثورة الرقمية والذكاء الاصطناعي تحدث تحولات جوهرية في مفهوم المشروعية، خاصة بعد لجوء الإدارة العامة إلى استخدام الخوارزميات والأنظمة الذكية في إصدار القرارات الإدارية وإدارة المرافق العامة وتحليل البيانات الضخمة. وقد أثار ذلك تساؤلات قانونية معقدة حول مدى قدرة القواعد التقليدية للمشروعية على استيعاب الإدارة الرقمية، وحول حدود الرقابة القضائية على القرارات المؤتمتة.

فالإدارة الخوارزمية تطرح إشكالات جديدة تتعلق بالشفافية وإمكانية تفسير القرار الإداري وحق الأفراد في معرفة الأساس الذي بُني عليه القرار المؤتمت، فضلاً عن إشكالية التمييز الخوارزمي واحتمالات المساس بالخصوصية والحقوق الأساسية. ولذلك بدأ الفقه الإداري المعاصر يتحدث عن ضرورة الانتقال من المشروعية التقليدية إلى ما يمكن تسميته بـ«المشروعية الرقمية» (Delvolvé, 2019, p. 548).

ومن ثم، فإن التحول الرقمي لا يمثل مجرد تطور تقني في وسائل الإدارة، وإنما يعكس تحولاً بنيوياً قد يؤدي إلى إعادة تشكيل كثير من المفاهيم التقليدية للقانون الإداري، وفي مقدمتها مبدأ المشروعية ذاته.

المطلب الثاني: مصادر المشروعية الإدارية

تستند المشروعية الإدارية إلى مجموعة من المصادر القانونية المتدرجة التي يتعين على الإدارة العامة الالتزام بها عند مباشرتها لاختصاصاتها المختلفة. فالإدارة، مهما اتسعت سلطاتها وتعددت وظائفها، لا تملك أن تتحرك خارج الإطار القانوني الذي رسمه النظام القانوني للدولة، إذ إن جوهر مبدأ المشروعية يتمثل في خضوع الإدارة للقواعد القانونية على اختلاف درجاتها ومراتبها.

غير أن مصادر المشروعية الإدارية لم تعد تقتصر على النصوص التشريعية التقليدية، بل اتسع نطاقها في الدولة المعاصرة ليشمل مصادر متعددة، بعضها مكتوب كالوثيقة الدستورية والتشريعات واللوائح، وبعضها غير مكتوب كالمبادئ العامة للقانون والعرف، فضلاً عن تصاعد تأثير الاتفاقيات الدولية والمعايير الحقوقية الحديثة في تكوين البناء القانوني للمشروعية الإدارية.

ولذلك يقتضي بحث مصادر المشروعية الوقوف على المصادر المكتوبة أولاً، ثم بيان دور المصادر غير المكتوبة، وصولاً إلى إبراز التحولات الحديثة التي طرأت على البناء التقليدي للمشروعية الإدارية.

أولاً: الدستور بوصفه المصدر الأعلى للمشروعية الإدارية

يُعد الدستور المصدر الأعلى للمشروعية في الدولة، إذ يترتب على قمة الهرم القانوني، وتخضع له جميع السلطات العامة بما فيها السلطة التنفيذية. ومن ثم، فإن مشروعية النشاط الإداري لا تتحقق إلا بمدى توافقه مع الأحكام والمبادئ الدستورية النافذة (الحلو، 2020، ص. 121).

ولا يقتصر أثر الدستور على تنظيم السلطات العامة وتحديد اختصاصاتها، بل يمتد ليشمل تقرير الحقوق والحريات الأساسية التي تلتزم الإدارة باحترامها وعدم المساس بها إلا في الحدود التي يقرها الدستور ذاته. ولذلك أصبحت الرقابة على دستورية أعمال الإدارة تمثل أحد أهم مظاهر الدولة القانونية الحديثة.

ويتربط على مبدأ سمو الدستور أن أي قرار إداري أو لائحة تنظيمية تخالف أحكامه تُعد مشوبة بعدم المشروعية، وتكون عرضة للإلغاء القضائي. كما تلتزم الإدارة عند ممارستها لاختصاصاتها بتفسير القواعد القانونية وتطبيقها بما يتفق مع المبادئ الدستورية العليا، وخاصة مبادئ المساواة والعدالة والحرية والأمن القانوني (الطماوي، 2019، ص. 53).

وقد أدى التطور الدستوري المعاصر إلى اتساع التأثير المباشر للدستور في المجال الإداري، فلم يعد الدستور مجرد وثيقة سياسية عليا، بل أصبح مصدراً مباشراً للحقوق والالتزامات الإدارية، خاصة مع تصاعد دور القضاء الدستوري في حماية الحقوق الأساسية ومراقبة مشروعية أعمال السلطات العامة (Vedel, 1992, p. 117).

كما ظهرت في الفقه الحديث فكرة «دسترة القانون الإداري»، التي تعني خضوع قواعد القانون الإداري ومبادئه للتوجيهات والقيم الدستورية، بحيث أصبحت المبادئ الدستورية تؤثر بصورة مباشرة في تفسير قواعد المشروعية الإدارية وتحديد حدود السلطة التقديرية للإدارة. (Chevallier, 2015, p. 151)

ومن ناحية أخرى، أدى اتساع نطاق الحقوق والحريات الدستورية إلى زيادة التزامات الإدارة في مجالات الشفافية والحياد وضمنات المحاكمة العادلة وحماية البيانات والخصوصية، الأمر الذي انعكس بصورة واضحة على تطور مفهوم المشروعية الإدارية في العصر الحديث.

ثانياً: التشريع واللوائح بوصفهما المصدر التقليدي للمشروعية

يمثل التشريع المصدر التقليدي الرئيس للمشروعية الإدارية، إذ تتولى السلطة التشريعية وضع القواعد القانونية المنظمة للنشاط الإداري، وتحديد اختصاصات الإدارة وحدود سلطاتها وضوابط ممارستها. ولذلك فإن الإدارة لا تملك مباشرة أي اختصاص إلا في حدود ما يخوله لها القانون. (بعلي، 2021، ص. 86).

ويشمل التشريع القوانين الأساسية والعادية التي تصدر عن السلطة التشريعية المختصة، فضلاً عن القوانين ذات الطبيعة الخاصة المتعلقة بتنظيم الوظيفة العامة والعقود الإدارية والضبط الإداري والمرافق العامة وغيرها من مجالات النشاط الإداري.

ويترتب على مبدأ المشروعية خضوع الإدارة للقانون خضوعاً كاملاً، بحيث تلزم بعدم مخالفة أحكامه أو تعطيل تطبيقه أو إساءة استعمال السلطات التي منحها لها. كما يُحظر على الإدارة إصدار لوائح أو قرارات تنظيمية تتجاوز حدود القانون أو تخالف مقاصده (Chapus, 2001, p. 1004).

وتُعد اللوائح الإدارية أحد أهم مصادر المشروعية الإدارية، باعتبارها قواعد قانونية عامة ومجردة تصدر عن السلطة التنفيذية لتنظيم تنفيذ القوانين أو إدارة المرافق العامة أو المحافظة على النظام العام. وتنقسم اللوائح إلى أنواع متعددة، من أهمها:

- اللوائح التنفيذية.

- اللوائح التنظيمية.

- لوائح الضبط الإداري.

- اللوائح التفويضية في بعض الأنظمة الدستورية.

غير أن سلطة الإدارة في إصدار اللوائح ليست سلطة مطلقة، وإنما تخضع لرقابة القضاء الإداري الذي يتحقق من مدى مطابقة اللائحة للقانون والدستور. ولذلك تُعد الرقابة القضائية على اللوائح أحد أهم تطبيقات مبدأ المشروعية (Rivero & Waline, 2018, p. 239).

وقد توسع القضاء الإداري الحديث في الرقابة على اللوائح الإدارية، فلم يعد يقتصر على التحقق من الاختصاص والشكل، بل امتد ليشمل رقابة الغاية والتناسب والانحراف بالسلطة، خاصة عندما تمس اللوائح الحقوق والحريات الأساسية.

كما أدى اتساع الدور التنظيمي للإدارة في الدولة الحديثة إلى تضخم اللوائح الإدارية واتساع تأثيرها في الحياة اليومية للأفراد، الأمر الذي دفع الفقه إلى التحذير من تحول الإدارة إلى «مشروع فعلي» ينافس السلطة التشريعية، وهو ما يفرض تعزيز الرقابة القضائية والضمانات الدستورية حمايةً لمبدأ المشروعية (Weil, 2017, p. 94).

ثالثاً: المبادئ العامة للقانون والمصادر غير المكتوبة للمشروعية

لم يعد نطاق المشروعية الإدارية مقتصرًا على النصوص المكتوبة، بل امتد ليشمل مصادر غير مكتوبة استقر عليها الفقه والقضاء الإداري، وفي مقدمتها المبادئ العامة للقانون التي أصبحت تشكل جزءاً أساسياً من البناء القانوني للمشروعية الحديثة (Delvolvé, 2019, p. 552).

ويقصد بالمبادئ العامة للقانون تلك القواعد الأساسية التي يستخلصها القضاء من روح النظام القانوني وقيم العدالة والضمير القانوني العام، ويجعلها واجبة التطبيق حتى في غياب النص التشريعي الصريح.

وقد لعب مجلس الدولة الفرنسي دوراً محورياً في تطوير هذه المبادئ، حين اعترف تدريجياً بقيمتها القانونية وأخضع الإدارة لرقابتها على أساسها. ومن أبرز هذه المبادئ:

- مبدأ المساواة أمام المرافق العامة.

- حقوق الدفاع.

- عدم رجعية القرارات الإدارية.

- استمرارية المرفق العام.

- الأمن القانوني.

- حماية الثقة المشروعة (Rivero & Waline, 2018, p. 244).

وتكتسب المبادئ العامة للقانون أهمية خاصة في المجال الإداري، نظراً لاتساع السلطة التقديرية للإدارة وكثرة الحالات التي لا يتدخل فيها المشرع بتنظيم تفصيلي. ولذلك تمثل هذه المبادئ وسيلة أساسية لسد الفراغ التشريعي ومنع تعسف الإدارة.

كما يُعد العرف الإداري أحد المصادر غير المكتوبة للمشروعية، وإن كان دوره أقل أهمية من المبادئ العامة للقانون. ويتمثل العرف في اعتياد الإدارة على اتباع سلوك معين بصورة منتظمة ومستقرة مع الاعتقاد بإلزاميته القانونية. غير أن العرف لا يجوز أن يخالف نصاً تشريعياً أو مبدأً دستورياً (الحلو، 2020، ص. 127).

وفي العصر الحديث، ازداد تأثير الاتفاقيات الدولية وقواعد حقوق الإنسان في تكوين المشروعية الإدارية، خاصة بعد اتساع نطاق الرقابة الدولية على احترام الحقوق الأساسية. وقد أدى ذلك إلى نشوء مفهوم "المشروعية متعددة المستويات"، التي أصبحت تتأثر بمصادر وطنية ودولية في آن واحد (Cassese, 2012, p. 73).

كما بدأت الثورة الرقمية والذكاء الاصطناعي تُفرز مبادئ قانونية جديدة ترتبط بالشفافية الرقمية وحماية البيانات والحياد الخوارزمي والحق في تفسير القرارات المؤتمتة، الأمر الذي يشير إلى تطور تدريجي لمصادر المشروعية الإدارية بما يتلاءم مع التحولات التقنية المعاصرة. ومن ثم، فإن البناء التقليدي لمصادر المشروعية لم يعد كافياً وحده لاستيعاب تحديات الإدارة الرقمية، الأمر الذي يقتضي إعادة النظر في مفهوم المشروعية ومصادرها في ضوء التحولات الحديثة التي يشهدها القانون الإداري المعاصر.

المطلب الثالث: الرقابة القضائية ضماناً للمشروعية الإدارية

تُعد الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة الضمانة الأساسية لاحترام مبدأ المشروعية، إذ لا يكفي تقرير خضوع الإدارة للقانون من الناحية النظرية ما لم يقترن ذلك بوجود جهة قضائية مستقلة تملك التحقق من مدى التزام الإدارة بالقواعد القانونية، وإلغاء تصرفاتها غير المشروعة، وتعويض الأفراد عن الأضرار الناجمة عنها.

ولذلك ارتبط تطور مبدأ المشروعية تاريخياً بتطور القضاء الإداري، باعتباره الحارس الطبيعي للشرعية الإدارية والوسيلة الفعالة لتحقيق التوازن بين مقتضيات المصلحة العامة وضمانات الحقوق والحريات الفردية. وقد أدى اتساع وظائف الدولة الحديثة وتزايد تدخل الإدارة في مختلف المجالات إلى تعزيز أهمية الرقابة القضائية وتوسيع نطاقها بصورة غير مسبوق. غير أن الرقابة القضائية على الإدارة لم تبقى ثابتة عند حدود الرقابة التقليدية الشككية، بل شهدت تطوراً ملحوظاً من حيث نطاقها ووسائلها ومعاييرها، حتى أصبحت تشمل رقابة متعمقة على ملائمة بعض القرارات الإدارية ومدى تناسبها مع الأهداف التي يبتغها القانون.

أولاً: مفهوم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة وأساسها القانوني

يقصد بالرقابة القضائية على أعمال الإدارة سلطة القضاء في التحقق من مدى مطابقة تصرفات الإدارة للقانون، وإلغاء أو وقف أو التعويض عن الأعمال غير المشروعة التي تصدر عنها. (الطماوي، 2019، ص. 411) وتمثل هذه الرقابة التطبيق العملي لمبدأ المشروعية، إذ تكفل إخضاع الإدارة للقانون بصورة فعلية، وتمنع تحول السلطة الإدارية إلى سلطة مطلقة.

وتستند الرقابة القضائية على الإدارة إلى جملة من الأسس الدستورية والقانونية، يأتي في مقدمتها مبدأ سيادة القانون، الذي يقتضي خضوع جميع سلطات الدولة للقواعد القانونية، فضلاً عن مبدأ الفصل بين السلطات الذي يهدف إلى منع تركيز السلطة وضمان التوازن بينها (الحلو، 2020، ص. 201).

كما تستند هذه الرقابة إلى ضرورة حماية الحقوق والحريات العامة من تعسف الإدارة، خاصة في ظل ما تتمتع به الإدارة من امتيازات وسلطات استثنائية لا يتمتع بها الأفراد. ولذلك فإن غياب الرقابة القضائية الفعالة يؤدي بالضرورة إلى إضعاف مبدأ المشروعية وتقويض أسس الدولة القانونية. وقد اختلفت النظم القانونية في تنظيم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، فبينما أخذت بعض الدول بنظام القضاء الموحد الذي تختص فيه المحاكم العادية بالفصل في المنازعات الإدارية، اتجهت دول أخرى، وعلى رأسها فرنسا، إلى الأخذ بنظام القضاء المزدوج القائم على وجود قضاء إداري مستقل يتولى الفصل في المنازعات الإدارية (Chapus, 2001, p. 1127).

ويُعد القضاء الإداري الفرنسي النموذج الأبرز في هذا المجال، إذ لعب مجلس الدولة الفرنسي دوراً تاريخياً في تطوير قواعد الرقابة القضائية على الإدارة وترسيخ مبادئ القانون الإداري الحديث. وقد أسهمت اجتهاداته القضائية في بناء نظريات القرار الإداري والعقود الإدارية والمرافق العامة والمسؤولية الإدارية، فضلاً عن تطوير دعوى الإلغاء بوصفها الدعوى الأساسية لحماية المشروعية الإدارية (Weil, 2017, p. 107). كما اكتسبت الرقابة القضائية أهمية متزايدة مع توسع وظائف الدولة الحديثة وازدياد تدخل الإدارة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، الأمر الذي أدى إلى اتساع السلطة التقديرية للإدارة، ومن ثم الحاجة إلى تطوير وسائل الرقابة القضائية بما يضمن عدم تحول هذه السلطة إلى أداة للتعسف أو الانحراف.

ثانياً: تطور نطاق الرقابة القضائية على أعمال الإدارة

لم يكن نطاق الرقابة القضائية على الإدارة واسعاً منذ البداية، بل كان القضاء الإداري في مراحله الأولى يميل إلى الاكتفاء برقابة المشروعية الشكلية، احتراماً لفكرة الفصل بين السلطات وخشية التدخل في أعمال الإدارة. ولذلك كانت رقابة القضاء تقتصر غالباً على التحقق من الاختصاص والشكل والإجراءات دون التعمق في جوهر القرار الإداري (بعل، 2021، ص. 112).

غير أن هذا الاتجاه لم يعد كافياً مع اتساع سلطات الإدارة وتزايد تأثير قراراتها في الحقوق والحريات العامة، الأمر الذي دفع القضاء الإداري إلى توسيع نطاق رقابته تدريجياً.

وقد ظهر ذلك بوضوح في تطور الرقابة على السبب، حيث لم يعد القضاء يكتفي بالتحقق من وجود الوقائع التي استندت إليها الإدارة، بل أصبح يراقب مدى صحتها القانونية وملاءمتها للقرار المتخذ. كما تطورت رقابة الغاية، التي تهدف إلى التحقق من أن الإدارة استهدفت تحقيق المصلحة العامة ولم تنحرف بسلطتها لتحقيق أغراض شخصية أو سياسية أو مالية غير مشروعة (Rivero & Waline, 2018, p. 311).

ومن أبرز مظاهر تطور الرقابة القضائية أيضاً ظهور رقابة تناسب، التي تُعد من أهم آليات حماية الحقوق والحريات في القضاء الإداري المعاصر. ويقصد بها التحقق من وجود تناسب معقول بين القرار الإداري والهدف المشروع الذي تسعى الإدارة إلى تحقيقه، بحيث لا تتجاوز الإدارة الحدود الضرورية لتحقيق المصلحة العامة (Delvolvé, 2019, p. 601).

وقد توسع القضاء الإداري الفرنسي والأوروبي بصورة كبيرة في استخدام رقابة التناسب، خاصة في مجال الضبط الإداري والقرارات التي تمس الحقوق الأساسية، مثل حرية التعبير وحرية التنقل والحق في الخصوصية.

كما تطورت الرقابة القضائية لتشمل نظرية الخطأ الظاهر في التقدير، التي تسمح للقاضي الإداري بالتدخل عندما يكون تقدير الإدارة للوقائع أو للمصلحة العامة تقديرًا غير معقول بصورة واضحة، حتى وإن كانت الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في الأصل (Vedel, 1992, p. 221). وأدى هذا التطور إلى تضيق نطاق السلطة التقديرية المطلقة للإدارة، وتعزيز دور القضاء الإداري في حماية المشروعية والحقوق الأساسية. دون أن يعني ذلك إحلال القاضي محل الإدارة في ممارسة اختصاصاتها.

ثالثًا: تحديات الرقابة القضائية في ظل الإدارة الرقمية والذكاء الاصطناعي

أدت الثورة الرقمية والاعتماد المتزايد على تقنيات الذكاء الاصطناعي في النشاط الإداري إلى ظهور تحديات جديدة أمام الرقابة القضائية التقليدية، إذ لم تعد القرارات الإدارية تصدر دائمًا عن موظف بشري يمكن مساءلته أو الوقوف على أسباب قراره بسهولة، بل أصبحت تصدر أحيانًا استنادًا إلى خوارزميات معقدة وأنظمة مؤتمتة تعتمد على تحليل البيانات الضخمة (Cassese, 2012, p. 81).

وقد أثار هذا التحول إشكالات قانونية عميقة تتعلق بمدى قدرة القضاء الإداري على ممارسة رقابة فعالة على القرارات المؤتمتة، خاصة في ظل ما تتميز به الخوارزميات من تعقيد تقني وغموض في آليات اتخاذ القرار.

ومن أبرز التحديات التي تواجه القضاء الإداري في هذا المجال ما يُعرف بإشكالية «الصندوق الأسود»، التي تتمثل في صعوبة فهم أو تفسير الطريقة التي توصلت بها الخوارزمية إلى النتيجة أو القرار الإداري. ويؤدي ذلك إلى صعوبات كبيرة في إثبات عيوب القرار الإداري أو التحقق من مدى احترام الإدارة لمبادئ المساواة والحياد والشفافية (Delvolvé, 2019, p. 614).

كما تثير الإدارة الخوارزمية إشكالية المسؤولية القانونية، إذ قد يصعب تحديد المسؤول عن الخطأ الإداري عندما يكون القرار صادرًا بصورة مؤتمتة نتيجة معالجة آلية للبيانات. فهل تتحمل الإدارة المسؤولية الكاملة؟ أم الشركة المطورة للنظام الذي؟ أم المبرمج؟ وهي تساؤلات ما تزال محل جدل فقهي وقضائي معاصر.

ومن ناحية أخرى، أدى الاعتماد على الذكاء الاصطناعي إلى بروز مخاطر التمييز الخوارزمي، حيث قد تؤدي البيانات المستخدمة في تدريب الأنظمة الذكية إلى إنتاج قرارات تنطوي على تمييز غير مباشر ضد بعض الفئات، الأمر الذي يشكل تهديدًا لمبدأ المساواة أمام المرافق العامة (Rivero & Waline, 2018, p. 327).

وقد بدأت بعض الأنظمة المقارنة، خاصة في الاتحاد الأوروبي، في وضع أطر قانونية جديدة لمواجهة هذه التحديات، من خلال تكريس الحق في تفسير القرارات المؤتمتة، وفرض التزامات تتعلق بالشفافية والرقابة البشرية على أنظمة الذكاء الاصطناعي المستخدمة في المجال الإداري. كما اتجه الفقه الإداري الحديث إلى الدعوة لتطوير أدوات الرقابة القضائية بما يتلاءم مع طبيعة الإدارة الرقمية، وذلك عبر الاستعانة بالخبرة التقنية، وتطوير معايير جديدة للشفافية الخوارزمية، وإعادة صياغة مفهوم المشروعية بما يسمح باستيعاب التحولات التقنية المعاصرة (Chevallier, 2015, p. 167).

ومن ثم، فإن التحول الرقمي لا يفرض فقط تطوير الوسائل التقنية للإدارة، وإنما يستلزم أيضًا إعادة النظر في آليات الرقابة القضائية التقليدية، بما يضمن استمرار خضوع الإدارة للقانون حتى في البيئة الرقمية.

المبحث الثاني: التحول الرقمي للإدارة العامة وأثره في الوظيفة الإدارية

تمهيد:

شهدت الإدارة العامة خلال العقود الأخيرة تحولًا جذريًا في بنيتها وأساليب عملها نتيجة التطور المتسارع في تقنيات الاتصال والمعلومات والذكاء الاصطناعي. فلم تعد الإدارة الحديثة تعتمد بصورة كاملة على الوسائل التقليدية في تسيير المرافق العامة وإدارة النشاط الإداري، وإنما اتجهت نحو تبني الأنظمة الرقمية والخدمات الإلكترونية والقرارات المؤتمتة بوصفها أدوات رئيسة لتحقيق الكفاءة والسرعة والشفافية.

وقد أدى هذا التحول إلى ظهور نمط جديد من الإدارة يُعرف بالإدارة الرقمية أو الإدارة الذكية، يقوم على توظيف التكنولوجيا والخوارزميات والبيانات الضخمة في ممارسة الوظيفة الإدارية. ومع أن هذا التطور أسهم في تحسين أداء الإدارة العامة وتطوير الخدمات الحكومية، فإنه في المقابل أثار تحديات قانونية عميقة تمس جوهر القانون الإداري التقليدي، وخاصة ما يتعلق بمبدأ المشروعية والرقابة القضائية وحماية الحقوق والحريات. ومن ثم، فإن دراسة التحول الرقمي للإدارة العامة لم تعد مسألة تقنية بحتة، وإنما أصبحت قضية قانونية ودستورية تتعلق بإعادة تشكيل العلاقة بين الإدارة والقانون من جهة، وبين الإدارة والأفراد من جهة أخرى.

المطلب الأول: مفهوم الإدارة الرقمية والإدارة الخوارزمية

تُعد الإدارة الرقمية أحد أبرز مظاهر التحول الذي شهدته الدولة الحديثة في إطار الثورة التكنولوجية المعاصرة، حيث اتجهت الحكومات إلى توظيف الوسائل الإلكترونية والأنظمة الذكية في إدارة المرافق العامة وتقديم الخدمات الحكومية واتخاذ القرارات الإدارية.

غير أن التطور التقني المتسارع أدى إلى تجاوز مفهوم الإدارة الإلكترونية التقليدية نحو نمط أكثر تعقيداً يتمثل في الإدارة الخوارزمية، التي تعتمد على الذكاء الاصطناعي وتحليل البيانات الضخمة في صنع القرار الإداري بصورة جزئية أو كاملة.

أولاً: مفهوم الإدارة الرقمية وخصائصها

يقصد بالإدارة الرقمية استخدام تقنيات المعلومات والاتصالات والوسائل الإلكترونية في ممارسة النشاط الإداري وتقديم الخدمات العامة وإدارة المرافق العامة، بما يؤدي إلى تحسين كفاءة الأداء الإداري وتقليل التكاليف وتسريع الإجراءات (النجار، 2021، ص. 44).

وقد ظهر هذا المفهوم مع تطور الحكومة الإلكترونية التي هدفت إلى تحويل الخدمات والإجراءات الحكومية من الشكل الورقي التقليدي إلى الشكل الرقمي، بحيث يتمكن الأفراد من إنجاز معاملاتهم الإدارية عبر الوسائل الإلكترونية دون الحاجة إلى الحضور المادي أمام الجهات الإدارية.

وتتميز الإدارة الرقمية بعدد من الخصائص الأساسية، من أهمها:

- السرعة في إنجاز المعاملات.
 - تقليل البيروقراطية الإدارية.
 - تعزيز الشفافية.
 - رفع كفاءة المرافق العامة.
 - تحسين جودة الخدمات الحكومية.
 - الاعتماد على البيانات والمعلومات في اتخاذ القرار (شطناوي، 2020، ص. 233).
- كما ترتبط الإدارة الرقمية ارتباطاً وثيقاً بمفهوم الحكومة الذكية، التي تقوم على دمج التكنولوجيا الحديثة والذكاء الاصطناعي في إدارة الشأن العام، بما يسمح بتقديم خدمات أكثر دقة وفعالية واستجابة لاحتياجات الأفراد.
- وقد أصبح التحول الرقمي أحد المؤشرات الأساسية لقياس كفاءة الإدارة العامة في الدول الحديثة، خاصة مع الاتجاه العالمي نحو بناء اقتصاد رقمي ومجتمع معرفي قائم على الابتكار والتكنولوجيا.
- غير أن التحول الرقمي لا يقتصر على الجانب التقني فحسب، بل يؤدي كذلك إلى إعادة تشكيل الوظيفة الإدارية ذاتها، من حيث طبيعة القرار الإداري وأساليب ممارسة السلطة العامة والعلاقة بين الإدارة والأفراد (Yeung, 2019, p. 28).

ثانياً: الإدارة الخوارزمية والذكاء الاصطناعي في النشاط الإداري

أدى التطور الكبير في تقنيات الذكاء الاصطناعي وتحليل البيانات الضخمة إلى ظهور ما يُعرف بالإدارة الخوارزمية، التي تعتمد على الأنظمة الذكية والخوارزميات في معالجة المعلومات واتخاذ القرارات الإدارية بصورة مؤتمتة أو شبه مؤتمتة (Hildebrandt, 2020, p. 91).

ويقصد بالخوارزمية مجموعة من التعليمات أو الأوامر البرمجية التي تُستخدم لتحليل البيانات واستخلاص نتائج أو قرارات وفق معايير محددة مسبقاً. وعندما تُستخدم هذه الخوارزميات في المجال الإداري، فإنها تصبح أداة لممارسة الوظيفة الإدارية واتخاذ القرارات المتعلقة بالأفراد والمرافق العامة.

وقد بدأت الإدارات العامة في العديد من الدول باستخدام الذكاء الاصطناعي في مجالات متعددة، من أبرزها:

- إدارة الضرائب.
- أنظمة الهجرة والجوازات.
- الضبط الإداري والأمن العام.
- توزيع الخدمات الاجتماعية.
- تقييم المخاطر.
- إدارة المرور والنقل.
- الخدمات الصحية والتعليمية (Coglianese & Lehr, 2017, p. 1153).

كما اتجهت بعض الحكومات إلى استخدام تقنيات التعلم الآلي (Machine Learning) في تحليل البيانات الضخمة والتنبؤ بالسلوك الإداري أو المجتمعي، بما يسمح للإدارة باتخاذ قرارات أكثر سرعة ودقة.

غير أن الإدارة الخوارزمية تختلف عن الإدارة التقليدية في كون القرار الإداري لم يعد يصدر دائماً عن موظف بشري، وإنما قد ينتج عن معالجة آلية للبيانات بواسطة نظام ذكي، الأمر الذي يثير إشكالات قانونية معقدة تتعلق بالشفافية والمسؤولية والرقابة القضائية.

وقد أدى هذا التحول إلى ظهور مفاهيم جديدة في الفقه الإداري، مثل:

- القرار الإداري المؤتمت.
- الإدارة الذكية.
- الحوكمة الخوارزمية.
- المشروعية الرقمية.

كما بدأ بعض الفقه يتحدث عن تحول الإدارة من «الإدارة البشرية» إلى «الإدارة البيانية»، التي تعتمد بصورة أساسية على البيانات وتحليلها في صنع القرار العام. (Pasquale, 2015, p. 37)

ومن ناحية أخرى، فإن الاعتماد المتزايد على الخوارزميات يثير مخاوف تتعلق بتحول الإدارة إلى سلطة تقنية مغلقة يصعب فهم آليات عملها أو مساءلتها قانونيًا، خاصة في ظل تعقيد الأنظمة الذكية واعتمادها على نماذج حسابية يصعب تفسيرها حتى من قبل مطوريها أنفسهم.

ثالثًا: أثر التحول الرقمي في الوظيفة الإدارية

أدى التحول الرقمي إلى تغييرات جوهرية في طبيعة الوظيفة الإدارية ومفهوم النشاط الإداري التقليدي، فلم تعد الإدارة مجرد جهاز بيروقراطي يعتمد على المستندات الورقية والتسلسل الإداري التقليدي، وإنما أصبحت منظومة رقمية تعتمد على تدفق البيانات والاتصال الفوري واتخاذ القرار الإلكتروني (عبد الباسط، 2022، ص. 67).

وقد انعكس ذلك على طبيعة القرار الإداري ذاته، حيث أصبح من الممكن إصدار قرارات إدارية بصورة إلكترونية أو مؤتمتة دون تدخل بشري مباشر. كما أدى التحول الرقمي إلى تغيير مفهوم المرفق العام، فظهرت المرافق العامة الرقمية والخدمات الحكومية الإلكترونية التي تُقدم عبر المنصات الذكية والتطبيقات الرقمية.

ومن أبرز آثار التحول الرقمي على الوظيفة الإدارية:

- تقليص الإجراءات التقليدية.
- تعزيز السرعة والكفاءة.
- توسيع نطاق الخدمات العامة.
- تقليل الاحتكاك المباشر بين الموظف والمراجع.
- تحسين إدارة البيانات والمعلومات (Susskind, 2019, p. 52).

غير أن هذا التحول أثار في المقابل تحديات قانونية وإدارية معقدة، خاصة فيما يتعلق بحماية البيانات الشخصية والأمن السيبراني والخصوصية الرقمية، فضلاً عن المخاطر المرتبطة بالتمييز الخوارزمي والانبياز التقني.

كما أدى الاعتماد المتزايد على التكنولوجيا إلى إعادة تشكيل مفهوم الموظف العام، حيث أصبحت الكفاءة الرقمية والقدرة على إدارة الأنظمة الذكية جزءاً من متطلبات الوظيفة العامة الحديثة.

ومن ناحية أخرى، يثير التحول الرقمي إشكالية العلاقة بين التكنولوجيا والسلطة التقديرية للإدارة، إذ قد يؤدي الاعتماد المفرط على الأنظمة الذكية إلى تقييد سلطة الموظف الإداري وتحويل القرار الإداري إلى نتيجة تقنية تعتمد على معالجة البيانات بصورة آلية. وهو ما قد يؤدي إلى إضعاف الاعتبارات الإنسانية والاجتماعية التي يفترض مراعاتها في بعض القرارات الإدارية (Zuboff, 2019, p. 214).

كما أن الإدارة الرقمية تفرض تحديات جديدة على القضاء الإداري، خاصة فيما يتعلق بإثبات عيوب القرار الإداري الإلكتروني وإمكانية فحص الخوارزميات المستخدمة في اتخاذ القرار.

ولذلك فإن التحول الرقمي لا يمثل مجرد تحديث تقني للإدارة العامة، وإنما يعكس تحولاً بنيوياً عميقاً في مفهوم الوظيفة الإدارية ذاتها، الأمر الذي يستوجب إعادة النظر في كثير من مفاهيم القانون الإداري التقليدي بما يتلاءم مع البيئة الرقمية الجديدة.

المطلب الثاني: التحديات القانونية للإدارة الخوارزمية

تمثل الإدارة الخوارزمية إحدى أبرز مظاهر التحول الجذري في بنية العمل الإداري المعاصر، حيث لم يعد القرار الإداري في بعض المجالات يُتخذ بصورة بشرية خالصة، وإنما أصبح يعتمد على أنظمة ذكية تقوم بمعالجة البيانات الضخمة واستخلاص النتائج وفق خوارزميات معقدة. وقد أدى هذا التطور إلى إعادة طرح العديد من الإشكالات التقليدية في القانون الإداري، وعلى رأسها مبدأ المشروعية وحدود السلطة التقديرية وضمانات الرقابة القضائية.

فبينما كان القرار الإداري في صورته التقليدية يستند إلى إرادة موظف عام يمكن تحديده ومساءلته، أصبح في البيئة الرقمية الحديثة نتيجة عمليات حسابية غير مرئية، الأمر الذي يثير تساؤلات عميقة حول الشفافية وإمكانية الفهم والمساءلة القانونية.

أولاً: إشكالية الشفافية وتفسير القرار الإداري المؤتمت

تُعد الشفافية أحد أهم عناصر المشروعية الإدارية في صورتها الحديثة، إذ لا يكفي أن يكون القرار الإداري مطابقاً للقانون، بل يجب أن يكون قابلاً للفهم والتفسير والمراجعة القضائية. غير أن الإدارة الخوارزمية تثير إشكالية جوهرية تتمثل في ما يُعرف بـ"الصندوق الأسود" للذكاء الاصطناعي، حيث تكون آلية اتخاذ القرار غير واضحة أو غير قابلة للتفسير حتى من قبل مطوري النظام في بعض الحالات (Pasquale, 2015, p. 48).

ويتربط على ذلك أن الأفراد قد يُحرمون من معرفة الأساس الذي بُني عليه القرار الإداري، وهو ما يضعف ضمانات الدفاع والطعن القضائي، ويحد من فعالية الرقابة على المشروعية. كما أن غياب التسبب في القرارات المؤتمتة يثير تعارضاً مع المبادئ العامة للقانون الإداري، التي تقضي بضرورة تعليل القرارات المؤثرة في المراكز القانونية للأفراد.

وقد اتجهت بعض الأنظمة القانونية الحديثة، خاصة في الاتحاد الأوروبي، إلى تعزيز ما يُعرف بـ"الحق في التفسير" للقرارات الآلية، وهو ما يظهر في اللائحة العامة لحماية البيانات (GDPR)، التي تمنح الأفراد حقوقاً تتعلق بفهم كيفية اتخاذ القرارات المؤثرة عليهم آلياً. (European Union, 2016a, Art. 22; Hildebrandt, 2020, p. 97)

ثانياً: إشكالية المسؤولية الإدارية عن القرارات المؤتمتة

تطرح الإدارة الخوارزمية إشكالية معقدة تتعلق بتحديد المسؤولية القانونية عن القرارات الصادرة عن الأنظمة الذكية. ففي النظام التقليدي يمكن نسب القرار إلى موظف إداري محدد، بينما في النظام المؤتمت يصبح تحديد المسؤول الفعلي أكثر صعوبة، نظراً لتداخل العنصر البشري مع العنصر التقني.

وقد ثار جدل فقهي حول الأساس القانوني للمسؤولية في هذا السياق، حيث ذهب اتجاه إلى أن الإدارة تبقى مسؤولة مسؤولية كاملة عن نتائج استخدام الذكاء الاصطناعي، باعتبار أن هذه الأنظمة لا تعدو أن تكون أدوات في يدها. في المقابل، يرى اتجاه آخر ضرورة تطوير نظرية قانونية جديدة للمسؤولية الإدارية، تأخذ في الاعتبار الطبيعة المركبة للقرار المؤتمت، خاصة في ظل أنظمة التعلم الذاتي التي قد تنتج نتائج غير متوقعة حتى لمطورها.

ثالثاً: إشكالية المساواة والتمييز الخوارزمي

يُعد مبدأ المساواة من أهم ركائز المشروعية الإدارية، إلا أن تطبيقه في البيئة الرقمية يواجه تحديات جديدة، أبرزها احتمال إنتاج الخوارزميات لنتائج تمييزية غير مباشرة نتيجة اعتمادها على بيانات تاريخية منحازة. وتكمن خطورة هذا النوع من التمييز في كونه غير مقصود من الإدارة، بل ناتج عن بنية البيانات وطريقة معالجتها، وهو ما يجعل اكتشافه وإثباته أمراً بالغ الصعوبة (Eubanks, 2018, p. 56; Crawford, 2019, p. 33). وقد بدأ الفقه الحديث يطلق على هذه الظاهرة مصطلح "التمييز الخوارزمي"، حيث تؤدي الأنظمة الذكية إلى إعادة إنتاج أنماط اجتماعية غير عادلة، مما يهدد جوهر مبدأ المساواة أمام المرافق العامة.

رابعاً: الأمن القانوني وحماية البيانات في الإدارة الرقمية

يُعد مبدأ الأمن القانوني من المبادئ الحديثة التي تعزز استقرار المراكز القانونية للأفراد، غير أن الإدارة الخوارزمية قد تؤثر عليه بسبب طبيعة الأنظمة الرقمية التي تتغير وتتطور باستمرار، مما قد يؤدي إلى عدم استقرار القرارات الإدارية أو تغير معاييرها دون إعلان واضح. كما تثير الإدارة الرقمية إشكالية حماية البيانات الشخصية، إذ تعتمد الأنظمة الذكية على جمع ومعالجة كميات ضخمة من البيانات، مما يثير مخاطر تتعلق بالخصوصية وإمكانية إساءة الاستخدام (Zuboff, 2019, p. 219; European Union, 2012, Arts. 7–8). وقد أصبح من المسلم به في الفقه الحديث أن حماية البيانات لم تعد مسألة تقنية فقط، بل أصبحت جزءاً من النظام القانوني العام الذي يحكم عمل الإدارة الحديثة.

خامساً: إعادة تشكيل السلطة التقديرية للإدارة

أدى استخدام الذكاء الاصطناعي إلى إعادة تشكيل مفهوم السلطة التقديرية للإدارة، إذ إن الخوارزميات تقوم في كثير من الحالات بتحويل التقدير البشري إلى نتائج رقمية تعتمد على نماذج احتمالية ومعايير تقنية. وقد يؤدي ذلك أحياناً إلى تقليص دور الموظف الإداري، أو على العكس إلى توسيع نطاق السلطة التقديرية بشكل غير مباشر نتيجة صعوبة مراجعة القرارات الآلية.

ومن ثم، فإن العلاقة بين الذكاء الاصطناعي والسلطة التقديرية ليست علاقة إلغاء، وإنما علاقة إعادة بناء، بما يستوجب تطوير معايير قانونية جديدة لضبط هذه السلطة في البيئة الرقمية (Yeung, 2018, p. 504; Susskind, 2019, p. 61).

المطلب الثالث: أثر التحول الرقمي في القرار الإداري والسلطة التقديرية للإدارة

لم يقتصر أثر التحول الرقمي على تطوير الوسائل التقنية التي تعتمد عليها الإدارة العامة في أداء وظائفها، وإنما امتد إلى إعادة تشكيل جوهر القرار الإداري ذاته، وطبيعة السلطة التي تمارسها الإدارة عند إصدار قراراتها. فقد أدى الاعتماد المتزايد على تقنيات الذكاء الاصطناعي وتحليل البيانات الضخمة إلى انتقال الإدارة تدريجياً من نموذج القرار القائم على التقدير البشري إلى نموذج يعتمد بدرجات متفاوتة على المعالجة الرقمية والخوارزميات، الأمر الذي أوجد تحولات قانونية عميقة تمس الأسس التقليدية للقانون الإداري.

وفي هذا السياق يقتضي الأمر بيان أثر التحول الرقمي في القرار الإداري، ثم دراسة انعكاساته على السلطة التقديرية للإدارة، وأخيراً تقييم انعكاس ذلك على العلاقة بين الإدارة والأفراد.

أولاً: التحول في مفهوم القرار الإداري

استقر الفقه الإداري التقليدي على أن القرار الإداري هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بقصد إحداث أثر قانوني معين، استناداً إلى السلطة التي يقررها القانون. ويقوم هذا التصور على افتراض أن القرار يصدر عن موظف عام يمارس اختصاصاً قانونياً محدداً بعد تقدير الوقائع وتطبيق القواعد القانونية عليها.

غير أن الإدارة الرقمية أوجدت صوراً جديدة للقرار الإداري، أصبح فيها العنصر البشري أقل حضوراً، حيث تُتخذ بعض القرارات بصورة إلكترونية أو مؤتمتة اعتماداً على معالجة البيانات بواسطة أنظمة ذكية. ولم يعد دور الموظف في بعض الحالات يتجاوز الإشراف على النظام أو اعتماد المخرجات التي تنتجها الخوارزمية.

وقد أدى ذلك إلى ظهور ما يعرف بالقرار الإداري المؤتمت، الذي يعتمد كلياً أو جزئياً على الذكاء الاصطناعي في تكوين الإرادة الإدارية، وهو ما يثير تساؤلات قانونية بشأن مدى توافر الأركان التقليدية للقرار الإداري، وإمكانية إخضاعه للقواعد ذاتها التي تحكم القرارات الإدارية التقليدية. كما أن الاعتماد على الخوارزميات أدى إلى انتقال جزء من عملية اتخاذ القرار من المجال القانوني إلى المجال التقني، بحيث أصبحت جودة البيانات، وطريقة تصميم الخوارزمية، وآليات التعلم الآلي عناصر مؤثرة في مضمون القرار الإداري، وهو ما يوسع دائرة الرقابة القانونية لتشمل الجوانب التقنية المرتبطة بعملية صنع القرار.

ثانياً: أثر التحول الرقمي في السلطة التقديرية للإدارة

تُعد السلطة التقديرية من أبرز الخصائص التي تميز النشاط الإداري، إذ يخول القانون الإدارة في كثير من الحالات سلطة اختيار القرار الأنسب لتحقيق المصلحة العامة وفقاً لظروف كل حالة.

إلا أن التحول الرقمي أعاد تشكيل هذه السلطة بصورة ملحوظة. فمن ناحية، قد يؤدي استخدام الخوارزميات إلى تقليص نطاق التقدير الشخصي للموظف الإداري، من خلال إلزامه بنتائج أو توصيات تنتجها الأنظمة الذكية استناداً إلى تحليل كميات هائلة من البيانات. ومن ناحية أخرى، قد يؤدي تصميم الخوارزميات ذاتها إلى نقل جانب من السلطة التقديرية إلى مطوري الأنظمة أو الجهات التي تحدد معايير عملها، بما يجعل التأثير التقني عنصراً فاعلاً في توجيه القرار الإداري.

ومن ثم، لم تعد السلطة التقديرية تمارس بالكيفية التقليدية، بل أصبحت تمارس في إطار تفاعل مستمر بين العنصر البشري والعنصر التقني، الأمر الذي يفرض إعادة تحديد حدود المسؤولية القانونية عن القرار الإداري، وضمان استمرار خضوع السلطة التقديرية لرقابة القضاء الإداري.

كما أن الاعتماد المفرط على الخوارزميات قد يؤدي إلى تضيق مساحة المرونة التي يحتاج إليها القرار الإداري في بعض الحالات الإنسانية أو الاجتماعية التي يصعب إخضاعها لمعايير رقمية جامدة، وهو ما يستدعي الإبقاء على دور العنصر البشري في القرارات التي تمس الحقوق الأساسية للأفراد.

ثالثاً: انعكاس التحول الرقمي على العلاقة بين الإدارة والأفراد

أحدثت الإدارة الرقمية تحولاً جوهرياً في طبيعة العلاقة بين الإدارة والمواطن، إذ أصبحت هذه العلاقة تعتمد بصورة متزايدة على المنصات الإلكترونية وقواعد البيانات والوسائل الرقمية، بما أدى إلى تسهيل الوصول إلى الخدمات العامة وتقليل الإجراءات التقليدية وتعزيز سرعة الإنجاز.

وفي المقابل، أوجد هذا التحول تحديات جديدة تتعلق بضمانات الأفراد في مواجهة الإدارة، خاصة فيما يتعلق بحق المعرفة، وحق الاعتراض على القرارات المؤتمتة، وحماية البيانات الشخصية، وضمان عدم التمييز الناتج عن الخوارزميات.

كما أن اعتماد الإدارة على البيانات الضخمة أدى إلى انتقال مركز الثقل في العلاقة الإدارية من الوثيقة الورقية إلى البيانات الرقمية، الأمر الذي جعل حماية البيانات عنصراً أساسياً في حماية الحقوق والحريات العامة.

ومن ناحية أخرى، فإن الثقة في الإدارة الرقمية أصبحت ترتبط بدرجة كبيرة بمدى التزامها بمبادئ الشفافية وإمكانية تفسير القرارات، بحيث لا تتحول الأنظمة الذكية إلى أدوات لاتخاذ قرارات يصعب فهمها أو الطعن فيها.

ولذلك فإن نجاح التحول الرقمي لا يقاس فقط بمدى تطور الوسائل التقنية، وإنما بقدرته على تحقيق التوازن بين الكفاءة الإدارية وضمانات المشروعية وحماية الحقوق الأساسية.

يتضح مما سبق أن التحول الرقمي لم يقتصر على تحديث وسائل الإدارة العامة، بل أدى إلى إعادة تشكيل القرار الإداري والسلطة التقديرية والعلاقة القانونية بين الإدارة والأفراد. كما كشف عن الحاجة إلى تطوير المفاهيم التقليدية للقانون الإداري بما يستوعب طبيعة البيئة الرقمية، ويضمن استمرار خضوع الإدارة للقانون في ظل الاعتماد المتزايد على الذكاء الاصطناعي والخوارزميات. ويُعد هذا التحول تمهيداً طبيعياً للانتقال إلى دراسة إعادة تشكيل مبدأ المشروعية في ظل الإدارة الذكية، وهو ما يتناوله المبحث التالي.

المبحث الثالث: إعادة تشكيل مبدأ المشروعية في ظل الإدارة الذكية

تمهيد:

أدى التحول نحو الإدارة الذكية المعتمدة على الذكاء الاصطناعي والخوارزميات إلى إعادة طرح السؤال الجوهري في القانون الإداري المعاصر: هل ما يزال مبدأ المشروعية في صورته التقليدية قادراً على ضبط نشاط الإدارة الحديثة؟

فالمشروعية في مفهومها الكلاسيكي نشأت في بيئة قانونية تعتمد على النصوص المكتوبة، وعلى افتراض أن القرار الإداري يصدر عن إرادة بشرية يمكن مساءلتها ومراجعتها قضائياً. إلا أن الإدارة الرقمية الحديثة أفرزت واقعاً جديداً يتسم بتداخل الإنسان مع الآلة، واعتماد القرار الإداري على معطيات بياناتية وخوارزميات معقدة، الأمر الذي يفرض إعادة النظر في مضمون المشروعية ومصادرها وآلياتها.

ومن ثم، لم يعد مبدأ المشروعية مجرد خضوع الإدارة للقانون بمعناه الضيق، بل أصبح منظومة مركبة تتداخل فيها القواعد الدستورية والتشريعية والمبادئ القضائية والمعايير التقنية والحقوق الرقمية.

المطلب الأول: التحول من المشروعية التقليدية إلى المشروعية الرقمية

يمثل مفهوم المشروعية الرقمية أحد أبرز التطورات الحديثة في الفكر القانوني الإداري، حيث يعكس انتقال الدولة من نموذج "الإدارة القانونية التقليدية" إلى نموذج "الإدارة الخوارزمية المنظمة بالبيانات". ويقوم هذا التحول على فكرة أساسية مفادها أن القانون لم يعد المصدر الوحيد الذي يضبط عمل الإدارة، بل أصبح هناك تفاعل بين القانون والتكنولوجيا في إنتاج القرار الإداري.

التطبيقات المقارنة للقرارات الإدارية المؤتمتة في القضاء الأوروبي

لم يعد استخدام الخوارزميات في النشاط الإداري مجرد تصور نظري، بل أصبح واقعاً عملياً في العديد من الإدارات العامة الأوروبية، التي استعانت بأنظمة الذكاء الاصطناعي في مجالات التعليم والضرائب والرعاية الاجتماعية والهجرة والتوظيف العام (Conseil d'État, 2020). وقد كشفت التطبيقات العملية أن اعتماد الإدارة على الأنظمة المؤتمتة، رغم ما يحققه من سرعة وكفاءة، قد يثير إشكالات قانونية تتعلق بالشفافية والمساواة وحماية البيانات، الأمر الذي دفع القضاء المقارن إلى تطوير مبادئ جديدة لضبط مشروعية هذه القرارات.

أولاً: خوارزمية Parcoursup وتوجيه الطلاب إلى الجامعات الفرنسية

اعتمدت وزارة التعليم العالي الفرنسية منذ عام 2018 نظام Parcoursup لإدارة طلبات الالتحاق بالجامعات، حيث يقوم النظام بترتيب طلبات المتقدمين استناداً إلى خوارزميات تعتمد على مجموعة من المعايير الأكاديمية والتنظيمية التي تحددها الجامعات. وقد أثار هذا النظام نقاشاً واسعاً بشأن مدى شفافية المعايير المستخدمة، ولا سيما بعد تمسك بعض الجامعات بسرية تفاصيل آلية ترتيب الطلبات. ويؤكد التطبيق العملي لهذه الإشكالية ما شهدته فرنسا عند تطبيق منصة Parcoursup الخاصة بتوزيع الطلبة على مؤسسات التعليم العالي، إذ أثار اعتماد الخوارزميات في ترتيب طلبات القبول جدلاً واسعاً بشأن مدى شفافية المعايير المعتمدة، وانتهى الأمر إلى إلزام الجهات المختصة بتمكين المتقدمين من الاطلاع على المعايير العامة التي استندت إليها قرارات القبول، بما يحقق قدرًا من الشفافية دون المساس بسلامة النظام المعلوماتي. وأمام هذا الجدل، أكد مجلس الدولة الفرنسي (Conseil d'État) أن مبدأ الشفافية يقتضي تمكين المتقدمين من الاطلاع على المعايير العامة التي استند إليها القرار، بما يسمح لهم بممارسة حقهم في الطعن، مع جواز الامتناع عن الكشف عن التفاصيل التقنية التي تمس سلامة النظام أو الأسرار المحمية قانوناً. ويبرز هذا الاتجاه القضائي محاولة الموازنة بين فعالية الإدارة الرقمية وضمانات الرقابة القضائية.

ثانياً: قضية SYRI الهولندية والرقابة على أنظمة كشف الاحتيال

طورت الحكومة الهولندية نظاماً ذكياً يعرف باسم SYRI (System Risk Indication)، يعتمد على تحليل البيانات الضخمة لتحديد الأشخاص الأكثر احتمالاً لارتكاب مخالفات تتعلق بالإعانات الاجتماعية والضرائب (Rechtbank Den Haag, 2020). إلا أن المحكمة الجزئية في لاهاي قضت عام 2020 بعدم مشروعية النظام، معتبرة أن آلية عمله افتقرت إلى القدر الكافي من الشفافية، وأن نطاق جمع البيانات وتحليلها تجاوز ما تقتضيه الضرورة، بما يشكل انتهاكاً للحق في احترام الحياة الخاصة المنصوص عليه في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان. وتعد هذه القضية من أبرز السوابق القضائية التي أكدت أن الكفاءة التقنية لا يمكن أن تكون مبرراً لإهدار الضمانات الدستورية، وأن الإدارة تظل ملزمة بإثبات تناسب استخدام الخوارزميات مع الأهداف المشروعة التي تسعى إلى تحقيقها.

كما برزت هذه الإشكالية بصورة أوضح في القضية المعروفة باسم SYRI أمام القضاء الهولندي، حيث استخدمت السلطات نظاماً يعتمد على تحليل البيانات الضخمة للكشف عن حالات الاحتيال في الإعانات الاجتماعية. وقد قضت المحكمة بعدم مشروعية النظام لافتقاره إلى الضمانات الكافية المتعلقة بالشفافية والتناسب وحماية الحياة الخاصة، مؤكدة أن الاعتماد على الخوارزميات لا يعفي الإدارة من احترام الحقوق الأساسية للأفراد.

ثالثاً: استخدام الخوارزميات في التوظيف العام والرقابة الأوروبية

شهدت بعض الإدارات الأوروبية استخدام أدوات الذكاء الاصطناعي في الفرز الأولي لطلبات التوظيف، اعتماداً على معايير رقمية تتعلق بالمؤهلات والخبرات والمهارات. ورغم ما وفرتة هذه الأنظمة من سرعة في معالجة آلاف الطلبات، فقد أثار مخاوف من احتمال إعادة إنتاج أنماط التمييز الكامنة في البيانات المستخدمة لتدريب الخوارزميات، وهو ما دفع الجهات الرقابية الأوروبية إلى التشديد على ضرورة الإبقاء على الرقابة البشرية، وعدم الاكتفاء بنتائج الأنظمة المؤتمتة في اتخاذ القرارات النهائية التي تمس الحقوق الوظيفية للأفراد (European Commission, 2019).

وتكشف هذه التطبيقات أن الاتجاه المقارن لم يعد ينظر إلى الذكاء الاصطناعي باعتباره بديلاً عن السلطة الإدارية، وإنما يعد أداة مساعدة تخضع لرقابة القانون، بحيث تبقى المسؤولية النهائية عن القرار على عاتق الإدارة، ويظل القضاء مختصاً بالتحقق من سلامة الأساس القانوني والتقني الذي استند إليه القرار المؤتمت (European Union, 2024).

قصور المشروعية التقليدية في مواجهة الإدارة الذكية:

نشأ مبدأ المشروعية في إطار دولة القانون الكلاسيكية التي تفترض أن الإدارة جهاز بشري يخضع لقواعد قانونية مكتوبة، ويمكن مساءلته أمام القضاء الإداري. غير أن هذا التصور أصبح غير كافٍ في ظل الإدارة الرقمية، لعدة أسباب:

أولاً: أن القرار الإداري لم يعد دائماً صادراً عن موظف محدد، بل قد يكون ناتجاً عن نظام آلي معقد.

ثانياً: أن الخوارزميات قد تتغير بشكل مستمر دون تدخل تشريعي مباشر.

ثالثاً: أن منطق اتخاذ القرار قد يكون غير قابل للتفسير القانوني التقليدي.

وقد أدى ذلك إلى ظهور فجوة بين الإطار القانوني التقليدي وبين الواقع الإداري الجديد، مما جعل المشروعية التقليدية عاجزة عن ضبط بعض صور الإدارة الذكية (Cassese, 2012, p. 88; Pasquale, 2015, p. 52; Auby, 2010, p. 143). كما أن المفاهيم الكلاسيكية مثل "الاختصاص" و"الشكل" و"السبب" أصبحت تواجه صعوبة في التطبيق الكامل على القرارات المؤتمتة، خاصة عندما تكون هذه القرارات نتاج معالجة بيانات ضخمة.

ثانيًا: مفهوم المشروعية الرقمية

يقصد بالمشروعية الرقمية ذلك التطور في مفهوم المشروعية الإدارية الذي يدمج بين القواعد القانونية التقليدية والمعايير التقنية المرتبطة بالأنظمة الرقمية، بحيث لا يقتصر خضوع الإدارة للقانون، بل يمتد إلى خضوعها لمبادئ الشفافية الخوارزمية، وقابلية التفسير، والأمن الرقمي، وعدم التمييز التقني.

وتقوم المشروعية الرقمية على عدة ركائز أساسية، من أهمها:

- شفافية الخوارزميات.
 - إمكانية تفسير القرار الإداري المؤتمت.
 - حماية البيانات الشخصية.
 - ضمان عدم التمييز الرقمي.
 - وجود رقابة بشرية فعالة على القرارات الآلية (European Union, 2016a, Arts. 13–22; Hildebrandt, 2020, p. 118; Yeung, 2019, p. 39).
- وقد ظهر هذا المفهوم بشكل واضح في التشريعات الأوروبية الحديثة، خاصة اللائحة العامة لحماية البيانات (GDPR)، التي كرست حقوقًا جديدة تتعلق بالقرارات المؤتمتة.

كما أصبح القضاء الإداري في بعض الدول يتجه إلى الاعتراف بضرورة إخضاع الأنظمة الذكية لمعيار "القابلية للمراجعة القضائية".

ثالثًا: إعادة تفسير مبدأ المشروعية في البيئة الرقمية

أدى التحول الرقمي إلى إعادة تفسير مبدأ المشروعية بحيث لم يعد يقتصر على الخضوع للنص القانوني فقط، بل أصبح يشمل الالتزام بمجموعة من المبادئ الموازية، مثل:

- مبدأ الشفافية التقنية.
 - مبدأ إمكانية التفسير.
 - مبدأ المراقبة البشرية.
 - مبدأ عدم التحيز الخوارزمي.
 - مبدأ الأمن السيبراني الإداري.
- وقد أصبح القضاء الإداري المعاصر يميل إلى توسيع مفهوم المشروعية ليشمل هذه المبادئ، باعتبارها امتدادًا طبيعيًا لمبدأ سيادة القانون في البيئة الرقمية.

كما بدأ الفقه الحديث يتحدث عن "المشروعية متعددة المستويات"، التي لم تعد تقتصر على القانون الوطني، بل تشمل المعايير الدولية والتقنيات التنظيمية والمعايير الأخلاقية للذكاء الاصطناعي (Rivero & Waline, 2018, p. 289; OECD, 2021a, p. 22; Chevallier, 2015, p. 173).

رابعًا: دور القضاء في إعادة تشكيل المشروعية الرقمية

لعب القضاء الإداري دورًا محوريًا في تطوير مفهوم المشروعية في البيئة الرقمية، من خلال توسيع نطاق الرقابة القضائية على القرارات الإدارية، وخاصة تلك التي تعتمد على أنظمة آلية.

وقد بدأ القضاء في بعض الأنظمة المقارنة في فرض التزامات جديدة على الإدارة، من أهمها:

- وجوب تسبيب القرار حتى لو كان مؤتمتًا.
 - ضرورة إمكانية مراجعة القرار تقنيًا وقانونيًا.
 - التحقق من عدم وجود تحيز في البيانات المستخدمة.
- كما تطور دور القاضي الإداري من مجرد مراقب قانوني إلى "قاضي تقني جزئي"، يستعين بالخبرة الفنية لفهم آليات اتخاذ القرار الإداري الرقمي. (Susskind, 2019, p. 73; Coglianese & Lehr, 2017, p. 1182; Delvolvé, 2019, p. 628)

ويشير هذا التطور إلى تحول عميق في وظيفة القضاء الإداري ذاته، بما يعكس إعادة صياغة العلاقة بين القانون والتكنولوجيا.

خامسًا: نحو نظرية جديدة للمشروعية الإدارية

في ضوء التطورات السابقة، يمكن القول إن القانون الإداري يشهد تحولًا تدريجيًا نحو بناء نظرية جديدة للمشروعية، لم تعد تقتصر على الخضوع للقانون المكتوب، بل تشمل التفاعل بين:

- القانون.

- التكنولوجيا.
- المبادئ القضائية.
- القيم الدستورية.
- المعايير الرقمية الدولية.

وتقوم هذه النظرية على فكرة أن المشروعية لم تعد حالة قانونية ثابتة، بل أصبحت عملية ديناميكية تتطور بتطور أدوات الإدارة نفسها. ومن ثم، فإن مستقبل مبدأ المشروعية يتجه نحو نموذج أكثر مرونة وشمولاً، يستوعب التحولات الرقمية دون أن يفقد جوهره القائم على تقييد سلطة الإدارة وحماية الحقوق والحريات (Zuboff, 2019, p. 225; Pasquale, 2015, p. 64; Cassese, 2012, p. 96).

المطلب الثاني: الضمانات القانونية للمشروعية الرقمية في مواجهة الإدارة الذكية

لم يعد الحديث عن مبدأ المشروعية في العصر الرقمي مقتصرًا على تحديد نطاق خضوع الإدارة للقانون أو بيان مصادر هذا الخضوع، بل أصبح مرتبطاً بشكل مباشر بمدى توفر ضمانات فعالة تكفل احترام هذا المبدأ في مواجهة التحولات العميقة التي أحدثتها الإدارة الذكية. فالإدارة الحديثة لم تعد مجرد جهاز تقليدي يصدر قرارات مكتوبة يمكن الطعن فيها بسهولة، وإنما أصبحت منظومة رقمية معقدة تعتمد على الخوارزميات والذكاء الاصطناعي وتحليل البيانات الضخمة، الأمر الذي فرض إعادة صياغة أدوات الضمان القانوني، سواء على مستوى القضاء أو التشريع أو الرقابة الإدارية الداخلية. ومن ثم، فإن ضمانات المشروعية الرقمية لم تعد تقتصر على الوسائل التقليدية، بل امتدت لتشمل أدوات جديدة تتلاءم مع طبيعة القرار الإداري المؤتمت، بما يضمن استمرار خضوع الإدارة للقانون في البيئة الرقمية.

المطلب الثالث: الضمانات القضائية للمشروعية الرقمية

تُعد الرقابة القضائية الضمانة الجوهرية والأكثر فعالية لحماية مبدأ المشروعية في مواجهة الإدارة، وقد ازدادت أهميتها بشكل خاص في ظل الإدارة الرقمية، نظرًا لتعدد القرارات المؤتمتة وصعوبة ضبطها بوسائل الرقابة التقليدية. وقد تطور دور القضاء الإداري من مجرد جهة تلغي القرارات غير المشروعة إلى فاعل أساسي في إعادة تشكيل معايير المشروعية ذاتها، خاصة في القضايا المرتبطة بالذكاء الاصطناعي والأنظمة الخوارزمية.

أولاً: توسع نطاق الرقابة القضائية في البيئة الرقمية

شهدت الرقابة القضائية على أعمال الإدارة تطوراً ملحوظاً في البيئة الرقمية، حيث لم تعد تقتصر على رقابة المشروعية الشكلية، بل امتدت لتشمل رقابة عميقة على مضمون القرار الإداري المؤتمت.

فالقضاء الإداري أصبح يراقب:

- مدى شفافية الخوارزميات.
- سلامة البيانات المستخدمة.
- غياب التمييز الرقمي.
- قابلية القرار للتفسير والمراجعة.

وقد أدى هذا التطور إلى انتقال القضاء من رقابة "قانونية تقليدية" إلى رقابة "قانونية تقنية" تستعين بالخبرة الفنية لفهم آليات اتخاذ القرار الإداري (Susskind, 2019, p. 81; Coglianese & Lehr, 2017, p. 1190; Delvolvé, 2019, p. 641).

كما بدأت بعض الأنظمة القضائية في فرض التزام على الإدارة بتقديم تفسير تقني مبسط للقرارات المؤتمتة، بما يسمح للقاضي والأفراد بفهم الأساس الذي بُني عليه القرار.

ثانياً: رقابة التناسب في مواجهة القرارات الخوارزمية

أصبحت رقابة التناسب من أهم أدوات القضاء الإداري في مواجهة الإدارة الذكية، حيث لم يعد يكفي أن يكون القرار الإداري مشروعاً من حيث الشكل أو الاختصاص، بل يجب أن يكون متناسباً مع الهدف الذي يسعى لتحقيقه. وفي البيئة الرقمية، تكتسب رقابة التناسب أهمية خاصة، لأن الخوارزميات قد تنتج قرارات دقيقة تقنياً لكنها غير متناسبة قانونياً مع الحالة الفردية.

ويقوم مبدأ التناسب على ثلاثة عناصر أساسية:

- الملاءمة.
- الضرورة.
- التوازن بين الوسيلة والغاية.

وقد اتجه القضاء الأوروبي إلى تطبيق هذا المبدأ بشكل موسع على القرارات الإدارية المؤتمتة، خاصة تلك التي تمس الحقوق الأساسية (Court of

ثالثاً: رقابة الشفافية وحق تفسير القرار الإداري

تُعد الشفافية أحد أهم التحولات في مفهوم الرقابة القضائية الحديثة، حيث أصبح من غير المقبول قانوناً أن يصدر قرار إداري مؤثر في الحقوق دون إمكانية تفسيره وفهم أسبابه.

وفي الإدارة الرقمية، أصبح هذا المبدأ أكثر إلحاحاً، نظراً لاعتماد القرارات على خوارزميات معقدة قد لا تكون مفهومة للمواطن أو حتى للقاضي. ومن ثم، ظهر ما يُعرف بـ "الحق في التفسير"، الذي يفرض على الإدارة التزاماً قانونياً بتوضيح كيفية اتخاذ القرار الإداري المؤتمت، خاصة عندما يكون له أثر قانوني مباشر على الأفراد (European Union, 2016a, Arts. 13–15; Hildebrandt, 2020, p. 123; Pasquale, 2015, p. 72). وقد أصبح هذا الحق أحد أهم ضمانات المشروعية الرقمية في التشريعات الحديثة.

رابعاً: دور القضاء في مواجهة التمييز الخوارزمي

أصبح القضاء الإداري مطالباً بمواجهة شكل جديد من الانحراف في استعمال السلطة يتمثل في التمييز الخوارزمي، الذي ينتج عن اعتماد الأنظمة الذكية على بيانات تاريخية منحازة.

ويتمثل دور القضاء في هذا المجال في:

- كشف الانحياز في البيانات.
- التحقق من حياد الخوارزمية.
- ضمان المساواة في اتخاذ القرار الإداري.

وقد بدأ القضاء في بعض الدول في تطوير معايير جديدة لفحص مدى التزام الإدارة بمبدأ المساواة في البيئة الرقمية. (Eubanks, 2018, p. 67; OECD, 2021b, p. 31; Zuboff, 2019, p. 231)

خامساً: حدود الدور القضائي في البيئة الرقمية

رغم اتساع دور القضاء الإداري، إلا أن هناك حدوداً واقعية وقانونية لمقدرته على الرقابة في البيئة الرقمية، أبرزها:

- التعقيد التقني للخوارزميات.
- صعوبة الوصول إلى شفرة البرمجيات.
- الطبيعة الديناميكية للأنظمة الذكية.
- الحاجة إلى خبرات تقنية متخصصة.

وقد أدى ذلك إلى ظهور اتجاه فقهي يدعو إلى تعزيز التعاون بين القاضي والخبراء التقنيين، وإعادة بناء أدوات الإثبات في المنازعات الإدارية الرقمية. (Cassese, 2012, p. 104; Yeung, 2019, p. 58; Delvolvé, 2019, p. 655)

المبحث الرابع: مبدأ المشروعية في القانون العُماني في ظل التحول الرقمي

تمهيد:

يشهد النظام الإداري في سلطنة عُمان تحولات متسارعة فرضتها متطلبات التحول الرقمي وتبني التقنيات الحديثة في إدارة المرافق العامة وتقديم الخدمات الحكومية، وذلك انسجاماً مع التوجهات الوطنية الرامية إلى بناء إدارة عامة أكثر كفاءة ومرونة واستجابة لاحتياجات الأفراد، وفي مقدمتها مستهدفات رؤية عُمان 2040 التي جعلت التحول الرقمي أحد المرتكزات الرئيسة لتطوير الأداء الحكومي وتعزيز جودة الخدمات العامة.

ولئن كان التحول الرقمي يمثل فرصة حقيقية لتطوير الإدارة العامة من خلال تسريع الإجراءات، ورفع كفاءة الأداء، وتعزيز الشفافية، وتقليل التكاليف الإدارية؛ فإنه في الوقت ذاته يثير جملة من الإشكالات القانونية التي تمس جوهر القانون الإداري، وفي مقدمتها مبدأ المشروعية، إذ لم تعد الإدارة تمارس اختصاصاتها بالوسائل التقليدية وحدها، وإنما أصبحت تعتمد بصورة متزايدة على الأنظمة الإلكترونية، وقواعد البيانات، والخوارزميات، وتقنيات الذكاء الاصطناعي في إدارة المرافق العامة واتخاذ بعض القرارات الإدارية.

ومن ثم فإن تطبيق مبدأ المشروعية في البيئة الرقمية لم يعد يقتصر على التحقق من مطابقة القرار الإداري للنصوص القانونية، وإنما أصبح يمتد إلى فحص سلامة البيئة الرقمية التي صدر من خلالها القرار، ومدى احترام الأنظمة الإلكترونية للمبادئ الدستورية والقانونية، وما إذا كانت الخوارزميات المستخدمة تراعي متطلبات المساواة والشفافية وحماية البيانات الشخصية، وتسمح برقابة قضائية فعالة على القرارات الصادرة بموجبها.

كما أن التجربة العُمانية في مجال التحول الرقمي، على الرغم من تقدمها الملحوظ، ما زالت في مرحلة تتطلب تطوير الأطر التشريعية والتنظيمية بما يضمن تحقيق التوازن بين الاستفادة من التقنيات الحديثة والمحافظة على الضمانات القانونية التي يقوم عليها مبدأ المشروعية. فكلما ازداد اعتماد الإدارة على الوسائل الرقمية، ازدادت الحاجة إلى إعادة تفسير قواعد القانون الإداري بما يستوعب هذا التحول دون الإخلال بأسس الدولة القانونية.

وانطلاقاً من ذلك، يتناول هذا المبحث بيان الأساس القانوني لمبدأ المشروعية في النظام العُماني في ظل البيئة الرقمية، ثم بيان دور القضاء الإداري في حماية المشروعية الرقمية، وأخيراً الوقوف على أثر التحول الرقمي في تطوير الإدارة العامة العُمانية ومتطلبات المحافظة على سيادة القانون في البيئة الرقمية.

المطلب الأول: الأساس الدستوري والقانوني لمبدأ المشروعية في سلطنة عُمان في ظل البيئة الرقمية

أولاً: الأساس القانوني

يقوم مبدأ المشروعية في سلطنة عُمان على أساس دستوري راسخ يستمد مقوماته من النظام الأساسي للدولة (النظام الأساسي للدولة، 2021)، وما يتضمنه من قواعد تؤكد خضوع جميع سلطات الدولة للقانون، وتكفل حماية الحقوق والحريات العامة، وتؤسس لدولة المؤسسات وسيادة القانون. ويُعد هذا الأساس الدستوري منطلقاً لجميع صور النشاط الإداري، سواء مورست بوسائلها التقليدية أم من خلال الوسائل الرقمية الحديثة، إذ إن التطور التقني لا يؤدي إلى إنشاء نظام قانوني مستقل عن النظام العام للدولة، وإنما يظل خاضعاً للمبادئ الدستورية ذاتها التي تحكم النشاط الإداري التقليدي.

ويُستفاد من المبادئ العامة التي قررها النظام الأساسي للدولة أن الإدارة العامة لا تملك ممارسة أي اختصاص إلا في الحدود التي يرسمها القانون، وأن جميع أعمالها، بما فيها الأعمال التي تتم عبر المنصات الرقمية أو الأنظمة المؤتمتة، تظل خاضعة لرقابة المشروعية، بما يضمن عدم تحول الوسائل التقنية إلى مصدر لسلطة قانونية مستقلة عن الإرادة التشريعية.

ولا يقتصر أثر النظام الأساسي على تقرير مبدأ سيادة القانون بصورة مجردة، وإنما يمتد إلى حماية جملة من المبادئ الدستورية التي أصبحت تمثل ركائز أساسية للمشروعية الرقمية، وفي مقدمتها مبدأ المساواة أمام القانون، وحق التقاضي، وحماية الحياة الخاصة، وصون البيانات الشخصية، وضمان خضوع الإدارة للمساءلة القانونية. وتكتسب هذه المبادئ أهمية مضاعفة في البيئة الرقمية، لأن القرارات المؤتمتة قد تمس بصورة مباشرة المراكز القانونية للأفراد، مما يقتضي توفير الضمانات ذاتها التي تكفلها المشروعية في صورتها التقليدية.

ومن ثم؛ فإن استخدام الإدارة للتقنيات الرقمية لا يعفيها من الالتزام بالقواعد المنظمة للاختصاص أو الشكل أو الإجراءات أو الغاية، بل إن البيئة الرقمية تفرض التزامات إضافية تتمثل في ضرورة ضمان سلامة البيانات المستخدمة في اتخاذ القرار، ووضوح المعايير التي تعتمد عليها الأنظمة الإلكترونية، وإمكانية تتبع مراحل إصدار القرار الإداري بما يسمح بممارسة رقابة قضائية فعالة عند الطعن فيه.

ويقضي ذلك التمييز بين الوسيلة التقنية ومصدر السلطة القانونية؛ فالخوارزمية أو نظام الذكاء الاصطناعي لا يُنشئ اختصاصاً للإدارة، ولا يعد مصدراً للمشروعية، وإنما يظل مجرد أداة تقنية لممارسة اختصاص مقرر سلفاً بموجب القانون. ولذلك فإن أي قرار يصدر بمساعدة نظام ذكي يظل، من الناحية القانونية، قراراً إدارياً منسوباً إلى الجهة الإدارية المختصة، وتحمل هذه الجهة كامل المسؤولية عن مشروعيتها وأثاره، ولا يجوز لها الاحتجاج بالطبيعة التقنية للنظام للتنصل من مسؤوليتها القانونية.

ويتربط على ذلك أن الرقابة على المشروعية في البيئة الرقمية لا تقتصر على فحص النتيجة النهائية للقرار الإداري، وإنما تمتد إلى مراجعة سلامة العملية الرقمية التي أنتجت هذا القرار، بما في ذلك مشروعية جمع البيانات، ومدى صحة معالجتها، وحياد الخوارزمية المستخدمة، وإمكانية تفسير النتائج التي توصلت إليها. وبذلك تتسع دائرة المشروعية لتشمل جميع المراحل السابقة على إصدار القرار، وليس القرار ذاته فحسب.

كما أن التطور المتسارع في تطبيقات الذكاء الاصطناعي يفرض إعادة قراءة المبادئ الدستورية في ضوء الواقع الرقمي، بحيث تصبح سيادة القانون أكثر شمولاً، فلا تقتصر على خضوع الموظف العام للنصوص القانونية، وإنما تمتد كذلك إلى خضوع الأنظمة الرقمية التي يعتمد عليها في ممارسة اختصاصاته لمقتضيات الدستور والقانون. ويعني ذلك أن المشروعية الرقمية ليست خروجاً على مبدأ المشروعية التقليدي، وإنما تمثل امتداداً طبيعياً له، اقتضته طبيعة البيئة الإدارية الحديثة وما تفرضه من تحديات قانونية جديدة.

ثانياً: الإطار التشريعي العُماني المنظم للإدارة الرقمية وحماية البيانات الشخصية

لم يعد الحديث عن المشروعية في البيئة الرقمية يقتصر على المبادئ الدستورية العامة، وإنما أصبح يرتبط ارتباطاً وثيقاً بوجود تشريعات متخصصة تنظم استخدام التقنيات الرقمية، وتحكم معالجة البيانات الشخصية، وتحدد الضوابط القانونية لتوظيف الأنظمة الذكية في ممارسة الوظيفة الإدارية. وفي هذا السياق شهد النظام القانوني العُماني خلال السنوات الأخيرة تطوراً تشريعياً مهماً، تمثل في إصدار عدد من القوانين التي أرسى الأساس القانوني للتحول الرقمي، وفي مقدمتها قانون المعاملات الإلكترونية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (69/2008) (سلطنة عُمان، 2008)، وقانون حماية البيانات الشخصية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (2022/6)، وهما يشكلان معاً النواة التشريعية للمشروعية الرقمية في سلطنة عُمان.

ويُعد قانون المعاملات الإلكترونية أول تشريع عُماني وضع إطاراً قانونياً للاعتراف بالمحركات والرسائل والتوقيعات الإلكترونية، ومنحها الحجية القانونية متى استوفت الضوابط المقررة، الأمر الذي هيأ البيئة القانونية لانتقال الإدارة العامة من النمط التقليدي إلى الإدارة الإلكترونية، وأرسى الأساس القانوني لاستخدام الوسائل الرقمية في تقديم الخدمات العامة وإبرام التصرفات الإدارية وتبادل البيانات إلكترونياً. وبذلك أسهم هذا القانون في إزالة كثير من المعوقات القانونية التي كانت تحول دون رقمنة النشاط الإداري، وإن كان قد صدر في مرحلة سبقت الانتشار الواسع لتطبيقات الذكاء الاصطناعي، ومن ثم لم يتضمن تنظيمًا خاصاً للقرارات الإدارية المؤتمتة أو للخوارزميات المستخدمة في صنع القرار الإداري.

أما قانون حماية البيانات الشخصية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (2022/6) (سلطنة عُمان، 2022)، فقد مثل نقلة نوعية في البنية التشريعية العُمانية، إذ قرر مجموعة من المبادئ التي تحكم جمع البيانات الشخصية ومعالجتها، وأوجب أن تتم المعالجة بصورة مشروعة وعادلة ولأغراض محددة ومعلومة، مع الالتزام بمبدأ تقليل البيانات، وضمان دقتها، وتأمينها ضد الوصول غير المشروع أو إساءة الاستخدام، كما كفل عددًا من الحقوق لصاحب البيانات، من بينها الحق في العلم بالمعالجة، وطلب تصحيح البيانات أو تحديثها، وطلب محوها في الحالات التي يقررها القانون، وقد بينت اللائحة التنفيذية آليات تطبيق عدد من هذه الالتزامات والإجراءات التنظيمية.

وتكتسب هذه الأحكام أهمية خاصة بالنسبة للإدارة العامة عند استخدامها أنظمة الذكاء الاصطناعي، ذلك أن غالبية الخوارزميات تعتمد على معالجة كميات ضخمة من البيانات الشخصية من أجل إصدار توصيات أو اتخاذ قرارات إداري (سلطنة عُمان، 2024). ومن ثم فإن احترام المبادئ التي قررها قانون حماية البيانات الشخصية يمثل أحد المظاهر الجوهرية للمشروعية الرقمية، ويغدو الإخلال بها سبباً مستقلاً لعدم مشروعية القرار الإداري المؤتمت، حتى ولو كان القرار متفقاً مع قواعد الاختصاص والإجراءات في مفهومها التقليدي، وهو ما يتفق أيضاً مع المبادئ التي أكدت عليها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بشأن الذكاء الاصطناعي المسؤول.

ومع ذلك، فإن التحليل الموضوعي للقانون يكشف أنه، رغم أهميته، لم يتناول بصورة مباشرة الإشكالات القانونية التي يثيرها استخدام الذكاء الاصطناعي في العمل الإداري. فلا يتضمن القانون نصوصاً تكفل حق الأفراد في الحصول على تفسير للقرارات الإدارية المؤتمتة، أو تلزم الإدارة بالإفصاح عن المنطق الخوارزمي الذي استند إليه النظام الذي، كما لم ينظم مسألة المراجعة البشرية الإلزامية للقرارات الآلية، أو يضع قواعد خاصة للمساءلة عن الأضرار الناشئة عن الانحياز الخوارزمي أو الأخطاء الناتجة عن أنظمة التعلم الآلي، وهي موضوعات أصبحت محل تنظيم صريح في التشريعات الأوروبية الحديثة، ولا سيما قانون الذكاء الاصطناعي الأوروبي لعام 2024. (OECD, 2019).

ومن ثم، فإن التشريع العُماني، رغم نجاحه في توفير حماية متقدمة للبيانات الشخصية، لا يزال بحاجة إلى استكمال منظومته القانونية من خلال إدراج تنظيم خاص بالذكاء الاصطناعي الإداري، يوازن بين متطلبات الابتكار التقني وضمانات المشروعية، ويقرر بصورة صريحة مبادئ الشفافية الخوارزمية، والحق في تفسير القرار الإداري المؤتمت، ووجوب الرقابة البشرية على الأنظمة عالية المخاطر، بما ينسجم مع الاتجاهات التشريعية المقارنة، ولا سيما أحكام قانون الذكاء الاصطناعي الأوروبي. (European Union, 2024).

المطلب الثاني: دور القضاء الإداري العُماني في حماية المشروعية في البيئة الرقمية

يُعد القضاء الإداري الضمانة الأساسية لإعمال مبدأ المشروعية، إذ لا يكتسب هذا المبدأ قيمته العملية بمجرد تقريره في النصوص الدستورية والتشريعية، وإنما تتحقق فاعليته من خلال وجود قضاء مستقل يملك سلطة إخضاع الإدارة لرقابة القانون، وإلغاء تصرفاتها المخالفة للمشروعية، وجبر الأضرار الناشئة عنها. وإذا كانت هذه الحقيقة قد استقرت في إطار الإدارة التقليدية، فإن أهميتها تتضاعف في ظل التحول الرقمي، حيث أصبحت الإدارة تعتمد بصورة متزايدة على الوسائل الإلكترونية والأنظمة الذكية في ممارسة اختصاصاتها، الأمر الذي يفرض على القضاء الإداري تطوير أدواته الرقابية بما يتلاءم مع طبيعة البيئة الرقمية، مع المحافظة في الوقت ذاته على المبادئ المستقرة للقانون الإداري.

وقد شهد النظام القضائي في سلطنة عُمان تطوراً ملحوظاً في مجال القضاء الإداري، بما عزز من ضمانات خضوع الإدارة للقانون، ورسخ مبدأ الرقابة القضائية على القرارات الإدارية باعتباره أحد أهم مظاهر الدولة القانونية. وقد أسهمت الأحكام القضائية الصادرة في مجال المنازعات الإدارية في ترسيخ مبادئ الاختصاص، والتسبيب، والمساواة، وعدم الانحراف بالسلطة، واحترام الإجراءات الجوهرية، وهي المبادئ ذاتها التي تمثل الأساس الذي يمكن البناء عليه عند التعامل مع المنازعات الناشئة عن استخدام الوسائل الرقمية والذكاء الاصطناعي في العمل الإداري.

إلا أن خصوصية البيئة الرقمية تفرض على القضاء الإداري تحديات جديدة لم تكن مطروحة في ظل الإدارة التقليدية، ذلك أن القرار الإداري لم يعد دائماً وليد تقدير بشري مباشر، وإنما قد يكون نتيجة معالجة إلكترونية تعتمد على خوارزميات معقدة، أو على تطبيقات للذكاء الاصطناعي تستند إلى تحليل كميات ضخمة من البيانات. وفي هذه الحالة لا يثور التساؤل حول مدى مشروعية القرار النهائي فحسب، وإنما يمتد إلى مدى سلامة العملية الرقمية التي أفضت إلى إصداره، وهو ما يقتضي توسيع نطاق الرقابة القضائية ليشمل العناصر التقنية التي أسهمت في تكوين الإرادة الإدارية.

ومن ثم، فإن الرقابة القضائية في البيئة الرقمية لم تعد تقتصر على فحص أركان القرار الإداري التقليدية من اختصاص وشكل وسبب ومحل وغاية، وإنما أصبحت تمتد إلى التحقق من سلامة البيانات التي استند إليها النظام الإلكتروني، ومدى دقة الخوارزمية المستخدمة، وإمكان تفسير مراحل اتخاذ القرار، ومدى احترام النظام الإلكتروني لمبادئ المساواة وعدم التمييز، فضلاً عن التأكد من استمرار الإشراف البشري على القرارات التي يترتب عليها أثر قانوني مباشر في حقوق الأفراد ومراكزهم القانونية.

ويلاحظ أن الاتجاهات المقارنة في القضاء الإداري بدأت تتجه إلى الاعتراف بأن الرقابة القضائية لا ينبغي أن تنصب على مخرجات النظام الإلكتروني وحدها، وإنما يجب أن تمتد كذلك إلى فحص البيئة الرقمية ذاتها، باعتبار أن العيب قد يكون كامناً في تصميم الخوارزمية أو في طبيعة البيانات التي جرى تدريبها عليها، وليس في القرار النهائي فحسب. ويتربط على ذلك أن إثبات عدم المشروعية قد يستلزم في بعض الحالات الاستعانة بالخبرة التقنية لفهم كيفية عمل النظام الإلكتروني، والكشف عن مدى التزامه بالمعايير القانونية التي تحكم النشاط الإداري.

وفي هذا الإطار، تبرز أهمية تكريس مبدأ قابلية القرار الإداري الرقمي للتفسير، باعتباره من أهم الضمانات اللازمة لتحقيق رقابة قضائية فعالة. فحق المتقاض في الطعن على القرار الإداري يفترض بطبيعته إمكان معرفة الأسباب التي بني عليها القرار، والوقائع التي استند إليها، والمعايير التي اعتمدها في المفاضلة أو التقييم. أما إذا تعذر تفسير الآلية التي توصل بها النظام الإلكتروني إلى النتيجة التي انتهى إليها، فإن حق المتقاض ذاته يصبح معرضاً للانتقاص، لأن الطعن يفقد أحد أهم مقوماته، وهو القدرة على مناقشة أسباب القرار وإثبات ما يشوبه من عيوب.

ومن زاوية أخرى، فإن القضاء الإداري سيكون مطالباً مستقبلاً بإعادة تفسير بعض النظريات التقليدية للقانون الإداري بما يتوافق مع البيئة الرقمية. فعلى سبيل المثال، فإن رقابة السبب لن تقتصر على التحقق من وجود الوقائع وصحتها، وإنما ستشمل أيضاً التحقق من سلامة البيانات الرقمية التي اعتمدت عليها الخوارزمية، ومدى تمثيلها الصحيح للواقع، وخلوها من الأخطاء أو الانحيازات التي قد تؤدي إلى نتائج غير عادلة. كما أن رقابة الانحراف

بالسلطة قد تمتد إلى فحص ما إذا كانت الخوارزمية قد صممت أو استخدمت بطريقة تؤدي إلى تحقيق غايات تختلف عن تلك التي استهدفها المشرع عند منح الإدارة اختصاصها.

ويثور كذلك تساؤل مهم حول حدود السلطة التقديرية للإدارة عند استخدام الذكاء الاصطناعي. فإذا كانت الإدارة تتمتع في بعض المجالات بسلطة تقديرية واسعة، فإن الاعتماد الكلي على الأنظمة المؤتمتة قد يؤدي إلى استبدال التقدير القانوني بالتقدير التقني، وهو ما يقتضي من القضاء الإداري التأكد من أن القرار النهائي ظل معيئاً عن إرادة الجهة الإدارية المختصة، ولم يتحول إلى مجرد نتيجة آلية فرضتها الخوارزمية دون رقابة أو مراجعة بشرية. ولذلك فإن الرقابة القضائية في البيئة الرقمية لا تهدف إلى الحد من استخدام التكنولوجيا، وإنما إلى ضمان بقائها في حدود كونها وسيلة لممارسة الاختصاص الإداري، لا بديلاً عن السلطة القانونية المخولة للإدارة.

ولذلك يمكن القول إن مستقبل القضاء الإداري في سلطنة عُمان لن يقتصر على حماية المشروعية في مفهومها التقليدي، وإنما سيتجه تدريجياً نحو حماية المشروعية الرقمية، وذلك من خلال تطوير معايير رقابية تستجيب لطبيعة الإدارة الذكية، وتوازن بين متطلبات الكفاءة التقنية وضمانات الحقوق والحريات. فكلما اتسع نطاق التحول الرقمي، ازدادت الحاجة إلى قضاء إداري قادر على فهم البيئة الرقمية، واستيعاب خصائصها، وإخضاعها لسيادة القانون، بما يضمن بقاء مبدأ المشروعية ركيزة أساسية للدولة القانونية مهما تطورت وسائل الإدارة وأدواتها.

المطلب الثالث: أثر التحول الرقمي في تطوير الإدارة العامة العُمانية ومتطلبات ترسيخ المشروعية الرقمية

يمثل التحول الرقمي أحد أبرز ملامح التطور الذي تشهده الإدارة العامة في سلطنة عُمان، إذ لم يعد ينظر إليه بوصفه مشروعاً تقنياً يقتصر على تحديث وسائل تقديم الخدمات الحكومية، وإنما أصبح خياراً استراتيجياً لإعادة بناء منظومة العمل الحكومي، وتعزيز كفاءتها، ورفع قدرتها على الاستجابة لمتطلبات التنمية المستدامة. وقد انعكس هذا التوجه بصورة واضحة في البرامج الوطنية للتحول الرقمي، وفي مستهدفات رؤية عُمان 2040، التي جعلت الحكومة الرقمية إحدى الركائز الأساسية لتطوير الأداء المؤسسي، وتحسين جودة الخدمات، وتعزيز تنافسية الاقتصاد الوطني.

وقد أسهمت هذه التحولات في إعادة تشكيل العلاقة بين الإدارة والأفراد، فلم يعد المواطن أو المقيم متلقياً للخدمة الإدارية بالوسائل التقليدية، وإنما أصبح طرفاً في بيئة رقمية متكاملة تعتمد على المنصات الإلكترونية، والتطبيقات الذكية، وتبادل البيانات بصورة فورية، الأمر الذي أدى إلى اختصار الإجراءات، وتقليل الوقت والجهد، والحد من التعقيدات الإدارية، فضلاً عن تعزيز الشفافية وسهولة الوصول إلى الخدمات العامة.

ومع ذلك، فإن نجاح التحول الرقمي لا يقاس بمدى انتشار الخدمات الإلكترونية أو سرعة إنجاز المعاملات فحسب، وإنما يقاس كذلك بمدى محافظة الإدارة على الضمانات القانونية التي يقوم عليها مبدأ المشروعية. فكل تقدم تقني لا يواكبه تطور قانوني وتنظيمي قد يؤدي إلى اتساع الفجوة بين الكفاءة الإدارية ومتطلبات حماية الحقوق والحريات، وهو ما يتعارض مع الأسس التي تقوم عليها الدولة القانونية.

ومن ثم، فإن التحول الرقمي يفرض إعادة النظر في مفهوم المشروعية ذاته، بحيث لا تظل المشروعية مقصورة على الرقابة اللاحقة على القرار الإداري، وإنما تمتد لتشمل الرقابة على البيئة الرقمية التي يصدر القرار من خلالها، وعلى سلامة النظم الإلكترونية، وجودة البيانات، وحياد الخوارزميات، ومدى خضوعها للمراجعة والتدقيق المستمر. فالمشروعية في البيئة الرقمية تبدأ قبل صدور القرار الإداري، وتستمر خلال جميع المراحل التي تسبق تكوين الإرادة الإدارية، وهو ما يمثل تحولاً نوعياً في مضمون الرقابة القانونية.

وفي هذا السياق، يبرز التوازن بين الكفاءة الإدارية والمشروعية بوصفه أحد أهم التحديات التي تواجه الإدارة العامة الحديثة. فمن جهة، تسهم الأنظمة الذكية في رفع كفاءة الأداء، وتقليل الأخطاء البشرية، وتوحيد الإجراءات، وتحسين استثمار الموارد العامة، ومن جهة أخرى قد يؤدي الاعتماد المفرط على التكنولوجيا إلى تقليص مساحة التقدير الإنساني، وإضعاف الشفافية، وصعوبة تفسير القرارات، وظهور صور جديدة من التمييز الخوارزمي أو المساس بالخصوصية. ومن ثم، فإن معيار نجاح الإدارة الرقمية لا يتمثل في سرعة اتخاذ القرار فحسب، وإنما في قدرتها على تحقيق الكفاءة دون الإخلال بالضمانات القانونية المقررة للأفراد.

ومن زاوية أخرى، فإن التحول الرقمي يفرض تطوير مفهوم المسؤولية الإدارية، إذ لم يعد كافياً مساءلة الموظف العام عن القرار الإداري وحده، بل أصبح من الضروري مساءلة الجهة الإدارية عن سلامة الأنظمة الرقمية التي تعتمد عليها، وعن كفاءة الخوارزميات المستخدمة، وصحة البيانات التي تغذي تلك الأنظمة. فالإدارة هي التي تختار التقنية، وتحدد نطاق استخدامها، وتقرر اعتماد نتائجها، ومن ثم تظل مسؤولة قانوناً عن أثارها، ولا يجوز أن يكون التعقيد التقني سبباً في إضعاف المسؤولية أو الحد من الرقابة القضائية.

ويقضي ذلك كذلك تعزيز مبدأ الشفافية الرقمية، بحيث تلتزم الجهات الإدارية ببيان الأسس العامة التي تعتمد عليها الأنظمة الذكية في اتخاذ القرارات المؤثرة في المراكز القانونية للأفراد، وبما يحقق التوازن بين حماية الملكية الفكرية للأنظمة التقنية وبين حق الأفراد في معرفة أسباب القرارات التي تمس حقوقهم أو التزاماتهم. فالشفافية في البيئة الرقمية لم تعد مجرد قيمة إدارية، وإنما أصبحت ضماناً قانونية لازمة لممارسة حق الدفاع، وللمباشرة الرقابة القضائية بصورة فعالة.

وانطلاقاً من ذلك، يمكن القول إن التجربة العُمانية في مجال التحول الرقمي تهيئ بيئة مناسبة للانتقال التدريجي من مفهوم المشروعية التقليدية إلى مفهوم المشروعية الرقمية، شريطة أن يواكب التطور التقني تطويراً مماثل في البناء التشريعي والتنظيمي والقضائي. ولا يعني هذا الانتقال استحداث مبدأ قانوني جديد يحل محل مبدأ المشروعية، وإنما يعني إعادة بناء هذا المبدأ بما يجعله قادراً على استيعاب التحولات التي فرضتها البيئة الرقمية، مع المحافظة على جوهره القائم على خضوع الإدارة للقانون، وصيانة الحقوق والحريات، وتحقيق التوازن بين المصلحة العامة والضمانات الفردية.

وفي ضوء ما تقدم، يمكن تحديد المرتكزات الأساسية للمشروعية الرقمية في سلطنة عُمان في خمسة عناصر مترابطة، تتمثل في: سيادة القانون الرقمي، والشفافية الخوارزمية، والإشراف البشري الفعّال، وحماية البيانات الشخصية، والرقابة القضائية القادرة على فحص البيئة التقنية التي يصدر عنها القرار الإداري. وتمثل هذه المرتكزات إطاراً متكاملًا يمكن من خلاله تطوير تطبيقات الإدارة الرقمية بما ينسجم مع المبادئ الدستورية، ويعزز الثقة في استخدام التقنيات الحديثة داخل المرافق العامة.

ومن ثم، فإن مستقبل الإدارة العامة في سلطنة عُمان لن يرتبط بمدى انتشار التقنيات الرقمية فحسب، وإنما بقدرتها على بناء نموذج إداري يجمع بين الابتكار وسيادة القانون، ويجعل التكنولوجيا وسيلة لتعزيز المشروعية، لا بديلاً عنها. فكلما ازداد اعتماد الإدارة على الذكاء الاصطناعي والأنظمة المؤتمتة، ازدادت أهمية ترسيخ الضمانات القانونية التي تكفل خضوع تلك الأنظمة لرقابة القضاء، وتضمن بقاء الإنسان محوراً للعمل الإداري، وصاحب القرار النهائي في كل ما يمس الحقوق والحريات.

وبذلك يتضح أن التحول الرقمي لا يمثل قطيعة مع مبدأ المشروعية، وإنما يمثل مرحلة جديدة في تطوره التاريخي، اقتضتها طبيعة الإدارة الحديثة، وأوجبت توسيع نطاق المشروعية ليشمل سلامة البنية التقنية التي تصدر من خلالها القرارات الإدارية، إلى جانب سلامة القرار ذاته، وهو ما يشكل الأساس الحقيقي لبناء مفهوم المشروعية الرقمية في القانون الإداري المعاصر.

المبحث الخامس: نحو بناء إطار قانوني للمشروعية الرقمية في سلطنة عُمان

تمهيد:

أفرزت الثورة الرقمية تحولاً جذرياً في طبيعة الوظيفة الإدارية، فلم يعد النشاط الإداري يعتمد على العنصر البشري وحده، وإنما أصبح يقوم على منظومة متكاملة تتداخل فيها التقنيات الرقمية، والذكاء الاصطناعي، والخوارزميات، والبيانات الضخمة، بما أدى إلى إعادة تشكيل كثير من المفاهيم التقليدية التي استقر عليها القانون الإداري. وإذا كانت هذه التحولات قد أسهمت في رفع كفاءة الإدارة العامة وتعزيز جودة الخدمات الحكومية، فإنها في المقابل أوجدت تحديات قانونية غير مسبوقة، كشفت عن قصور كثير من القواعد التقليدية عن استيعاب الطبيعة الخاصة للإدارة الرقمية. ولذلك، لم يعد تطوير التشريعات الإدارية خياراً تنظيمياً فحسب، بل أصبح ضرورة قانونية تفرضها متطلبات المحافظة على سيادة القانون في البيئة الرقمية. فنجاح الإدارة الذكية لا يقاس بسرعة الإنجاز أو كثافة استخدام التقنيات الحديثة، وإنما يقاس بمدى قدرتها على احترام المبادئ الدستورية، وصون الحقوق والحريات، وضمان خضوع جميع صور النشاط الإداري – التقليدية والرقمية – لرقابة القانون. ومن هذا المنطلق، لا يكفي أن يقتصر البحث على بيان التحديات التي تواجه المشروعية في البيئة الرقمية، وإنما يقتضي الأمر الانتقال إلى مرحلة أكثر تقدماً تتمثل في وضع إطار قانوني متكامل يحدد الأسس التي ينبغي أن تقوم عليها المشروعية الرقمية في سلطنة عُمان، ويبين متطلبات تطوير المنظومة التشريعية والقضائية والمؤسسية بما ينسجم مع التحول الرقمي، ويحقق التوازن بين الابتكار التقني وضمانات الدولة القانونية.

المطلب الأول: التحديات التشريعية والتنظيمية أمام ترسيخ المشروعية الرقمية

لا يثير الجدل بشأن أهمية التحول الرقمي في تطوير الإدارة العامة، وإنما ينصب الخلاف على مدى قدرة الأطر القانونية التقليدية على استيعاب التحولات التي أحدثها هذا التطور. فالقواعد التي صيغت في ظل الإدارة الورقية والقرار الإداري التقليدي لم تعد كافية لمعالجة كثير من الإشكالات التي أفرزتها البيئة الرقمية، الأمر الذي أوجد فجوة متزايدة بين التطور التقني والتطور التشريعي.

وتتجلى هذه الفجوة بوضوح في غياب تنظيم قانوني متكامل للقرار الإداري المؤتمت، إذ لا تزال غالبية التشريعات الإدارية تنطلق من افتراض أن القرار الإداري يصدر عن موظف عام يمارس اختصاصاً قانونياً بصورة مباشرة، في حين أن الواقع العملي يشهد تزايداً في استخدام الأنظمة الذكية التي تشارك – بدرجات متفاوتة – في تكوين الإرادة الإدارية، وهو ما يثير تساؤلات تتعلق بالطبيعة القانونية لهذه القرارات، وحدود مسؤولية الإدارة عنها، وإمكان إخضاعها للقواعد التقليدية المنظمة للقرار الإداري.

كما تبرز إشكالية أخرى تتمثل في غياب تنظيم تشريعي واضح لمسؤولية الإدارة عن الأخطاء الخوارزمية، فالتعقيد التقني الذي تتسم به تطبيقات الذكاء الاصطناعي لا يجوز أن يؤدي إلى إضعاف مبدأ المسؤولية أو الحد من حق الأفراد في الطعن على القرارات التي تمس مراكزهم القانونية. بل إن التطور التقني يقتضي، على العكس، تشديد التزام الإدارة بالتحقق من سلامة الأنظمة التي تعتمد عليها، وإخضاعها للتقييم المستمر، بما يضمن عدم تحول التكنولوجيا إلى وسيلة للإفلات من الرقابة أو المساءلة.

ويضاف إلى ذلك أن كثيرًا من الأنظمة الذكية تعتمد على نماذج تعلم آلي تتطور بصورة مستمرة، وهو ما قد يؤدي إلى تغير معايير اتخاذ القرار دون تدخل مباشر من الإدارة، الأمر الذي يثير إشكالاً يتعلق باستقرار المراكز القانونية، ويقتضي وضع ضوابط تشريعية تلزم الجهات الإدارية بالمراجعة الدورية للخوارزميات، وبالإفصاح عن أي تعديلات جوهرية تؤثر في آلية اتخاذ القرارات الإدارية.

ومن التحديات الجوهرية كذلك غياب قواعد قانونية تنظم التدقيق الخوارزمي (Algorithmic Audit)، إذ لم يعد كافياً التأكد من سلامة القرار الإداري بعد صدوره، وإنما أصبح من الضروري التحقق من سلامة النظام الإلكتروني ذاته قبل تشغيله، ومن مدى توافقه مع المبادئ الدستورية، وخلوه من مظاهر الانحياز أو التمييز أو المساس غير المشروع بالحقوق والحريات. وبعد التدقيق الخوارزمي اليوم أحد أهم الأدوات التي تعتمد عليها الأنظمة القانونية المقارنة لتعزيز الثقة في استخدام الذكاء الاصطناعي داخل الإدارة العامة.

كما تفرض البيئة الرقمية تحدياً آخر يتمثل في ضرورة التوفيق بين مقتضيات الشفافية وحماية الأسرار التقنية. فالإدارة ملزمة قانوناً بتسبب قراراتها وتمكين الأفراد من فهم الأساس الذي بنيت عليه، غير أن بعض الأنظمة الذكية تعتمد على نماذج معقدة قد تدعي الجهات القائمة عليها أن الكشف عن تفاصيلها يمس حقوق الملكية الفكرية أو الأمن السيبراني. ومن ثم، فإن المطلوب ليس الكشف الكامل عن الشفرة البرمجية، وإنما توفير قدر من الشفافية يسمح بفهم المنطق القانوني الذي استند إليه القرار، ويكفل في الوقت ذاته فعالية الرقابة القضائية.

وفي سلطنة عُمان، ورغم التقدم الملحوظ في مسار التحول الرقمي، فإن التطور التشريعي ينبغي أن يواكب هذا التحول من خلال استحداث قواعد خاصة تنظم استخدام الذكاء الاصطناعي في المجال الإداري، وتحدد مسؤولية الجهات الإدارية عن القرارات المؤتمتة، وتقرر ضمانات واضحة تتعلق بحقوق الأفراد في الاعتراض والتظلم والطلع، بما يعزز الثقة في الإدارة الرقمية، ويؤكد أن التحول التقني لا يمكن أن يكون على حساب سيادة القانون. ومن ثم، فإن التحدي الحقيقي لا يكمن في نقص التشريعات فحسب، وإنما في ضرورة الانتقال من تشريعات صُممت للإدارة البشرية إلى تشريعات تستوعب الإدارة الرقمية، دون أن تتخلى عن المبادئ الأساسية التي يقوم عليها القانون الإداري.

التوازن بين حماية الملكية الفكرية ومتطلبات الشفافية الخوارزمية في الإدارة الرقمية:

يثير استخدام الإدارة العامة لأنظمة الذكاء الاصطناعي المطورة من قبل شركات خاصة إشكالية قانونية دقيقة تتمثل في التعارض بين حماية حقوق الملكية الفكرية التي تتمتع بها الشركات المطورة للخوارزميات، ومقتضيات الشفافية التي تفرضها مبادئ المشروعية الإدارية. ففي الواقع العملي لا تقوم غالبية الجهات الإدارية بتطوير الخوارزميات المستخدمة في اتخاذ القرارات المؤتمتة، وإنما تحصل عليها بموجب عقود ترخيص أو عقود توريد تقنية تبرم مع شركات متخصصة، تتضمن في الغالب شروطاً صارمة تقضي بعدم الإفصاح عن الشفرة المصدرية أو آليات عمل النظام، باعتبارها من الأسرار التجارية المحمية قانوناً (Pasquale, 2015, pp. 8–23). ويتربط على ذلك أن الإدارة قد تجد نفسها مقيدة بالتزامات تعاقدية تحول دون الكشف عن الكيفية التي توصل بها النظام إلى القرار الإداري، رغم أن هذا القرار يمس مراكز قانونية للأفراد ويخضع – من حيث الأصل – لرقابة القضاء الإداري (Wachter et al., 2017, pp. 76–99).

وتزداد خطورة هذه الإشكالية عندما تكون الخوارزمية من نوع "الصندوق الأسود" (Black Box)، أي تلك التي يصعب حتى على مطوريها تفسير المنطق الداخلي الذي قاد إلى النتيجة النهائية، كما هو الحال في بعض تطبيقات التعلم العميق. ففي هذه الحالة لا يقتصر العائق على وجود التزام قانوني بحماية الأسرار التجارية، وإنما يمتد إلى وجود عائق تقني يحول دون تقديم تفسير كامل لمسار اتخاذ القرار، وهو ما ينعكس سلباً على ضمانات الدفاع وحق التقاضي، ويحد من قدرة القاضي الإداري على فحص مدى مشروعية القرار المؤتمت.

ومن ناحية أخرى، لا يجوز أن تتحول حماية الملكية الفكرية إلى وسيلة لإعفاء الإدارة من الالتزامات التي يفرضها مبدأ المشروعية. فالقرار الإداري، ولو كان مستنداً إلى نظام ذكي مملوك للغير، يظل قراراً صادراً عن الإدارة وتحمل مسؤوليته القانونية كاملة، الأمر الذي يقتضي تمكين القضاء والمتقاضين من الوقوف على الأسس الواقعية والقانونية التي بُني عليها. ومن ثم فإن الاحتجاج بسرية الشفرة المصدرية لا ينبغي أن يؤدي إلى تعطيل الرقابة القضائية أو إهدار حق الأفراد في معرفة أسباب القرارات التي تمس حقوقهم أو مراكزهم القانونية.

ولهذا اتجه الفقه المقارن إلى التمييز بين الإفصاح عن الشفرة المصدرية (Source Code Disclosure)، الذي قد يمس بحقوق الملكية الفكرية، وبين الإفصاح عن منطق اتخاذ القرار (Meaningful Explanation of the Decision)، الذي يهدف إلى بيان البيانات المستخدمة والمعايير المؤثرة والعوامل الرئيسة التي قادت إلى النتيجة، دون الكشف عن التفاصيل التقنية أو الأسرار الصناعية للخوارزمية (European Union, 2024). ويحقق هذا الاتجاه قدرًا من التوازن بين مصلحة الشركات في حماية ابتكاراتها التقنية، وبين حق الأفراد في الشفافية والإدارة الرشيدة.

وقد انعكس هذا التوجه في التجارب الأوروبية الحديثة، إذ لم تفرض التشريعات الأوروبية التزاماً عاماً بالإفصاح عن الشفرة المصدرية للأنظمة الذكية. لكنها شددت في المقابل على ضرورة توفير معلومات ذات مغزى عن آلية اتخاذ القرار، وتمكين الجهات الرقابية والقضائية من ممارسة رقابة فعالة على الأنظمة عالية المخاطر، مع مراعاة حماية الأسرار التجارية وحقوق الملكية الفكرية. كما أوجب قانون الذكاء الاصطناعي الأوروبي (AI Act) على موري ومستخدمي الأنظمة عالية المخاطر الاحتفاظ بوثائق فنية وسجلات تشغيل تسمح بتقييم امتثال النظام للمتطلبات القانونية، بما يعزز إمكانية المراجعة دون المساس غير المبرر بحقوق الملكية الفكرية (European Union, 2016b).

وفي ضوء ذلك، يرى الباحث أن الإدارة العامة في سلطنة عُمان ينبغي أن تراعي هذا التوازن عند التعاقد على شراء أو ترخيص أنظمة الذكاء الاصطناعي، وذلك من خلال تضمين العقود الإدارية بنوداً تكفل حق الجهة الإدارية والجهات القضائية والرقابية في الاطلاع على الوثائق الفنية اللازمة للتحقق من سلامة النظام ومشروعية القرارات الصادرة عنه، دون أن يتربط على ذلك إفشاء الشفرة المصدرية أو الإضرار بالأسرار التجارية للشركة المطورة. كما يُستحسن أن يتدخل المشرع العُماني بنصوص خاصة تلزم الإدارة بعدم استخدام أي نظام ذكي في إصدار القرارات المؤتمتة إذا كانت شروط الترخيص تمنع ممارسة الرقابة القضائية الفعالة عليه، لأن مقتضيات المشروعية وسيادة القانون يجب أن تتقدم على الاعتبارات التجارية كلما تعلق الأمر بحماية الحقوق والحريات العامة.

المطلب الثاني: مرتكزات النموذج العُماني للمشروعية الرقمية

لم يعد من الكافي في ظل التحول الرقمي أن يقتصر دور القانون الإداري على إخضاع الإدارة للرقابة اللاحقة على قراراتها، إذ إن البيئة الرقمية فرضت تحولاً نوعياً في طبيعة النشاط الإداري، بحيث أصبحت مراحل إعداد القرار ومعالجة البيانات وتصميم الخوارزميات جزءاً لا يتجزأ من العملية

الإدارية ذاتها. ومن ثم، فإن بناء نموذج قانوني متكامل للمشروعية الرقمية يقتضي إعادة صياغة مضمون مبدأ المشروعية بما يستوعب هذه المتغيرات، مع المحافظة على جوهره القائم على خضوع الإدارة للقانون، وصون الحقوق والحريات، وتحقيق المصلحة العامة. وانطلاقاً من ذلك، يقترح الباحث أن يقوم النموذج العُماني للمشروعية الرقمية على مجموعة من المراكز الأساسية التي تتكامل فيما بينها، بحيث تشكل إطاراً قانونياً حاكماً لاستخدام التقنيات الرقمية في ممارسة الوظيفة الإدارية.

أولاً: سيادة القانون الرقمي

يبقى مبدأ سيادة القانون حجر الأساس الذي تقوم عليه الدولة القانونية، إلا أن تطبيقه في البيئة الرقمية يقتضي توسيع نطاقه ليشمل جميع الأنظمة الإلكترونية التي تعتمد عليها الإدارة في ممارسة اختصاصاتها. فلا يجوز أن تكون الخوارزمية أو نظام الذكاء الاصطناعي مصدرًا مستقلاً للسلطة، وإنما يجب أن يظل القانون وحده مصدر الاختصاص، بينما تبقى الوسائل الرقمية مجرد أدوات لتنفيذه. ويتربط على ذلك أن كل نظام إلكتروني يستخدم في إصدار قرار إداري ينبغي أن يستند إلى سند قانوني واضح، وأن يخضع للضوابط ذاتها التي تخضع لها القرارات الإدارية التقليدية، من حيث الاختصاص، والإجراءات، والغاية، واحترام الحقوق الدستورية للأفراد. كما ينبغي ألا يؤدي التطور التقني إلى خلق مناطق تنظيمية لا تصل إليها رقابة القانون، لأن ذلك يتعارض مع جوهر الدولة القانونية.

ثانياً: الشفافية الخوارزمية وقابلية التفسير

تمثل الشفافية أحد المقومات الأساسية للمشروعية، إلا أن مفهومها في البيئة الرقمية يكتسب بعداً جديداً يتمثل في ضرورة قابلية الأنظمة الذكية للتفسير. فالمقصود بالشفافية هنا ليس الكشف عن الشيفرة البرمجية أو الأسرار التقنية، وإنما تمكين الفرد والقاضي من فهم المنطق الذي استند إليه القرار الإداري، والبيانات التي اعتمد عليها، والمعايير التي جرى تطبيقها للوصول إلى النتيجة النهائية. ويُعد هذا الالتزام شرطاً لازماً لممارسة حق الدفاع والطعن القضائي، إذ لا يمكن مساءلة الإدارة عن قرار لا يعرف صاحبه الأساس الذي بني عليه. كما أن قابلية التفسير تعزز الثقة في الإدارة الرقمية، وتحد من مخاطر التعسف أو التمييز أو إساءة استخدام التقنيات الحديثة.

ثالثاً: الإشراف البشري على القرارات المؤتمتة

على الرغم من التطور الكبير الذي شهدته تقنيات الذكاء الاصطناعي، فإنها لا تملك القدرة على ممارسة السلطة القانونية استقلالاً عن الإنسان. فالقرار الإداري، حتى وإن شاركت الخوارزمية في إعداده، يظل منسوباً قانوناً إلى الجهة الإدارية المختصة، ومن ثم يجب أن يبقى الموظف العام مسؤولاً عن مراجعته واعتماده متى كان من شأنه التأثير في الحقوق أو الحريات أو المراكز القانونية للأفراد.

ولا يقصد بالإشراف البشري مجرد التدخل الشكلي في نهاية العملية الإلكترونية، وإنما ممارسة رقابة فعلية على مخرجات النظام، والتحقق من سلامتها القانونية، وإمكان العدول عنها متى تبين تعارضها مع القانون أو مع مقتضيات العدالة. وبهذا يتحقق التوازن بين الاستفادة من كفاءة التقنية والمحافظة على المسؤولية القانونية للإدارة.

رابعاً: حماية البيانات بوصفها ضماناً للمشروعية

تعتمد الإدارة الرقمية على معالجة كميات ضخمة من البيانات، وهو ما يجعل حماية البيانات الشخصية عنصراً جوهرياً في بناء المشروعية الرقمية. فلا يمكن تصور قرار إداري مشروع إذا كان قد بني على بيانات جُمعت بصورة غير قانونية، أو كانت غير دقيقة، أو استُخدمت في غير الأغراض التي جمعت من أجلها.

ومن ثم، فإن سلامة القرار الإداري ترتبط ارتباطاً وثيقاً بسلامة دورة البيانات منذ جمعها وحتى معالجتها وتخزينها واستخدامها. ويقتضي ذلك التزام الجهات الإدارية بمبادئ المشروعية، والضرورة، والتناسب، وتقليل البيانات، وضمان أمنها، مع تمكين الأفراد من ممارسة حقوقهم بشأنها وفقاً للقانون.

خامساً: المسؤولية القانونية عن الأنظمة الذكية

إن اعتماد الإدارة على الذكاء الاصطناعي لا يؤدي إلى نقل المسؤولية من الإدارة إلى التقنية، لأن الخوارزمية ليست شخصاً قانونياً، ولا تتمتع بإرادة مستقلة يمكن مساءلتها. ولذلك تظل الجهة الإدارية مسؤولة عن جميع الآثار القانونية المترتبة على استخدام الأنظمة الذكية، سواء تعلقت هذه الآثار بأخطاء في تصميم النظام، أو في اختيار البيانات، أو في تشغيله، أو في اعتماد نتائجه.

ويؤدي هذا الفهم إلى ترسيخ مبدأ جوهري مؤداه أن التطور التقني لا يجوز أن يكون سبباً في إضعاف الحماية القانونية للأفراد، بل ينبغي أن يقترن بزيادة مستوى العناية الواجبة التي تلتزم بها الإدارة عند استخدام الوسائل الرقمية.

سادساً: الرقابة القضائية التقنية

يفرض التحول الرقمي تطوير أدوات الرقابة القضائية بحيث تمتد إلى فحص البيئة التقنية التي صدر من خلالها القرار الإداري. فالقاضي الإداري في المستقبل لن يقتصر دوره على مراقبة القرار في صورته النهائية، وإنما سيتعين عليه - عند الاقتضاء - التحقق من سلامة البيانات، ومشروعية الخوارزمية، ومدى التزام النظام الإلكتروني بالضمانات القانونية، والاستعانة بالخبرة الفنية متى كان ذلك لازماً للفصل في النزاع.

ولا يمثل هذا الاتجاه خروجاً على وظيفة القضاء الإداري، بل يعد امتداداً طبيعياً لها، لأن الرقابة على مشروعية القرار تقتضي بطبيعتها الرقابة على جميع العناصر التي أسهمت في تكوينه.

سابعاً: التوازن بين الابتكار وضمن الحقوق

لا ينبغي النظر إلى المشروعية الرقمية بوصفها عائقاً أمام التحول الرقمي، كما لا ينبغي أن يُفهم الابتكار التقني باعتباره مبرراً لتخفيف الضمانات القانونية. وإنما يقوم النموذج الرشيد على تحقيق توازن بين هذين الاعتبارين، بحيث تصبح التكنولوجيا وسيلة لتعزيز سيادة القانون، وتحسين جودة الخدمات العامة، وتيسير وصول الأفراد إلى حقوقهم، دون المساس بالضمانات الدستورية التي تكفلها الدولة القانونية. ومن ثم، فإن نجاح الإدارة الرقمية لا يقاس بمدى انتشار الأنظمة الذكية أو سرعة إنجاز المعاملات فحسب، وإنما يقاس بقدرتها على توظيف هذه التقنيات في إطار قانوني يضمن العدالة، والشفافية، والمساءلة، واحترام الكرامة الإنسانية. ويخلص الباحث إلى أن هذه المرتكزات السبعة لا تمثل مبادئ متفرقة، وإنما تشكل منظومة قانونية متكاملة، يمكن أن تؤسس لما يمكن تسميته بـ"النموذج العُماني للمشروعية الرقمية"، الذي يجمع بين متطلبات التحول الرقمي وأصول القانون الإداري، ويضمن استمرار خضوع الإدارة للقانون مهما تطورت وسائلها التقنية.

المطلب الثالث: متطلبات تطوير الإطار التشريعي والقضائي والمؤسسي لترسيخ المشروعية الرقمية في سلطنة عُمان

أثبتت التجارب المقارنة أن نجاح التحول الرقمي في الإدارة العامة لا يتحقق بمجرد توفير البنية التقنية أو تعميم الخدمات الإلكترونية، وإنما يتوقف بدرجة كبيرة على وجود إطار قانوني ومؤسسي متكامل يضمن خضوع الوسائل الرقمية لسيادة القانون، ويحول دون تحول التطور التقني إلى مصدر لمخاطر قانونية تمس الحقوق والحريات. ومن ثم، فإن ترسيخ المشروعية الرقمية في سلطنة عُمان لا يقتضي استحداث قواعد قانونية منفصلة عن القانون الإداري، وإنما يتطلب تطويراً متدرجاً لمنظومته التشريعية والقضائية والمؤسسية بما يستوعب طبيعة الإدارة الرقمية ويواكب تطور تطبيقات الذكاء الاصطناعي.

ويبدأ هذا التطوير من الجانب التشريعي، إذ تبرز الحاجة إلى مراجعة التشريعات الإدارية القائمة بما يسمح بإدماج القواعد الخاصة باستخدام الأنظمة الذكية في ممارسة الوظيفة الإدارية، سواء فيما يتعلق بتنظيم القرار الإداري المؤتمت، أو تحديد الضمانات القانونية الواجب مراعاتها عند استخدام الخوارزميات، أو بيان المسؤولية القانونية عن القرارات الصادرة بمساعدة الذكاء الاصطناعي. كما يقتضي الأمر النص على التزام الجهات الإدارية بإجراء تقييم قانوني مسبق للأنظمة الرقمية قبل تشغيلها، للتأكد من توافقها مع المبادئ الدستورية والقانونية، وبصفة خاصة مبادئ المشروعية والمساواة والتناسب وحماية البيانات الشخصية.

ولا يقل التطوير القضائي أهمية عن التطوير التشريعي، ذلك أن القضاء الإداري سيظل الضامن الحقيقي لاستمرار خضوع الإدارة للقانون مهما تطورت وسائلها التقنية. إلا أن فعالية الرقابة القضائية في البيئة الرقمية تقتضي تطوير أدواتها بما يتناسب مع طبيعة المنازعات الجديدة، من خلال الاستعانة بالخبرة التقنية، وتعزيز القدرة على فحص الأنظمة الخوارزمية، وتطوير معايير قانونية لقياس مدى مشروعية القرارات المؤتمتة، بحيث تمتد الرقابة القضائية إلى جميع المراحل التي أسهمت في تكوين القرار الإداري، ولا تقتصر على النتيجة النهائية التي انتهت إليها.

كما أن نجاح المشروعية الرقمية يرتبط بوجود بنية مؤسسية قادرة على إدارة هذا التحول بصورة رشيدة. فمن المناسب أن تتبنى الجهات الحكومية آليات داخلية لمراجعة الأنظمة الذكية قبل اعتمادها، وأن تُنشأ وحدات متخصصة لتقييم المخاطر القانونية المرتبطة باستخدام الذكاء الاصطناعي في العمل الإداري، بحيث تتولى هذه الوحدات مراجعة توافق التطبيقات الرقمية مع المبادئ الدستورية والقانونية، والكشف المبكر عن أوجه الانحياز أو التمييز أو القصور التي قد تؤثر في سلامة القرارات الإدارية.

وفي السياق ذاته، تبرز أهمية إرساء ثقافة قانونية جديدة داخل الإدارة العامة، تقوم على اعتبار أن الالتزام بالمشروعية يبدأ منذ مرحلة تصميم النظام الإلكتروني، ولا يقتصر على مرحلة إصدار القرار الإداري. فالبرمجة، ومحلل البيانات، وخبير الذكاء الاصطناعي، والموظف المختص، جميعهم يشاركون - بصورة مباشرة أو غير مباشرة - في تكوين الإرادة الإدارية الرقمية، الأمر الذي يقتضي إدماج الاعتبارات القانونية في جميع مراحل تصميم وتشغيل الأنظمة الذكية، حتى تصبح المشروعية عنصراً مكوناً للتقنية ذاتها، لا قيداً يفرض عليها بعد اكتمالها.

ومن المتطلبات الأساسية كذلك تعزيز التعاون بين التخصصات القانونية والتقنية، إذ لم يعد بالإمكان معالجة الإشكالات التي تثيرها الإدارة الرقمية من منظور قانوني بحت، كما لا يمكن ترك تصميم الأنظمة الذكية للاعتبارات التقنية وحدها. وإنما تفرض طبيعة البيئة الرقمية بناء شراكة مؤسسية دائمة بين رجال القانون وخبراء التقنية ومهندسي البرمجيات، بما يضمن أن تُصمم الخوارزميات منذ البداية وفق متطلبات الشرعية، والشفافية، وعدم التمييز، وقابلية المراجعة القضائية.

ويقضي ذلك أيضاً ترسيخ مبدأ "المشروعية بالتصميم" (Legality by Design)، بوصفه أحد المبادئ الحديثة التي ينبغي أن توجه بناء الأنظمة الإدارية الرقمية. ويقصد بهذا المبدأ أن تُدمج قواعد القانون الإداري وضماناته في مرحلة تصميم الأنظمة الرقمية، بحيث تصبح متطلبات الاختصاص، والتسبيب، والتناسب، والمساواة، وحماية البيانات، جزءاً من البنية البرمجية للنظام، وليس مجرد التزام يراقب بعد تشغيله. ومن شأن هذا التوجه أن يحول دون وقوع كثير من المنازعات الإدارية، وأن ينقل وظيفة المشروعية من الرقابة اللاحقة إلى الوقاية المسبقة، وهو ما ينسجم مع الاتجاهات الحديثة في الحوكمة الرقمية.

وعلى ضوء ما تقدم، يرى الباحث أن مستقبل القانون الإداري لن يتجه إلى استبدال مبدأ المشروعية التقليدي بمبدأ جديد، وإنما إلى إعادة بناء مضمون هذا المبدأ بما يتلاءم مع البيئة الرقمية. فالمشروعية الرقمية لا تمثل قطيعة مع المفهوم التقليدي للمشروعية، بل تعبر عن تطوره الطبيعي

استجابة للتحولات التي شهدتها الإدارة العامة. وكما تطور مبدأ المشروعية تاريخياً ليستوعب توسع الوظيفة الإدارية، ثم قيام دولة الرفاه، ثم الإدارة الإلكترونية، فإنه يواصل اليوم تطوره ليستوعب الإدارة القائمة على الذكاء الاصطناعي والخوارزميات والبيانات الضخمة.

ومن ثم: يقترح الباحث تعريفاً للمشروعية الرقمية على النحو الآتي:

"المشروعية الرقمية هي خضوع جميع مراحل النشاط الإداري الرقمي، بما في ذلك تصميم الأنظمة الذكية، ومعالجة البيانات، وتشغيل الخوارزميات، وإصدار القرارات المؤتمتة، لأحكام الدستور والقانون والمبادئ العامة للقانون، بما يكفل حماية الحقوق والحريات، ويضمن الشفافية، والمساءلة، والرقابة القضائية الفعالة".

ويتيمز هذا التعريف بأنه لا يقصر المشروعية على القرار الإداري في صورته النهائية، وإنما يمد نطاقها إلى البيئة التقنية التي أنتجت القرار، وهو ما ينسجم مع طبيعة الإدارة الرقمية، ويحقق التوازن بين مقتضيات الابتكار ومتطلبات الدولة القانونية.

وخلاصة القول، فإن التحول الرقمي لا يفرض إعادة النظر في وسائل الإدارة العامة فحسب، وإنما يقتضي إعادة بناء مضمون مبدأ المشروعية ذاته، بحيث يصبح قادراً على استيعاب المتغيرات التقنية دون التفريط في القيم التي قام عليها القانون الإداري منذ نشأته. فكلما ازدادت الإدارة اعتماداً على الذكاء الاصطناعي، ازدادت الحاجة إلى ترسيخ سيادة القانون، وتعزيز الرقابة القضائية، وضمان بقاء الإنسان – لا الخوارزمية – هو المسؤول الأخير عن ممارسة السلطة العامة. وهذا المعنى، فإن المشروعية الرقمية ليست مستقبل القانون الإداري فحسب، بل تمثل المرحلة الطبيعية التالية في تطور مبدأ المشروعية ذاته.

يتبين أن مستقبل المشروعية الرقمية في سلطنة عُمان لا يتوقف على تحديث الوسائل التقنية للإدارة، وإنما يرتبط بقدرة المشرع والسلطات العامة على بناء منظومة تشريعية ومؤسسية متكاملة تستوعب تطبيقات الذكاء الاصطناعي وتخضعها لسيادة القانون. ويشكل ذلك الأساس الذي يمكن أن يقوم عليه نموذج وطني متوازن للمشروعية الرقمية، يجمع بين كفاءة الإدارة الحديثة وحماية الحقوق والحريات، ويواكب مستهدفات رؤية عُمان 2040.

الخاتمة:

يتبين من خلال هذا البحث أن مبدأ المشروعية، رغم رسوخه كأحد أعمدة القانون الإداري التقليدي، لم يعد في صورته الكلاسيكية قادراً بمفرده على استيعاب التحولات العميقة التي فرضتها الإدارة الرقمية والذكاء الاصطناعي. فقد انتقل النشاط الإداري من كونه نشاطاً بشرياً خاضعاً بالكامل للمنطق القانوني التقليدي إلى نشاط مركب تتداخل فيه الخوارزميات مع القرار الإداري، وتتحول فيه البيانات إلى عنصر حاسم في صناعة القرار العام. وقد أقر هذا التحول تحديات جوهرية مست جوانب متعددة من نظرية المشروعية، بدءاً من مفهوم القرار الإداري ذاته، ومروراً بمصادر المشروعية، وانتهاءً بآليات الرقابة القضائية. كما أظهر البحث أن القواعد التقليدية، رغم أهميتها، لم تعد كافية لضبط الإدارة الذكية، مما استدعى إعادة بناء مفهوم المشروعية في إطار أكثر اتساعاً ومرونة، يدمج بين القانون والتكنولوجيا والمعايير الحقوقية الحديثة. كما خلص البحث إلى أن القضاء الإداري يظل الضمانة الأساسية للمشروعية، إلا أنه يواجه تحديات غير مسبقة في البيئة الرقمية، تتعلق بصعوبة تفسير الخوارزميات، وتعقيد القرارات المؤتمتة، وظهور أشكال جديدة من التمييز غير المباشر. ومن ثم فإن مستقبل المشروعية الإدارية يتجه نحو نموذج "مشروعية رقمية" قائم على الشفافية الخوارزمية، وإمكانية التفسير، والرقابة متعددة المستويات.

أولاً: النتائج

توصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج العلمية يمكن عرضها على النحو الآتي:

- أن مبدأ المشروعية لم يعد مفهوماً قانونياً تقليدياً ثابتاً، بل أصبح مفهوماً ديناميكياً يتطور بتطور أدوات الإدارة الرقمية.
- أن الإدارة الخوارزمية أدت إلى إعادة تشكيل جوهر القرار الإداري، بحيث لم يعد بالضرورة صادراً عن إرادة بشرية مباشرة.
- أن مصادر المشروعية توسعت لتشمل، إلى جانب الدستور والتشريع، المبادئ العامة للقانون والمعايير الرقمية والحقوق الدولية.
- أن الرقابة القضائية لم تعد تقتصر على المشروعية الشكلية، بل امتدت إلى رقابة تقنية على الخوارزميات والبيانات.
- أن التمييز الخوارزمي يمثل أحد أخطر التحديات الحديثة لمبدأ المساواة في القانون الإداري.
- أن مفهوم الشفافية التقليدي لم يعد كافياً، وبرز بدلاً منه مفهوم "قابلية التفسير الخوارزمي".
- أن الإدارة الرقمية أوجدت أزمة في تحديد المسؤولية الإدارية التقليدية بسبب تداخل العنصر البشري والتقني.
- أن هناك اتجاهاً متزايداً نحو بناء نموذج جديد للمشروعية يمكن تسميته بـ "المشروعية الرقمية متعددة المستويات".

ثانياً: التوصيات

توصي الدراسة بما يلي:

- ضرورة تطوير التشريعات الإدارية لتشمل تنظيمًا صريحًا للقرارات الإدارية المؤتمتة.
- إدخال مفهوم "الشفافية الخوارزمية" كالتزام قانوني على الإدارة العامة.
- تعزيز دور القضاء الإداري عبر تزويده بخبرات تقنية متخصصة في مجال الذكاء الاصطناعي.

- إنشاء هيئات مستقلة لمراجعة الخوارزميات المستخدمة في الإدارة العامة.
- إلزام الإدارة بتسبيب القرارات المؤتمتة بصورة مفهومة وقابلة للتفسير.
- وضع إطار قانوني واضح لمسؤولية الإدارة عن أضرار الذكاء الاصطناعي.
- إدماج قواعد حماية البيانات الشخصية ضمن صميم مبدأ المشروعية الإدارية.
- تبني مفهوم "المشروعية الرقمية" كمفهوم قانوني حديث في الفقه والتشريع والقضاء.

المراجع:

أولاً: المراجع العربية

(أ) الكتب

- بعلي، محمد الصغير. (2021). القانون الإداري. دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر.
- الحو، ماجد راغب. (2020). القانون الإداري. دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية.
- شطناوي، علي خطار. (2020). القانون الإداري المعاصر. دار وائل للنشر، عمان.
- الطماوي، سليمان محمد. (2019). القضاء الإداري. دار الفكر العربي، القاهرة.
- عبد الباسط، محمد فؤاد. (2022). القانون الإداري الرقمي. دار الفكر الجامعي، الإسكندرية.
- النجار، عبد الله طلبة. (2021). الإدارة الإلكترونية والقانون الإداري. دار النهضة العربية، القاهرة.

(ب) التشريعات والوثائق الرسمية

- سلطنة عُمان. (2008). المرسوم السلطاني رقم (2008/69) بإصدار قانون المعاملات الإلكترونية. الجريدة الرسمية، العدد (863)، 18 مايو 2008.
- سلطنة عُمان. (2022). المرسوم السلطاني رقم (2022/6) بإصدار قانون حماية البيانات الشخصية. الجريدة الرسمية، العدد (1429)، 13 فبراير 2022.
- سلطنة عُمان. (2024). قرار وزير النقل والاتصالات وتقنية المعلومات رقم (2024/34) بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون حماية البيانات الشخصية. الجريدة الرسمية.
- النظام الأساسي للدولة. (2021). الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (2021/6).

ثانياً: المراجع الأجنبية

(A) Books

- Auby, J.-B. (2010). *La globalisation, le droit et l'État*. LGDJ.
- Cassese, S. (2012). *The global polity*. Global Law Press.
- Chapus, R. (2001). *Droit administratif général* (Vol. 1). Montchrestien.
- Chevallier, J. (2015). *L'État de droit*. Montchrestien.
- Delvolvé, P. (2019). *Droit public*. Dalloz.
- Duguit, L. (1928). *Traité de droit constitutionnel* (Vol. 3).
- Eubanks, V. (2018). *Automating inequality*. St. Martin's Press.
- Hildebrandt, M. (2020). *Law for computer scientists and other folk*. Oxford University Press.
- Pasquale, F. (2015). *The black box society: The secret algorithms that control money and information*. Harvard University Press.
- Rivero, J., & Waline, J. (2018). *Droit administratif*. Dalloz.
- Susskind, R. (2019). *Online courts and the future of justice*. Oxford University Press.
- Vedel, G. (1992). *Droit administratif*. Presses Universitaires de France.
- Weil, P. (2017). *Le droit administratif*. Presses Universitaires de France.
- Yeung, K. (2019). *Algorithmic regulation and accountability*. Oxford University Press.
- Zuboff, S. (2019). *The age of surveillance capitalism*. PublicAffairs.

(B) Journal Articles

- Coglianese, C., & Lehr, D. (2017). Regulating by robot: Administrative decision making in the machine-learning era. *Georgetown Law Journal*, 105.
- Crawford, K. (2019). The hidden bias in AI systems. *AI & Society Review*.

Wachter, S., Mittelstadt, B., & Floridi, L. (2017). Why a right to explanation of automated decision-making does not exist in the General Data Protection Regulation. *International Data Privacy Law*, 7(2), 76–99.

Yeung, K. (2018). Algorithmic regulation. *Regulation & Governance*, 12.

(C) European and International Legislation and Official Documents

European Commission, High-Level Expert Group on Artificial Intelligence. (2019). Ethics guidelines for trustworthy AI. Brussels.

European Union. (2012). Charter of Fundamental Rights of the European Union.

European Union. (2016a). Regulation (EU) 2016/679 (General Data Protection Regulation – GDPR).

European Union. (2016b). Directive (EU) 2016/943 of the European Parliament and of the Council of 8 June 2016 on the protection of undisclosed know-how and business information (trade secrets) against their unlawful acquisition, use and disclosure. Official Journal of the European Union, L157, 15 June 2016.

European Union. (2024). Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act). Official Journal of the European Union, L Series, 12 July 2024.

OECD. (2019). Recommendation of the Council on Artificial Intelligence. OECD Legal Instruments.

OECD. (2021a). Artificial intelligence in the public sector.

OECD. (2021b). AI and public governance.

(D) Case Law

Conseil d'État (France). (2020). Décisions et rapports relatifs au système Parcoursup et à la communication des critères généraux d'examen des candidatures.

Court of Justice of the European Union. (2018–2023). Case law on proportionality.

Rechtbank Den Haag [District Court of The Hague]. (2020). NJCM v. The Netherlands (SYRI Case), Case No. C/09/550982/HA ZA 18-388, Judgment of 5 February 2020.

Civil and Administrative Liability for Academic Staff Damages: A Comparative Analytical Study in Light of Legislation and Jurisprudence (Oman, Egypt, Morocco, France)

Zaher bin Mohammad Al-Hajri*

¹ Assistant Professor, University of Nizwa, Sultanate of Oman.

* Corresponding Author: Zaher Al-Hajri (Zaher10@gmail.com)

المسؤولية المدنية والإدارية عن أضرار الهيئة
الأكاديمية: دراسة تحليلية مقارنة في الضوء
التشريعي والقضائي (سلطنة عُمان، مصر،
المغرب، فرنسا)

زاهر بن محمد الحجري¹

¹ أستاذ مساعد- جامعة نزوى- سلطنة عمان.

* الباحث المراسل: زاهر الحجري (Zaher10@gmail.com)



This file is licensed under a

[Creative Commons Attribution 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

Accepted

قبول البحث

2026/8/10

Revised

مراجعة البحث

2026/6/17

Received

استلام البحث

2026/1/27

DOI: <https://doi.org/10.31559/LCJS2026.7.2.3>

Abstract:

Objectives: This study aims to examine the legal framework for compensation for damages suffered by university professors (academic faculty) under administrative laws and judicial systems, conducting a comparative analysis between Oman, Egypt, Morocco, and France. It specifically seeks to highlight the legal discrepancies in addressing academic staff damages across the public (governmental) and private (higher education) sectors, with particular emphasis on the Omani legal system.

Methods: The study adopted a descriptive-analytical methodology combined with a comparative approach. It critically analyzed legislative provisions and judicial precedents from both administrative and labor courts across the selected jurisdictions (Oman, Egypt, Morocco, and France) to evaluate liability rules and compensation standards.

Results: The findings reveal a clear duality in compensation standards between the two sectors. Administrative courts provide comprehensive protection for the moral and academic rights of faculty members, whereas labor courts presiding over private universities remain strictly bound by employment contracts and standard labor legislation, leading to unequal safeguards.

Conclusions: The study recommends unifying legal and judicial standards governing compensation for academic and moral damages suffered by university professors. Furthermore, it stresses the necessity of enacting specialized regulations that transcend traditional labor contracts to effectively safeguard academic freedom across all higher education institutions.

Keywords: Compensation; Administrative Liability; Academic Professor; Academic Freedom; Administrative Law.

المخلص:

الأهداف: هدفت هذه الدراسة إلى بحث أحكام التعويض عن الضرر للأستاذ الجامعي (الأكاديمي) في ظل التشريعات الإدارية والقضاء الإداري، مع إجراء دراسة مقارنة بين سلطنة عُمان ومصر والمغرب وفرنسا. كما تسعى إلى إبراز الفوارق القانونية والتشريعية في معالجة الأضرار الواقعة على أعضاء الهيئة الأكاديمية بين القطاعين العام (الحكومي) والخاص (المؤسسات الأهلية)، وبخاصة في النظام القانوني العُماني.

المنهجية: اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي المتبع بالمنهج المقارن، وذلك من خلال فحص وتحليل النصوص القانونية والأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم الإدارية والعمالية في الدول محل المقارنة (عُمان، مصر، المغرب، فرنسا)، للوقوف على أطر المسؤولية ومعايير التعويض.

النتائج: أظهرت النتائج وجود ازدواجية واضحة في معايير التعويض بين القطاعين؛ حيث يوفر القضاء الإداري حماية أوسع للحقوق المعنوية والأكاديمية للأستاذ الجامعي، بينما يتقيد القضاء العمالي في الجامعات الخاصة بضوابط عقد العمل وقواعد قانون العمل التقليدية، مما يؤدي إلى تفاوت مستوى الحماية القانونية المكفولة للحرية الأكاديمية.

الخلاصة: أوصت الدراسة بضرورة العمل على توحيد المعايير القانونية والقضائية المنظمة لتعويض الأستاذ الجامعي عن الأضرار الأكاديمية والمعنوية، وسن تشريعات تتجاوز الحدود الضيقة لعقود العمل العادية لضمان حماية شمولية للحرية الأكاديمية في كافة مؤسسات التعليم العالي.

الكلمات المفتاحية: التعويض؛ المسؤولية الإدارية؛ الأستاذ الأكاديمي؛ الحرية الأكاديمية؛ القضاء الإداري.

الاستشهاد

Citation

الحجري، زاهر. (2026). المسؤولية المدنية والإدارية عن أضرار الهيئة الأكاديمية: دراسة تحليلية مقارنة في الضوء التشريعي والقضائي (سلطنة عُمان، مصر، المغرب، فرنسا). *المجلة الدولية للدراسات القانونية والفقهية المقارنة*، 7 (2)، 99-106.

Al-Hajri, Z. M. (2026). Civil and Administrative Liability for Academic Staff Damages: A Comparative Analytical Study in Light of Legislation and Jurisprudence (Oman, Egypt, Morocco, France). *International Journal of Legal and Comparative Jurisprudence Studies*, 7(2), 99-106. <https://doi.org/10.31559/LCJS2026.7.2.3> [In Arabic]

المقدمة:

تُعد الحرية الأكاديمية (Academic Freedom) الركيزة الجوهرية والضمانة الأسى التي تهض عليها مؤسسات التعليم العالي في المجتمعات الحديثة؛ فهي تتجاوز في مفهومها الضيق مجرد الحق في التعبير عن الرأي أو النشر العلمي، لتمتد في أبعادها القانونية والسيادية لتشمل نظامًا حاميًا متكاملًا يستهدف صيانة استقلال الأستاذ الجامعي ضد كافة أشكال التغول الإداري أو القرارات التعسفية التي قد تستهدف مساره المهني أو اعتباره العلمي. إن المساس بهذا الاستقلال، سواء عبر عيوب الانحراف بالسلطة في الترقيات، أو النقل الكيدي، أو سلب الصلاحيات البحثية، لا يمثل ضررًا شخصيًا للأكاديمي فحسب، بل هو اعتداء مباشر على "مرفق التعليم العالي" بأسره، وتهديد لحياة العلم ونزاهته. ومن هنا، تبرز أهمية دراسة "المسؤولية" كأداة لضبط التوازن بين السلطة التقديرية للإدارة الجامعية وبين الحقوق المكتسبة للهيئة الأكاديمية، حيث يمثل القضاء الإداري والمدني حائط الصد الأخير لجبر الأضرار النوعية التي تصيب السمعة العلمية، وهو ما يتطلب معالجة قانونية دقيقة تفرق بين مفهوم "التبعية الوظيفية" وبين "الحصانة الفنية" للأكاديمي في ظل التشريعات المعاصرة.

مشكلة الدراسة:

تتلو مشكلة الدراسة في طبيعة العلاقة القانونية التي تربط الأستاذ الجامعي بالمؤسسة التعليمية؛ فهي علاقة تتجاوز مفهوم "التبعية" التقليدي لتصلدم بمبدأ "الحرية الأكاديمية". وتثور الإشكالية القانونية عندما يتعرض الأستاذ لضرر ناتج عن قرار إداري (كالنقل، أو الحرمان من الترقية، أو سحب الصلاحيات العلمية).

وفي سلطنة عُمان بشكل خاص، تزداد المشكلة تعقيدًا بسبب ازدواجية القضائية؛ حيث يخضع أساتذة الجامعات الحكومية لرقابة القضاء الإداري، بينما يخضع زملائهم في الجامعات الخاصة لقانون العمل والقضاء العمالي. هذا التباين يطرح تساؤلًا جوهريًا: هل توفر القواعد العامة للمسؤولية الإدارية والمدنية حماية كافية لجبر الأضرار "الأكاديمية" النوعية (المادية والمعنوية) للأستاذ الجامعي في الدول محل المقارنة؟

أهمية الدراسة:

- تكتسب هذه الدراسة أهميتها من خلال مستويين:
- الأهمية العلمية: رقد المكتبة القانونية العربية والعمانية بدراسة مقارنة تجمع بين المدرسة اللاتينية (فرنسا، مصر، المغرب) والنظام القانوني العماني الحديث، مع تسليط الضوء على المسؤولية الإدارية والمدنية في آن واحد.
- الأهمية العملية: مساعدة القائمين على المؤسسات الجامعية في فهم حدود سلطتهم التقديرية، وتوجيه الأساتذة الجامعيين نحو المسار القضائي الصحيح للمطالبة بالتعويض العادل (البوسعيد، 2021).

أهداف الدراسة:

تسعى الدراسة إلى تحقيق الآتي:

- تحليل أركان المسؤولية الإدارية (خطأ، ضرر، علاقة سببية) في البيئة الأكاديمية.
- تحديد معايير تقدير التعويض عن الأضرار المعنوية (المساس بالسمعة العلمية).
- المقارنة بين حماية الأستاذ في الجامعات الحكومية والخاصة في سلطنة عُمان.
- استنباط أفضل الحلول التشريعية من الأنظمة المقارنة (فرنسا ومصر والمغرب) وتطبيقها على الواقع العماني.

الدراسات السابقة:

- على الرغم من وجود دراسات تناولت المسؤولية الإدارية بشكل عام، إلا أن الدراسات المتخصصة في "تعويض الأستاذ الجامعي" نادرة، ومن أبرزها:
- دراسات مجلس الدولة المصري: التي ركزت على التعويض عن تخطي الترقية (الحلو، 2021).
 - الدراسات الفرنسية: التي ركزت على "الخطأ الشخصي" و"الخطأ المرفقي" في إدارة الجامعات (Auby & Drago, 2022).
 - النقص البحثي: تفتقر المكتبة القانونية لدراسة تدمج بين وضع الأستاذ في قطاعي التعليم العالي (العام والخاص) في سلطنة عُمان، وهو ما تحاول هذه الدراسة تغطيته.

منهج الدراسة:

تعتمد الدراسة على المنهجين التاليين:

- المنهج المقارن: للموازنة بين الحلول القانونية في عُمان، ومصر، والمغرب، وفرنسا.
- المنهج التحليلي: من خلال تحليل النصوص الواردة في قوانين التعليم العالي، وقوانين العمل، وأحكام القضاء الإداري.

خطة الدراسة:

لإحاطة الموضوع بجميع جوانبه، تم تقسيم الدراسة إلى:

المقدمة: وتشمل: مشكلة الدراسة، الأهمية، الأهداف، المنهجية، والدراسات السابقة.

تمهيد: الطبيعة القانونية للوظيفة الجامعية (الحرية الأكاديمية وتكثيف العلاقة).

المبحث الأول: أركان المسؤولية عن الضرر الأكاديمي في القضاء المقارن.

- المطلب الأول: الخطأ الإداري والأكاديمي.
- المطلب الثاني: تصنيف الأضرار الجامعية ونظرية تفويت الفرصة.
- المطلب الثالث: العلاقة السببية وتطبيقاتها في الوسط الجامعي.
- المبحث الثاني: نظام التعويض في سلطنة عُمان (بين القطاعين الحكومي والخاص).
- المطلب الأول: التعويض في الجامعات الحكومية (القانون الإداري).
- المطلب الثاني: قضايا وتطبيقات قضائية من محكمة القضاء الإداري العُمانية.
- المطلب الثالث: التعويض في الجامعات الخاصة (قانون العمل الجديد 2023).
- المبحث الثالث: معايير تقدير التعويض وتطبيقات قضائية مقارنة.
- المطلب الأول: معايير تقدير التعويض (المادي والمعنوي والمهني).
- المطلب الثاني: قضايا وتطبيقات قضائية من القضاء المصري والمغربي والفرنسي.

الخاتمة: خلاصة البحث الشاملة

النتائج: أبرز ما تم استخلاصه من التحليل المقارن.

التوصيات: مقترحات تشريعية وقضائية لتطوير النظام القانوني.

قائمة المراجع.

تمهيد

الطبيعة القانونية للوظيفة الجامعية وتكثيف علاقة الأستاذ بالجامعة تعتبر الوظيفة الجامعية من الوظائف ذات الطبيعة الخاصة والفريدة في النظام القانوني المعاصر؛ فهي لا تندرج ضمن الأطر التقليدية للوظائف العامة التي تسودها علاقة التبعية الرئاسية المطلقة، بل هي مركز قانوني مركب يمزج بين التزامات "المرفق العام التعليمي" وبين صيانة "الحرية الأكاديمية". إن تحديد نظام التعويض عن الأضرار التي تصيب الهيئة الأكاديمية يستلزم بالضرورة فحص هذه الطبيعة وتحديد التكثيف القانوني للعلاقة التي تربط الأستاذ بمؤسسته في الدول محل المقارنة (Auby & Drago, 2022).

أولاً: ماهية الحرية الأكاديمية كحق محمي قانوناً ودستورياً

لا يمكن الحديث عن مسؤولية الجامعة تجاه الأستاذ دون استحضار مفهوم "الحرية الأكاديمية" (Academic Freedom)، وهي ليست مجرد امتياز مهني، بل هي ضمان تشريعي تهدف إلى تمكين الباحث من أداء رسالته العلمية بمعزل عن الضغوط الإدارية (الحلو، 2021).

1. في فرنسا ومصر: استقر القضاء الإداري في البلدين على أن استقلال أساتذة الجامعات هو مبدأ ذو قيمة دستورية. في فرنسا، يستند هذا الاستقلال إلى قانون التعليم الفرنسي (Code de l'éducation) وتحديد المادة (2-1952) التي تنص على أن: "الأساتذة الباحثين والأساتذة والباحثين يتمتعون بكامل الاستقلال وحرية التعبير في ممارسة مهامهم التعليمية والبحثية". (Bailly, 2022) "وفي مصر، يؤكد قانون تنظيم الجامعات رقم 49 لسنة 1972 في مادته (44) على استقلال الجامعات، معتبراً أن عضو هيئة التدريس في مركز تنظيمي يحمي من القرارات التعسفية (الحلو، 2021).
2. في سلطنة عُمان والمغرب: ساير المشرع العماني هذا التوجه من خلال قانون جامعة السلطان قابوس (المرسوم السلطاني رقم 164/2004)، والذي منح الأستاذ استقلالاً فنياً في ممارسة البحث العلمي. أما في المغرب، فقد عزز القانون رقم 01-00 المتعلق بتنظيم التعليم العالي من وضعية الأستاذ الباحث، حيث تنص المادة (3) منه على ضرورة ضمان استقلال الأساتذة الباحثين في إطار ممارسة مهامهم (أمليك، 2020).

ثانياً: التكثيف القانوني للعلاقة (الأساس التشريعي للأركان)

يعد تكثيف العلاقة القانونية هو "المفتاح الإجرائي" لتحديد جهة القضاء المختصة ونوع المسؤولية الناشئة، وهو ما يختلف باختلاف طبيعة المؤسسة:

1. العلاقة التنظيمية (القطاع العام): في الجامعات الحكومية بالدول الأربع، يُكيف الأستاذ على أنه "موظف عام" يشغل مركزاً تنظيمياً في سلطنة عُمان، يخضع الأكاديميون بصفة أصلية للائحة الوظائف الأكاديمية بجامعة السلطان قابوس، وبصفة احتياطية لقانون الخدمة المدنية (المرسوم السلطاني رقم 120/2004) (البوسعيد، 2021). وفي المغرب، يخضعون للنظام الأساسي الخاص بهيئة الأساتذة الباحثين بالتعليم العالي الصادر بموجب المرسوم رقم 2.96.793 (أمليك، 2020).
 - الأثر القانوني: المسؤولية هنا إدارية، وتنعقد أمام محكمة القضاء الإداري في عُمان (بموجب المرسوم السلطاني 99/91) ومحاكم القضاء الإداري في مصر والمغرب وفرنسا.
2. العلاقة التعاقدية (القطاع الخاص): في الجامعات الخاصة، تسود علاقة "التبعية التعاقدية". في سلطنة عُمان، تخضع هذه العلاقة بصفة مباشرة لقانون العمل الجديد (المرسوم السلطاني رقم 53/2023)، وتحديداً نصوص عقد العمل الفردي (الزدجالي، 2022). وفي مصر، تخضع لقانون الجامعات الخاصة والأهلية رقم 12 لسنة 2009 بالتكامل مع قانون العمل (الشريف، 2020).

○ الأثر القانوني: المسؤولية هنا مدنية/عقدية، وتنظر فيها المحاكم العمالية، وهو ما يثير إشكالية قصور التعويض المادي عن جبر الأضرار الأكاديمية المعنوية (الزدجالي، 2022).

ثالثاً: أثر التباين التشريعي على نوع التعويض

أدى اختلاف نصوص القوانين بين القطاعين إلى ازدواجية في معايير جبر الضرر؛ فالقاضي الإداري -مستنداً إلى قوانين الوظيفة العامة- يملك مرونة واسعة في تقدير "التعويض عن الخطأ المرفقي" ليشمل المساس بالحرية الأكاديمية (Bailly, 2022) بينما يتقيد القاضي العمالي بنصوص قانون العمل (مثل المادة 116 من قانون العمل العماني الجديد "انظر الملحق في نهاية البحث" بشأن التعويض عن الفصل التعسفي)، مما قد يؤدي إلى إغفال "الضرر العلمي" المتخصص الذي يصيب الأستاذ الجامعي (البوسعيد، 2021).

يُستخلص مما سبق أن الطبيعة القانونية للوظيفة الجامعية ليست مجرد علاقة تعاقدية لتبادل الجهد بالأجر، بل هي "مركز قانوني محمي" بموجب نصوص دستورية وتشريعية صريحة في (عُمان، مصر، المغرب، فرنسا). وتكمن إشكالية التعويض في أن القوانين المنظمة للتعليم العالي (مثل المرسوم السلطاني 2004/164 في عُمان، وقانون 49 لسنة 1972 في مصر) تمنح الأستاذ حصانة أكاديمية، إلا أن آليات جبر الضرر تختلف جذرياً عند تفعيل قوانين العمل (مثل قانون العمل العماني 2023/53) في القطاع الخاص، مما يخلق ازدواجية في العدالة الناجزة للهيئة الأكاديمية (البوسعيد، 2021؛ Bailly, 2022).

المبحث الأول: أركان المسؤولية عن الضرر الأكاديمي في القضاء المقارن

تقوم مسؤولية الجامعة عن تعويض الأستاذ على ثلاثة أركان تراكمية: الخطأ، والضرر، وعلاقة السببية. وتكتسب هذه الأركان صبغة خاصة في الوسط الجامعي نظراً لاتصالها بمرافق التعليم العالي والبحث العلمي (Auby & Drago, 2022).

المطلب الأول: الخطأ الإداري والأكاديمي (الركن الأول)

يتمثل الخطأ في انحراف الجامعة عن المسلك القانوني الواجب اتباعه. وتتعدد صوره التشريعية والقضائية:

- عيب الانحراف بالسلطة (Détournement de pouvoir): ويتحقق عندما تستخدم الجامعة سلطتها التقديرية لتحقيق غايات غير أكاديمية. في فرنسا، يراقب مجلس الدولة هذا العيب بصرامة استناداً إلى قانون التعليم (Code de l'éducation)، معتبراً أن نقل الأستاذ لأسباب غير مهنية هو خطأ يوجب التعويض (Bailly, 2022) وفي مصر، استقرت المحكمة الإدارية العليا على أن "عضو هيئة التدريس ليس موظفاً يخضع لرؤسائه خضوعاً مطلقاً"، وأن المساس بحريته البحثية هو خطأ جسيم (الحلو، 2021).
- مخالفة القوانين واللوائح المنظمة (الخطأ المرفقي): في سلطنة عُمان، تلتزم الجامعة بلائحة الوظائف الأكاديمية (المرسوم السلطاني 2004/164)، وأي مخالفة لإجراءات الترقية الواردة فيها تُعد خطأ مرفقياً. وفي المغرب، تنص المادة (15) من القانون 01-00 على معايير محددة لتقييم الأساتذة؛ فإذا انحرفت الجامعة عن هذه المعايير، انعقدت مسؤوليتها الإدارية (أمليك، 2020).
- الخطأ الإجرائي في المسائل التأديبية: يعد خرق ضمانات التحقيق المنصوص عليها في المادة (105) وما بعدها من قانون تنظيم الجامعات المصري، أو المواد المتعلقة بالتأديب في قانون الخدمة المدنية العماني (120/2004)، خطأً يوجب التعويض عن الضرر المعنوي الذي يلحق بسمعة الأستاذ (الشريف، 2020).

المطلب الثاني: تصنيف الأضرار الجامعية النوعية (الركن الثاني)

لا يكون الضرر موجباً للتعويض إلا إذا كان محققاً ومباشراً وحالاً. وينقسم في المجال الأكاديمي إلى:

- الضرر المادي: ويشمل الحرمان من الحقوق المالية المقررة، مثل "علاوة التدريس" أو "بدل السكن" المنصوص عليه في اللوائح العمالية، أو "بدلات البحث" في القانون المغربي (البوسعيد، 2021).
- الضرر المعنوي (الاعتبار العلمي): وهو الأذى الذي يصيب مكانة الأستاذ في المجتمع العلمي. وتتوسع المحاكم الإدارية في فرنسا ومصر في تقدير هذا الضرر، معتبرة أن كرامة الأستاذ جزء من كيانه المهني (Auby & Drago, 2022).
- نظرية "تفويت الفرصة" (Perte d'une chance): "تعد من أدق صور الضرر؛ حيث يتم تعويض الأستاذ عن ضياع فرصة "محتملة" للترقية. في القضاء المصري، يُعوض الأستاذ عن فوات فرصة نيل لقب "أستاذ دكتور" في موعده، استناداً إلى القواعد العامة في القانون المدني المصري (المادة 163) والقياس عليها في القضاء الإداري (الحلو، 2021).

المطلب الثالث: العلاقة السببية (الركن الثالث)

يجب أن يكون خطأ الجامعة هو السبب المباشر والمنتج للضرر. وتواجه هذه العلاقة تحديات في الوسط الجامعي:

- تداخل الأخطاء: إذا كان تأخر ترقية الأستاذ ناتجاً عن نقص في أبحاثه (خطأ الأستاذ) وتعتت الإدارة (خطأ المرفق)، فإن القضاء يوزع المسؤولية أو ينفيها عن الإدارة إذا كان خطأ الأستاذ هو المستغرق (Auby & Drago, 2022).

- عبء الإثبات في القضاء العُماني: بموجب قانون الإجراءات المدنية والتجارية العُماني، يقع عبء الإثبات على المدعي (الأستاذ)، إلا أن القضاء الإداري العُماني يتبنى "الدور الإيجابي للقاضي" لمساعدة الأستاذ في الحصول على الوثائق من أرشيف الجامعة (البوسعيد، 2021).
- الإخفاء من المسؤولية: تُعفى الجامعة من التعويض إذا أثبتت أن الضرر ناتج عن قوة قاهرة أو خطأ الغير، وهو أمر نادر الحدوث في المنازعات المتعلقة بالترقيات والتعيينات الأكاديمية (الشريف، 2020).

خلاصة المبحث الأول:

يُستنتج مما سبق أن أركان المسؤولية في المجال الأكاديمي تنسم بالخصوصية؛ فالخطأ الإداري يتجاوز مفهوم الإهمال العادي ليمس "الحرية الأكاديمية" المحصنة بموجب المادة (2-1952) من قانون التعليم الفرنسي والمادة (44) من قانون تنظيم الجامعات المصري. كما أن الضرر الأكاديمي ليس مادياً فحسب، بل هو ضرر معنوي يمس السمعة العلمية، وضرر احتمالي يتم جبره عبر "نظرية تفويت الفرصة" التي استقرت في القضاء الإداري المقارن كوسيلة لجبر أضرار تأخر الترقيات (الحلو، 2021: 2022; Bailly).

المبحث الثاني: نظام التعويض في سلطنة عُمان (بين القطاعين الحكومي والخاص)

يعد النظام القانوني العُماني نموذجاً للاندماج القضائي والتشريعية في التعامل مع الهيئة الأكاديمية، حيث يتوزع الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العمالي تبعاً لطبيعة المؤسسة التعليمية.

المطلب الأول: التعويض في الجامعات الحكومية (المرفق العام)

- تخضع المؤسسات الحكومية (كجامعة السلطان قابوس) لنظام قانوني يستند إلى فكرة "المرفق العام".
- الأساس التشريعي: يستمد الأستاذ مركزه من قانون جامعة السلطان قابوس (المرسوم السلطاني رقم 164/2004) ولائحته التنفيذية. وبموجب المادة (1) من قانون محكمة القضاء الإداري (المرسوم السلطاني رقم 99/91)، يختص القضاء الإداري بنظر دعاوى التعويض الناشئة عن القرارات الإدارية (البوسعيد، 2021).
- طبيعة المسؤولية: تقوم على "الخطأ المرفقي". فإذا خالفت الجامعة إجراءات الترقية المنصوص عليها في اللائحة الأكاديمية، فإنها تلتزم بجبر الضرر المادي والمعنوي. ويتميز القضاء الإداري هنا بقدرته على الحكم بـ "التعويض الكامل" الذي يشمل إعادة الحالة إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار المعيب (البوسعيد، 2021).

المطلب الثاني: تطبيقات وقضايا محكمة القضاء الإداري العُماني (مطلب مستقل)

- أرست محكمة القضاء الإداري مبادئ جوهرية في حماية الأكاديميين، ومن أبرزها:
- قضية إلغاء قرار إنهاء الخدمة: في حكم شهر، ألغت المحكمة قراراً بإنهاء خدمة أستاذ جامعي بدعوى "عدم الكفاءة"، بعدما ثبت لها أن معايير التقييم لم تكن موضوعية وخالفت نصوص اللائحة الأكاديمية. وقضت المحكمة بتعويضه عن الأضرار المعنوية التي لحقت بسمعته العلمية وسط طلابه وزملائه، استناداً إلى مبدأ أن "الوظيفة الجامعية رسالة مقدسة لا يجوز تسييس تقييمها" (البوسعيد، 2021).
- قضية الحقوق المالية المكتسبة: حكمت المحكمة بتعويض أساتذة عن حرمانهم من "بدل السكن" و"علاوة التدريس"، معتبرة أن هذه الحقوق تستمد أصلها من نصوص اللائحة الأكاديمية ولا تملك الإدارة سلطة تقديرية في حجبتها متى استوفى الأستاذ شروطها.

المطلب الثالث: التعويض في الجامعات والكليات الخاصة (قانون العمل الجديد)

- يخضع الأستاذ في القطاع الخاص لنظام قانوني مختلف تماماً، وهو ما يثير إشكاليات في جبر الضرر.
- النظام التشريعي الجديد: يحكم هذه العلاقة قانون العمل الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (53/2023) وتنص المادة (116) من هذا القانون على أنه في حال ثبت فصل العامل (الأستاذ) فصلاً تعسفياً، يجوز للمحكمة الحكم بتعويض لا يقل عن أجر (3) أشهر ولا يزيد عن أجر (12) شهراً (الزدجالي، 2022).
- إشكالية سقف التعويض: يرى الباحث أن تقييد تعويض الأستاذ الجامعي بحد أقصى (أجر 12 شهراً) بموجب قانون العمل الجديد لا يجبر "الضرر الأكاديمي المعنوي"؛ فالأستاذ الذي يُفصل تعسفياً لا يخسر أجره فحسب، بل يخسر "مكانته العلمية" وتواصله مع مجتمعه البحثي، وهي أضرار لا تغطيها المادة (116) بشكل كافٍ (الزدجالي، 2022؛ البوسعيد، 2021).
- جهة التقاضي: ينقذ الاختصاص لـ المحاكم العمالية (الدائرة المدنية)، والتي تفتقر أحياناً للنظرة الفنية التي يمتلكها القضاء الإداري تجاه مفهوم "الحرية الأكاديمية" (البوسعيد، 2021).

خلاصة المبحث الثاني:

أظهر التحليل وجود "تجزئة قانونية" في عُمان؛ فبينما يتمتع أستاذ الجامعة الحكومية بضمانات القانون الإداري والتعويض غير المحدود بسقف، يظل أستاذ الجامعة الخاصة خاضعاً لسقف التعويض المنصوص عليه في المادة (116) من قانون العمل الجديد (53/2023)، مما يبرز الحاجة لمساواة المراكز القانونية حمايةً للمرفق التعليمي ككل (الزدجالي، 2022؛ البوسعيد، 2021).

المبحث الثالث: معايير تقدير التعويض وتطبيقات قضائية مقارنة

إن عملية تقدير التعويض في المنازعات الأكاديمية لا تخضع لمعادلات حسابية جامدة، بل هي عملية تقديرية تخضع لسلطة القاضي في ضوء النصوص التشريعية والظروف المحيطة بكل حالة، مع مراعاة الطبيعة الخاصة لمهنة التدريس الجامعي. (Auby & Drago, 2022).

المطلب الأول: معايير تقدير التعويض (عناصر الجبر)

يعتمد القضاء في الدول محل المقارنة على معايير محددة لضمان أن يكون التعويض "جابرًا" للضرر:

1. معيار جساسة الخطأ وسوء النية: يرتفع مبلغ التعويض كلما ثبت للقاضي أن الإدارة الجامعية تعمدت الإضرار بالأستاذ (كالكيدي في النقل). في القانون المدني المصري والمغربي، يعتبر "سوء النية" ظرفًا مشددًا في تقدير المسؤولية (الحلو، 2021).
2. معيار الرتبة الأكاديمية: يراعي القاضي الدرجة العلمية (أستاذ، أستاذ مشارك، أستاذ مساعد)؛ فالمساحس بسمعة "بروفيسور" له إنتاج علمي دولي يوجب تعويضًا معنويًا أعلى نظرًا لاتساع نطاق الضرر الأدبي (الشريف، 2020).
3. معيار الامتداد الزمني: يُقاس التعويض بالمدة التي ظل فيها الأستاذ محرومًا من حقوقه (كفترة الوقف عن العمل)، حيث يُحتسب ما فاتته من كسب مادي وما عاناه من إحباط معنوي طوال تلك الفترة (Bailly, 2022).

المطلب الثاني: تطبيقات وقضايا من القضاء المقارن (مطلب مستقل)

نستعرض هنا قضايا مفصلية تعكس كيفية حماية الأكاديميين في الأنظمة الثلاثة:

1. القضاء المصري (تخطي الترقية):
 - الواقعة: أقام أستاذ بجامعة القاهرة دعوى تعويض لتخطيه في الترقية لدرجة "أستاذ".
 - الأساس القانوني: استندت المحكمة إلى قانون تنظيم الجامعات رقم 49 لسنة 1972.
 - الحكم: أكدت المحكمة الإدارية العليا أن الحق في الترقية العلمية هو "حق أدبي" يرتبط بالكيان العلمي للأستاذ، وقضت بتعويض مادي وأدبي عن "تفويت الفرصة"، معتبرة أن ضياع سنوات من اللقب العلمي يمثل خسارة اعتبارية لا تُجبر إلا بالمال (الحلو، 2021).
2. القضاء المغربي (الخطأ الإجرائي في التأديب):
 - الواقعة: طعن أستاذ باحث في قرار عزله بسبب عيوب في مسطرة المجلس التأديبي.
 - الأساس القانوني: استندت المحكمة إلى القانون رقم 00-01 المتعلق بتنظيم التعليم العالي.
 - الحكم: قضى القضاء الإداري المغربي بأن "الضمانات التأديبية" للأستاذ هي من النظام العام، وأي إخلال بها يمثل خطأً مرفقًا يوجب التعويض عن الفترة التي قضاها خارج العمل، صيانةً لكرامة الأستاذ والمرفق التعليمي (أمليك، 2020).
3. القضاء الفرنسي (المضايقات المهنية):
 - الواقعة: شكوى أستاذ بجامعة "سوربون" من تهيمشه ومنعه من الإشراف على الأبحاث دون سبب علمي.
 - الأساس القانوني: استندت مجلس الدولة إلى قانون التعليم الفرنسي (Code de l'éducation) المادة (L952-2).
 - الحكم: استحدث مجلس الدولة مفهوم "المضايقات المهنية الأكاديمية (Harcèlement moral)"، وقضى بتعويض الأستاذ عن الأذى المهني والمساحس بحريته الأكاديمية، معتبرًا التهيمش العلمي خطأً جسيمًا (Bailly, 2022).

خلاصة المبحث الثالث:

يتضح أن القضاء المقارن قد نجح في تطويع القواعد العامة للمسؤولية لتناسب خصوصية العمل الجامعي، حيث انتقل من مجرد التعويض عن "الأجر الضائع" إلى التعويض عن "السمعة العلمية" و"الفرصة الضائعة"، وهو ما يمثل ذروة الحماية القانونية للهيئة الأكاديمية (الحلو، 2021؛ Bailly, 2022).

الخاتمة:

إن المسؤولية عن أضرار الهيئة الأكاديمية تمثل حجر الزاوية في استقلال الجامعات. لقد كشفت هذه الدراسة المقارنة أن الحماية القانونية للأستاذ الجامعي في (عُمان، مصر، المغرب، فرنسا) تتطور من مجرد حماية وظيفية إلى حماية "دستورية" و"حقوقية" تمس جوهر الحرية الأكاديمية. إلا أن الإزدواجية القضائية في عُمان تظل التحدي الأكبر أمام تحقيق عدالة ناجزة ومتساوية لجميع الأكاديميين.

أولاً: نتائج الدراسة

- قصور قانون العمل العماني: ثبت أن المادة (116) من قانون العمل الجديد (2023/53) تضع سقفًا ماديًا للتعويض لا يستوعب الأضرار المعنوية والأكاديمية النوعية للأستاذ الجامعي (الزدجالي، 2022).
- مركزية "تفويت الفرصة": أثبت القضاء المصري والفرنسي فاعلية هذه النظرية في جبر أضرار تأخر الترقيات العلمية، وهو ما يفتقر إليه القضاء العماني حاليًا (الحلو، 2021؛ Bailly, 2022).

- تطور مفهوم الخطأ المرفقي: أصبح التهميش العلمي وسحب الصلاحيات البحثية في فرنسا والمغرب صوراً من صور الخطأ الموجب للتعويض، حتى لو لم يصاحبه نقص في الأجر (أمليك، 2020).

ثانياً: التوصيات

- توحيد الاختصاص القضائي: نوصي المشرع العُماني بإسناد منازعات الأكاديميين في الجامعات الخاصة إلى محكمة القضاء الإداري، لضمان تطبيق معايير "الحرية الأكاديمية" بدلاً من معايير "عقد العمل" المجردة.
- استثناء الأكاديميين من سقف التعويض: تعديل نص المادة (116) من قانون العمل العُماني لاستثناء الوظائف الأكاديمية من الحد الأقصى للتعويض (12 شهراً) في حالات الفصل التعسفي، وترك التقدير للقاضي بناءً على الضرر العلمي والمعنوي.
- تأصيل نظرية تفويت الفرصة: دعوة القضاء العُماني لتبني هذه النظرية بشكل صريح في أحكامه المتعلقة بتأخر الترقيات الأكاديمية، تماشيًا مع القضاء الإداري المصري والفرنسي.

المراجع:

أولاً: المراجع العربية

- أمليك، محمد. (2020). *المسؤولية الإدارية في النظام القانوني المغربي*. الرباط: منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية.
- البوسعيد، ناصر. (2021). *الوجيز في قضاء التعويض أمام محكمة القضاء الإداري العمانية*. مسقط: دار الجيل.
- الحو، ماجد راغب. (2021). *القضاء الإداري: دعوى التعويض والمسؤولية الإدارية*. الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية.
- الزدجالي، أحمد. (2022). *شرح قانون العمل العُماني وتطبيقاته على المؤسسات التعليمية*. مسقط: مكتبة الضامري.
- الشريف، عبد المنعم. (2020). *التعويض عن الضرر المعنوي في القضاء الإداري العربي*. القاهرة: دار النهضة العربية.

ثانياً: المراجع والوثائق القانونية

1. سلطنة عُمان:

- سلطنة عُمان. (2023). *قانون العمل الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 2023/53*. الجريدة الرسمية.
- سلطنة عُمان. (2004). *قانون جامعة السلطان قابوس الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 2004/164*. الجريدة الرسمية.
- سلطنة عُمان. (1999). *قانون محكمة القضاء الإداري الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 99/91*. الجريدة الرسمية.

2. جمهورية مصر العربية:

- جمهورية مصر العربية. (1972). *قانون تنظيم الجامعات رقم 49 لسنة 1972 وتعديلاته*. الجريدة الرسمية.
- جمهورية مصر العربية. (2009). *قانون الجامعات الخاصة والأهلية رقم 12 لسنة 2009*. الجريدة الرسمية.
- جمهورية مصر العربية. (1948). *القانون المدني المصري رقم 131 لسنة 1948* (فيما يتعلق بالقواعد العامة للمسؤولية).

3. المملكة المغربية:

- المملكة المغربية. (2000). *القانون رقم 01.00 المتعلق بتنظيم التعليم العالي*. الجريدة الرسمية.
- المملكة المغربية. (1997). *المرسوم رقم 2.96.793 بشأن النظام الأساسي الخاص بهيئة الأساتذة الباحثين بالتعليم العالي*.
- المملكة المغربية. (1990). *القانون رقم 41.90 المحدث بموجبه محاكم إدارية*. الجريدة الرسمية.

4. الجمهورية الفرنسية: (République Française)

- Legifrance. (Article L952-2 relating to the independence of academic staff) France. (2024). *Code de l'éducation*.
- France. (1984). *Loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État*.
- France. (2016). *Code des relations entre le public et l'administration*.

ثالثاً: المراجع الأجنبية (French)

- Auby, J. B., & Drago, R. (2022). *Traité de droit administratif* (15th ed.). Paris: LGDJ.
- Bailly, P. (2022). *Le droit de la fonction publique universitaire*. Paris: Presses Universitaires de France (PUF).

ملحق الدراسة: نصوص قانونية مختارة

يتضمن هذا الملحق أهم المواد القانونية التي نظمت حقوق الهيئة الأكاديمية وأسس مسؤولية الإدارة عن التعويض في دول الدراسة المقارنة:

أولاً: نصوص من قوانين سلطنة عُمان

1. قانون العمل (المرسوم السلطاني رقم 2023/53):

- المادة: (116) إذا تبين للمحكمة أن فصل العامل كان تعسفياً أو مخالفاً للقانون، فإنه يجب عليها الحكم بإلزام صاحب العمل بإعادة العامل إلى عمله، أو إلزامه بأن يؤدي إليه تعويضاً لا يقل عن أجر (3) ثلاثة أشهر، ولا يزيد على أجر (12) اثني عشر شهراً، يُحسب على أساس آخر أجر شامل كان يتقاضاه..."

2. قانون جامعة السلطان قابوس (المرسوم السلطاني رقم 2004/164):

- المادة: (15) يتمتع أعضاء هيئة التدريس بالجامعة بالحرية الأكاديمية في البحث والنشر العلمي في حدود القوانين والأنظمة المعمول بها، بما يكفل استقلال البحث العلمي وتطوير المعرفة".
- ثانياً: نصوص من قوانين جمهورية مصر العربية
- 1. قانون تنظيم الجامعات (رقم 49 لسنة 1972):

- المادة: (44) تعتبر الجامعات هيئات عامة ذات طابع علمي وثقافي، وتتمتع بالشخصية الاعتبارية، ولها أن تدير أموالها بنفسها..." (وهي المادة التي استنبط منها القضاء مبدأ الاستقلال الأكاديمي).
- المادة: (105) يكلف رئيس الجامعة أحد أعضاء هيئة التدريس في حقوق الجامعة أو أحد أعضاء مجلس الدولة بمباشرة التحقيق فيما ينسب إلى عضو هيئة التدريس..." (تحدد ضمانات التأديب).

ثالثاً: نصوص من قوانين المملكة المغربية

1. القانون رقم 01.00 المتعلق بتنظيم التعليم العالي:

- المادة: (3) يتمتع الأساتذة الباحثون بالاستقلال في ممارسة مهامهم التعليمية والبحث العلمي، ضمن احترام مبادئ المرفق العام والضوابط العلمية والأخلاقية".
- المادة: (15) تخضع ترقية الأساتذة الباحثين لمعايير الكفاءة العلمية والمهنية، وتتم بناءً على تقييم لجان علمية متخصصة".

رابعاً: نصوص من القوانين والمدونات الفرنسية

1. مدونة التعليم: (Code de l'éducation)

- Article L952-2: "Les enseignants-chercheurs, les enseignants et les chercheurs jouissent d'une pleine indépendance et d'une entière liberté d'expression dans l'exercice de leurs fonctions d'enseignement et de leurs activités de recherche..." (الترجمة: يتمتع الأساتذة الباحثون والأساتذة والباحثون بالاستقلال التام والحرية الكاملة في التعبير أثناء ممارسة مهامهم التعليمية وأنشطتهم البحثية).

2. مدونة العلاقات بين الجمهور والإدارة: (CRPA)

- الركن العام للمسؤولية: تنص على مسؤولية الإدارة عن تعويض الأضرار الناتجة عن القرارات الإدارية غير المشروعة أو الأخطاء المرفقية (Faute de service).

Administrative Settlement of Tax Disputes in UAE Legislation: An Analytical Study

Ibrahim Kamel Al Shawabkeh¹, Mohammed Ahmed
Alshaqfa^{2*}

¹ Public Law Professor, United Arab Emirates University, United Arab
Emirates.

² Legal Consultant at Aldar Properties, United Arab Emirates.

* Corresponding Author: Mohammed Alshaqfa (201516618@uaeu.ac.ae)

تسوية المنازعات الضريبية إداريًا في التشريع الإماراتي: دراسة تحليلية

إبراهيم كامل الشوابكة¹، محمد أحمد الشقفة^{2*}

¹ أستاذ القانون العام- جامعة الإمارات العربية المتحدة- الإمارات العربية
المتحدة.

² مستشار قانوني لدى شركة الدار العقارية- الإمارات العربية المتحدة.

* الباحث المراسل: محمد الشقفة (201516618@uaeu.ac.ae)



This file is licensed under a
[Creative Commons Attribution 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

Accepted

قبول البحث

2026/8/12

Revised

مراجعة البحث

2026/6/30

Received

استلام البحث

2026/6/2

DOI: <https://doi.org/10.31559/LCJS2026.7.2.4>

Abstract:

Objectives: This study aims to examine the administrative mechanisms for the settlement of tax disputes provided under UAE Federal Decree-Law No. (28) of 2022 on Tax Procedures, which entered into force on 1 March 2023. As a newly enacted legislative framework, the law introduces innovative administrative avenues for the resolution of tax disputes.

Methods: The study adopts an analytical approach by examining the relevant provisions of UAE tax legislation to explore how the law addresses the challenge of balancing the fairness of tax assessment with the State's interest in the prompt collection of public revenues through the regulation of administrative dispute resolution procedures in a manner that enhances mutual trust between taxpayers and the tax administration. The study further evaluates the adequacy and effectiveness of the prescribed administrative procedures in achieving this balance.

Results: The study concludes that the UAE legislator has adopted a distinctive approach by establishing a three-tier administrative dispute resolution framework. The process begins with two cost-free internal grievance procedures and culminates in an objection before specialized Tax Dispute Resolution Committees, the admissibility of which is conditional upon the full payment of the assessed tax.

Conclusions: The study finds that, notwithstanding its strengths and limitations, the approach adopted by the UAE legislator requires further refinement through implementing regulatory decisions that comprehensively specify the procedural rules left unresolved by the law. It also recommends consolidating the fragmented provisions currently dispersed across various ministerial decisions into a single, comprehensive Executive Regulation.

Keywords: Tax Procedures; Administrative Settlement of Tax Disputes; Tax Dispute Resolution Committees; Federal Tax Authority.

المخلص:

الأهداف: هدفت هذه الدراسة إلى دراسة الطرق الإدارية للفصل في المنازعات الضريبية التي اشتمل عليها القانون الاتحادي رقم 28 لسنة 2022 بشأن الإجراءات الضريبية، الذي بدأ العمل به في الأول من مارس عام 2023، باعتباره قانوناً جديداً يتضمن سبلاً مستحدثة للفصل الإداري في المنازعات الضريبية.

المنهجية: اعتمدت الدراسة على المنهج التحليلي، وتنطلق من خلال تسليط الضوء على نصوص القانون الإماراتي لتسليط الضوء على كيفية تناوله لإشكالية الموازنة بين عدالة التقييم الضريبي وسرعة تحصيل أجهزة الدولة للأموال العامة من خلال تنظيم إجراءات المنازعات الإدارية على نحو يعزز الثقة بين المكلف والإدارة، ثم تقيم هذه الدراسة مدى ملائمة ومناسبة الإجراءات المقررة لهذه الطرق الإدارية في تحقيق هذا التوازن.

النتائج: أظهرت النتائج أن القانون الإماراتي انتهج نهجاً متفرداً إذ وضع ثلاثة طرق إدارية تبدأ مجاناً من خلال تظلمين داخليين، ثم تنتهي باعتراض أمام لجان متخصصة لا بد لقيده من سداد الضريبة كاملةً.

الخلاصة: تخلص الدراسة إلى أن المسلك الذي تبناه القانون الإماراتي -بما له وما عليه- يحتاج ضبطاً وتنظيماً خاصاً بموجب قرارات تنظيمية تفصل الأحكام الإجرائية التي تركها القانون معلقةً غير محسومة في نصوصه، فضلاً عن جمع شتات كل نصوص القرارات الوزارية المتناثرة لكي يشتملها جميعها عقد هذه اللائحة التنفيذية.

الكلمات المفتاحية: إجراءات ضريبية: تسوية المنازعات الضريبية إداريًا؛ لجان فض المنازعات الضريبية؛ الهيئة الاتحادية للضرائب.

الاستشهاد

Citation

الشوابكة، إبراهيم، الشقفة، محمد، (2026). تسوية المنازعات الضريبية إداريًا في التشريع الإماراتي: دراسة تحليلية. *المجلة الدولية للدراسات القانونية والفقهية المقارنة*, 7 (2), 107-128.

Al Shawabkeh, I. K., & Alshaqfa, M. A. (2026). Administrative Settlement of Tax Disputes in UAE Legislation: An Analytical Study. *International Journal of Legal and Comparative Jurisprudence Studies*, 7(2), 107-128. <https://doi.org/10.31559/LCJS2026.7.2.4> [In Arabic]

المقدمة:

نظرة عامة:

مر التشريع الضريبي الإماراتي بمرحلتين تاريخيتين اثنتين، الأولى هي السابقة على عام 2016م، وهي مرحلة اتسمت بقلة التشريعات الضريبية وضيق نطاق تطبيقها واقتصارها على بعض الأنشطة التجارية الدولية، والمرحلة الثانية هي التي تتلو عام 2016م، وهي المرحلة ذات الأهمية، إذ فيها تم اتخاذ الخطوات الكبرى في مجال التشريع الضريبي، حيث سلكت فيها السلطة التشريعية مسلكًا واضحًا بخطوات تدريجية ثابتة تنم عن تخطيط منهجي مدروس. ويمكن تقسيم التشريعات الصادرة في المرحلة التاريخية الثانية إلى تشريعات إجرائية وتشريعات موضوعية. فالتشريعات الإجرائية هي التي استهل بها التشريع الضريبي ووضع من خلالها الأساس وأرسى القواعد. وقد بدأت فعليًا بإنشاء الهيئة الاتحادية للضرائب عام 2016م بموجب القانون الاتحادي رقم 11 لسنة 2016م، تلا ذلك صدور قانون الإجراءات الضريبية السابق بتاريخ 2017/6/11 بغرض تنظيم تحصيل الضريبة والمنازعة بشأنها، ثم ما لبث هذا القانون طويلًا حتى عُُدل بموجب المرسوم بقانون اتحادي رقم 28 لسنة 2021 إلى أن ألغي برمته بموجب قانون الإجراءات الضريبية الجديد محل هذا البحث. أما التشريعات الموضوعية، فأولها المرسوم بقانون اتحادي رقم 7 لسنة 2017م بشأن الضريبة الانتقائية الذي اقترن به القانون الاتحادي رقم 8 لسنة 2017م بشأن ضريبة القيمة المضافة. ثم سكنت حركة التشريع الضريبي الموضوعي حتى صدر المرسوم بقانون اتحادي رقم 47 لسنة 2022م بشأن ضريبة الشركات والأعمال، الذي وضع موضع التطبيق انطلاقًا من منتصف عام 2023م.

وإن ما يهم هذا البحث من هذه التشريعات هو قانون الإجراءات الضريبية الصادر بالمرسوم بقانون اتحادي رقم 28 لسنة 2022م، والذي بدأ تطبيقه من الأول من مارس عام 2023م. فقد صدر هذا القانون مصاحبًا لحركة تجديد وتعديل تشريعية واسعة وجريئة شملت العديد من القوانين الأساسية في الدولة، وتزامنت مع الخطوة الأكبر التي أخذتها الدولة في مجال الضرائب، وهي تبني ضريبة الشركات والأعمال. ومما امتاز به قانون الإجراءات الضريبية الاتحادي الجديد أنه اشتمل على الإجراءات العامة التي تطبق على كل أنواع الضرائب في الدولة انطلاقًا من ضريبة القيمة المضافة مرورًا بالضرائب الانتقائية وانتهاءً بضريبة الشركات والأعمال التي بدأ تطبيقها فعليًا في 2023/6/1 دون تفرقة في الأحكام الإجرائية بين ضريبة وأخرى. كما احتوى القانون كل الإجراءات الخاصة بالضرائب استهلالًا بتقديم الإقرار الضريبي إلى طريقة تحصيل الضرائب وانتهاءً بسبل المنازعة في الضرائب والآليات التي يتم من خلالها الفصل في المنازعات الضريبية وتسويتها.

هذا وقد جاء قانون الإجراءات الضريبية الجديد بسمية بارزة تتمثل في توسيع نطاق الفصل الإداري في المنازعات الضريبية، مما يستنبط منه أن واضع القانون قدّر مزايا الطرق الإدارية للفصل في المنازعات الضريبية، من حيث ما تمتاز به من سرعة تضمن للإدارة الضريبية استيفائها للمال العام في أقل وقت ممكن، ومن حيث التخصصية أيضًا، بحيث يعرض النزاع وببت فيه من ذوي التخصص الفني والدراسة العلمية في المجال الضريبي، بما يكفل حماية حقوق المتنازعين والإدارة على حد سواء، ويعزز من الثقة بين الطرفين، فضلًا عن التخفيف عن القضاء والنأي بعدد كبير من هذه المنازعات ذات الطبيعة التخصصية المعقدة عن أروقة المحاكم.

كما اشتمل هذا القانون على طرق جديدة لتسوية المنازعات الضريبية ضمن الهيئة الاتحادية للضرائب، تجلّي النزعة الواضحة للمقنن الإماراتي إلى التسوية الودية، واحتواء المنازعات، ووضع الضمانات التي تحد من تفاقم أي نزاع ضريبي. وكذلك جاء القانون بمدد قانونية أطول قليلًا من المدد التي كان سلفه قد حددها، وذلك على النهج الذي ورد في التعديل الذي تضمنه المرسوم بقانون رقم 28 لسنة 2021، بما يشي بأن التجربة العملية للنصوص القانونية السابقة أثمرت عن نتائج وتوصيات واقعية، ترجمت إلى نصوصي ضُهِنت في القانون الجديد.

وعليه، يأتي هذا البحث كي يعالج بالبحث والتحليل والمناقشة الطرق الإدارية للفصل في المنازعات الضريبية التي اشتمل عليها القانون الاتحادي رقم 28 لسنة 2022م بشأن الإجراءات الضريبية، باعتباره قانونًا جديدًا يتضمن سبلًا مستحدثة للفصل الإداري في المنازعات الضريبية، وسبلًا أخرى مستلهمة من بعض القوانين العربية الشقيقة، وباعتباره قانونًا ثَبَّتَ وأقر التعديلات التي أدخلها المرسوم بقانون 28 لسنة 2021م.

أهمية الدراسة:

حيث صدر قانون الإجراءات الضريبية رقم 28 لسنة 2022م حديثًا، فإن أهمية هذه الدراسة تتجلى في تناول موضوع الفصل الإداري في المنازعات الضريبية على ضوء هذا القانون الحديث، وتمتاز في كونها من الأوائل في بيان معالم طريق المنازعات الضريبية في دولة الإمارات العربية المتحدة وتمهيدته للدارسين والباحثين بشكل شبه تفصيلي ناقدٍ محلّ، بهدف تقييم موقف القانون الإماراتي مع تجربته الضريبية الحديثة نسبيًا، مع المقارنة الطفيفة - حيثما ناسب - مع قانون الإجراءات الضريبية السابق والقوانين السارية في دول أخرى من ذوات التجارب الضريبية، فضلًا عن تقديم التوصيات فيما يرى الباحث أنه قد يسهل من عملية تسوية المنازعات الضريبية ويقللها في دولة الإمارات العربية المتحدة.

إشكالية الدراسة:

وعليه، تركز هذه الدراسة على دراسة وتقييم مدى نجاح القانون الإماراتي في تحقيق التوازن في التقييم الضريبي بين عدالة التقييم ودقته، وبين سرعة وفاعلية أجهزة الدولة في تأميتها وتحصيلها للأموال العامة من خلال تنظيم فصل المنازعات الإدارية بشكل يعزز الثقة المتبادلة بين المكلف بالضريبة والإدارة، ومدى ملائمة ومناسبة الإجراءات التفصيلية المرسومة أمام هذه الجهات الإدارية في تحقيق هذا التوازن وتعزيز الثقة.

منهجية الدراسة:

تمت معالجة هذه الدراسة باستخدام المنهج التحليلي، بحيث يفسر الباحث النصوص القانونية الواردة في قانون الإجراءات الضريبية الجديد ويطرحها على بساط التمييز مستخلصًا الإجراءات القانونية بشروطها التفصيلية، ويتطرق -حيثما ناسب- إلى وزن وتقدير مزايا وعيوب النصوص القانونية والإجراءات المسنونة، مع اقتراح ما يراه الباحث مناسبًا من تحسين إجرائي أو تعديل توضيحي للنص القانوني، لكيلا يخرج البحث متسمًا بالجمود الوصفي التقليدي، ويتجاوز ذلك إلى تقديم بعض المقترحات ذات الأثر العملي.

خطة الدراسة:

تنقسم الدراسة إلى المباحث الرئيسة التالية:

المبحث الأول: تسوية المنازعات الضريبية أمام الهيئة الاتحادية للضرائب

- المطلب الأول: طلب مراجعة التقييم الضريبي.
- المطلب الثاني: شروط طلب المراجعة.
- المطلب الثالث: النظر في طلب المراجعة.

المبحث الثاني: طلب إعادة النظر

- المطلب الأول: الفكرة العامة لطلب إعادة النظر وخصائصه.
- المطلب الثاني: شروط طلب إعادة النظر.
- المطلب الثالث: البت في طلب إعادة النظر.

المبحث الثالث: الاعتراض أمام لجان فض المنازعات الضريبية

- المطلب الأول: ماهية لجان فض المنازعات الضريبية.
- المطلب الثاني: النظر في الاعتراضات المقدمة للجان فض المنازعات الضريبية والبت فيها.
- المطلب الثالث: البت في طلب إعادة النظر.

المبحث الأول: تسوية المنازعات الضريبية أمام الهيئة الاتحادية للضرائب

إن قرار تقييم الضريبة هو قرار ذو أهمية اقتصادية وأثر مالي معتبر بالنسبة لكل خاضع للضريبة، لذلك، كان لا بد أن يُتاح للمكلف أن يعترض على هذا التقييم وأن ينازع فيه، وعلى هذا جرت سنة القوانين في شتى الدول.

وقد جاءت المادة (32) من قانون الإجراءات الضريبية الاتحادي الجديد بقولها: ((لا يقبل الاعتراض المقدم للجنة في أي من الحالات الآتية: أ- إذا لم يتم تقديم طلب إعادة نظر للهيئة ابتداءً))، وعن هذا يتبين أن القانون الإماراتي جعل التظلم أمام الهيئة الاتحادية للضرائب وجوبيًا، إذ الهيئة هي الجهة الإدارية التي تقدر مبلغ الضريبة وتصدر القرارات الإدارية اللازمة لجبايتها وتحصيلها، ومن ثم كان الرجوع إليها مباشرةً للمنازعة في الضرائب أشبه بالتظلم المعروف في القانون الإداري (الدوسري، 2020، ص. 67).

وقد عرف قانون الإجراءات الضريبية الجديد تظلمين، أحدهما جوازي والآخر وجوبي، الأول جوازي محدود، سماه "طلب مراجعة التقييم الضريبي والغرامات الإدارية المرتبطة به"، والطريق الثاني هو طريق "طلب إعادة النظر"، وهو طريق وجوبي واسع، فإذا شاء المكلف أن يسير في التظلمين، فله ذلك، وإن شاء أن يختصر طريق المنازعة، فما عليه من حرج في تقديم طلب إعادة النظر فقط، ولا يمكنه أن يتابع المنازعة أمام أي جهة أخرى ما لم يقدم طلب إعادة النظر.

المطلب الأول: طلب مراجعة التقييم الضريبي

طلب مراجعة التقييم الضريبي هو طلب جديد من وضع قانون الإجراءات الضريبية الصادر بالمرسوم بقانون اتحادي رقم 28 لسنة 2022م، وهو تظلم يقدم للهيئة الاتحادية للضرائب يمكن من خلاله للخاضع للضريبة أن يبدأ منازعته الضريبية -إن شاء.

الفرع الأول: ماهية طلب المراجعة

وضعت المادة (28) من قانون الإجراءات الضريبية الاتحادي رقم 28 لسنة 2022م الأساس لما سمته "طلب مراجعة التقييم الضريبي"، وخصّصت له المادة (28) بفقراتها الست، التي بيّنت أن هذا الطلب يُقدم بين يدي الهيئة الاتحادية للضرائب نفسها قبل طلب "إعادة النظر"، من أجل معاودة التحقق من التقييم الضريبي والغرامات الإدارية المفروضة على أحد المكلفين بأداء الضريبة.

وبتحليل نص المادة (28) يظهر لنا حرص القانون الإماراتي على حسم أكبر كم ممكن من النزاعات الضريبية بالطريق الإداري ضمن أروقة الجهة الإدارية الضريبية نفسها قصد تخفيف العبء عن لجان فض المنازعات الضريبية والقضاء على حدٍ سواء، وبغية عرض هذه المنازعات على الجهات ذات الاختصاص الضريبي أصالةً والمعرفة الفنية الدقيقة بالمسائل التي ترد في مجال الضريبة وما تثيره من إشكاليات، لا سيما وأن التظلم للجهة الضريبية ثبتت فاعليته في دول أخرى بما يوفره من مزايا مثل اختصار الوقت وقلة التكلفة (بنداوود، 2014، ص. 108؛ باصم، 2019، ص. 680).

فطلب مراجعة التقييم الضريبي لا موازي له في قانون الإجراءات الضريبية المصري، فهذا القانون وإن أتاح التظلم، إلا أنها جعله تظلمًا وحيدًا أمام

الجهة الضريبية نفسها (الدوسري، 2020، ص. 83)، فلا يمكن تقديم تظلمين أو طلبين للمنازعة الضريبية أمام الجهة الضريبية في القانون المصري. وقد كان قانون الإجراءات الضريبية الإماراتي السابق متبعًا هذا النهج الذي تبناه القانون المصري، حيث اقتصر على إتاحة طريق وحيد للتظلم أمام الإدارة الضريبية، وذلك الطريق هو طلب إعادة النظر. ولكن قانون الإجراءات الضريبية غير موقفه وأضحى يتيح للمكلف أن ينازع الإدارة الضريبية نفسها بشأن تقييمه الضريبي

وبشبه موقف قانون الإجراءات الضريبية الجديد موقف القانون القطري (الدوسري، 2020، ص. 68-71)، فقانون الضريبة على الدخل في قطر يسمح بالتظلم أمام الجهة الضريبية ذاتها مرتين تلتين، الأولى بمسمى "اعتراض" يقدم للإدارة الضريبية ذاتها، والثانية بمسمى "تظلم"، حيث قرر القانون القطري إنشاء لجنة تظلمات داخلية ضمن الجهة الضريبية ذاتها، تنظر تظلمات المكلفين بالضريبة على قرارات الجهة الضريبية، ومؤدى هذا أن المكلف يمكنه أن يقدم طلبين للجهة الضريبية نفسها، لأن القانون القطري جعل ما أسماه "التظلم" طلبًا يقدم للجنة خاصة اسمها لجنة التظلم الضريبي، وهي لجنة داخلية ضمن الجهة الإدارية الضريبية (الدوسري، 2020، ص. 71)، وهي تشبه في تشكيلها واختصاصاتها وإجراءاتها لجان فض المنازعات الضريبية الإماراتية، إلا أن هذه الأخيرة ليست تابعة للإدارة الضريبية (الهيئة الاتحادية للضرائب)، وإنما هي منفصلة عنها، وهو ما نراه مقارباً قانونياً أفضل. ويمتدح طلب المراجعة بثلاث خصائص تتمثل في:

1. الجوازية:

فتقديم طلب المراجعة ليس واجباً محتملاً على المكلف بالضريبة. فإذا أراد المكلف بالضريبة أن ينازع في التقييم الضريبي الخاص به، فإنه ليس ملزماً بتقديم طلب مراجعة للهيئة الاتحادية للضرائب، بل يمكنه أن يتقدم من فوره بطلب إعادة نظر – كما سيأتي. كما لا يؤثر الترك الكلي لتقديم طلب المراجعة على مسار المنازعة الضريبية، عكس الأثر المترتب على ترك تقديم طلب إعادة النظر، والأمر كذلك سيان إذا قدم طلب مراجعة ورفض، حيث يمكن الاستمرار في المنازعة الضريبية من خلال تقديم طلب إعادة نظر ضمن المواعيد المقررة دون أن يكون للرفض السابق لطلب المراجعة أي أثر على المنازعة الضريبية. أما الترك الجزئي للمراجعة، بمعنى تقديم طلب مراجعة بشأن جزء من التقييم الضريبي أو الغرامات الإدارية المتعلقة به دون الجزء الآخر، فيؤثر كما سيأتي بيانه قريباً، ولكن ذلك التأثير متولد عن أمر يتعلق بالمكلف بالضريبة نفسه، لا عن سمات أو خصائص طلب المراجعة.

2. عدم استلزام دفع الضرائب ولا الغرامات الإدارية:

من أهم المميزات التي تحف طلب المراجعة هو أنه لا يجب لتقديمه سبق دفع الضرائب ولا الغرامات الإدارية المتعلقة بالتقييم الضريبي، فهو تظلم مجاني لا يستلزم السداد المسبق للضرائب المتنازع بشأنها. ولا شك أن هذه الميزة لطلب المراجعة تزيد أهميته وتشجع غالبية المنازعين في الضريبة على اللجوء إليه، الأمر الذي يستتبع تقليل المنازعات الضريبية التي تصل إلى المراحل اللاحقة، لأن جزءاً منها مما يمكن حله وتوقيمه سيحل في هذه المرحلة المبكرة بطبيعة الحال.

3. المحدودية:

ويقصد الباحث بهذه الخاصية محدودية نطاق طلب المراجعة، فهو لا يجوز تقديمه إلا على قرارات محددة بشكل ضيق نوعاً ما، عددها قانون الإجراءات الضريبية على سبيل الحصر، فلا يجوز في عداها، وهذه القرارات هي التقييم الضريبي والغرامات الإدارية المرتبطة به أو أي أجزاء منهما. فالهيئة الاتحادية للضرائب تختص بإصدار طائفة من القرارات الإدارية الضريبية المتنوعة، إلا أنها ليست جميعها مجالاً لتقديم طلبات المراجعة. وقد حرص قانون الإجراءات الضريبية على تبيان هذا المعنى من خلال تسمية الطلب أساساً: "طلب مراجعة التقييم الضريبي"، بحيث يظهر أن ما ترد عليه المراجعة المذكور في المسمى الرسمي للطلب، خلافاً لباقي الطلبات والاعتراضات التي سنها القانون. كما يُلاحظ كذلك حرص القانون على إظهار هذه الخاصية في قوله في المادة (28) من المادة بكل وضوح: ((المراجعة التقييم الضريبي الصادر بشأنه أو جزء منه، وأي غرامات إدارية مرتبطة به)).

ومع أن هذا الطريق الجديد للمنازعة الإدارية، أو التظلم الجديد، إلا أن فكرة تمكين المكلف ضريبياً من المنازعة في التقييم الضريبي بين يدي الجهة الضريبية ذاتها مرتين فكرة تبدو لي –بإدراك الرأي– وجهة سديدة، إذ إنها تشتمل على ضمانات إضافية للمكلف، فضلاً عن أنها تتيح الفرصة للجهة الضريبية لكي تتدارك نفسها وتصحح ما قد يعتري أعمالها من أخطاء على مرتين اثنتين، بما يكفل احتواء الموقف وتقويم الاعوجاج ضمن الجهة الإدارية داخلياً، دون الحاجة لعرض الأمر على جهة أخرى، الأمر الذي نرى أنه قد يساهم في تعزيز الثقة بالجهة الضريبية ويقلل النزاعات التي تصل إلى لجنة فض المنازعات الضريبية والقضاء.

المطلب الثاني: شروط طلب المراجعة

بالعودة إلى نص المادة (28) من قانون الإجراءات الضريبية، يمكننا أن نستخلص كافة الشروط المطلوبة لطلب مراجعة التقييم الضريبي والغرامات المرتبطة به، ويمكننا ترتيبها تفصيلاً كما يلي:

الفرع الأول: الشروط المتعلقة بالمؤهلين للطلب:

يجوز لأي خاضع للضريبة، سواء كان شخصاً طبيعياً أو معنوياً، أن يقدم طلب المراجعة إذا توافرت فيه الصفة والمصلحة. ويمكن للشخص أن يقدم الطلب إلى الهيئة الاتحادية مباشرة دون الحاجة لتوكيل وكيل ضريبي أو وكيل قانوني خاص. وقد عبّر القانون عن المكلف بالضريبة الذي يجوز له تقديم هذا الطلب بلفظ "الشخص"، وكرر استعمال هذا التعبير في كل المواد التي تناول

الطلبات والاعتراضات والطعون. وقد كان هذا الاستعمال محلًا للنقد من قبل بعض الشراح (الشافعي والدلجاي، 2021، ص. 10)، لأنه يوحي بأن تقديم الطلب متأخّر للجميع، وهذا عكس المعنى الذي يريده واضع القانون، فهم ذوو المصلحة في تقديم الطلب، وهم الخاضعون للضريبة ومن يمسّهم القرار، ولذلك اقترحت عبارةً بديلة هي: "لكل من صدر في شأنه قرار"، وهذا رأي في محله. فإذا كان التقييم الضريبي خاصًا بشخص بذاته، فله وحده - أو عبر من ينوب عنه - أن يقدم طلب المراجعة، لكون شرط المصلحة شرطًا عامًا لا بد من توافره في الطلبات المقدمة للهيئة الاتحادية للضرائب (الشافعي والدلجاي، 2021، ص. 23).

الفرع الثاني: الشروط المتعلقة بطبيعة القرارات

بالإطلاع على الفقرة الأولى من المادة (28) من قانون الإجراءات الضريبية، نجد أنها واضحة في تحديد طبيعة القرارات التي يرد عليها طلب المراجعة، وهي قرارات التقييم الضريبي والغرامات الإدارية المرتبطة به دون ما عداها من قرارات تصدر عن الهيئة الاتحادية للضرائب. فإذا ورد طلب مراجعة لأي قرار آخر لا يتعلق بالتقييم الضريبي، مثل قرارات رفض تسجيل الخبراء الضريبيين أو تسجيلهم، فإن مآله هو عدم القبول الشكلي، دون بحث موضوع الطلب. ومن هذا الشرط نرى أن طلب المراجعة لا يرد إلا على قرارات ذات طبيعة محددة. وإذا كان طلب المراجعة جائز الوجود على التقييم الضريبي برمته، فإنه من باب أولى يجوز أن يرد على جزء منه، أو أن يرد على الغرامات الإدارية وحدها فقط، أو على جزء من تلك الغرامات، إلا أنه ينبغي التنبيه إلى أنه إذا قُدم طلب المراجعة بشأن جزء من التقييم الضريبي، أو جزء من الغرامات الإدارية المرتبطة بالتقييم الضريبي، فهذا يعد قبولًا لباقي التقييم الضريبي مانعًا من تقديم طلب إعادة نظر بشأن ما لم يكن محلًا لطلب المراجعة. فلا أرى من الجائز للخاضع للضريبة أن يقدم طلب إعادة نظر بشأن نصف الضريبة المستحقة الدفع حسب التقييم الضريبي، في الوقت الذي قدم فيه طلب مراجعة بشأن الغرامات الإدارية فقط، ولا يتعارض هذا مع خاصية جوازية طلب المراجعة، لأن هذه الخاصية هي صفة اتسم بها طلب المراجعة عمومًا، ولكنها خاصة لا تنفي عن تصرفات المكلف بالضريبة معانيها، ومن المعاني البديهية لتقديم طلب مراجعة جزئي قبول الجزء الذي لم يكن محلًا للنزاع في طلب المراجعة، وإذا كان ذلك، فإن تقديم طلب إعادة نظر بخصوص جزء من التقييم الضريبي لم يكن محلًا للنزاع في طلب المراجعة يكون رجوعًا عن القبول الضمني، وتلك هي النتيجة الطبيعية لإعمال القواعد العامة، مثل: "من سعى في نقض ما تم من جهته فسعيه مردود عليه"¹، فضلًا عن منطق القانون.

الفرع الثالث: الشروط المتعلقة بالمواعيد

يقدم طلب المراجعة من المكلف خلال أربعين يوم عمل من تاريخ تبليغه بتقييمه الضريبي. ويقدم المكلف طلب المراجعة بالنموذج المخصص لذلك من قبل الهيئة الاتحادية للضرائب، ويبين فيه أسباب الطلب كتابةً، حيث يجب أن يكون الطلب مسببًا تحت طائلة عدم القبول، ويرفعه للهيئة الاتحادية للضرائب بالآلية المحددة في اللائحة التنفيذية.

إضافةً لما علا، يجب تقديم الطلب ضمن الميعاد وهو أربعون يوم عمل من تاريخ التبليغ بالتقييم الضريبي والغرامات المرتبطة به. ومما ينوه إليه هو أن مواعيد قانون الإجراءات الضريبية عمومًا مبنية على يوم العمل، لا على الأيام العادية كما هو الأمر في قانون الإجراءات المدنية الاتحادي ومعظم القوانين الأخرى.

ويجوز استثناء أن تمنح الهيئة الاتحادية للضرائب مقدم الطلب تمديدًا لكي تصبح المدة أكثر من أربعين يوم عمل، وذلك بناءً على طلب يرفعه من يعتزم تقديم طلب المراجعة، وللأسباب الواردة في اللائحة التنفيذية، وقد جاءت هذه الأخيرة بنص المادة (25) مطلقاً هذه الأسباب، بحيث جعلت التمديد منوطاً بالسلطة التقديرية للجنة، فلم تحدد اللائحة التنفيذية أسباباً محصورةً. وتصدر الهيئة قرارها وفقاً لسلطتها التقديرية على ما وردت به الفقرة (2) من المادة (35) من القانون، ويكون قرارها نهائياً لا يجوز الاعتراض عليه أو الطعن فيه بأي شكل من الأشكال.

وهذا الحكم ينطبق كذلك على مدة تقديم طلب إعادة النظر للهيئة، وكذلك على المدة المقررة للاعتراض أمام لجان فض المنازعات الضريبية، بلا فرق في القواعد القانونية، إلا فرقاً وحيثاً يتمثل في أن الجهة التي يقدم لها طلب زيادة مدة تسجيل الاعتراض أمام لجان فض المنازعات الضريبية هي اللجان نفسها، لا الهيئة الاتحادية للضرائب.

الفرع الرابع: الشروط المتعلقة بالجهة المختصة

تختص الهيئة الاتحادية للضرائب نفسها دون غيرها بالفصل في طلبات المراجعة، ومن هنا كان طلب المراجعة صورةً من صور التظلم الإداري. وخلافاً لما نراه الأولى، جاء قانون الإجراءات الضريبية خالياً من نص يحدد الجهة الداخلية التي تفصل في طلبات المراجعة، حتى أنه خوى من نص يحيل فيه إلى اللائحة التنفيذية لكي تضطلع بهذا الدور الهام، مما يدعونا إلى الحث على المسارعة في إصدار قرارات تنظم هذا الشأن الجلل، كما ندعو المقرر إلى عدم الاكتفاء بتحديد الجهات الداخلية المختصة -لجاناً كانت أو أفراداً- بنظر طلب المراجعة، بل النص أيضاً على ما يحيط بهذه الجهة من شروط تكفل تحقيق الهدف المنشود من سن طلب المراجعة أساساً.

ذلك أن الجهة التي ستفصل في طلبات المراجعة لا بد أن تتوافر فيها ضمانات وكفاءات معينة، ومنها على سبيل المثال التعدد، إذ لا يحجب الباحث أن يكون المختص بالفصل في طلب المراجعة فرداً واحداً مثل المدير العام للهيئة، وإنما يفضل أن يكون لجنةً أو عدداً من اللجان المتخصصة، ولا أرى ما

¹ المادة (70) من قانون المعاملات المدنية الاتحادي.

يمنع من أن تكون هذه اللجان مشكلة من المدققين الذين يصدرون التقييمات الضريبية أساسًا، على ألا ينظر مصدر التقييم محل طلب المراجعة عضوًا في اللجنة التي ستفصل في الطلب، لئلا يصمم على رأيه المبتدأ ويرفض الطلب لكيلا يخطئ نفسه.

كذلك يتعين أن تحاط هذه اللجان بعدد من الضمانات والضوابط التي تضمن حسن أدائها وخضوعها للرقابة من جهات عليا، مثل تبعيتها وخضوعها لإشراف إدارة الهيئة الاتحادية للضرائب أو المدير العام مثلاً، فضلاً عن اختلاف مصدر التقييم الضريبي عن الفاصل في طلب المراجعة، إضافة إلى ضرورة وضع آلية للتنسيق بين اللجان. ولجان نظر طلبات إعادة النظر، مع منح أعضاء اللجان بعض الصلاحيات اللازمة للاضطلاع بالمهام المنوطة بهم.

المطلب الثالث: النظر في طلب المراجعة

تراجع الهيئة الاتحادية للضرائب طلب المراجعة وتبت فيه خلال (40) أربعين يوم عمل من تاريخ تسلمها للطلب بإصدار قرار مكتوب، يُبلغ به الطالب خلال خمسة أيام عمل من تاريخ إصداره. وقد خلت الفقرة الثالثة من المادة (28) مما يلزم الهيئة الاتحادية للضرائب بتسيب قراراتها الصادرة بشأن طلبات المراجعة، الأمر الذي يُستفاد منه أن القرار يجوز إصداره دون تسيب، إذ لا إلزام إلا بنص، لا سيما وأن الفقرة (2) من المادة نفسها ألزمت مقدم الطلب -أو المراجع- بتسيب طلبه كما ذكر أعلاه.

ومن نافلة القول أنه يتوجب على الهيئة أن تقرر عدم قبول طلب المراجعة إذا قُدم عقب الميعاد المقرر، أي بعد أكثر من أربعين يوم عمل من تسلم المكلف التقييم الضريبي والغرامات الإدارية، أو إذا كان طلب المراجعة غير مسبب، كما لو ورد عاملاً فضفاض العبارة دون شرح لتبريراته.

ويثور في هذا المقام تساؤل، وهو أنه في حال بلغت الهيئة الاتحادية للضرائب المكلف بالتقييم الضريبي وحده دون الغرامات الإدارية -خطأً أو سهواً أو لأي سبب كان- ثم أبلغته لاحقاً بتقييم الغرامات الإدارية، فهل يجوز للمكلف أن يقدم طلب مراجعة بشأن التقييم الضريبي خلال أربعين يوم عمل من تاريخ تبليغه بالغرامة الإدارية، أم أن انفصال التبليغ يقتضي انفصال الحق في طلب المراجعة؟

الحقيقة أن نص المادة يقول: "وأن يتم تقديمه خلال (40) أربعين يوم عمل من تاريخ تبليغ الشخص بالتقييم الضريبي والغرامات الإدارية المرتبطة"، و"الواو" هنا تقتضي العطف والجمع، بمعنى أن المدة تبدأ من تاريخ التبليغ بالتقييم الضريبي والغرامة الإدارية المرتبطة كليهما معاً، الأمر الذي قد يترأى معه أنه لا بد من التبليغ بالاثنتين لبدء سريان الميعاد، إلا أن الباحث يرى خلاف ذلك، لأن كثيراً من التقييمات الضريبية لا تجتمع معها الغرامة الإدارية أصلاً، إذ لا يلزم أن يغرم كل ذي تقييم ضريبي، وبالتالي يكون القول بوجوب التبليغ بتقييم الغرامات الإدارية أيضاً تعليقاً على أمرٍ قد لا يتحقق، كما أن المنطق التفسيري السليم يوحي بأن عبارة المقتن ها هنا خرجت لجمع محلي طلب المراجعة (فتح الباب، 2013، ص. 354)، إذ طلب المراجعة إما أن يرد على الضرائب في التقييم الضريبي أو على الغرامات الإدارية في تقييم الغرامات، وبالتالي يكون الجمع ها هنا لبيان مبدأ الميعاد للحالتين، لا لإفادة أن الميعاد لا يبدأ إلا باجتماع التبليغين.

ومن ثم يرى الباحث أن التبليغ بالغرامة تبليغاً منفصلاً عن التقييم الضريبي يتيح للمكلف أن يتقدم بطلب مراجعة الغرامة الإدارية وحدها فقط، وليس له أن يستطيل بهذا الطلب إلى مناقشة التقييم الضريبي ما دام قد بلغ به سابقاً وقيل به ضمناً إذ لم يطلب مراجعته ضمن الميعاد المقرر، وقد سبق أن بينت أن المنطق القانوني يقتضي أن تقديم طلب مراجعة جزئي ينطوي على قبول ضمني للجزء الذي لم يكن محلاً للنزاع، ومن ثم كان حرياً بي أن أطرده القاعدة في كل فروعه.

وتملك الهيئة الاتحادية للضرائب على ضوء طلب المراجعة أن تخفض من التقييم الضريبي أو جزء منه أو تلغيه كلياً أو أن تلغي الغرامات الإدارية بحسب ما ترد به طلبات مقدم طلب المراجعة، ولها أيضاً رفض الطلب موضوعاً. وقد يكون الطلب مقبولاً شكلاً مرفوضاً موضوعاً رفضاً ضمناً لا صريحاً، وذلك في حال لم تبلغ الهيئة المكلف بقرارها ضمن ست وأربعين يوم عمل من تاريخ تسلمها للطلب، وتفصيل هذه المدة هو أن الهيئة يجب عليها إصدار القرار خلال أربعين يوم عمل، ثم عليها تبليغ القرار لمقدمه خلال خمسة أيام عمل.

ويتعين هنا التنبيه إلى أن المادة (49) من قانون الإجراءات الضريبية تقول: ((في جميع الأحوال يراعى في احتساب المدد الزمنية تطبيق القواعد الآتية: 1. لا يدخل ضمن المدة يوم التبليغ أو يوم حصول الواقعة التي نشأت المدة بسببها))، بما يعني أن يوم صدور القرار لا يدخل في حساب المدة التي يجب فيها التبليغ، لأن يوم صدور القرار هو يوم حصول الواقعة التي نشأت المدة بسببها. مؤدى هذا أن المدة الإجمالية المتاحة للهيئة الاتحادية للضرائب لكي تعلن الطالب بقرارها هي ستة وأربعين يوم عمل، لا خمسة وأربعين يوم عمل كما قد يُتوهم. وقد جاءت الفقرة (2) من المادة (49) على المبدأ المعروف في قانون الإجراءات المدنية الاتحادي إذ نصت على أنه: ((2. إذا لم يكن آخر يوم في المدة يوم عمل، تمدد المدة إلى أول يوم عمل يليه)).

وإذا بلغ ذو الشأن بالقرار، فله أن يتقدم بطلب إعادة نظر على القرار الصادر في طلب المراجعة خلال أربعين يوم عمل من تبليغه، على ألا يدخل يوم تبليغه بالقرار في حساب الميعاد. أما إذا لم يبلغ بأي قرار، ومضى على رفعه لطلب المراجعة ستة وأربعين يوم عمل، فله أيضاً أن يقدم طلب إعادة نظر خلال أربعين يوم عمل، وهذا ما لم يحصل تمديد. فالمادة (35) من القانون تسمح للهيئة الاتحادية بزيادة المدة كما سلف. ومما يجدر لفت النظر إليه هو أن الفقرة الأولى من المادة (35) وردت مطلقاً، غير أن المادة (25) من اللائحة التنفيذية الجديدة وضعت حداً أعلى للتمديد هو 20 يوم عمل فقط لا غير.

ومنعاً من تعارض القرارات والإزدواجية في الفصل فيها، حظر القانون تقديم طلب مراجعة وطلب إعادة نظر في آن واحد، كما منع على اللجنة النازرة في طلب المراجعة أن تستمر في نظر الطلب متى قُدم طلب إعادة نظر في الموضوع محل طلب المراجعة. وهذا يقتضي بطبيعة الحال وجود تنسيق

بين الجهة الداخلية المختصة بنظر طلبات المراجعة -سواء كانت لجنة أم موظفًا بذاته- وبين الجهة الداخلية المختصة بنظر طلبات إعادة النظر.

ويثور في هذا المقام تساؤلان جديران بالمناقشة:

- هل تكف الجهة المختصة بالفصل في طلب المراجعة عن النظر في طلب المراجعة بمجرد مضي أربعين يوم عمل، أم تظل عاكفة على النظر فيه ما دامت لم تُبلَّغ بتقديم طلب إعادة نظر بشأن الموضوع ذاته؟
- ما هو الحكم في حال استمرت اللجنة في فحص الطلب أكثر من ستة وأربعين يوم عمل، ثم أصدرت قرارها في المراجعة بعدما رفع الطالب طلب إعادة نظر بشأن الموضوع نفسه؟

إجابة على التساؤل الأول أقول: إن تأقيت أعمال اللجان ذات الاختصاصات شبه القضائية أمر صعب عمليًا، الأمر الذي يجعل المواعيد التي تحف بإجراءاتها تنظيمية لا إلزامية، ولذلك أتاح القانون للهيئة التمديد. وعمومًا، أرى أن الأولى هو استمرار الجهة الداخلية في نظر الطلب ما دامت لم تبلغ عبر آلية التنسيق الداخلية بأن طلب المراجعة أضحي محلًا لطلب إعادة نظر، ولعل أفضل الحلول يكمن في إصدار قرارٍ يأمر اللجنة بالتوقف عن النظر في موضوع طلب المراجعة بعد مضي أربعين يوم عمل، بحيث يضحي الرفض الضمني المقرر قانوناً أمرًا واقعيًا لا يشوبه شك.

أما السؤال الثاني، فأرى أن حالة الفصل في طلب المراجعة لن تثير إشكالاً إذا كان الطالب لم يطلب إعادة النظر بعد مضي الميعاد المقرر لإصدار القرار والتبليغ به، ولكن الإشكال يثور حال صدر قرارٌ في طلب المراجعة بعد ستة وأربعين يوم عمل، خطأً أو سهواً أو لأي سبب آخر، وكان ثمة طلب إعادة نظر مقيّد ومعرّض على الجهة المختصة في الوقت نفسه، فأرى في هذه الحالة أن لجنة طلبات إعادة النظر يتعين عليها عدم قبول طلب إعادة النظر، وللطالب حرية رفع طلب إعادة نظر آخر خلال أربعين يوم عمل من تاريخ صدور القرار في طلب المراجعة، ولو كان هذا الأخير قد صدر عقب انصرام المواعيد المقررة لإصداره، إذ بصدور القرار في المراجعة ينهار الرفض الضمني المفترض والذي شُيّد عليه طلب إعادة النظر الأول، مما يعني أنه لم يبق محلّ لطلب إعادة النظر، لأن الرفض الضمني أضحي عدماً، والعدم لا يصلح محلًا للطعن فيه.

وإذا استطرنا في الافتراضات لنصل إلى افتراض حالةٍ يصدر فيها قرار بشأن المراجعة، وقرار بشأن طلب إعادة النظر، مع صعوبة تحقق ذلك، فإن الباحث يرى أن الحل يكمن في الاعتراض بين يدي لجنة فض المنازعات الضريبية لكي تقوم هذه الأخيرة بالتراجع بين القرارين، على أن الباحث يرى أن التراجع بينهما ينبغي أن يكون مبنياً على السلامة الإجرائية، لا السلامة الموضوعية، بما لا يضر بالمعتز ولا يسوّء مركزه، أخذاً بقاعدة "لا يضر الطاعن بطعنه"، لأن الاعتراض شقيق الطعن، ومراجعةً أيضاً لكون القرار الأسبق والأسلم إجرائياً حقيقياً بالاحترام، وأن القرار المتأخر الصادر بالمخالفة للقواعد الإجرائية جديرٌ بالإهدار لالتفافه عن القواعد الشكلية، أيًا ما كانت وجهة النظر في الرصانة الموضوعية للقرارين ومهما استفحل التعارض بينهما.

المبحث الثاني: طلب إعادة النظر

يعد طلب إعادة النظر بمثابة تظلم وجوبي يتعين على من يبتغي إقامة منازعة ضريبية أن يقدمه لكي يتسنى له الاستمرار في منازعته، ويرفع للهيئة الاتحادية للضرائب. وقد كان هذا الطلب مسمىً بالاسم ذاته في قانون الإجراءات الضريبية السابق، مما جعله محلًا للشرح والتعريف من أساتذة القانون خلافاً لطلب مراجعة التقييم الضريبي المسنون حديثاً.

المطلب الأول: الفكرة العامة لطلب إعادة النظر وخصائصه

يُعرف قانون الإجراءات الضريبية الإماراتي السابق طلب إعادة النظر على أنه: "التماس يجوز للمكلف بالضريبة أن يتقدم به إلى الهيئة الاتحادية للضرائب لمراجعة وإعادة النظر في أي قرار يصدر عنها بشأنه سواء كان ذلك يتعلق بالقرار كله أو بجزء منه فقط" (الشافعي والدجاوي، 2021، ص. 10)، وأرى أن هذا التعريف جيد في إعطاء صورة عامة عن الطلب، غير أنني أرى أن التعريف الأدق هو: التماس يقدمه المكلف بالضريبة إلى الهيئة الاتحادية للضرائب لإلغاء أو تعديل قرار صادر عنها بشأنه. وسيأتي مزيد إيضاح لهذا التعريف في المطلب الثاني من هذا المبحث. وعمومًا، يمكن القول أن طلب إعادة النظر هو تظلم يقدم للإدارة الضريبية بشأن أي قرار يصدر عنها.

وباستقراء نص المادة (29) من قانون الإجراءات الضريبية نرى أن القانون أفرد لطلب إعادة النظر مادةً وحيدة من أربع فقرات، يبيّن فيها بإيجاز معالم هذا الطلب الذي يعد ثاني تظلم إداري يمكن تقديمه من المكلف بالضريبة لكي تفصل فيه الهيئة الاتحادية للضرائب إما بإلغاء القرار كليًا، أو تعديله جزئيًا، أو تأييده. ومما يعين على الإحاطة بهذا الطلب وإجراءاته بيان خصائص هذا الطلب، وذلك من خلال تجلية أوجه التشابه وأوجه الاختلاف بينه وبين طلب المراجعة للإجابة عن التساؤل الذي قد يثور عن الفائدة من إتاحة المجال لتقديم تظلمين اثنين بدلاً من واحد، ومن هنا كان مناسباً للمطلب الثاني أن يبين خصائص طلب إعادة النظر من خلال المقارنة بينه وبين طلب المراجعة، بحسبان أن الطالبين كليهما هما من قبيل التظلمات. وباستقراء النصوص الناظمة للطالبين، يلاحظ أن طلب إعادة النظر يمتاز عن طلب المراجعة بالأمور الآتية:

1. الإلزامية

أولاً: طلب المراجعة ذو طبيعة اختيارية جوازية كما سلف شرحه، أما طلب إعادة النظر فهو ذو طبيعة إلزامية. بمعنى أن تقديم طلب المراجعة ليس لازماً على أي شخص يريد المنازعة ضريبياً، بل يمكنه أن يرفع طلب إعادة نظر فوراً دون أن يقدم طلب مراجعة، ثم يمضي قدماً في باقي خطوات المنازعات الضريبية.

أما طلب إعادة النظر، فلا بد من تقديمه مسبقاً لقبول الاعتراض أمام لجان فض المنازعات الضريبية لاحقاً، ولا بد منه أيضاً لقبول الطعن أمام المحاكم لاحقاً، بما يتجلى منه أن هذا الطلب يعد تظلمًا وجوبيًا لا يسع المكلف بالضريبة تجاوزه متى أراد المنازعة. فهو مفتاح المنازعات الضريبية عمومًا،

بمعنى أنه الطلب الوحيد الذي يمكن من خلاله بدء المنازعة الضريبية الكاملة التي يمكن أن تصل إلى لجان فض المنازعات الضريبية والقضاء.

2. عدم استلزام دفع الضرائب والغرامات مسبقاً

كما هو شأن طلب المراجعة، لم يلزم القانون الإماراتي مقدم طلب إعادة النظر بسداد الضرائب أو الغرامات الإدارية المرتبطة بها مسبقاً، ولم يوجب حتى سداد جزء منها، بما يعني أن قانون الإجراءات الضريبية أتاح لمن يريد المنازعة الضريبية تقديم تظلمين إداريين مجانيين، يسمحان للخاضع للضريبة أن يعترض على التقييم الضريبي والغرامات الإدارية الصادرة في مواجهته، وهذا منحه قانوني سليم يؤخذ للقانون الإماراتي.

3. سعة النطاق

خلافًا لطلب المراجعة، يتميز طلب إعادة النظر باتساع مجال القرارات الإدارية التي يمكن أن يرد عليها، فطلب إعادة النظر يمكن تقديمه بشأن أي قرار صادر عن الهيئة الاتحادية للضرائب، وهذا مستفاد من المادة (29) من قانون الإجراءات الضريبية التي وردت بصيغة العموم عكس التقييد الذي وردت به المادة (28) المنظمة لأحكام طلب المراجعة.

وبما أن خصائص طلب إعادة النظر تتجلى من واقع مقارنته بطلب المراجعة، فإنه لا ينبغي إهمال أن الطلبين يشتركان في بعض الأمور والأوصاف، ويمكن إجمال هذه المشتركات بالآتي:

أولاً: يشترط في الطلبين أن يكونا في مواجهة قرارات صادرة عن الهيئة الاتحادية للضرائب لا أي جهة إدارية أخرى سواها (الشوابة، 2021، ص. 236).
ثانياً: كما يشترط أيضاً في الطلبين أن يكونا مسببين تحت طائل عدم القبول شكلاً (الشوابة، 2021، ص. 236).
ثالثاً: يجب في الطلبين أن يُقدما باستخدام النموذج والآلية المحددة من الهيئة الاتحادية للضرائب، وأعتقد أن النموذج ليس شرطاً قانونياً حتمياً بقدر ما هو أمر تحسيني غير مؤثر على حقيقة الطلب والنتائج المترتبة على تقديمه.
رابعاً: يشترك الطلبان في المجانية، إذ كلاهما لا يتطلبان سداداً للضرائب أو الغرامات الإدارية لقيدهما وقبولهما.

المطلب الثاني: شروط طلب إعادة النظر

الفرع الأول: الشروط المتعلقة بالقرارات

كما سبق شرحه، لا قيد على طبيعة القرارات التي يجوز تقديم طلب إعادة النظر بشأنها، إلا قيداً وحيداً خصص قانون الإجراءات الضريبية فقرّة جديدة له هي الفقرة (3) من المادة (29)²، فهي فقرّة لا موازي لها في المادة (27) من القانون السابق، والواضح منها أنها وضعت بغية ترتيب التسلسل بين طلب مراجعة التقييم الضريبي وطلب إعادة النظر، بحيث يُمنع تقديم طلب إعادة نظر بشأن تقييم قُدم بخصوصه طلب مراجعة حتى يصدر القرار في طلب المراجعة أو تنتهي المدد المقررة للهيئة لإصدار قرارها في طلب المراجعة وتبليغ ذي الشأن به.

فإذا تقدم المكلف بالضريبة بطلب إعادة نظر لتقييمه الضريبي أو الغرامات الإدارية مع أنه سبق له أن قدم بشأن الموضوع ذاته طلب مراجعة ولم تنتهِ المدّة المقررة للفصل في طلب المراجعة، فإنه يتعين إصدار القرار بعدم جواز الطلب. والمدّة المقررة للفصل في طلب المراجعة ليست المدّة المحددة قانوناً فحسب، بل هي المدّة المحددة قانوناً بالإضافة إلى أي تمديد قرره الهيئة للفصل في الطلب.

ويجذب الباحث لو أن القانون زاد على الفقرة الثالثة من المادة (29) أو الفقرة الرابعة من المادة (28) عبارة يقول فيها: "وفي حال لم تبت الهيئة بطلب المراجعة في المدّة المقررة، فإن طلب المراجعة يعد مرفوضاً ضمناً"، بحيث يحسم مادة الخلاف ويُجَلّي الأمر للقارئ بأن عدم وصول أي تبليغ لمقدم طلب المراجعة خلال ستة وأربعين يوم عمل -دون تمديد- يعني الرفض الضمني لطلبه، الأمر الذي يجعله على بينة من أمره لدى تقديمه لطلب إعادة النظر، ويجعل الهيئة كذلك على بينة من الوضع القانوني للطلب الذي وصل إليها ولم تستطع عليه ردّاً خلال الميعاد.

فصحيح أن بعض الشراح انتهبوا إلى أن عدم إصدار القرار من قبل الهيئة ضمن الميعاد المقرر يعد رفضاً ضمناً (الشافعي والدجاوي، 2021، ص. 24)، إلا أن هذا اجتهادٌ مجرد لا يسعفه نص من القانون ذاته. بل يرى الباحث أن بعض النصوص قد تشير ظاهرياً إلى ما يناقض هذا الرأي ويجافيه. ومن الأمثلة على هذه النصوص الفقرة (2) من المادة (31) التي تحدد اختصاصات لجان فض المنازعات قائلة: ((2. البت في طلبات إعادة النظر التي قدمت للهيئة ولم تتخذ بشأنها قراراً وفقاً لأحكام هذا المرسوم بقانون)). فمن هذا النص يتبين أن القانون أفرد لحالة عدم إصدار القرار فقرّة خاصة، موضحاً أن حالة عدم إصدار القرار في طلب إعادة النظر هي حالة يجوز تقديم اعتراض بشأنها، ولم يشر النص إلى أن عدم إصدار القرار يعد رفضاً ضمناً، وقد خوى القانون من إشارة إلى هذا الرفض الضمني، مما أرى معه أنه يستحسن التدخل من خلال تعديل تشريعي يتضمن نصاً واضحاً يفيد أن عدم إصدار القرار ينشئ رفضاً ضمناً، حسماً لمادة الخلاف، واطراداً مع القواعد السائدة في القانون الإداري، وأخذاً بما عليه الغالبية العظمى من الشراح.

² نصت الفقرة (3) من المادة (29) من قانون الإجراءات الضريبية الاتحادي على: ((لا يجوز تقديم طلب إعادة نظر بشأن تقييم ضريبي تم تقديم طلب المراجعة للهيئة بشأنه إلا بعد صدور قرار من الهيئة أو انتهاء المهلة التي يجب على الهيئة خلالها إصدار قرار بشأن الطلب وتبليغ مقدم الطلب به، وفقاً لما ورد في المادتين (28) و(35) من هذا المرسوم بقانون)). وأرى نص المادة ركيكاً بعض الشيء، تستحسن إعادة صياغته ليكون: لا يجوز تقديم طلب إعادة نظر في تقييم ضريبي سبق تقديم طلب مراجعة بشأنه للهيئة إلا بعد:

1- صدور القرار في طلب المراجعة، أو

2- مضي المدّة التي كان يجب على الهيئة أثناءها أن تصدر القرار في طلب المراجعة، مضافةً إليها المدّة المقررة لتبليغ مقدم طلب المراجعة بالقرار الصادر بشأن طلبه، وفقاً لما ورد في المادتين (28) و(35) من هذا المرسوم بقانون.

الفرع الثاني: الشروط المتعلقة بالجهة المختصة

لم يحدد القانون الجهة المختصة -ضمن الهيئة الاتحادية للضرائب- في الفصل في طلب إعادة النظر (الشافعي والدلجوي، 2021، ص. 11)، فقد خوت اللائحتان التنفيذيتان السابقة والجديدة من بيان الجهة الداخلية التي تفصل في طلبات إعادة النظر. كما خلا قانون إنشاء الهيئة الاتحادية للضرائب أيضًا من تحديد المسؤول عن ذلك، كون الفصل في طلبات إعادة النظر ليس مدرجًا ضمن المواد التي بيّنت اختصاصات مدير الهيئة ولا مجلس إدارتها ولا غيره، خصوصًا المادتين 6 و8 من المرسوم بقانون اتحادي رقم 13 لسنة 2016 بشأن إنشاء الهيئة الاتحادية للضرائب، مما يرى الباحث معه ضرورة إصدار قرار في هذا الشأن.

فقد عدد قانون إنشاء الهيئة الاتحادية للضرائب اختصاصات مدير الهيئة واختصاصات مجلس الإدارة، والأخير هو السلطة العليا المشرفة على شؤون الهيئة وتطبيق سياستها العامة وإصدار اللوائح والقرارات اللازمة لذلك، ويشكل برئاسة وزير المالية وعدد كافٍ من الأعضاء يعيّنهم مجلس الوزراء بناءً على ترشيح وزير المالية³ إلا أن قانون إنشاء الهيئة الاتحادية للضرائب لم يذكر من ضمن اختصاصات مدير الهيئة ولا مجلس إدارتها الاختصاص البت في طلبات إعادة النظر أو حتى تشكيل اللجان الداخلية المختصة بها، ولكنه وضع النصوص العامة التي تتيح لمجلس إدارة الهيئة تشكيل اللجان المختصة ضمن الهيئة الاتحادية للضرائب، فقد ورد في عجز المادة (6) من قانون إنشاء الهيئة الاتحادية للضرائب الآتي: ((وللمجلس أن يشكل من بين أعضائه لجنة أو أكثر يعهد إليها بدراسة وبحث بعض المسائل التي تدخل في اختصاصاته...)).

وكذلك سمح قانون إنشاء الهيئة الاتحادية للضرائب لمجلس إدارة الهيئة أن يكلف المدير العام للهيئة بأي مهام لم ينص عليها القانون، حيث جاء في المادة (8) منه: ((1). يمارس المدير العام الصلاحيات الممنوحة له من قبل المجلس واللائمة لإدارة الهيئة وتمثيلها في علاقاتها مع الغير وأمام القضاء، وله بصفه خاصة ما يلي:

ح. أية اختصاصات أو مهام أخرى يكلف بها من المجلس...))، وجاء في الفقرة الثانية من المادة (8) من القانون النص الآتي: ((2)- يجوز للمدير العام تفويض بعض من صلاحياته المنصوص عليها في البند (1) من هذه المادة للمدراء التنفيذيين بالهيئة...))، بما معناه أنه يمكن أن تحال مهمة تشكيل اللجان المختصة بالفصل في طلبات إعادة النظر إلى مدير الهيئة، وله أن يفوض باقي المدراء التنفيذيين بإنشائها.

وأرى أن هذا الموضوع ينبغي أن يُعطى بنصوص بموجب تعديل تشريعي يتم إدخاله على قانون الإجراءات الضريبية، بحيث يتم تحديد لجنتين منفصلتين تختص كل واحدة منهما بنظر طلب ما، وحبذا لو كانت الجهات الداخلية التي تفصل في هذه الطلبات تابعة رقابيًا لمجلس إدارة الهيئة، وحبذا أيضًا لو تضمنت نصوص تشكيل هذه اللجان الداخلية حظر اشتراك المدققين المصدرين للتقييم الضريبي في نظر الطلبات والفصل فيها. وأرى أن لزوم النص على اللجنتين من خلال تعديل تشريعي هو الصحيح قانونًا، إذ لا يجوز أن تترك مسألة تحديد اللجان التي ستفصل في هذه الطلبات للائحة التنفيذية، لأن دستور الاتحاد نص على عدم جواز فرض أو إلغاء أو تعديل الضرائب إلا بموجب قانون⁴، علمًا بأن اللائحة التنفيذية نفسها لم تنظم هذه المسألة.

الفرع الثالث: الشروط المتعلقة بالمواعيد

جاءت المادة (29) من قانون الإجراءات الضريبية شبيهةً بالمادة (27) من قانون الإجراءات الضريبية السابق، فالفقرة الأولى في القانونيين لم تتغير تقريبًا إلا في اختلاف الميعاد المقرر لتقديم الطلب من عشرين يوم عمل إلى أربعين يوم عمل. والموعود في هذه الحالة هو موعد حتي (الشافعي والدلجوي، 2021، ص. 11)، أي يجب الالتزام به، فمضى بُلغ المكلف بالضريبة بالقرار المراد تقديم طلب إعادة النظر بشأنه، فله أن يقدم الطلب خلال أربعين يوم عمل، فإذا تراخى كان ذلك مؤديًا إلى صدور القرار بعدم قبول طلبه شكلاً. والملاحظ من المقارنة بين نص القانونيين الضريبيين الحالي والقديم هو أن المقنن ضاعف المدة القانونية لتقديم طلبات إعادة النظر، وقد كانت هذه المضاعفة قد أدخلت بموجب أول تعديل لقانون الإجراءات الضريبية، وذلك بموجب المرسوم بقانون اتحادي رقم 28 لسنة 2021 (مكتب فرحات وشركاهم، 2021)، ثم أقر القانون الحالي هذه المدد التي وضعها التعديل. وقد تُعزى هذه المضاعفة الزمنية - حسب وجهة نظر الباحث - إلى أمرين اثنين:

الأول: التجربة الواقعية، فقد وُضع قانون الإجراءات الضريبية رقم 7 لسنة 2017 موضع التجربة، وقد لاحظت الجهة التشريعية أن المكلفين ضريبياً عانوا من ضيق هذه المدة القانونية وقدموا ملاحظاتهم بشأنها، الأمر الذي حدا بها إلى مضاعفتها بموجب المرسوم بقانون 28 لسنة 2021 الذي دخل حيز النفاذ في 2021/11/1.

الثاني: الزيادة المترتبة للنزاعات الضريبية على ضوء قانون ضرائب الشركات وما ستنبهه من منازعات ضريبية وزخم ستتحمله الهيئة الاتحادية للضرائب. فشريحة المكلفين ضريبياً ستزيد بشكل كبير في الدولة، وستكون هذه الشريحة عرضةً لإجراءات وقرارات جديدة لم تعدها من قبل، ما يناسب إعطاء هذه الشريحة مدة زمنية معتبرة لتتمكن من استيعاب أي قرارات ضريبية تصدر في مواجهتها.

³ المرسوم بقانون اتحادي رقم 13 لسنة 2016 بشأن إنشاء الهيئة الاتحادية للضرائب، المادة 5 والمادة 6. وقد جرت المادة (6) بالنص الآتي: ((المجلس هو السلطة العليا المشرفة على شؤون الهيئة ويتولى تصريف أمورها، وله على الأخص ما يلي...)) ثم مضت بتعداد اختصاصاته في 13 بنداً.

⁴ نصت المادة (133) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة على الآتي: (لا يجوز فرض أية ضريبة اتحادية أو تعديلها أو إلغاؤها إلا بقانون. ولا يجوز إعفاء أحد من أداء هذه الضرائب في غير الأحوال المبينة في القانون. كما لا يجوز تكليف أحد بأداء أموال أو رسوم أو عوائد اتحادية إلا في حدود القانون وطبقاً لأحكامه).

الفرع الرابع: الشروط المتعلقة بالدفع

لم يشترط قانون الإجراءات الضريبية الاتحادي دفع الضرائب أو الغرامات الإدارية أو جزء منها قبل تقديم طلب إعادة النظر لقبوله (بشير، 2023)، وهذا يجعله ثاني تظلم يمكن تقديمه للهيئة الاتحادية للضرائب مجاناً، وهذا أمرٌ يحمد للقانون الإماراتي. غير أن عدم اشتراط سداد الضرائب والغرامات الإدارية مسبقاً لا يحول دون فرض رسوم إدارية بسيطة على خدمات الهيئة الاتحادية للضرائب، إلا أن القانون نفسه خلا من نصٍ على أي رسوم مقررّة أو الإشارة إليها.

جدير بالذكر -من باب المقارنة- أن القانون القطري (الدوسري، 2020، ص. 68-70) سمح للمكلف ضريبياً بأن يقدم "اعتراضاً" أمام الجهة الضريبية ذاتها بشأن قرار ربط الضريبة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطاره بقرار ربط الضريبة، فإذا لم يعترض أضحى قرار الربط نهائياً وباتت الضرائب مستحقةً واجبة الأداء. ويظهر أن "الاعتراض" في القانون القطري يوازي طلب إعادة النظر في القانون الإماراتي. وقد رتب القانون القطري على مجرد الاعتراض وقف تنفيذ قرار ربط الضريبة، وهذا أمرٌ حسن حبذا لو أخذ به القانون الإماراتي، أو قرر على الأقل إمكانية تقديم طلب وقف تنفيذ القرار محل إعادة النظر.

المطلب الثالث: البت في طلب إعادة النظر

أنت الفقرة الثانية من المادة (29) من قانون الإجراءات الضريبية الجديد مثيلةً للفقرة ذاتها في المادة (27) من القانون القديم، مع فروقات بسيطة تحسّيناً للصياغة واختصاراً للعبارة، فضلاً عن تمديدٍ للمدة المحددة للبت في الطلب إلى أربعين يوم عمل، إقراراً لما ورد في آخر تعديل على قانون الإجراءات الضريبية السابق بموجب المرسوم بقانون رقم 28 لسنة 2021، وذلك لكي تحصل الهيئة الاتحادية للضرائب على الوقت الكافي لنظر المنازعات. علماً بأن القانون القطري حدد مدة قدرها ستون يوماً للفصل في الاعتراضات (التي تماثل طلبات إعادة النظر في القانون القطري)، فإذا لم يفصل فيها خلال هذه المدة، عدّ الاعتراض مرفوضاً ضمناً على ما عليه قضاء التمييز القطري (الدوسري، 2020، ص. 70).

وعلى الهيئة الاتحادية للضرائب وهي تصدر قرارها أن تسببه وتبين أسانيده، لأن القرار الصادر في طلب إعادة النظر لا بد أن يكون مسبباً، خلافاً للقرار في طلب المراجعة، حيث لم يشترط القانون تسبب الأخير. جدير بالذكر أن الطلبين كليهما لا بد لرافعهما أن يسببهما، أما القرارات الصادرة عن الهيئة في الطلبين، فهي تختلف من حيث التسبب، إذ هو وجوبي في طلب إعادة النظر، وجوازي في طلب المراجعة. وإلزامية تسبب قرار طلب إعادة النظر تتناسب مع كونه تظلماً وجوبياً، وكذلك عدم إلزام تسبب القرار الصادر في طلب المراجعة تتسق مع كون هذا الطلب تظلماً خيارياً.

وأثر عدم تسبب القرار الصادر في طلب إعادة النظر هو: بطلان القرار، لأن المقتن نص على التسبب في الفقرة (2) من المادة (29) بينما سكّت عنه إبان تنظيمه لطلب المراجعة، الأمر الذي يستخلص منه أن التسبب قيد إضافي هام عنده المقتن وقصد ذكره. ولا حجة في كون الفقرة (2) من المادة (29) وردت بصيغة: "تقوم الهيئة"، دون عبارة تفيد الإلزام أو الوجوب أو التحتم، لأن مجرد ذكر قيد التسبب كافٍ، إعمالاً لقواعد التفسير: "إعمال الكلام أولى من إهماله"، و"المقتن منزلة عن العبث" (فتح الباب، 2013، ص. 204).

وبمقارنة طلب إعادة النظر بما يشابهه في القوانين العربية الشقيقة، يرى الباحث أن القانون المصري (قانون الإجراءات الضريبية الموحد رقم 206 لسنة 2020م)، جمع شتات المواد القانونية المتعلقة بتنظيم الإجراءات الضريبية سابقاً، وخصص عدداً من المواد لمعالجة المنازعات الضريبية بالتفصيل، حيث أتاح القانون المصري للممول أو المكلف أن يطعن على قرار الربط في ثلاثين يوماً من تاريخ علمه به إذا كان المكلف أو الممول قد أخطر بنماذج ربط الضريبة، وذلك وفق المادة 55 من القانون رقم 206 لسنة 2020 بشأن الإجراءات الضريبية الموحد، ولم يأخذ القانون المصري في تحديد المدد القانونية بيوم العمل. أما في الحالات الأخرى للطعن على قرار الربط، أو للطعن في قرارات لجنة الطعن، فإن الميعاد هو ستون يوماً. ونرى أن القانون الإماراتي كان الأفضل في تحديد ميعاد الطعون عمومًا، لأنه راعى جانب المكلف ومنحه مزيداً من الوقت، باعتبار أنه منحه 40 يوم عمل لا 40 يوماً عادياً، وأنه جعل هذا الميعاد موحدًا لكل الطلبات والطعون دون تفرقة، خلافاً للقانون المصري. كما جعل القانون المصري التظلم (الطعن) وجوبياً إلزامياً⁵، وهذا ما يتفق فيه مع القانون الإماراتي.

إلا أن الأمر الذي يحمد للقانون المصري هو أنه جاء بتنظيم تفصيلي لإجراءات الطعن (أي التظلم) على قرار الربط، وتحديد اللجان، وتشكيلها، وإجراءاتها، بشكل دقيق متعمق، حيث وضع المواد (54) إلى (64) لهذا الغرض، وبسط فيها إجراءات البت في الطعون، وبين آلية سير ونظر الطعون، وكيفية التسوية بين مصلحة الضرائب والممول، وهذا كله لا نظير له في قانون الإجراءات الضريبية الاتحادي، فقد نظم إجراءات التظلمات والاعتراضات عمومًا بإيجاز واقتضاب، ولم يبين كيفية سير الإجراءات وآلية إتمام التسويات وآثارها، وخوت اللائحة التنفيذية أيضاً من هذه التفاصيل الهامة، الأمر الذي أرى معه أن التجربة المصرية في هذا الشق يمكن أن تكون محللاً للاستفادة والاستمداد.

أما القانون الجزائري، فترى أن طلب إعادة النظر يوازي فيه التظلم الوجوبي الذي عرفه القانون الجزائري (شرقي، 2018، ص. 9؛ بن شريف وبلقيلة، 2016، ص. 9). وأوجب تقديمه للإدارة الضريبية ذاتها، وقد درج القانونيون الجزائريون على تسميته بـ "الشكاية"، ويعتبر تظلمًا إلزاميًا كقاعدة عامة. ومما يثير الاهتمام في مقارنة القانون الجزائري هو أنه حدد المدد المقررة لجهة الإدارة لكي تبت في التظلمات بشكل تصاعدي يبدأ بأربعة أشهر ويتدرج طوًلاً في بعض الحالات ليصل إلى ثمانية أشهر (شرقي، 2018، ص. 25).

⁵ المادة 55 من القانون المصري رقم 206 لسنة 2020 بشأن الإجراءات الضريبية الموحد، حيث جاء في ذيلها: (وفي حال عدم قيام الممول أو المكلف بالطعن على نموذج الربط في الميعاد المحدد قانوناً، يكون الربط نهائياً).

وأرى أن هذه الأجال طويلة جدًا، وأن الأجل المحدد في القانون الإماراتي أفضل في حث جهة الإدارة على المسارعة في البت في الطلبات وعدم المماطلة فيها. ومما يحسب للقانون الجزائري أنه حدد الجهات التي تقدم لها التظلمات وتفصل فيها تحديدًا دقيقًا (زموري، 2019، ص. 33). وقد أشار كثير من شراح القانون الجزائري إلى كثرة التعديلات على القوانين والتشريعات الضريبية الجزائرية وتشعبها (زاي وبغداد، 2020، ص. 8)، وذلك في معرض النقد البناء الذي وجهوه للمسلك التشريعي، الأمر الذي نقترح معه توحيد النصوص القانونية النازمة للمسائل الضريبية في الدولة، مع محاولة تجنب ما وقع فيه القانون الجزائري من إكثار في التعديلات، بما يحقق الاستقرار التشريعي الذي يثمر وضوحًا في الآليات الإجرائية المتبعة، ويدبرًا عن البيئة التشريعية الإماراتية مساوي كثيرة عانت منها الدول العربية الشقيقة من تشعب وتشتت في نصوص القوانين واللوائح الضريبية وتعديلاتها.

المبحث الثالث: الاعتراض أمام لجان فض المنازعات الضريبية

رسم القانون الإماراتي طريق الاعتراض على قرارات التقييم الضريبي وعلى أي قرار يصدر عن الهيئة الاتحادية للضرائب عمومًا، ولم يحصر هذا الطريق في التظلم أمام الجهة الضريبية فحسب، وإنما أنشأ هيئات مستقلة وجهات متخصصة شكّلها لغرض الفصل في المنازعات الضريبية، وسَمّاها: لجان فض المنازعات الضريبية.

المطلب الأول: ماهية لجان فض المنازعات الضريبية

يمكن تعريف لجان فض المنازعات الضريبية بأنها: هيئات إدارية خاصة ذات سمة قضائية يناط بها نظر المنازعات الضريبية المتفرعة عن طلبات إعادة النظر السابق تقديمها للهيئة الاتحادية للضرائب.

الفرع الأول: تشكيل لجان فض المنازعات الضريبية

تُشكّل لجان فض المنازعات الضريبية برئاسة قاض اتحادي وعضوية خبيرين من المقيدين بجدول الخبراء الضريبيين، يصدر بتعيينهم قرار من وزير العدل بالتنسيق مع وزير المالية. وحيث إن الرئاسة في هذه اللجان هي لأعضاء السلطة القضائية، فإننا يمكننا أن نلاحظ السمة القضائية التي حاول المقتن أن يضيفها على هذه اللجان (Al Shawbkeh, 2023, p. 34).

ويكون لكل لجنة أعضاء احتياطيون، هم: عضو سلطة قضائية (احتياطي لرئيس اللجنة)، وخبير من المقيدين بجدول الخبراء الضريبيين (احتياطي لعضوي اللجنة)، ويصدر قرار بتعيين الأعضاء الاحتياطيين من الجهة ذاتها التي تصدر قرارات تعيين الأعضاء الأساسيين (الشافعي والدجاوي، 2021، ص. 27)⁶، وتكون مدة العضوية في اللجان سنة واحدة يجوز تجديدها لمدة أو مدد مماثلة على ألا تزيد على ثلاث سنوات، وإذا انقضت هذه المدة ولم يصدر قرار بتجديد العضوية فإن عمل اللجنة يستمر إلى حين صدور قرار بتجديد العضوية أو إعادة تشكيل اللجنة (الشافعي والدجاوي، 2021، ص. 27)⁷. ويرى الباحث أن الحد الأقصى للمدة قصير نسبيًا، خصوصًا إذا ما نظرنا إلى البيئة القانونية الضريبية في الدولة وقلة المتخصصين في هذا المجال، الأمر الذي يجذب معه تعديل هذه المدة القصوى لتكون خمس سنوات على أقل تقدير، تفاديًا للتعديلات التشريعية المتعاقبة.

الفرع الثاني: ضمانات استقلالية أعضاء اللجان

لما كانت لجان فض المنازعات الضريبية مضطلة بوظيفة ذات أهمية تتمثل في الفصل في النزاعات الضريبية المتبادلة، فإنه من المهم للغاية أن تُحاط بهذه اللجان ضوابط وقائية وضممانات تحقق الاستقلالية وتوطد الحياد وتمنع من التأثير على أعضاء اللجان بما يعيق ويعرقل من سير عملية الفصل في النزاعات على النحو المطلوب (باصم، 2019، ص. 656).

والاستقلالية بالمعنى المراد هي ضمانة وفرها القانون لأعضاء اللجان لكي يمارسوا الأعمال المنوط بهم بحياد ونزاهة، وعادةً ما يتم توفير هذه الضمانات في اللجان التي تكون موكلةً بالفصل في النزاعات، لأنه أمر يستلزم الحياد، خلافًا للجهات الإدارية العادية التي لا ضرورة عملية لتوفير ضمانات الاستقلالية لموظفيها.

وقد وردت ضمانات الاستقلالية في أعضاء لجان فض المنازعات الضريبية في قرار مجلس الوزراء رقم 23 لسنة 2018 وقرار وزير العدل رقم 35 لسنة 2019 وقرار وزير العدل رقم 109 لسنة 2019، وهذه القرارات ما زالت ساريةً معمولًا بها حسب نص الفقرة (3) من المادة (55) من قانون الإجراءات الضريبية، وقد سبق أن أشرنا لهذا الأمر إيجازًا فيما علا، ويمكن اختزال مفاد هذه القرارات بالآتي (الشوابكة، 2021، ص. 237):

أولاً: خضوع أعضاء اللجان من غير القضاة للضوابط والالتزامات التي يخضع لها أعضاء السلطة القضائية وفق القوانين السارية. وهذا يعني أنهم ملزمون بالتحفظ القضائي، وملزمون بالامتناع عن إبداء الرأي أو تقديم المشورة لأي طرف من أطراف النزاع، فضلاً عن التزامهم بالامتناع عن قبول أي عروض من أي طرف من أطراف النزاع.

ثانيًا: حظر تعارض المصالح، فقد منعت المادة 1/5 من قرار مجلس الوزراء رقم 23 لسنة 2018 من مشاركة عضو في أعمال اللجنة إذا كان ينظر اعتراضًا يكون لشخصه أو زوجه مصلحة مباشرة أو غير مباشرة فيه، وكذلك تحظر عليه المشاركة إذا كان المعارض قريبًا له نسبًا أو مصاهرةً حتى الدرجة الرابعة،

⁶ وقد جاء نص الفقرة (3) من المادة (2) من القرار الوزاري رقم 23 لسنة 2018 على النحو الآتي: ((يكون لكل لجنة عضو سلطة قضائية وخبير من المقيدين بجدول الخبراء الضريبيين بصفة احتياطية ويصدر بتحديدهم قرار من الوزير بالتنسيق مع وزير المالية))

⁷ نصت الفقرة (5) من المادة (2) من القرار الوزاري رقم 23 لسنة 2018 على الآتي: ((إذا انتهت المدة دون أن يصدر قرار بتجديد العضوية، يستمر عمل اللجنة إلى حين صدور قرار بتجديدها أو بإعادة تشكيل اللجنة)).

أو كان المعارض وكيلًا حاليًا أو سابقًا له في أعماله الخاصة، أو كان ممثلًا قانونيًا له أو وصيًا أو قيمًا عليه، وهذا الحظر يشابه إلى حد كبير الحظر الوارد على أعضاء السلطة القضائية أثناء نظر الدعاوى القضائية، وضرورته المنطقية واضحة لا تخفى.

وإذا توفرت حالة من الحالات المذكورة في البند "ثانيًا"، فعلى العضو -وجوبًا- أن يتنحى من تلقاء نفسه، ويغطي مكانه العضو الاحتياطي المتاح. فإذا لم يتنحى من تلقاء نفسه، فللمعارض أو للهيئة الاتحادية للضرائب -على ما جرت به نصوص القرارات الوزارية- أن يرفعوا طلب رد إلى الدائرة المختصة المشكلة بمحكمة أبو ظبي الاتحادية الاستئنافية، ويوقف البت في الاعتراض إلى حين الفصل في طلب الرد.

ويتم تقديم طلب الرد للدائرة المختصة المشكلة في محكمة أبوظبي الاتحادية الاستئنافية، على أن يكون الطلب مسببًا مشفوعًا بالمستندات المؤيدة، ثم تخطر إدارة لجان فض المنازعات الضريبية اللجنة المعنية في أول يوم لتلقيها طلب الرد وعلى تلك اللجنة أن توقف الفصل في الاعتراض لحين الفصل في طلب الرد.⁸

ويتوجب إحالة الطلب على الدائرة المختصة بمحكمة أبوظبي الاتحادية الاستئنافية للفصل فيه خلال ثلاثة أيام عمل، ثم على الدائرة إصدار قرارها خلال ثلاثة أيام من تاريخ ورود الطلب إليها.⁹ وهذه المواعيد هي من قبيل المواعيد القانونية الحتمية التي يجب الالتزام بها، إلا أنه إذا حصل ولم يتسنى للمحكمة أن تصدر قرارها ضمن هذه المواعيد، فإنه لا يمكن إبطال قراراتها أو إجرائها بعلّة التأخر في الفصل والخروج عن المدة القانونية المقررة. وأيًا كان الأمر، فإن الباحث يرى أن هذا الموعد قصير بعض الشيء، ولو زيد فيه لكان أمثل، لأنه سيسمح لمحكمة الاستئناف أن تنتظر في الطلب بتأي وتؤدة، خصوصًا أن محاكم الاستئناف الاتحادية تعاني من ضغط عمل لا يخفى.

الفرع الثالث: الطبيعة القانونية للجان فض المنازعات الضريبية

حيث سبق تعريف لجان فض المنازعات الضريبية بأنها: هيئات إدارية خاصة ذات سمة قضائية يناط نظر المنازعات الضريبية المتفرعة عن طلبات إعادة النظر السابق تقديمها للهيئة الاتحادية للضرائب، فإنه يمكن بتحليل عناصر هذا التعريف أن نلّم بماهية هذه اللجان وأن نتعرف على طبيعتها القانونية، وعلى هذا فإن الباحث سيحلل الطبيعة القانونية للجان من خلال شرح التعريف على النحو الآتي:

1. هيئات إدارية خاصة

قول الباحث "هيئة" بدلًا من "لجنة" أو "لجان" هو من أجل تفادي استخدام اللفظ المعرّف ضمن التعريف، إذ هذا مما يعيب التعريف ويقدح في سلامته، ولفظ هيئة هو لفظ واسع يطلق عادةً على المؤسسات الحكومية عمومًا، بما يجعل هذا المفرد سليم الانطباق بعمومه على اللجان المراد وصفها في هذا التعريف. ووصف هذه الهيئات بالإدارية هو أمر بدهي نظرًا لكونها خارجة عن السلطة القضائية والتشريعية، إذ تتبع وزارة العدل، وهي تمارس دورًا إداريًا ذا طبيعة خاصة، وهو دور يهدف منه لتحقيق المصلحة العامة، بما يجعلها شخصًا من أشخاص القانون العام وهيئة إدارية بطبيعة الحال (فتح الباب، 2013، ص. 71)، حتى وإن كانت طبيعة مهامها قضائية نوعًا ما -كما سيأتي.

وإن تعريف اللجان فض المنازعات الضريبية بأنها هيئات إدارية لا يعني أنها جهات إدارية عادية، بل يعتقد الباحث أنها هيئات إدارية خاصة كما سيأتي في باقي عناصر التعريف. ولكن المقام يقتضي بيان وجود خلاف بخصوص طبيعة هذه اللجان، إذ انقسم شراح القانون بشأنها ثلاثة أقسام (Al Shawbkeh, 2023, p. 34)، فذهب بعضهم إلى أنها جهات إدارية خالصة وعادية، وذهب بعضهم إلى أنها هيئات قضائية متخصصة، وذهب بعض آخر إلى أنها جهات إدارية بوظيفة أو اختصاص قضائي، وهو رأي بعض الأساتذة (Al Shawbkeh, 2023, p. 34)، وهو الرأي الذي يميل إليه الباحث.

فيرى أصحاب الرأي الأول أن اللجان هي جهات إدارية عادية نظرًا لتشكيلها الإداري (Ibid, P.)، ومحدودية ضمانات وعوامل الاستقلالية والحياد لديها، فضلًا عن مغايرة بيئة العمل فيها عن البيئة القضائية -من وجهة نظرهم. أما أصحاب الرأي الثاني فيرون أن اللجان هيئات قضائية باعتبار وظيفتها وسلطتها المطلقة في الفصل في المنازعات الضريبية دون قيد ودون محاباة أو تفضيل لطرف على آخر، ويشيرون أيضًا إلى القوة الإلزامية لقراراتها وعدم جواز تراجعها عن القرار أو سحبه بعد إصداره، إذ لا يمكن مناقشة هذه القرارات أو تغييرها إلا بالطعن القضائي.

أما الرأي الثالث، فقد انتصر له بعض الأساتذة المختصين وتبنوه (Ibid, P.)، مبينين أن اللجان هيئات إدارية خاصة تمتاز بوظيفة قضائية، وردوا على القائلين بالرأي الأول بأن ضمانات الاستقلالية والحياد قائمة في أعضاء لجان فض المنازعات الضريبية كما هي قائمة في القضاة تمامًا، علاوةً على أن هذه اللجان يرأسها عضو سلطة قضائية أصلاً. كما فندوا الرأي الثاني ببيان أنه لا يمكن أن تكون هذه اللجان قضائية متى كان باقي الأعضاء فيها خبراء ضريبيين لا أعضاء سلطة قضائية، وهذا الرأي سديد بلا شك، وأعتقد أن القول الثاني بعيد جدًا عن محجة الصواب، وأن الرأي الثالث هو الأدق وصفًا للجان.

فلجان المنازعات الضريبية هي هيئات مستقلة عن الهيئة الاتحادية للضرائب (الشوابكة، 2021، ص. 236-237)، بدليل نص المادة (30) من قانون الإجراءات الضريبية، إذ هي تبين أن اللجان ليست تابعة للهيئة الاتحادية للضرائب، وقرارات تعيين أعضائها لا تصدر عن الهيئة الاتحادية للضرائب، بل

⁸ ورد نص المادة (14) من القرار الوزاري رقم 23 لسنة 2018 على النحو الآتي: ((يكون للمعارض أو الهيئة طلب رد أي من أعضاء اللجان، وفقاً للإجراءات الآتية: 1- يقدم طلب الرد إلى الإدارة المختصة مرفقاً به أسبابه ومستنداته والمستندات المؤيدة له. 2- تخطر الإدارة المختصة اللجنة المعنية به في أول يوم عمل تلي تلقيها طلب الرد، وعلى اللجنة وقف الفصل في الاعتراض إلى حين في طلب الرد. 3- تحيل الإدارة المختصة طلب الرد إلى الدائرة، المنصوص عليها في المادة 15 من هذا القرار، وذلك خلال ثلاثة أيام عمل من تاريخ وروده)).

⁹ جاء في الفقرة الأولى من المادة (16) من القرار الوزاري رقم 23 لسنة 2018 النص الآتي: ((تفصل الدائرة المشكلة بموجب أحكام المادة 15 من هذا القرار في طلب الرد أو تنازع الاختصاص بحسب الأحوال خلال (3) أيام عمل من تاريخ وروده إليها، ويكون قرارها نهائياً في هذا الشأن)).

تصدر عن وزير العدل مباشرة بالتنسيق مع وزير المالية، فهي لجان تتبع وزارة العدل التي تشرف عليها من الناحية الإدارية والمالية، أما مكافآت أعضائها وإجراءاتها الخاصة فهي تصدر بقرار من مجلس الوزراء (الشوايكة، 2021، ص. 237)، الأمر الذي يُستجلى منه أن اللجان هي هيئات إدارية، ولكنها تتميز بالاستقلالية وبالطبيعة الخاصة التي تفرضها وظيفتها المحددة قانونًا، وهي الوظيفة القضائية الخاصة التي سيأتي شرحها.

2. ذات سمة قضائية

إن لجان فض المنازعات الضريبية لها سمة خاصة ومميزة تظهر في خصائصها، وأول مظاهر هذه السمة يكمن في تشكيل هذه اللجان. فالرئاسة في هذه اللجان تكون لعضو من أعضاء السلطة القضائية، ومن هنا كان مناسباً أن تتبع اللجان إداريًا لوزارة العدل، ومن هنا أيضًا يظهر أن هذه اللجان ليست هيئات إدارية عادية، بل هي هيئات خاصة لها سمة قضائية تظهر في اختصاصها وصفة رئيسها (Al Shawbkeh, 2023, p. 34).

وثاني مظاهر هذه السمة القضائية هو اختصاص هذه اللجان، فهي تختص بالفصل في المنازعات بقرار ملزم، وهذا اختصاص منعقد أصلاً للقضاء، وبالتحديد القضاء الإداري، لأن الخصم هو دائمًا الهيئة الاتحادية للضرائب، التي تمثل إما بصفتها معترضة أو معترضًا ضدها، ومن ثم كان في منح هذه اللجان الخاصة الخارجة عن جسد السلطة القضائية هذا الاختصاص تمييزاً لها عن باقي الهيئات، وتجسيداً للسمة القضائية التي أشرنا إليها، خصوصاً أن الهيئة الاتحادية للضرائب والمنازعين في الضريبة يقفون أمام هذه اللجان على قدم المساواة دون تفرقة في المراكز، ولا على اللجان أن تتطلب موافقة من الهيئة الاتحادية للضرائب على ما تصدره من قرارات (Al Shawbkeh, 2023, p. 34)، الأمر الذي يعكس خصوصية الدور الذي تمارسه هذه اللجان، وقربه من الطابع القضائي.

وثالث مظاهر الخصوصية والطابع القضائي لهذه اللجان هو الاستقلالية (Al Shawbkeh, 2023, p. 35)، وهو مظهر يتبع المظهر الثاني ويترب عليه أساساً، وقد بيّنا تفصيلاً مظاهر استقلالية اللجان وضوابط حياد أعضائها في المطلب الثاني من هذا المبحث، حيث يظهر جلياً أن القانون أولى عناية خاصة بمهمة إحاطة أعضاء اللجان بالضمانات التي تكفل عدم التأثير عليهم بما يعيق أداءهم لمهامهم بإنصاف وحياد.

3. يناط بها نظر المنازعات الضريبية المتفرعة عن طلبات إعادة النظر السابق تقديمها للهيئة الاتحادية للضرائب

بعد أن عرض التعريف إلى الإشارة إلى خصوصية لجان فض المنازعات الضريبية، كان من المنطقي أن يتابع التعريف في مسلك التخصيص بحيث يسلط الضوء على التخصيص الدقيق لهذه اللجان، فوردت العبارة المراد شرحها مبيّنة مجال عمل اللجان، وهو المنازعات الضريبية. ولأغراض الدقة، حدد التعريف هذه المنازعات الضريبية بإسهاب إذ قال: "المتفرعة عن طلبات إعادة النظر السابق تقديمها للهيئة الاتحادية للضرائب"، وهذا مستمد من نص المادة (31) من قانون الإجراءات الضريبية، وهو النص الذي جرى بالآتي: ((تختص اللجنة بما يأتي:

- البت في الاعتراضات المقدمة على قرارات الهيئة بشأن طلبات إعادة النظر.
- البت في طلبات إعادة النظر التي قدمت للهيئة ولم تتخذ بشأنها قراراً وفقاً لأحكام هذا المرسوم بقانون.
- أي اختصاصات أخرى تكلف بها اللجنة من قبل مجلس الوزراء)).

ولا يخفى أن الفقرة (3) هي من باب الاحتياط لما قد يطرأ مستقبلاً وما قد تحتاج إليه اللجان لتحسين أدائها لوظائفها، إلا أن الاختصاص الأساسي للجان يكمن في الفقرتين (1) و(2)، وهاتان الفقرتان تحصران اختصاص اللجنة في نظر النزاعات التي سبق طرحها على الهيئة الاتحادية للضرائب، فليس لأحد أن يتقدم بمنازعة إلى اللجان ما لم يكن مسبقاً بطلب إعادة نظر قدم للهيئة الاتحادية للضرائب حسب الأصول (الشافعي والدجاوي، 2021، ص. 23). هذا ونشير إلى أن طلب إعادة النظر المقدم للهيئة يمكن أن يصير إلى إحدى نتيجتين:

الأولى: أن يصدر قرار فيه في الميعاد المقرر قانوناً، فلا يرتضيه أحد المنازعين، فيعترض أحدهما أو كلاهما عليه، ومن ثم يكون الاعتراض على القرار معروضاً على هذه اللجان.

الثانية: ألا يصدر قرار ضمن المواعيد المقررة قانوناً ولا يُبلغ به ذو الشأن، وفي هذه الحالة يجوز لذي الشأن -ولا أراه في هذه الحالة الهيئة الاتحادية للضرائب لأنها لا يجوز لها الطعن في قرار نفسها- أن تحل محل الهيئة وتتصدى لهذا الطلب غير المفصول فيه، إذ عبارة الفقرة (2) تفيد هذا المعنى، ولا تفيد أن المقنن اعتبر عدم الرد ضمن المواعيد المقررة رفضاً ضمنيّاً للطلب.

وبإجمال هذه العناصر الثلاثة لتحليل التعريف المقترح، يمكننا أن نقول أن هذه اللجان هي ذات طبيعة خاصة، فهي لجان إدارية، تختص بالفصل في المنازعات، ولها طابع قضائي، إلا أنها ليست لجاناً قضائية خاصة.

وبمقارنة اللجان الإماراتية باللجان الضريبية في القانون الجزائري، نلاحظ أن الأخير أنشأ ما يعرف بـ"لجان الطعن الإدارية"، وهي لجان وصفها شرح القانون الجزائري بأنها: "جهات إدارية مستقلة ومحايدة للفصل في النزاع من خلال تشكيلها واختصاصاتها" (زموري، 2019، ص. 39)، وهذه اللجان هي لجان متعددة، بعضها لجان استشارية لا تصدر قرارات ملزمة يتعين على إدارة الضرائب تنفيذها (زموري، 2019، ص. 47)، وإنما تصدر "آراء" استشارية الهدف منها هو تقريب وجهات النظر بين المكلف بالضريبة والجهة الضريبية (بن شريف وبلقبة، 2016، ص. 37). ولكن الميزة التي تحف هذه اللجان هي كونها جهات متخصصة، وفي هذا تتشابه مع لجان فض المنازعات الضريبية الإماراتية. ولكن الفارق الرئيس والأساسي بين القانونين هو أن القانون الجزائري جعل اللجوء إلى هذه اللجان أمراً خيارياً (زموري، 2019، ص. 46)، فيمكن للمكلف أن يلجأ مباشرة إلى المحكمة الإدارية المختصة بمنازحته الضريبية، شريطة أن يكون ذلك مسبقاً بتظلم للإدارة الضريبية ذاتها، أما هذه اللجان، فالعبور أمامها ليس إلزامياً، ويمكن للمكلف ضربياً أن يلجأ إليها إذا لم يكن قد أقام دعوى إدارية بشأن منازعته (بن شريف وبلقبة، 2016، ص. 31). وفي هذه الحيثية يرى الباحث أن القانون الإماراتي تبني مقاربة أفضل من نظيره الجزائري، ذلك أن إنشاء لجان إدارية ذات اختصاص في دقيق وخبرة ودراية خاصة ثم جعل اختصاص هذه اللجان جوازياً يقلل من

تأثير هذه اللجان ويحد من فائدتها، كما أنه لا يساعد على تقليل الدعاوى القضائية المتعلقة بالضريبة.

الفرع الرابع: الاختصاص الموضوعي والمكاني للجان فض المنازعات الضريبية

يجوز الاعتراض أمام لجان فض المنازعات الضريبية على قرارات إعادة النظر التي تصدرها الهيئة الاتحادية للضرائب، فهذه هي القاعدة العامة التي تحكم اختصاص لجان فض المنازعات الضريبية من حيث الموضوع (بشير، 2019). وعليه، لا يجوز الاعتراض على قرار صادر بشأن طلب مراجعة التقييم الضريبي أمام لجان فض المنازعات الضريبية مباشرةً. ولا يجوز تقديم اعتراض بشأن طلب إعادة نظر سبق الاعتراض بشأنه، منعاً من ازدواجية القرارات وتضاربها، إذ إن اللجان تستنفد ولايتها بمجرد إصدار قرار في الاعتراض، فلا يجوز لها أن تنظر المنازعة مرتين.

كما وحدد القرار 23 لسنة 2018م الصادر عن مجلس الوزراء عدد اللجان، وأماكنها، واختصاصاتها المكانية. فاللجان عدداً ثلاث لجان، الأولى في أبوظبي، والثانية في دبي، والثالثة في الشارقة، وينعقد الاختصاص المكاني بناءً على عنوان الشخص حسب ملف تسجيله الضريبي (الشوابكة، 2021، ص 239)، ويغطي اختصاص لجنة الشارقة المنازعات التي يكون عنوان الشخص فيها ضمن إمارة الشارقة، وإمارات عجمان، وأم القيوين، ورأس الخيمة، والفجيرة. ويضاف إلى الاختصاص الأصلي للجنة أبوظبي الاختصاص بنظر المنازعات التي يكون عنوان الشخص فيها في إمارة أبوظبي عمومًا (المنطقة الغربية ومدينة العين) إضافةً إلى المنازعات التي يكون المعارض فيها شركة أجنبية ذات عنوان خارج الدولة. ومتى كان ثمة نزاع بشأن الاختصاص المكاني بين مختلف اللجان، فإن الدائرة المشكلة في محكمة أبوظبي الاتحادية الاستئنافية هي المختصة بالفصل في هذا النزاع، كما هو الحال في شأن طلبات رد أعضاء اللجان، وتسري على إجراءات نظر منازعات عدم الاختصاص القواعد التي تسري على إجراءات طلب الرد، وفقما تقضي به المادة (16) من قرار مجلس الوزراء رقم 23 لسنة 2018م.

وتنهض بعض التساؤلات حول كفاية عدد اللجان، ومدى قدرة لجنة واحدة هي لجنة الشارقة على تغطية المنازعات الناشئة في خمس إمارات مختلفة، ولعل أجوبة هذه التساؤلات والحلول العملية لها تظهر عقب بدء الممارسة الفعلية للقوانين، والبدء بتطبيق ضريبة الشركات، ثم الاطلاع على الكيفية التي تتعامل معها اللجان خلال فترتها الأولى، إلا أن هذا لا يمنع من الدعوة إلى إنشاء لجنة رابعة في إمارة رأس الخيمة أو الفجيرة لتختص بالمنازعات الخاصة بهاتين الإمارتين، لتقليل الضغط عن لجنة الشارقة، ولتحسين توزيع العمل وتسهيله.

المطلب الثاني: النظر في الاعتراضات المقدمة للجان فض المنازعات الضريبية والبت فيها

بعد أن بحثنا ماهية لجان فض المنازعات الضريبية وتشكيلها وأحطنا بضمانات استقلال أعضائها ثم استعرضنا طبيعتها القانونية على ضوء التعريف المقترح لهذه اللجان ووقفنا على حدود الاختصاص الموضوعي والمكاني لهذه اللجان، فإن المناسب هو دراسة الآلية التي تمارس من خلالها هذه اللجان وظيفتها وتزاول اختصاصاتها من أجل تحقيق الأغراض التي شكّلت لتحقيقها، ثم أن نعرض عقب ذلك لدراسة الآثار والنتائج المترتبة على عمل اللجان.

الفرع الأول: شروط رفع الاعتراض

تطلب قانون الإجراءات الضريبية توفر عددٍ من الشروط من أجل الاعتراض على القرارات الصادرة في طلبات إعادة النظر. ويستحسن لمعالجة هذه الشروط الإجرائية تقسيم الشروط المدروسة لتحقيق أغراض العرض وفق التسلسل التراتبي المنطقي، بحيث نبدأ بشروط القرارات التي يجوز الاعتراض عليها، ثم الشروط المتعلقة بالمواعيد، تتلوها الشروط المتعلقة بالجهة المختصة – من حيث الاختصاص المكاني – وأخيرًا الشروط المتعلقة بالدفع.

أولاً: الشروط المتعلقة بالقرارات

ينعقد الاختصاص الموضوعي للجان أصالةً في القرارات الصادرة بشأن طلبات إعادة النظر. وعليه، فإنه يشترط لقبول أي اعتراض أن يكون محله قرارًا صادرًا في طلب إعادة نظر، أو قرارًا كان يجب إصداره في طلب إعادة نظر، ولكنه لم يصدر في غضون الموعد المقرر، دون أن يكون هناك تمديد من اللجنة.

ثانيًا: الشروط المتعلقة بالمواعيد

حدد قانون الإجراءات الضريبية الجديد ميعادًا زمنيًا حتميًا لتقديم الاعتراض أمام اللجان يبلغ أربعين يوم عمل من تاريخ تبليغ ذي الشأن بالقرار في طلب إعادة النظر، أما في حال عدم صدور قرار بشأن طلب إعادة النظر، فإن القانون لم ينص على اليوم الذي يبدأ منه الميعاد، فهو يوم العمل الأخير الذي كان على الهيئة الاتحادية للضرائب أن تبلغ فيه طالب إعادة النظر بالقرار الصادر بشأن طلبه. بمعنى أنه يوم العمل السادس والأربعون من تاريخ تقديم طلب إعادة النظر، فإذا تم تقديم طلب إعادة نظر، يُحسب أربعين يومًا من اليوم التالي لتقديمه، فإذا مضى أربعين يوم عمل من اليوم التالي لتقديم الطلب، تحسب ستة أيام عمل من اليوم الأربعين. وفي يوم العمل السابع، يمكن للطالب أن يقدم اعتراضًا للهيئة، ويبدأ سريان الميعاد القانوني لتقديم طلب اعتراض للجان فض المنازعات الضريبية.

ثالثًا: الشروط المتعلقة بالجهة المختصة

الجهة المختصة بنظر الاعتراضات هي لجان فض المنازعات الضريبية. وينعقد الاختصاص المكاني بحسب ما شرحنا أعلاه في المطلب الرابع من المبحث الأول من هذا الفصل. وعلى هذا، يتعين على مقدم الاعتراض أن يقدم اعتراضه للجنة المختصة مكانيًا حسب عنوانه الضريبي. فإذا حصل وقدم اعتراضه للجنة غير مختصة مكانيًا، فإنه يتوجب على اللجنة أن تقرر عدم اختصاصها، وتحيل للجنة المختصة مكانيًا.

رابعاً: الشروط المتعلقة بدفع مبلغ الضريبة

إذا قرر المكلف بالضريبة تقديم اعتراض بالفعل، فيجب عليه أن يسدد كامل الضريبة المرتبطة بالاعتراض، إذ هذا ما جرت به الفقرة (2) من المادة (32) من القانون. ومؤدى ما سبق أن سداد الضريبة المتنازع بشأنها قبل قيد الاعتراض هو شرط إلزامي (بشير، 2023)، فلا يُقبل الاعتراض شكلاً في حال قُدم مع سداد جزء من الضريبة أو عدم سداد أي جزء منها، ولا تنتظر اللجنة موضوعه أصلاً. جدير بالذكر أن قانون الإجراءات الضريبية السابق كان يلزم المعارض بسداد الضريبة والغرامات المرتبطة بالاعتراض، كليهما (الشافعي والدلجاوي، 2021، ص. 24)، إلى أن صدر التعديل الأول عليه بموجب المرسوم بقانون اتحادي رقم 28 لسنة 2021، فجاء هذا التعديل بإلغاء اشتراط سداد الغرامة مع الضريبة (مكتب فرحات وشركاهم، 2021).

أما القانون الجديد فقد حُذف منه لفظ "الغرامات"، بما يعني أن القانون الجديد اتجه نحو التخفيف عن المعارضين بحيث يكفهم سداد الضرائب محل الاعتراض فقط دون أي غرامات إدارية مرتبطة بتلك الضرائب، وهذا تخفيف وتسهيل على المكلفين بالضريبة، وهو توجه حسن. وقد علل بعض شراح القانون ربط الاعتراض بسداد الضريبة والغرامات بأنه يهدف إلى سد ذريعة الماطلة في دفع الضريبة التي تتعلق بالأموال العامة المخصصة لسد النفقات العامة (الشوابكة، 2021، ص. 241)، ولكنني أعتقد أن المسلك الأمثل هو إلغاء شرط سداد كامل الضريبة للاعتراض، لأن الاعتراض أمام لجنة متخصصة خارجة عن جسد الهيئة الاتحادية للضرائب (التي هي خصمٌ وحكمٌ في سائر الأحوال) هو إجراء في غاية الأهمية يكفل تحقيق العدالة ويعزز من الثقة بين الخاضعين للضريبة وجهات الإدارة ويزيد من المرونة العدلية، ومن هذا المنطلق أدعو واضعي القانون إلى مراجعة هذه الحيثية والنظر فيها مجدداً للتسهيل على الخاضعين للضريبة.

ولعل الباحث يرى في هذا الشأن أن الأنسب في هذه المرحلة الزمنية -على أقل تقدير- هو السماح بقيد الاعتراضات دون سداد الضرائب المتعلقة بها كاملةً، وإنما الضرائب غير المتنازع عليها فقط، لأننا ما زلنا في طور مبكر من أطوار التعرف على الضريبة وما تحمله في طياتها من منازعات معقدة، ولا بد في هذه المرحلة التأسيسية من نوعٍ من المرونة مع شرائح المجتمع التي تتعرف على هذا الواقع الجديد وتعايشه لأول مرة، الأمر الذي يكون تسهيل إجراءات الاعتراض عليها أنسب حسب وجهة نظري. هذا مع حفظ الثناء للمقنن على نسخه لإلزامية سداد الغرامات، إذ في هذا النسخ تسهيل لقيد الاعتراضات الضريبية، والغرامة لها جانبٌ عقابي، ولا يصح أن يتحمل المكلف طرفاً من العقوبة قبل أن يُحاكم بشأنها. ويحسن في هذا المقام أن أُشير إلى أن القانون الحالي تضمن نصاً لا مثيل له في قانون الإجراءات الضريبية السابق، يخول مجلس الوزراء صلاحية تخفيض مبلغ الضريبة الواجب سداؤه لقيد الاعتراضات لدى لجان فض المنازعات الضريبية¹⁰.

الفرع الثاني: إجراءات رفع الاعتراض

إذا توافر ما علا بيانه وتحققت الشروط الأنف ذكرها في المطلب الأول من هذا المبحث فللمعارض أن يدلي باعتراضه يدوياً لدى وزارة العدل -لجان فض المنازعات الضريبية¹¹، وله أيضاً تقديمه إلكترونياً من خلال نظام "الاعتراضات الإلكترونية"¹²، على النموذج التي تعدده الهيئة الاتحادية للضرائب. وقد نحا بعض الشراح إلى اعتبار استخدام النموذج المخصص شرطاً من شروط قبول الاعتراض (الشافعي والدلجاوي، 2021، ص. 26)، وهذا ما لا يتفق معه الباحث، لأن اشتراط النموذج أمر تحسيني غير ذي أثر جوهري على الغاية التي يرمي إليها القانون من وضع النموذج، فإذا تعذر استخدام النموذج أو لم يتم استخدامه لأي سبب من الأسباب، وتم إرسال الاعتراض فعلاً، وكان مسبباً متضمناً لكل البيانات المطلوبة قانوناً، فأرى أن الاعتراض مقبول، ولا يجوز في حالة كنهه التمسك بعدم تقديم الاعتراض على النموذج، لأنه إغراق في الشكليات لا يؤيده مبرر، والقضاء الإماراتي مستقر في مبادئه على أن البطلان لا محل له متى تحققت الغاية المنشودة من الإجراء، وقد قضت المحكمة الاتحادية العليا بأن:

((المقرر في قضاء المحكمة الاتحادية العليا أن البطلان وصف يلحق بالإجراء لمخالفته القانون ويؤدي إلى عدم إنتاج الأثر الذي رتبته القانون، وأن الأصل في الإجراءات الصحة، وأنها تمت وفقاً لما رسمه المشرع، ويكون الإجراء باطلاً إذا نص القانون على بطلانه أو إذا شاب عيب جوهري أو نقص لم تتحقق بسببه الغاية من الإجراء)) (الطعن رقم 1081 لسنة 2021 أحوال شخصية، المحكمة الاتحادية العليا، 2022).

ومتى أراد المعارض أن يدلي بصحيفة الاعتراض أو عريضته، فيجب أن تتضمن عريضة الاعتراض الآتي (الشوابكة، 2021، ص. 241):

- اسم المعارض وبياناته وعنوانه.
- ملخصاً للموضوع مع أسباب الاعتراض والطلبات. علماً بأن القانون لم يوجب تسبيب الاعتراض -خلافاً لما عليه حال طلي المراجعة وإعادة النظر- بيد أن القرارات الوزارية تكفلت بالنص على وجوب تسبيب طلب الاعتراض، فسدت هذه الثغرة، وبالتالي يكون التسبيب واجباً يترتب على تخلفه عدم قبول الاعتراض أصلاً.
- المستندات الداعمة.

¹⁰ تنص الفقرة (3) من المادة (32) من قانون الإجراءات الضريبية الجديد على أن: ((للمجلس الوزراء بناءً على اقتراح الوزير إصدار قرار بإجراء أي تعديلات على مقدار الضريبة الواجبة السداد بموجب الفقرة (ب) من البند (2) من هذه المادة لغرض تقديم اعتراض بموجب هذه المادة)).

¹¹ أرشد الموقع الرسمي للهيئة الاتحادية للضرائب إلى أن تقديم الاعتراض للجان أبوظبي يتم في مبنى وزارة العدل، دائرة التفتيش القضائي، المكتب رقم 75، ولتقديم الاعتراض للجان دبي، فإن ذلك يتم في مبنى وزارة العدل، دائرة التفتيش القضائي، المكتب رقم 38. وقد خلا الموقع من بيان كيفية تقديم طلب الاعتراض اليدوي للجان الشارقة.

¹² هذا النظام متاح على الموقع الرسمي للهيئة الاتحادية للضرائب.

- عنوان التبليغ الإلكتروني للممثل القانوني أو الوكيل الضريبي بالإضافة إلى عنوان الإلكتروني آخر احتياطي يحدده المعارض.

الفرع الثالث: إجراءات البت في الاعتراض

فور تقديم الاعتراض للجان، يقوم الموظف المختص في اللجان بقبده في السجلات وفق الترتيب الزمني حسب تاريخ تقديم الاعتراض (تاريخ الورد)، ويزود المعارض برقم الاعتراض واللجنة المختصة بنظره، وعلى إدارة لجنة فض المنازعات الضريبية إرسال الاعتراض للجان خلال مدة لا تتعدى يومي عمل من تاريخ وروده للإدارة¹³.

فور إرسال الإدارة المختصة للاعتراض للجان المختصة، فإن اللجنة تدرس الاعتراض وتتأكد من توافر شروط قبوله، ثم تبت فيه خلال عشرين يوم عمل، وللجنة أن تأذن للمعارض بتقديم مستندات جديدة لم ترفق مع طلب الاعتراض بناءً على أضرار تعدها اللجنة مقبولة أو ترى اللجنة ضرورتها (الشوايكة، 2021، ص. 243). ويلاحظ هنا أن قانون الإجراءات الضريبية الجديد لم يزد مدة فصل لجان فض المنازعات الضريبية في الاعتراضات إلى أربعين يوم عمل كما هو شأن الفصل في طلبات إعادة النظر والمراجعة، ولعل ذلك يرجع إلى ملاحظة ضغط العمل الذي تعاني منه الهيئة الاتحادية للضرائب بالمقارنة مع الضغط الذي تعاني منه اللجان. وللجان تمديد أجل البت في الاعتراض إذا استدعى ذلك سبب من الأسباب الواردة اللائحة التنفيذية، وذلك حسب نص المادة (35) السابق شرحها في المبحث الأول من الفصل الأول من هذه الورقة، علمًا بأن اللائحة التنفيذية لم تحدد أسبابًا ما وجعلت الأمر خاضعًا للتقدير المطلق.

هذا وقد خلا القانون مما يوجب تطبيق قواعد قانون الإجراءات المدنية الاتحادية على جلسات اللجان، بل المفهوم من النصوص المطروحة أن اللجان تتخذ إجراءاتها دون جلسات -لا إلكترونية كما هو شأن لجان تسوية المنازعات التأمينية مثلاً- ولا مرئية (عن بعد) أو حضورية كما في المحاكم القضائية. كما يظهر من النصوص أن إجراءات اللجان فورية، فهي تدرس الملف رأسًا بموجب ما يدلى إليها به ثم تفصل في الاعتراض فورًا خلال المدة المقررة دون عقد جلسات أو تطلب مزيد بينات أو أدلة أو غير ذلك، ولعل هذا يُعزى إلى طبيعة النزاعات الضريبية، وكونها ذات طبيعة فنية حسابية يحته في المقام الأول، حتى أن القانون لم يتضمن نصًا يتعلق بتنظيم رد المعارض ضده على صحيفة الاعتراض.

ولكن الموقع الرسمي للهيئة الاتحادية للضرائب ينص على إمكانية منح الأطراف آجالًا للتعقيب والرد، وهذه حيثية هامة أرى ضرورة معالجتها في القرارات الوزارية التي قد تصدر مستقبلاً، وذلك لكي يكون الخصوم على بينة من أمرهم بشأن الإجراءات التي تتبعها اللجان وما إذا كان هناك مجال لتبادل اللوائح والمستندات والتعقيب أم لا.

فإذا رأت اللجنة أن موضوع الاعتراض جاهز للبت فيه، فعليها إصدار القرار دونما تأخير، لأنها ملزمة بمواعيد قانونية تحكم المدة التي يتاح لها فيها نظر الاعتراض. وإجمالاً، لا يخلو القرار الصادر عن اللجان من احتمالين اثنين، أولهما: ألا يقبل شكلاً، لتخلف شرط إجرائي، كما لو قُدم إثر انصرام الميعاد أو رفع الاعتراض دون سداد الضريبة. وثانيهما: أن يقبل شكلاً، ثم تفصل اللجنة في الموضوع، إما تأييداً للقرار المعارض عليه، أو تعديلاً جزئياً أو إلغاءً كلياً، على النحو الذي يطلبه المعارض، واللجنة غير ملزمة -بنصي قانوني- بتسبب قرارها الذي تصدره سواء كان شكلياً أم موضوعياً.

وهذا مما يؤخذ على النصوص النازمة لإجراءات الفصل في الاعتراضات، حيث خلت من إلزام اللجان بتسبب قرار الاعتراض، وحيداً لو كانت على العكس، إذ القرار في الاعتراض أجدر بالتسبب وأحرى من القرار في طلب إعادة النظر، لا سيما أن الاعتراض إذا طعن فيه فإنه سيؤول إلى دعوى قضائية تتداول أمام المحاكم، وخصوصاً أن الاعتراض قد يقدم على طلب إعادة النظر لم تفصل فيه الهيئة في الميعاد، وهذا أولى بالتسبب بلا شك.

ومتى صدر القرار، فعلى أمانة السر إبلاغ الأطراف به في خمسة أيام عمل من تاريخ صدوره - وفق نص المادة (2/33) من قانون الإجراءات الضريبية الاتحادي. وقد قضت المحكمة الاتحادية العليا بأن إعلان الهيئة الاتحادية للضرائب يتم من خلال إعلان المدير العام للهيئة لا أي موظف آخر حيث قالت: "مؤدى المادة (1/33) من القانون رقم 7 لسنة 2017 بشأن الإجراءات الضريبية والمادتين 1/11، 3/12 من قرار مجلس الوزراء رقم 23 لسنة 2018 أن للهيئة الاتحادية للضرائب ولللمعارض الطعن على قرار لجنة فض المنازعات الضريبية أمام المحكمة المختصة خلال عشرين يوماً من تاريخ التبليغ به الذي يتم عن طريق أمين سر اللجنة، إلا أن القانون وقرار مجلس الوزراء المذكورين لم يحددوا شخص المبلغ إليه بالجهة الإدارية ومن ثم يرجع في هذا الشأن للقواعد العامة في قانون الإجراءات المدنية ولائحته التنظيمية التي نصت المادة السابعة منها على تسليم إعلانات الجهة الإدارية إلى من يمثلها قانوناً، وإذا كان مدير عام الهيئة الاتحادية للضرائب هو من يمثلها قانوناً وفقاً للمادة (1/8) من القانون رقم 13 لسنة 2016 بشأن إنشاء الهيئة، ومن ثم فإذا ما اتجهت لجنة فض المنازعات الضريبية إلى إعلان الهيئة فإنما يكون ذلك عن طريق إعلان مدير الهيئة باعتباره ممثلها الذي ينوب عنها نيابة قانونية.

وحيث إنه لما كان ذلك وكان الحكم المطعون فيه خالف هذا النظر وقضى بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد المقرر وهو عشرين يوماً من تاريخ استلام الإعلان من أحد موظفي الهيئة الطاعنة في حين أنه ليس الممثل القانوني لها على نحو ما سلف بيانه ومن ثم يظل ميعاد الطعن مفتوحاً في قرار اللجنة حتى إقامة الدعوى الأمر الذي يعيب الحكم المطعون فيه بمخالفة القانون والخطأ في تطبيقه وهو ما حجبه عن نظر الدعوى مما يوجب نقضه على أن يكون مع النقض الإحالة" (الطعن رقم 635 لسنة 2020 إداري، المحكمة الاتحادية العليا، 2020).

¹³ الفقرة (4) من المادة (7) من قرار مجلس الوزراء رقم 23 لسنة 2018م.

الفرع الرابع: قرارات لجان فض المنازعات الضريبية

عليه، يحسن لنظر هذا المطلب أن أحلل أنواع القرارات الصادرة عن لجان فض المنازعات الضريبية في الفرع الأول، ثم دراسة النتائج المترتبة تاليًا في الفرع الثاني، لأن النتائج تختلف باختلاف أنواع القرارات التي تصدر عن اللجان، فبعض هذه القرارات يمكن الطعن فيها أمام المحاكم، وبعضها الآخر لا يقبل ذلك، ومن ثم يسير الباحث في هذا المطلب مقسمًا القرارات كما يلي.

أولاً: أنواع قرارات لجان فض المنازعات الضريبية

تنقسم القرارات التي تصدر عن لجان فض المنازعات الضريبية إلى قسمين رئيسيين حسب وجهة نظر الباحث، ثم يتفرع أحد هذين القسمين إلى قسمين فرعيين اثنين، وبيان ذلك على النحو الآتي:

(أ) قرارات عدم القبول الشكلية:

القرارات التي تصدر عن لجان فض المنازعات الضريبية - بغض النظر عن قيمتها - قد تكون قرارات عدم قبول شكلية، أي فاصلة في الإجراءات بعدم القبول فقط، أو قرارات موضوعية. فإذا كان القرار صادراً بعدم القبول لعلّة إجرائية، فإن هذا القرار منها يعد قراراً بعدم القبول شكلاً، إذ للجنة لم تفصل في موضوع الطلب.

ويرى الباحث أن قرار القبول شكلاً يخضع لرقابة المحاكم ويجوز الطعن فيه بغض النظر عن النصاب، بيد أن الطعن في هذه الحالة ينصب فقط على المناقشة الشكلية والإجرائية، بحيث يكون الطعن مقتصرًا على مناقشة مقبولية الاعتراض، كما لو كان المعارض قد اعترض بعد أن سدد الضرائب ولكن قررت اللجنة سهوًا عدم قبول الاعتراض بعلّة عدم سدادها، فهنا يجوز للمعارض أن يطعن أمام المحاكم في هذا القرار حتى لو كانت قيمة النزاع الضريبي لا تبلغ النصاب، لأن النصاب أمرٌ موضوعي، يتعلق ويرتبط بموضوع النزاع الضريبي، فإذا فصلت اللجنة في موضوع النزاع، فإنها تكون بذلك قد تعرضت للنصاب، أما إذا كانت اللجنة قد قررت عدم قبول الاعتراض أصلاً، لقيده بعد الميعاد مثلاً، فإن الاعتراض - حقيقةً - لم يُنظر أصلاً، وإنما كان المنظور المفصول فيه هو شكل الاعتراض ومدى استيفائه للمتطلبات الشكلية الإجرائية، وهذه المتطلبات الشكلية الإجرائية لا قيمة مالية لها ولا تخضع لقواعد التقدير أساساً باعتبارها قواعد قانونية مجردة، الأمر الذي يجعلها عرضةً للرقابة من قبل المحاكم القضائية حسب وجهة نظري، بغض النظر عن نصاب الاعتراض.

ويجدُ الباحث لاجتهاده هذا أساساً وركائز في بعض المبادئ القضائية الصادرة في مواضيع قريبة أو مشابهة، ومنها الآتي: "المقرر - وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة - أن مسألة قبول الطعن أو جوازه للتحقق من توافر الشكل القانوني مسألة تتعلق بالنظام العام ويتعين على المحكمة أن تعرض بالبحث لهذا الأمر حتى من تلقاء نفسها لتقول كلمتها فيه قبل التطرق إلى نظر موضوع الطعن. ومن المقرر أن أحكام محاكم الاستئناف التي تفصل في النزاع القائم بشأن إجراءات التنفيذ هي وحدها التي لا يجوز الطعن فيها بطريق النقض، أما ما تصدره من أحكام أخرى في غير هذا النطاق - مثل الأحكام الصادرة في شأن قبول الدعوى أو في شكل الاستئناف أو الاختصاص أو عدم الاختصاص وفقاً لما ينص عليه القانون فهي لا تدخل في نطاق هذا الاستثناء - ويجوز الطعن فيها بطريق النقض. لما كان ذلك وكان الحكم المطعون فيه قد اقتصر قضاؤه على سقوط الحق في الاستئناف فإنه يجوز الطعن فيه بطريق النقض، فيكون الطعن مقبولاً من حيث الشكل" (نقض أبوظبي، الطعن رقم 177 لسنة 2022 تجاري، 2022).

وكذلك الحكم الآتي: "إن المستقر - في قضاء هذه المحكمة - أن النص في الفقرة الثالثة من المادة 173 من قانون الإجراءات المدنية على أن "الأحكام الصادرة من محاكم الاستئناف في إجراءات التنفيذ غير قابلة للطعن بالنقض" مؤداه أن أحكام محكمة الاستئناف التي تفصل في نزاع قام بشأن إجراءات التنفيذ سواء بطلب منعه أو وقفه أو استمراره أو بطلب بطلانه لا يجوز الطعن فيها بطريق النقض، أما ما يصدر من أحكام تتعلق بشكل الطعن بالاستئناف على قرارات قاضي التنفيذ أو في شأن جواز استئنافها وما عسى أن يكون منها غير متعلق بما يتخذه قاضي التنفيذ من إجراءات التنفيذ كالحكم بصحة السند التنفيذي أو بطلانه فإنه يجوز الطعن فيها بهذا الطريق بحسبان أنها غير متعلقة بإجراء من إجراءات التنفيذ، لما كان ذلك وكان الطعن المائل منصب على قضاء محكمة الاستئناف بعدم جواز الاستئناف وبالتالي يكون الطعن جائزاً" (نقض أبوظبي، الطعن رقم 122 لسنة 2022 عمالي، 2022).

فهذه المبادئ القضائية العالية أجازت الطعن في الأحكام الشكلية الصادرة عن محكمة الاستئناف في قضايا تنفيذية، مع أن محكمة الاستئناف هي خاتمة المطاف بالنسبة للطعن في إشكالات التنفيذ، إلا أن محكمة النقض فرّقت بين أحكام الاستئناف التي تنظر الموضوع التنفيذي، وأحكام الاستئناف التي تقتصر على إصدار حكم في الشكل، وبَيَّنَّت أن الزمرة الأولى من الأحكام هي التي يُحظر الطعن فيها بالنقض، بينما الزمرة الثانية يتاح الطعن فيها بالنقض بالنظر إلى انفصالها عن موضوع التنفيذ حقيقةً.

هدياً بما علا، يظهر وجود انفصام بين القرار الصادر في الشكل وحده، والقرار الصادر في الشكل والموضوع مجتمعين، فالأخير وحده هو الذي يراعى فيه النصاب، أما الأول، فهو قرار يتمحور حول مسألة قانونية مجردة يجب فيها التدخل القضائي لإسباغ الرقابة القانونية والتحقق من التطبيق الصحيح للنصوص القانونية وفق تفسيرها السليم كيما تتوفر الحماية القضائية (أو الإدارية في الحال الراهن) للأطراف ذوي العلاقة، ومن ثم يرجح الباحث أن القرارات الصادرة في الشكل بعدم القبول يجوز الطعن فيها أمام المحاكم أياً ما كانت قيمتها.

ومما يعضد وجهة نظر الباحث هذه أن الفقرة الأولى من المادة (36) تقول: ((دون الإخلال بحكم المادتين (34) و(37) من هذا المرسوم بقانون، للهيئة وللشخص بحسب الأحوال الطعن على قرار اللجنة أمام المحكمة المختصة خلال أربعين (40) يوم عمل من تاريخ تبليغ الهيئة أو الشخص بحسب الأحوال بقرار اللجنة، في أي من الحالتين الآتيتين:

- الاعتراض على قرار اللجنة بشكل كلي أو جزئي.
 - عدم صدور قرار من اللجنة بشأن اعتراض مقدم لها وفقًا لأحكام هذا المرسوم بقانون)).
- فالبند (ب) من الفقرة (1) يضع حلًا لاحتمال عدم صدور قرار من اللجنة بشأن الاعتراض المقدم لها، فقد أجاز هذا البند الطعن في الحكم أمام المحاكم، ولكن السؤال الذي ينقدح في الذهن لدى قراءة هذا النص: هل البند (2) يجيز الطعن في أي اعتراض لا يصدر فيه قرار من اللجان بشكل مطلق دون شرط النصاب، أم أن هذا الحكم القانوني مرتبط بالنصاب؟
- يرى الباحث أن البند (ب) يشمل كل الاعتراضات سواء التي تربو على النصاب والتي تقل عنه. آية ذلك أن مبدأ المادة يقول: "مع عدم الإخلال بحكم المادتين (34) و(37)"، وهاتان المادتان لا علاقة لهما بمنع الاعتراض على ما تزيد قيمته على مائة ألف، فالمادة (34) تمنح القرارات فيما لا يجاوز مائة ألف صفة السند التنفيذي، والمادة (37) تنظم موضوعًا آخر تمامًا، أما المادة التي تحدد نصاب الطعن في الاعتراضات فهي المادة (33) الفقرة (3) منها تحديدًا. والأهم من ذلك، والأدل على أن حالة البند (2) يجوز الطعن فيها أمام المحاكم بغض النظر عن النصاب هو أن المادة (3/33) وردت بالصيغة الآتية: "يعتبر قرار اللجنة نهائيًا في شأن الاعتراض إذا كان مجموع الضريبة المستحقة والغرامات الإدارية بموجبه لا يجاوز (100.000) مائة ألف درهم"، ومعناها أن القرار الصادر عن اللجنة يكون نهائيًا، أما إذا لم يصدر عنها قرارًا أصلاً، فإن الطعن أمام المحاكم جائز لانتفاء القرار النهائي أصلاً، سيما أن القانون خلا من نص يجعل عدم إصدار القرار في ميعاد معين قرارًا ضمنياً مفاده الرفض، الأمر الذي نرى معه أن البند (ب) في المادة (1/36) بندٌ مطلقٌ يشمل كل الاعتراضات التي لا تفصل فيها اللجان بقرار ضمن الميعاد المقرر.
- ب) القرارات الموضوعية:**

- إذا صدر القرار عن اللجان فاصلاً في موضوع الاعتراض، سواء أيد قرار الهيئة أو عدلّه أو ألغاه، فإن هذا القرار قد يكون صادراً في نزاعٍ تفوق قيمته مائة ألف درهم، أو في نزاعٍ تساوي قيمته مائة ألف درهم أو أقل، ومن هنا ينقسم القرار الموضوعي إلى قسمين:
- القرارات في الاعتراضات التي تقل قيمتها عن نصاب الطعن:

إذا كان الاعتراض المعروض على اللجان يتعلق بضريبة وغرامات لا تتجاوز قيمته مجتمعة 100.000 مائة ألف درهم، فإن هذا القرار يعد نهائيًا (مكتب فرحات وشركاهم، 2021) حسب نص المادة (3/33). ومعنى النهائية لا يجوز الطعن في القرار أمام المحاكم، فينتهي المطاف بالاعتراض أمام لجان فض المنازعات الضريبية، فنصاب الطعن بقرارات لجان فض المنازعات الضريبية هو 100.001 مائة ألف درهم ودرهم واحد (أو حتى وفلس واحد)، ويحسب النصاب -حسب وجهة نظر الباحث- بمجموع الضريبة والغرامات الإدارية محل الاعتراض¹⁴.

والنتيجة المنطقية لما تقدم هي أن القرارات في الاعتراضات التي تبلغ قيمة ضريبها وغرامتها 100.000 درهم أو أقل تعتبر سندًا تنفيذيًا بحكم القانون فور صدورها، وهذا هو ما قرره الفقرة الأولى من المادة (34) من قانون الإجراءات الضريبية الاتحادي، وتنفذ من قبل قاضي التنفيذ في "المحكمة المختصة" وفق نص الفقرة (3) من المادة (34). والمحكمة المختصة معروفة في المادة (1) من القانون بأنها: "المحكمة الاتحادية التي يقع ضمن اختصاصها المقر الرئيسي للهيئة أو أحد فروعها". ويرى الباحث أن هذه القاعدة في قاضي التنفيذ المختص ليست الأكثر ملائمة، إذ تقتضي حماية المال العام وتسهيل إجراءات التنفيذ أن يكون التنفيذ على سبيل التخيير في عدة محاكم، منها المحكمة التي يقع فيها موطن المنفذ عليه. لذا أرى إضافة عبارة إلى ذيل الفقرة (3) من المادة (34) هي: ((أو المحكمة الاتحادية التي يقع فيها موطن المنفذ عليه))، ولو كان ثمة آلية تنسيق مع القضاء المحلي، فيمكن أن يتم التنفيذ من خلال قضاء التنفيذ المحلي أيضًا، وإذ كان كذلك فيمكن أن تكون العبارة المضافة: ((أو المحكمة الاتحادية أو المحلية التي يقع فيها موطن المنفذ عليه)).

ويرى الباحث أن هذا التوزيع للاختصاص في تنفيذ قرارات اللجان التي تصبح سندات تنفيذية غير وجيه، ذلك أنه ولئن كان منطقيًا أن ينفذ القرار الصادر عن لجنة أبوظبي في محكمة أبوظبي الاتحادية، إلا أن هناك حالات أخرى قد يكون من الأسهل والأسهل فيها أن ينفذ الاختصاص لمحكمة التنفيذ التي يقع ضمن دائرة اختصاصها العنوان الضريبي للمنفذ ضده (المكلف ضريبياً). فإذا كان المكلف ضريبياً ذا عنوان ضريبي في مدينة الفجيرة مثلاً، فلا يرى الباحث ملائمة أن تختص محكمة تنفيذ أبوظبي أو الشارقة بالتنفيذ ضده لأنه ليس ثمة فرع للهيئة في الفجيرة، بل إنني أرى أن هذا قد يؤدي إلى خلق حالة من الضغط والزخم في بعض محاكم التنفيذ دون غيرها، وسيكثر من الإنابات ويطول إجراءات التنفيذ، لذلك أرى أن مسألة الاختصاص التنفيذي يتعين مراجعتها وإعادة صياغتها بالنظر إلى العنوان الضريبي للمكلف ضريبياً للتنفيذ ضده في موطنه.

وقد أورد بعض الأساتذة بعض النقاط الجوهرية بشأن نصاب الطعن في الاعتراضات، حيث رأوه حقيقاً بالمراجعة، نظراً لأن الضريبة تم دفعها فعلاً، ولأن "إشباع غريزة العدالة ضرورة، خاصة أن من يرفع الدعوى ويخسرها سيكون هو المتضرر في دفع رسومها وتكاليفها، خاصة في الحالات التي يقدم فيها المكلف بالضريبة طلب إعادة النظر ولم تفصل فيه لجان الفصل في المنازعات الضريبية" (الشوابكة، 2021، ص. 246). وهذا رأي سديد، وأعتقد أيضاً أن تقديم الطعون للمحاكم ينبغي أن يكون مجرداً من شرط النصاب، لا لمصلحة المعارضين من الخاضعين للضريبة وحدهم، بل أيضاً للمصلحة العامة المتمثلة في توفير أقصى حماية ممكنة للمال العام، إذ لن تتمكن الهيئة الاتحادية للضرائب من الطعن قضائياً في حال صدر قرار ضدها عن لجان فض المنازعات الضريبية في نزاع تقل قيمته عن النصاب.

¹⁴ تنص الفقرة (3) من المادة (33) من قانون الإجراءات الضريبية الجديد على أنه: ((يعتبر قرار اللجنة نهائيًا في شأن الاعتراض، إذا كان مجموع الضريبة المستحقة والغرامات الإدارية بموجبه لا يجاوز (100.000) مائة ألف درهم)). وينظر أيضاً: إبراهيم الشوابكة، الوجيز في المالية العامة والتشريع الضريبي، مرجع سابق، ص 243. ويؤيد هذا نص الفقرة الأولى من المادة (1) من قرار مجلس الوزراء رقم 23 لسنة 2018م، إذ يقول: ((يعتبر قرار اللجنة نهائيًا في شأن الاعتراض إذا كان مجموع الضريبة المستحقة والغرامات الإدارية المتعلقة بالضريبة لا يزيد على (100.000) درهم)).

ولكن عمومًا، إذا كان لا بد من تحديد نصيب معين للطعن في المنازعات الضريبية، فإنني أرى أن تحديد نصيب الطعن على قرارات لجان فض المنازعات الضريبية بواقع 100,000 مائة ألف درهم أمر غير سديد، لأسباب متعددة أبسطها أدناه:

أولاً: إن تحديد النصاب بهذا المبلغ المرتفع يمنع طائفة معتبرة من المكلفين من حقهم في التقاضي، ويحول بينهم وبين الحصول على الحماية القضائية المقررة دستورياً، فصحیح أن كفاءة الإدارة الضريبية ولجان فض المنازعات الضريبية هو أمر مفترض، وأن هذه الأخيرة لها طابع قضائي وخبرة قانونية، إلا أن الخبرة القانونية الكاملة والصبغة القضائية التامة لا تتوافر في لجان فض المنازعات الضريبية، والخطأ قد يتسرب لقراراتها بلا شك. وهذا يعني أن الحماية المقدمة لذوي الحقوق المحدودة القيمة أقل شمولية من الحماية الممنوحة لذوي الحقوق عالية القيمة، وهذا أمر قد يتضمن شيئاً من عدم الإنصاف، لا سيما أننا عند الكلام عن الضريبة نراعي التفاوت الطبقي وأثر النسبية المالية على المكلفين ضريبياً، فمبلغ تسعين ألف درهم بالنسبة لأحد من متوسطي الدخل أو محدوديه يكون في الغالب مبلغاً معتبراً وهاماً جداً، بينما قد تكون خمسمائة ألف درهم غير مهمة بالنسبة لشركة تدخل عشرات الملايين من الربح الصافي سنوياً، مما يتجلى معه أن هذا النص لم يراعِ نسبة القيمة المالية، بما قد يؤدي إلى نتائج عملية غير حميدة. ثانياً وهو الأهم: إن النصاب المحدد هو مائة ألف درهم، وهو مبلغ ليس بالقليل من حيث قيمته، فالفكرة التي أرى أن القانون كان يتوجب أن يراعيها، هو أن رفع الأنصبة القانونية له تأثير مزدوج، فهو يؤثر على المعترضين من الخاضعين للضريبة، ويؤثر في الوقت ذاته على الهيئة الاتحادية للضرائب التي تسعى لتحصيل المال العام واستيفاء مبالغ الضريبة.

فعندما يعلن القانون أنه لن يوفر الحماية القضائية للمنازعات الضريبية التي تساوي أو تقل قيمتها عن مائة ألف درهم، فإنه بذلك يجعل المال العام متى كانت قيمته لا تزيد على مائة ألف درهم غير خاضع للحماية القضائية، وتقتصر حمايته على لجان فض المنازعات الضريبية والهيئة الاتحادية للضرائب، وهي جهات إدارية، ومهما كانت ذات كفاءة، إلا أن الخطأ البشري وارد، والرقابة القضائية على أعمال الإدارة والهيئات الإدارية الخاصة دائماً كانت تحقق نوعاً من التوازن والوقاية الاستباقية. لذلك نرى أن رفع الأنصبة القانونية عمومًا (حتى بالنسبة للاستئناف والطعن بالنقض وما إلى ذلك من طعون وإجراءات عمومًا) هو أمر حساس للغاية، لأن الجهات الإدارية في القضاء الإداري، كما هو حال الهيئة الاتحادية للضرائب في مجال المنازعات الضريبية، وغيرها من الجهات الإدارية والمؤسسات الحكومية، تطالب بمال عام يصب نهاية في خزانة الدولة ويحقق المصلحة العامة، وأرى أن حماية هذا المال العام لا بد أن تؤخذ في عين الاعتبار لدى تقدير الأنصبة.

• القرارات في الاعتراضات التي تزيد قيمتها على 100.000 مائة ألف درهم:

القرارات التي تبلغ قيمتها 100,001 مائة ألف درهم ودرهم واحد أو أكثر لا تستحيل سندات تنفيذية إلا عقب مضي أربعين يوم عمل من تاريخ تبليغ الهيئة الاتحادية للضرائب أو الشخص المعترض بالقرار دون طعن من أي منهما، فإذا طعن أحدهما فإن القرار لا يمسى سندا تنفيذياً إلا عقب صدور الحكم القضائي بشأنه وصيرورة الحكم القضائي سندا تنفيذياً حسب القواعد المقررة في قانون الإجراءات المدنية الاتحادي. أما إذا لم يطعن أي منهما ضمن الميعاد، يصبح قرار لجنة فض المنازعات الضريبية سندا تنفيذياً، وبالحصول على شهادة بعدم قيد طعن على قرار الاعتراض من المحكمة المختصة بالطعن، يمكن التنفيذ فوراً لدى المحكمة المختصة بالتنفيذ.

جدير بالذكر أن المحكمة الاتحادية العليا أرسيت مبدأ يفهم منه أن قواعد النصاب في قانون الإجراءات المدنية الاتحادي لا تسري في المنازعات الضريبية لأنها تعتبر من قبيل الدعاوى المتعلقة بالقرارات الإدارية، والتي تعتبر دعاوى غير مقدرة القيمة. ففي دعوى أقامتها الهيئة الاتحادية للضرائب بشأن غرامات إدارية تبلغ قيمتها (111,206) مائة وأحد عشر ألفاً ومائتين وستة دراهم ألغتها لجان فض المنازعات الضريبية، تبادت الدعوى حتى وصلت المحكمة الاتحادية العليا، فدفعت المطعون ضدها بعدم قبول الطعن لقلة النصاب، نظراً لكون نصاب الطعن بالنقض خمسمائة ألف درهم، إلا أن المحكمة طرحت هذا الدفع بقولها: "عن الدفع بعدم جواز الطعن لقلة النصاب فإنه مردود بأن النزاع المائل يتعلق بالطعن في قرار لجنة فض المنازعات الضريبية وهو قرار إداري يتسع معه اختصاص هذه المحكمة لنظره، وإذ استوفى الطعن أوضاعه الشكلية فإنه يكون مقبولاً شكلاً" (المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم 635 لسنة 2020 إداري، 2020).

وهذا تكون المحكمة الاتحادية العليا قد صرحت بأنها ترى أن الدعاوى الضريبية تعتبر من قبيل دعاوى الإلغاء التي لا تخضع لقواعد النصاب. وقد صاغ المكتب الفني هذا المبدأ بالشكل الآتي في مقدم الحكم: "اعتبار قرار لجنة فض المنازعات الإدارية هو قرار إداري جائز الطعن عليه أمام المحكمة الاتحادية العليا"، هو مبدأ قد يثير بعض الإشكاليات إذا عُممت فكرته وأخذت على إطلاقها.

ذلك أن هذا المبدأ، إذا اطرده حكمه، فإنه قد يعني أن كل الطعون على أي قرار صادر عن لجان فض المنازعات الضريبية يتوجب قبولها دون نظر إلى النصاب القانوني المحدد بواقع مائة ألف درهم، لأن كل القرارات تعتبر قرارات إدارية بغض الطرف عن قيمة الضريبة والغرامات الإدارية التي يشتمل عليها القرار. وحتى لو قيل -جدلاً- بأن مبدأ المحكمة الاتحادية العليا يسري في حال كان الطاعن هو الهيئة الاتحادية للضرائب، فإن هذا يتضمن تفرقة بين المتقاضين وتمييزاً لأحدهما على الآخر رغم عموم النص، وبالتالي لا يمكن أن يكون هذا التأويل صحيحاً.

فإن قيل أن المبدأ المذكور أعلاه خاص بالأنصبة المحددة في قانون الإجراءات المدنية، فهي وحدها التي لا تراعى أيان نظر الطعون في قرارات لجان فض المنازعات الضريبية، وأن النصاب المحدد في قانون الإجراءات الضريبية الذي يتيح الطعن ابتداءً أو لا يتيح هو نصاب آخر يجب احترامه كونه شرطاً في ولوج باب المحاكم أساساً، فإنني أرى هذا القول غير سديد، لأن تبرير المحكمة الاتحادية العليا لطرحها الدفع بعدم قبول الطعن لقلة النصاب واضح للغاية، وهي أن الدعوى تتعلق بقرار إداري، ومن ثم يتسع اختصاص المحكمة الاتحادية له، وهذا تسبب في منتهى الجلاء، تبين فيه المحكمة المنطق والمنطق القانوني الذي تولد عنه استبعاد الدفع بالنصاب، وهذا المنطق قائم كما هو سواء نظرنا إلى النصاب المحدد في قانون الإجراءات الضريبية

الاتحادي أو الأنصبة المحددة في قانون الإجراءات المدنية الاتحادي، وليس ثمة نص أو سبب يقتضي التفريق بين النصابين. من هنا يرى الباحث أن المبدأ الصادر عن المحكمة الاتحادية العليا قد يُفهم منه ما يتيح للطاعنين أن يتصلوا من قاعدة نصاب الطعن، بما قد تستحسن معالجته من خلال مبدأ جديد من المحكمة الاتحادية العليا تعدل فيه عن مبدئها هذا أو تفسره بما يزيل الإشكال ويمحو التعارض الظاهري. ويمكن أن يكون تفسيرًا منطقيًا للمبدأ المتعلق بالنصاب أن المحكمة الاتحادية العليا نظرت إلى كون محل النزاع غرامات إدارية، لا ضريبة مستحقة الأداء أو غرامات إدارية متعلقة بهذه الضريبة، الأمر الذي دعاها إلى اعتبار الدعوى برمتها دعوى إلغاء قرار إداري بفرض غرامات. ومع أن هذا التفسير وجيه، إلا أن صياغة المبدأ القضائي لم تأت بالوضوح والصرحة المطلوبين للجزم بهذا التفسير، كما أن الفقرة (3) من المادة (33) من قانون الإجراءات الضريبية الجديد، والتي نصها: ((يعتبر قرار اللجنة نهائيًا في شأن الاعتراض، إذا كان مجموع الضريبة المستحقة والغرامات الإدارية بموجبه لا يجاوز (100.000) مائة ألف درهم)) لم تعد تسمح بهذا التفسير، لأنها صرحت بأن الغرامات الإدارية أضحت عنصراً من عناصر حساب النصاب، وقد كان قرار مجلس الوزراء رقم 23 لسنة 2018 م متضمناً لنص¹⁵ بنفس المعنى تمامًا في التاريخ الذي صدر فيه المبدأ المشار إليه. وعليه يبقى التساؤل قائماً، ولربما يكون التفسير الأمثل والأفضل للتوفيق بين النص والمبدأ القضائي هو أنه إذا كان النزاع متعلقاً بغرامات إدارية غير متصلة بالتقييم الضريبي بشكل مباشر، فيمكن حينها أن تعتبر الدعوى دعوى إلغاء قرار إداري، وبذلك تنفك من قيد النصاب، أما إذا كانت الغرامات ذات ارتباط بالضريبة، فإن النص القانوني صريح وجازم بأن هذه الغرامات تدخل ضمن حساب النصاب.

الخاتمة:

ختاماً، يوجز الباحث عرضاً للنتائج التي خلص إليها عقب تحليل نصوص قانون الإجراءات الضريبية الاتحادي الجديد وما تضمنته من طرق إدارية لتسوية المنازعات الضريبية، وذلك لكي تصل إلى المقترحات والتوصيات التي تخدم موضوع هذه الدراسة وتسلب الضوء على الجوانب التي يمكن تحسينها في الطرق الإدارية للفصل في المنازعات الضريبية:

أولاً: النتائج

- قانون الإجراءات الضريبية الصادر بموجب المرسوم بقانون اتحادي رقم 28 لسنة 2022 وضع طريقين للتظلم الداخلي أمام الهيئة الاتحادية للضرائب، الأول باسم "طلب مراجعة التقييم الضريبي والغرامات الإدارية المرتبطة به"، والثاني باسم "طلب إعادة النظر".
- طلب مراجعة التقييم الضريبي والغرامات الإدارية المرتبطة به هو طلب جوازي ضيق النطاق، يجوز للمكلف ضريبياً أن يقدمه، ولكنه ليس حتمياً، ولا يضير المكلف ضريبياً تركه إن شاء أن يكمل المنازعة الضريبية لاحقاً، كما أنه يرد حصراً على التقييم الضريبي أو على الغرامات الإدارية المرتبطة به (أو كليهما معاً)، ولا يمكن تقديم طلب مراجعة لأي قرار آخر تصدره الهيئة الاتحادية للضرائب.
- ميعاد تقديم طلب المراجعة هو أربعون يوم عمل، ويجب أن يكون مسبباً ومقدمًا وفق الآلية وعلى النموذج المحددين من الهيئة، وميعاد البت فيه هو أربعون يوم عمل، ولا يشترط تسبب القرار. وإذا صدر القرار في طلب المراجعة، فعلى الهيئة الاتحادية للضرائب تبليغ ذي الشأن بالقرار خلال خمسة أيام عمل، بما يجعل المدة القصوى للتبليغ ستة وأربعين يوم عمل، وذلك إعمالاً لقواعد المواعيد التي تضمنها قانون الإجراءات الضريبية.
- يجوز لمن لم يرتض القرار الصادر في طلب المراجعة أن يكمل منازعته الضريبية من خلال تقديم طلب إعادة نظر خلال أربعين يوم عمل من تاريخ تبليغه بالقرار الصادر في طلب المراجعة.
- يجوز أيضاً لمن لم تصدر الهيئة قراراً بشأن طلب المراجعة المقدم منه أن يقدم طلب إعادة نظر خلال أربعين يوم عمل من تاريخ اليوم الذي كان يتعين فيه على الهيئة أن تبلغه بقرارها.
- معظم القوانين العربية تتيح التظلم أمام الجهة الضريبية ذاتها، بل وتجعله وجوبياً، ولكن التظلم فيها يجوز مرة واحدة، لا مرتين كما في القانون الإماراتي. ولل قانون القطري مسلك فريد في هذا الشأن، كونه يسمح بالاعتراض الداخلي للجهة الضريبية نفسها، ثم يسمح بتقديم تظلم لجان "التظلم"، وهي لجان تتبع الجهة الضريبية، ولكنها تشبه في تشكيلها واختصاصاتها لجان فض المنازعات الضريبية الإماراتية.
- طلب إعادة النظر هو التماس يقدمه المكلف بالضريبة إلى الهيئة الاتحادية للضرائب لإلغاء أو تعديل قرار صادر عنها بشأنه، فهو بمثابة تظلم وجوبي، وذلك لأن تقديمه يستتبع جواز الاعتراض أمام لجان فض المنازعات الضريبية والطعن أمام المحاكم، فلا يقبل الاعتراض أو الطعن إذا لم يكن مسبباً بطلب إعادة نظر. كما يتسع نطاق طلب إعادة النظر ليشمل كافة القرارات التي تصدرها الهيئة.
- لجان فض المنازعات الضريبية هي جهة إدارية مستقلة ذات طابع قضائي تختص بنظر المنازعات الضريبية المتفرعة عن طلبات إعادة النظر السابق تقديمها للهيئة الاتحادية للضرائب.
- تتبع لجان فض المنازعات الضريبية وزارة العدل بحيث تشرف هذه الأخيرة عليها من الناحية الإدارية والناحية المالية أيضاً، أما مكافآت أعضائها وإجراءاتها الخاصة فهي تصدر بقرار من مجلس الوزراء.

¹⁵ نصت الفقرة الأولى من المادة (1) من قرار مجلس الوزراء رقم 23 لسنة 2018 م على الآتي: ((يعتبر قرار اللجنة نهائياً في شأن الاعتراض إذا كان مجموع الضريبة المستحقة والغرامات الإدارية المتعلقة بالضريبة لا يزيد على (100.000) درهم)).

- تتسم اللجان بالطابع القضائي كونها تختص بالفصل في المنازعات الضريبية المتفرعة عن قرارات الهيئة في طلبات إعادة النظر، وكونها مشكلة برئاسة عضو سلطة قضائية وخيبرين اثنين، يصدر قرار بتعيينهم من وزير العدل بالتنسيق مع وزير المالية، كما يظهر هذا الطابع في ضمانات الاستقلالية التي حرص القانون على أن يحفظ أعضاء اللجان بها.
- ثمة ثلاث لجان لفض المنازعات الضريبية في الدولة، لجنة في أبوظبي، وأخرى في دبي، وأخيرة في الشارقة، وينعقد الاختصاص بناءً على العنوان الضريبي للمكلف ضريبياً، إلا لجنة الشارقة التي تختص بكل النزاعات الضريبية لمن عنوانه الضريبي في إمارات الشارقة وعجمان وأم القيوين ورأس الخيمة والفجيرة.
- يشترط لتقديم اعتراض للجان فض المنازعات الضريبية أن يتم سداد الضريبة محل النزاع كاملاً قبل الاعتراض، وأن يكون الاعتراض متعلقاً بطلب إعادة نظر سابق قُدم للهيئة الاتحادية للضرائب، وألا يكون ثمة اعتراض سابق قدم للجان بشأن الموضوع ذاته وسبق لها أن فصلت فيه.
- تفصل لجان فض المنازعات الضريبية في الاعتراضات في غضون أربعين يوم عمل من تقديمها، وتبلغ المعارض والهيئة بالقرار خلال خمسة أيام عمل، ولا يشترط تسبب القرار الصادر عنها في الاعتراض.
- يجوز الطعن في قرارات لجان فض المنازعات الضريبية خلال أربعين يوم عمل من تاريخ تبليغ ذي الشأن بالقرار، وذلك شريطة سداد نصف الغرامات الإدارية المقررة، وشريطة أن يكون النزاع متعلقاً بضريبة وغرامات يجاوز مجموعهما مائة ألف درهم، وإلا عد قرار لجنة فض المنازعات نهائياً، ويكون سنداً تنفيذياً قابلاً للتنفيذ فوراً من المحكمة المختصة.
- تسري على الطعون أمام المحاكم قواعد قانون الإجراءات المدنية الاتحادية من حيث تداولها ثم جواز الطعن بالاستئناف والنقض على الحكم الصادر فيها ثم تنفيذها.
- وتضمن هذا التنظيم بعضاً من الهنات التي يمكن سدها من خلال:
- تحديد اللجان أو الجهات الداخلية -ضمن الهيئة الاتحادية للضرائب- التي ستفصل في طلب المراجعة وطلب إعادة النظر بنصوص بموجب تعديل تشريعي يتم إدخاله على قانون الإجراءات الضريبية (هدياً بالمادة 133 من دستور الاتحاد)، مع ضرورة وضع ضمانات الفصل بين اللجنتين دون إدخال بالتنسيق بينهما لتفادي الوقوع في حالات إصدار قرارات متعارضة أو متزامنة.
- إضافة نص واضح إلى قانون الإجراءات الضريبية يقضي بأن عدم إصدار قرار في طلب المراجعة أو طلب إعادة النظر أو الاعتراض أمام اللجان يعد رفضاً ضمنياً له، حسماً لمادة الخلاف، وسدّاً للفجوة القانونية القائمة حالياً. ويفضل أن يعاد النظر أساساً في إتاحة الخيار أصلاً للهيئة الاتحادية للضرائب أو للجان فض المنازعات الضريبية بأن تصدر أو لا تصدر قراراً وتترك الطلب أو الاعتراض دون البت فيه.
- تغطية النقص التشريعي من خلال تبيان إجراءات نظر طلب إعادة جلساته، وكذلك الاعتراض أمام اللجان، وكيفية عقد الجلسات، وما إذا كان الطالب أو المعارض يُدعى للحضور، ويُمكن من الرد والتعقيب والإدلاء بالمستندات وتقديم الطلبات الإثباتية وغيرها، مع توضيح الكيفية التي يمكن من خلالها الفصل في طلب إعادة النظر بشكل أكبر، والأخذ بالتجارب العربية في هذا المضمار، من خلال إضافة نصوص تنظم عملية التسوية الإدارية في مراحل المراجعة وإعادة النظر والاعتراض، والاستفادة في هذا الصدد من قانون الإجراءات الضريبية المصري الذي نظم هذه الأمور بدقة محمودة وتفصيل دقيق، والأخذ بمنهجه في تلافي الاقتضاب التشريعي وتفادي النقص القانوني من خلال إضافة النصوص الواضحة بشأن تنظيم عملية التسوية الاتفاقية بين الإدارة الضريبية والمكلف بالضريبة باعتبارها إحدى أهم سبل إنهاء النزاعات الضريبية.
- إنشاء لجنة منازعات ضريبية رابعة في إمارة الفجيرة لتغطي الاعتراضات المقامة من المكلفين ذوي العناوين الضريبية الكائنة في إمارتي الفجيرة ورأس الخيمة، إذ الزيادة في المنازعات الضريبية أمر محتوم، ولا بد من مراعاة ضغط العمل الذي ستتعرض له لجنة الشارقة.
- تعديل قانون الإجراءات الضريبية أو إضافة نص إلى اللائحة التنفيذية الجديدة يوجب تسبب قرار لجان فض المنازعات الضريبية الصادر في الاعتراض.
- إلغاء نصاب الطعن في قرارات لجان فض المنازعات الضريبية أو تخفيضه للنصف ليكون خمسين ألف درهم.

المراجع:

أولاً: الكتب

الحافظ، م. ب. (2019). موسوعة القوانين والمراسيم والقرارات واللوائح التنفيذية بشأن الضرائب في دولة الإمارات العربية المتحدة. دار الحافظ.

الشوابكة، إ. ك. (2021). الوجيز في المالية العامة والتشريع الضريبي مع دراسة تطبيقية على تشريعات دولة الإمارات العربية المتحدة. كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة.

فتح الباب، ع. م. (2013). المدخل إلى القانون الإداري: دراسة في ضوء آراء الفقه والأحكام والفتوى (ط. 2). دائرة القضاء - أبوظبي.

فتح الباب، ع. م. (2014). تفسير التشريعات: دراسة مقارنة (مصر-الإمارات). دائرة القضاء - أبوظبي.

ثانياً: الرسائل والأطروحات

بدايرية، ي. (2012). الإطار القانوني لتسوية النزاع الضريبي في ظل التشريع الجزائري (رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر).

- بن شريف، ل.، & بلقيلة، ف. (2016). *الإجراءات الإدارية والقضائية في منازعات الضرائب في الجزائر* (رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، الجزائر).
- الدوسري، غ. ع. (2022). *الجزاءات الإدارية في مجال الضريبة على الدخل: دراسة مقارنة* (رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة قطر).
- زاي، إ.، & بغدادي، ع. (2020). *آليات تسوية المنازعات الجبائية*.
- زموري، س. (2019). *التسوية الإدارية والقضائية للمنازعات الضريبية* (رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، الجزائر).
- شرقي، ف. (2018). *التسوية الإدارية للمنازعات الضريبية* (رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة العربي بن مهيدي، الجزائر).

ثالثًا: المقالات

- الشافعي، م. إ.، & الدلجاوي، أ. ع. (2021). *التسوية الإدارية للمنازعات الضريبية: دراسة مقارنة بين القانونين الإماراتي والمصري*. *مجلة الشريعة والقانون*، 87، 407-456.
- باصم، م. ب. ن. (2019). *الجوانب القانونية في منازعات ضريبة القيمة المضافة*. *مجلة قضاء*، 13.
- بشير، أ. م. (2023). *المنازعات الضريبية من الألف إلى الياء وفق قانون الإجراءات الضريبية الجديد*. ليجال أدفايس ميدل إيست. <https://legaladviceme.com>
- بنداود، إ. (2014). *التظلم الإداري في المنازعات الضريبية*. *مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية (عدد خاص)*.
- موسى، ن. (2011). *الطعن الإداري المسبق في الإجراءات المدنية والإدارية*. *مجلة فكر ومجتمع*، 8.
- مكتب فرحات وشركاهم. (2021، 11 يوليو). *التعامل مع المنازعات الضريبية*. <https://farahatco.com>
- مكتب فرحات وشركاهم. (2021، 6 ديسمبر). *نظرة على تعديلات بعض أحكام قانون الإجراءات الضريبية الإماراتي*. <https://farahatco.com>

رابعًا: التشريعات

- دولة الإمارات العربية المتحدة. دستور دولة الإمارات العربية المتحدة.
- دولة الإمارات العربية المتحدة. (2016). *المرسوم بقانون اتحادي رقم (13) لسنة 2016 بشأن إنشاء الهيئة الاتحادية للضرائب*.
- دولة الإمارات العربية المتحدة. (2017). *المرسوم بقانون اتحادي رقم (7) لسنة 2017 بشأن الإجراءات الضريبية*.
- دولة الإمارات العربية المتحدة. (2017). *قرار مجلس الوزراء رقم (36) لسنة 2017 بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الإجراءات الضريبية*.
- دولة الإمارات العربية المتحدة. (2018). *قرار مجلس الوزراء رقم (23) لسنة 2018*.
- دولة الإمارات العربية المتحدة. (2019). *قرار وزير العدل رقم (35) لسنة 2019*.
- دولة الإمارات العربية المتحدة. (2019). *قرار وزير العدل رقم (109) لسنة 2019*.
- دولة الإمارات العربية المتحدة. (2021). *المرسوم بقانون اتحادي رقم (28) لسنة 2021 بشأن تعديل قانون الإجراءات الضريبية*.
- دولة الإمارات العربية المتحدة. (2022). *المرسوم بقانون اتحادي رقم (28) لسنة 2022 بشأن الإجراءات الضريبية*.
- جمهورية مصر العربية. (2020). *القانون رقم (206) لسنة 2020 بشأن الإجراءات الضريبية الموحد*.

خامسًا: المواقع الإلكترونية

- دائرة القضاء – أبوظبي. (2023). *محكمة النقض*. <https://www.adjd.gov.ae>
- وزارة العدل، دولة الإمارات العربية المتحدة. (2023). *القوانين والتشريعات*. <https://www.moj.gov.ae>
- الهيئة الاتحادية للضرائب. (2023). *الهيئة الاتحادية للضرائب*. <https://tax.gov.ae>

سادسًا: المراجع الأجنبية

- Al Shawbkeh, I. (2023). The role of tax disputes resolution committee in settling tax disputes in the United Arab Emirates. *The Lawyer Quarterly*, 13, 30-41.

The Legal Status of the Contractor vs. the Stronger Party (The State)- A Study on Guarantees for the Fulfillment of Rights and Restoring the Financial Equilibrium of Administrative Contracts

Zaher bin Mohammad Al-Hajri^{1*}

¹ Assistant Professor, University of Nizwa, Sultanate of Oman.

* Corresponding Author: Zaher Al-Hajri (Zaher10@gmail.com)

المركز القانوني للمتعاقد في مواجهة الطرف الأقوى
"الدولة"- دراسة في ضمانات استيفاء الحقوق
 وإعادة التوازن المالي للعقد الإداري

زاهر بن محمد الحجري^{1*}

¹ أستاذ مساعد- جامعة نزوى- سلطنة عمان.

* الباحث المراسل: زاهر الحجري (Zaher10@gmail.com)



This file is licensed under a

[Creative Commons Attribution 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

Accepted

قبول البحث

2026/8/10

Revised

مراجعة البحث

2026/8/2

Received

استلام البحث

2026/2/9

DOI: <https://doi.org/10.31559/LCJS2026.7.2.5>

Abstract:

Objectives: The study aims to provide a comparative analysis of the legal frameworks in the Sultanate of Oman, the Arab Republic of Egypt, the Hashemite Kingdom of Jordan, and recent jurisprudence and judicial rulings in France, in order to identify legal remedies that safeguard contractor rights against administrative arbitrariness and ensure economic stability.

Methods: The study adopted a descriptive-analytical approach to examine and analyze the legal provisions governing administrative contracts, and a comparative approach to compare the legal framework in the Sultanate of Oman with those of Egypt, Jordan, and France, with the aim of identifying and drawing upon best practices.

Results: The study reached the following Key Findings: Administrative privileges are not absolute but are constrained by the necessity of serving the Public Interest (Collective Benefit) without prejudicing the contractor's legal standing, and there is a discrepancy in the adequacy of national legislative texts regarding contractor compensation for delayed payments when compared to the established standards of French administrative jurisprudence.

Conclusions: the primary Recommendations are: National legislations must explicitly establish binding timeframes for public administrations to settle financial dues, along with automatic compensation mechanisms for delays, and specialized committees should be established for Mediation (Amicable Settlement) and the rapid resolution of administrative contract disputes prior to judicial litigation.

Keywords: Administrative Contract (Public Agreement); Legal Status (Regulatory Position); Financial Equilibrium (Financial Balance); Fulfillment of Rights (Dues Recovery); Exceptional Privileges (Administrative Powers); Doctrine of Unforeseen Circumstances (Unexpected Variables).

الملخص:

الأهداف: تهدف الدراسة إلى تقديم تحليل مقارنة للأنظمة القانونية في كل من سلطنة عمان، جمهورية مصر العربية، المملكة الأردنية الهاشمية، وجديد الفقه والقضاء في فرنسا، للوصول إلى مخارج قانونية تكفل حماية المتعاقد من التعسف الإداري وتحقيق الاستقرار الاقتصادي.

المنهجية: اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي لتفكيك النصوص القانونية المنظمة للعقود الإدارية، والمنهج الممارس للموازنة بين النظام القانوني في سلطنة عمان وكل من مصر والأردن وفرنسا للوقوف على أفضل الممارسات.

النتائج: خلصت الدراسة إلى أن الامتيازات الممنوحة للإدارة ليست مطلقة بل مقيدة بضرورة تحقيق المصلحة العامة (المنفعة الجماعية) وعدم الإضرار بالمركز القانوني للمتعاقد. وأن وجود تفاوت في كفاية النصوص التشريعية الوطنية الخاصة بتعويض المتعاقد عن تأخير الصرف مقارنة بالمعايير الاستقرارية المستقرة في القضاء الإداري الفرنسي.

الخلاصة: صيغت أبرز التوصيات بضرورة نص التشريعات الوطنية صراحة على وضع سقف زمني ملزم للإدارة لسداد المستحقات المالية مع تفعيل التعويض التلقائي عند التأخير. وإنشاء لجان متخصصة للوساطة (التوفيق الودي) والتسوية السريعة للمنازعات العقود الإدارية قبل اللجوء للقضاء.

الكلمات المفتاحية: (العقد الإداري) (الاتفاق مع السلطة): المركز القانوني (الوضع النظامي): التوازن المالي (التكافؤ المادي): استيفاء الحقوق (تحصيل المستحقات): الامتيازات الاستثنائية (الصلاحيات الإدارية): نظرية الظروف الطارئة (المتغيرات غير المتوقعة).

الاستشهاد

Citation

الحجري، زاهر. (2026). المركز القانوني للمتعاقد في مواجهة الطرف الأقوى "الدولة"- دراسة في ضمانات استيفاء الحقوق وإعادة التوازن المالي للعقد الإداري. *المجلة الدولية للدراسات القانونية والفقهية المقارنة*, 7 (2), 129-140.

Al-Hajri, Z. M. (2026). The Legal Status of the Contractor vs. the Stronger Party (The State)- A Study on Guarantees for the Fulfillment of Rights and Restoring the Financial Equilibrium of Administrative Contracts. *International Journal of Legal and Comparative Jurisprudence Studies*, 7(2), 129-140. <https://doi.org/10.31559/LCJS2026.7.2.5> [In Arabic]

المقدمة:

تناول هذه الدراسة المركز القانوني (الوضع النظامي) للمتعاقدين في مواجهة الدولة باعتبارها الطرف الأقوى (السلطة ذات النفوذ) في العقود الإدارية (الاتفاقيات المبرمة مع السلطة العامة). وتنبع إشكالية الدراسة (المشكلة البحثية) من انعدام التكافؤ الأولي بين طرفي العقد، نظرًا لما تتمتع به الإدارة من امتيازات استثنائية (صلاحيات غير مألوفة في القانون الخاص) تُجيز لها تعديل العقد أو إنهائه بإرادتها المنفردة، مما يضعف ضمانات استيفاء الحقوق (تحصيل المستحقات المالية) ويخل بـ التوازن المالي (التعادل المادي المستحق) للعقد.

إشكالية الدراسة:

تكمن إشكالية الدراسة (المشكلة البحثية) في بيان مدى كفاية التشريعات (النصوص القانونية) النازمة لـ التكافؤ العقدي (المساواة الإجرائية) والمادية بين الطرفين وتحقيق التوازن المالي، ومدى إمكانية التوفيق والوفاء بين حق الإدارة وسلطانها وما تتمتع به من حقوق تفضيلية (امتيازات سيادية استثنائية) - مثل حق التعديل والفسخ بإرادتها المنفردة لضمان سير المرفق العام (الخدمة العامة) - وبين حقوق المتعاقدين معها وخاصة حقهم في استيفاء مستحقاتهم المالية وتوقي الآثار الناجمة عن حصانة أموال الدولة ضد التنفيذ الجبري (الإجراءات القضائية القسرية)

وتتفرع عن هذه الإشكالية المحورية الأسئلة الفرعية التالية:

- إلى أي مدى توفر التشريعات الوطنية المقارنة (في كل من سلطنة عمان، مصر، الأردن، وفرنسا) الحماية القانونية الكافية للمتعاقدين لإعادة التوازن المالي (التعادل المادي) للعقد الإداري؟
- كيف يمكن للمتعاقدين مواجهة التعسف الإداري أو المماطلة في سداد المستحقات دون الإخلال بمبدأ استمرار سير المرافق العامة؟
- ما هي الآليات القانونية والقضائية الكفيلة بتحقيق المعادلة المترابطة بين أعمال السلطة السيادية للدولة وحفظ المركز القانوني والمالي للمتعاقدين؟

أهمية الدراسة:

- الأهمية العلمية: تأصيل فقهي حديث لمركز المتعاقدين في ظل التشريعات الخليجية (العمانية) والعربية المقارنة.
- الأهمية العملية: مساعدة المستثمرين والمتعاقدين على فهم الآليات القانونية (مثل التحكيم والوساطة) لاستيفاء حقوقهم بسرعة بعيداً عن تعقيدات البيروقراطية (المماطلة الإدارية).

أهداف الدراسة:

- رصد مظاهر تغول (تعسف) الإدارة في استخدام شروطها الاستثنائية.
- تحليل المعوقات القانونية التي تحول دون التنفيذ على أموال الدولة.
- استعراض الحلول القضائية (نظريات التوازن المالي) والبديلة (التحكيم والوساطة) لاستيفاء الحقوق.

الدراسات السابقة وأوجه التمايز

توزعت الجهود الفقهية والأكاديمية السابقة حول موضوع العقود الإدارية واستقرارها المالي عبر اتجاهين رئيسيين، تمثل كل منهما مدرسة بحثية قائمة بحد ذاتها:

الاتجاه الأول: الدراسات التركيبية على امتيازات الإدارة (سلطة الدولة)

يركز هذا الاتجاه على صدارة المصلحة العامة والأصل في أحكام القانون الإداري القائم على منح السلطة العامة حقوقاً تفضيلية (امتيازات استثنائية)

- **دراسة الطماوي (1984) بعنوان الأسس العامة للعقود الإدارية: دراسة مقارنة:** تناولت هذه الدراسة المؤصلة النظام القانوني للعقود الإدارية، مركزةً على طبيعة الامتيازات الاستثنائية (الصلاحيات غير المألوفة) التي تتمتع بها الإدارة لمواجهة المتعاقدين، مثل حق التعديل المنفرد وحق الفسخ وإيقاف التنفيذ، باعتبار أن هذه السلطات تمثل الأصل العام في القانون الإداري لكفالة سير المرفق العام (الخدمة العامة) بانتظام وضمان المصلحة العامة. ما تتميز به دراستنا عن هذه الدراسة ركزت دراسة د. الطماوي على تأصيل سلطات الإدارة وهيمنتها الاستثنائية كجانب نظري كلاسيكي، بينما تناولنا دراستنا المركز القانوني للمتعاقدين في موقف دفاعي، من خلال البحث في الضمانات الإجرائية والمادية الحديثة للحد من تعسف هذه السلطات ومواجهة الآثار السلبية لتلك الامتيازات على حقوق المتعاقدين.

الاتجاه الثاني: الدراسات التركيبية على حقوق المتعاقدين والمحافظة على التوازن المالي

- **دراسة بدوي والشرقاوي بعنوان تطبيق نظريات إعادة التوازن المالي للعقد الإداري في القضاء الإداري المقارن:** استعرضت هذه الدراسات حقوق المتعاقدين المالية الناتجة عن اختلال اقتصادات العقد، واستحدثت المعايير القضائية لتطبيق نظريات التوازن المالي (نظرية فعل الأمر، الظروف الطارئة، والصعوبات المادية غير المتوقعة)، وكيفية احتساب التعويض المالي (الجبر المادي) لمعالجة الإرهاق الاقتصادي الذي يصيب المتعاقدين أثناء تنفيذ العقد.

ما تتميز به دراستنا عن هذه الدراسة: اقتصرنا تلك الدراسات على الجانب الموضوعي في تقرير حق التعويض وإعادة التوازن المالي كقواعد عامة، في حين تمتاز دراستنا بالتمعق في الواقع الإجرائي للاستيفاء (تحصيل المستحقات فعليًا) وكيفية تجاوز عقبة "حصانة أموال الدولة ضد التنفيذ الجبري"، وهو ما لم تعالجه الدراسات السابقة بدقة إجرائية.

ما تتميز به هذه الدراسة (أوجه الجدة والأصالة):

- تنفرد هذه الدراسة بعناصر تجعلها إضافة علمية وعملية ذات قيمة في الفقه القانوني المقارن، وتتلخص في النقاط التالية:
- الجمع بين التحليل النظري والواقع الإجرائي للاستيفاء: لا تكتفي الدراسة بتأصيل الحقوق والنظريات مجردة، بل تنزل إلى التطبيق العملي لكيفية استيفاء الحقوق (صرف وتأمين المستحقات المالية) وحمايتها من المماطلة الإدارية.
- الشمول والتوسع في المنهج المقارن الرباعي: تغطي الدراسة أربعة أنظمة قانونية متكاملة ومتدرجة في التطور القضائي التشريعي (سلطنة عمان، جمهورية مصر العربية، المملكة الأردنية الهاشمية، والأنظمة والقضاء الإداري في فرنسا)، مما يمنحها عمقًا تحليليًا يوازن بين البيئة التشريعية العربية والمدرسة الإدارية الأم.
- تقديم حلول وآليات مبتكرة (المقاصة القانونية): تطرح الدراسة حلًا قانونيًا وعمليًا استثنائيًا يتمثل في إعمال المقاصة القانونية (تقاص الالتزامات المتقابلة) كألية مبتكرة تمكّن المتعاقدين من اقتطاع مستحقاته المالية المترتبة في ذمة الدولة مقابل التزاماته أو رسومه أو ديونه الإدارية الأخرى، وذلك لكسر الجمود الناجم عن حظر التنفيذ الجبري (الإجراءات القسرية) على أموال الدولة.

منهجية الدراسة:

تعتمد الدراسة على:

- المنهج الوصفي التحليلي: لتفكيك النصوص القانونية المنظمة للعقود الإدارية.
- المنهج المقارن: للموازنة بين النظام القانوني في سلطنة عمان وكل من مصر والأردن وفرنسا للوقوف على أفضل الممارسات.

خطة الدراسة:

المبحث التمهيدي: التأصيل المفاهيمي والقانوني للعقد الإداري

- المطلب الأول: ماهية العقد الإداري وتطوره التاريخي.
- المطلب الثاني: معايير تمييز العقد الإداري (دراسة مقارنة).
- المطلب الثالث: خصائص العقد الإداري وأثرها على استيفاء الحقوق.

المبحث الأول: مظاهر تفوق الدولة في العلاقة التعاقدية (الامتيازات الاستثنائية)

- المطلب الأول: سلطة الإدارة في الرقابة والتوجيه (الإشراف الفني).
- المطلب الثاني: سلطة تعديل العقد بإرادة منفردة (التعديل غير الرضائي).
- المطلب الثالث: حق إيقاع الجزاءات (العقوبات الإدارية).

المبحث الثاني: معوقات استيفاء الحقوق وحلولها القانونية (التوازن المفقود)

- المطلب الأول: إشكالية الحصانة ضد التنفيذ (عدم جواز الحجز على أموال الدولة).
- المطلب الثاني: دور القضاء الإداري في حماية التوازن المالي (التعويض العادل).
- المطلب الثالث: الوسائل البديلة: التحكيم والوساطة كحل لسرعة استيفاء الحقوق (بما في ذلك النظام العماني).

المبحث التمهيدي: التأصيل الفقهي والقانوني للعقد الإداري وإشكاليات التمييز

يعد هذا المبحث المدخل الفلسفي والقانوني للدراسة، حيث نسعى من خلاله لتفكيك مفهوم العقد الإداري (الاتفاق القانوني المبرم مع السلطة) وتحليل عناصره التي تمنحه خصوصيته الاستثنائية. إن فهم "لماذا" تعد الدولة هي الطرف الأقوى يتطلب العودة إلى جذور نشأة هذا العقد وتطوره في الأنظمة القانونية المقارنة، حيث إن طبيعة هذا العقد تفرض نوعًا من التضحية بالحق الخاص في سبيل المصلحة العامة (المنفعة الكلية للمجتمع) (الطماوي، 2018).

المطلب الأول: ماهية العقد الإداري (التعريف والتطور التاريخي)

يختلف تعريف العقد الإداري باختلاف النظام القانوني، ولكنه يلتقي دائمًا عند نقطة "تغليب المصلحة العامة" (المنفعة الكلية) على المصلحة الخاصة.

أولاً: التعريف الفقهي والقضائي للعقد الإداري (تعريف متكامل ومقارن)

يعتبر تحديد مفهوم العقد الإداري (الاتفاق المبرم مع السلطة) من أعقد المسائل في الفقه والقضاء الإداريين؛ نظرًا لعدم وجود تعريف تشريعي موحد وشامل في معظم القوانين الوطنية، مما أفسح المجال للقضاء الإداري (المحاكم المختصة بالمنازعات الإدارية) والفقه القانوني (آراء شراح القانون)

لوضع الضوابط والمحددات التي تميزه عن عقود القانون الخاص.

1. المعايير القضائية المستقرة لتعريف العقد الإداري

استقر القضاء الإداري المقارن في الدول محل الدراسة على أن العقد لا يكتسب وصف العقد الإداري إلا إذا توافرت فيه ثلاثة أركان ومعايير تلازمية (شروط مجتمعة)

- المعيار الشخصي (وجود شخص معنوي عام): أن تكون الإدارة (الوزارات، الهيئات، والمؤسسات العامة) طرفاً في العقد بصفتها صاحبة سلطة عامة (جهة سيادية).
- المعيار الموضوعي (الاتصال بالمرفق العام): أن يتصل الموضوع بشكل مباشر بإدارة أو تنظيم أو تشغيل مرفق عام (خدمة مخصصة للمنفعة العامة)
- المعيار الإجرائي/الشكلي (الأخذ بأساليب القانون العام): أن يتضمن العقد شروطاً استثنائية غير مألوفة (بنود خروج عن قواعد القانون الخاص) تمنح الإدارة سلطات وهيمنة لا تتوافر للطرف العادي في عقود القانون الخاص.

2. التعريف القضائي والفقه في الأنظمة المقارنة

فرنسا (مهد القانون الإداري):

- القضاء مجلس الدولة الفرنسي (Conseil d'État): عرّف العقد الإداري بأنه الاتفاق الذي يبرمه شخص معنوي عام، أو لحسابه، بقصد إدارة وتسيير مرفق عام (Droit public)، متضمناً بنوداً تعكس ممارسة السلطة العامة (Puissance publique) وشروطاً استثنائية تُخرج العقد من نطاق القانون الخاص (Lichère, 2021).
- الفقه الفرنسي: يرى الفقيه أندريه دي لوتوبدير (De Laubadère) أن العقد الإداري هو "كل عقد يخضع لأحكام القانون العام بسبب أطرافه أو موضوعه أو شروطه، ويمنح الإدارة سلطات إشرافية وتعديلية لا نظير لها في القانون المدني".

جمهورية مصر العربية:

- القضاء (المحكمة الإدارية العليا): استقرت في أحكامها المتواترة على أن: "العقد الإداري هو العقد الذي يتصل بنشاط مرفق عام، وتظهر فيه نية الإدارة في الأخذ بأساليب القانون العام، وذلك بضم شروط استثنائية وغير مألوفة للروابط العقدية الخاصة، أو بفسخ المجال للائحة أو قانون خاص يخضع له العقد" (الحلو، 2020).
- الفقه المصري: يعرفه الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي بأنه "اتفاق بين شخصين أحدهما شخص معنوي عام بقصد تنظيم مرفق عام وتسييره، وتظهر فيه نية الإدارة في الأخذ بأحكام القانون العام وإعمال حقوقها التفضيلية".

المملكة الأردنية الهاشمية:

- القضاء (المحكمة الإدارية ومحكمة العدل العليا سابقاً): اتجه القضاء الأردني إلى التركيز على عنصر "السلطة العامة" (السيادة التشغيلية) كمعيار جوهري، حيث عرفته بأنه: العقد الذي تنشئه شخصية معنوية عامة مستخدمة امتيازات القانون العام، بهدف تحقيق نفع عام يتصل بمرفق دولي أو محلي (كنعان، 2022).
- الفقه الأردني: يؤكد الفقه الأردني على أن المعيار الحاسم في الأردن ليس مجرد وجود السلطة طرفاً، بل إدراج الشرط الاستثنائي (البند غير المألوف) الذي يمنح الإدارة التفوق العقدي.

سلطنة عمان:

- القضاء (محكمة القضاء الإداري العمانية): استقرت أحكام محكمة القضاء الإداري في السلطنة على اتساق المفهوم مع المبادئ الإدارية المستقرة؛ حيث عرفت العقود الإدارية بأنها العقود التي تبرمها وحدات الجهاز الإداري للدولة (الوزارات والهيئات الحكومية) وتتعلق بنشاط مرفق عام وتتضمن شروطاً استثنائية تنطوي على استخدام وسائل القانون العام.
- الفقه والتطبيق العماني: يربط الفقه القانوني العماني بين هذا التعريف والنصوص المنظمة للمناقصات والمالية العامة (مثل قانون المناقصات العماني)، مشدداً على أن وصف العقد بأنه "إداري" هو الذي يمنح اختصاص النظر فيه لمحكمة القضاء الإداري (الجهة القضائية المختصة).

3. القصور في التعاريف التقليدية وضرورة التعريف المحدث

يلاحظ أن التعاريف الفقهية والقضائية التقليدية ركزت بشكل كبير على تأصيل سلطة الإدارة وامتيازاتها، وأغفلت جانب المركز القانوني للمتعاقدين وضرورة وضعه في إطار متوازن. بناءً على ذلك، تخلص هذه الدراسة إلى تعريف متكامل وشامل يأخذ بالاعتبار الحقوق المتكافئة:

التعريف المختار للعقد الإداري في هذه الدراسة: "هو اتفاق مكتوب يبرمه شخص معنوي عام بصفته صاحب سلطة عامة مع شخص من أشخاص القانون الخاص أو العام، بهدف إدارة أو تسيير مرفق عام، متضمناً شروطاً استثنائية غير مألوفة تكفل للإدارة التعديل والرقابة، مقابل التزام قانوني صريح بضمانات محددة تتكفل بحفظ المركز القانوني للمتعاقدين واستيفاء مستحققاته المالية وإعادة التوازن المالي للعقد حال اختلاله".

ثانيًا: التطور التاريخي والمقارن

- المدرسة الفرنسية: نشأ العقد الإداري نتيجة استقلال القضاء الإداري عن القضاء العادي (المحاكم المدنية). تطورت الفكرة من "عقد السلطة" إلى "عقد المرفق العام" بعد حكم "بلانكو" الشهير عام 1873، الذي أقر بأن مسؤولية الدولة لا يمكن أن تخضع لقواعد القانون المدني الجامدة (Arrowsmith, 2014).
- المدرسة المصرية: تأثرت بالنموذج الفرنسي ولكنها أضفت عليه صبغة تشريعية من خلال قوانين تنظيم المناقصات والمزايدات (التعاقدات العمومية)، مما جعل للعقد طابعاً شكلياً صارماً لا يمكن تجاوزه (الطماوي، 2018).
- المدرسة الأردنية: تأثرت بالمنهج اللاتيني (الفرنسي والمصري)، حيث يتم التمييز بين العقود الإدارية بطبيعتها والعقود المدنية التي تبرمها الإدارة، مع منح اختصاص الفصل فيها للقضاء الإداري لضمان حماية المرفق العام (كنعان، 2022).
- المدرسة العُمانية: شهد التطور القانوني في سلطنة عُمان نقلة نوعية مع صدور قانون القضاء الإداري وتأسيس محكمة القضاء الإداري بموجب المرسوم السلطاني رقم (99/91). وقد استلهم المشرع العُماني معايير العقد الإداري من الفقه الإسلامي ومبادئ القانون المقارن، مع التركيز على خصوصية "قانون المناقصات" (نظام التعاقدات الحكومية). ويتميز المنهج العُماني بالحرص على "تبسيط إجراءات التقاضي" (تيسير العدالة) لضمان سرعة استيفاء الحقوق المالية للمتعاقدين، مع منح القضاء الإداري سلطة واسعة في موازنة كفاي العقد بين حقوق المستثمر وامتنيازات الجهة الإدارية (البوسعيد، 2021).

ثالثًا: رأي الباحث

1. تحليل التعاريف الفقهية والقضائية السابقة

بتحليل التعاريف المستقرة في الفقه والقضاء المقارن (في كل من فرنسا، مصر، الأردن، وسلطنة عمان)، يتضح أن هذه التعريفات اعتمدت بشكل أساسي على الجمع بين ثلاثة عناصر تقليدية: (شخص معنوي عام، الاتصال بمرفق عام، والأخذ بأساليب القانون العام عبر الشروط الاستثنائية) ويرجع هذا الاعتماد إلى رغبة القضاء الإداري في إيجاد معيار فاصل ومبسط للتمييز بين العقود الإدارية وعقود القانون الخاص التي تبرمها الإدارة (العقود المدنية أو التجارية للجهات الحكومية)، وذلك لتحديد الجهة القضائية المختصة بنظر النزاع.

2. النقد والتعليق الأكاديمي

- رغم أهمية التعاريف التقليدية في تحديد الاختصاص القضائي، إلا أنه يؤخذ عليها ما يلي:
- الإغراق في العناصر الشكلية والسلطوية: ركزت كافة التعاريف السابقة على إبراز جانب الامتيازات الاستثنائية (الصلاحيات السيادية) للإدارة وهيمنتها على العقد، واعتبرت هذه السلطات هي الأصل والجوهر.
- إغفال المركز القانوني للمتعاقدين: أغفلت تلك التعريفات النص على الطرف الثاني في العقد (المتعاقد)، وجعلت موقعه مجرد طرف مدعن يخضع لسلطات التعديل والفسخ والرقابة دون إشارة صريحة تتكفل بـ الأمان المالي (الاستقرار الاقتصادي) له.
- اختلال مفهوم "التكافؤ العقدي": إن حصر تعريف العقد الإداري في هذه العناصر الشكلية فقط يؤدي عملياً إلى انعدام التكافؤ (عدم التوازن) بين حقوق الإدارة والتزامات المتعاقد؛ مما قد يفضي إلى ضياع حقوق المتعاقد المالية وشل قدرته على استيفاء مستحقاته عند المماطلة الإدارية بحجة المصلحة العامة.

3. تحليل ورأي الباحث:

بناءً على ما تقدم من تحليل ونقد للتعاريف السابقة، يرى الباحث أن حصر تعريف العقد الإداري في عناصره الشكلية والسلطوية التقليدية لم يعد كافياً في البيئة الاقتصادية والاستثمارية الحديثة؛ إذ إن تغليب جانب الامتيازات دون ضمانات مقابلة يؤدي إلى عزوف القطاع الخاص عن التعاقد مع الدولة.

لذلك، يذهب الباحث إلى ضرورة إعادة تعريف العقد الإداري بناءً على "معيار التوازن الاقتصادي" (التعادل المادي المستحق). فالقوة القانونية التي تتمتع بها الدولة – باعتبارها الطرف الأقوى – لا ينبغي أن تُفهم على أنها سلطة مطلقة، بل يجب أن تُقابل بمسؤولية تعويضية كاملة ومباشرة تجاه المتعاقد.

إن أساس العقد الإداري الحديث يقوم على معادلة ثنائية متلازمة: (سلطة استثنائية للإدارة في التعديل والرقابة + حماية قانونية ومالية متكافئة للمتعاقدين). وبناءً على هذا المعيار، فإن أي امتياز تستخدمه الإدارة يجب أن يرافقه تلقائياً التزام صريح بضمان استقرار المركز القانوني (الوضع النظامي) للمتعاقدين وحماية أمانه المالي (ضمان الربحية المتفق عليها وعدم الإحراق الاقتصادي)

"العقد الإداري: هو رابطة قانونية متوازنة تُبرمها سلطة عامة بهدف إدارة أو تسيير مرفق عام باستخدام وسائل القانون العام، متضمنةً صلاحيات استثنائية للإدارة توازنها وتكفلها ضمانات حتمية ومباشرة لحفظ التوازن المالي للعقد واستيفاء حقوق المتعاقد دون تعسف أو تأخير."

المطلب الثاني: معايير تمييز العقد الإداري (دراسة مقارنة)

لتمييز العقد الإداري عن غيره، اعتمد الفقه والقضاء ثلاثة معايير جوهرية تظهر من خلالها هيمنة الدولة:

أولاً: المعيار العضوي (أطراف العقد)

- يشترط في مصر والأردن وسلطنة عمان وفرنسا أن يكون أحد أطراف العقد شخصاً معنوياً عاماً (سلطة عامة)، وهو ما يمنح العقد صبغته الرسمية.
- في فرنسا: تم التوسع ليشمل العقود التي تبرمها شركات خاصة "لحساب" الدولة، بناءً على نظرية الوكالة الضمنية (Lichère, 2021).
- في مصر والأردن: يشدد القضاء على ضرورة وجود الشخص العام (وزارة أو هيئة) كطرف أصيل لضمان خضوع النزاع لولاية القضاء الإداري (الحلو، 2020).
- في سلطنة عمان: يركز المعيار العضوي على تعريف "وحدات الجهاز الإداري للدولة" (الجهات الحكومية) الوارد في قانون القضاء الإداري وقانون المناقصات. ويشترط القضاء الإداري العماني أن تكون الجهة المتعاقدة تتمتع بصفة "الشخص الاعتباري العام" (الكيان القانوني العام) وقت إبرام العقد. ومع التوجه نحو "التخصيص" (نقل الأنشطة للقطاع الخاص)، يراقب القضاء العماني بدقة مدى احتفاظ العقد بصبغته الإدارية إذا كانت الشركة المتعاقدة مملوكة بالكامل للدولة وتمارس مهام السلطة العامة (البوسعيد، 2021).

ثانياً: معيار المرفق العام (الغرض من العقد)

المرفق العام (الخدمة الحكومية) هو الغاية من التعاقد. ويرى الفقيه "ليون ديحي" أن المرفق العام هو مبرر وجود الدولة ذاته؛ لذا فإن أي عقد يهدف لتسييره يجب أن يكون إدارياً (الطماوي، 2018). في الأردن، يركز المشرع على أن العقد يجب أن يهدف لتسيير مرفق حيوي كشرط لإسباغ الصفة الإدارية عليه (كنعان، 2022).

ثالثاً: معيار الشروط الاستثنائية (الأداة القانونية)

- هذا هو المعيار الذي يجسد "إشكالية استيفاء الحقوق" (التحصيل المالي). وتشمل هذه الشروط:
- حق الفسخ المنفرد: قدرة الدولة على إنهاء العقد لدواعي المصلحة العامة دون خطأ من المتعاقد (منصور، 2019).
 - حق التعديل: زيادة أو نقص حجم العمل بنسبة معينة (تصل لـ 25% في القانون المصري والأردني) (الحلو، 2020).
 - فرض الغرامات: توقيع جزاءات مالية (عقوبات تعاقدية) مباشرة دون اللجوء للقضاء (العتيبي، 2021).

رابعاً: رأي الباحث

يعتقد الباحث أن "معيار الشروط الاستثنائية" هو الثغرة التي تنفذ منها الإدارة للمماطلة في استيفاء الحقوق. إن منح الإدارة حق التعديل بنسبة 25% من قيمة العقد بإرادتها المنفردة يمثل عبئاً مالياً كبيراً قد يؤدي إلى إفلاس الشركات الصغيرة، ما لم يتم تفعيل آليات "التعويض الفوري" المصاحب لقرار التعديل.

المطلب الثالث: خصائص العقد الإداري وأثرها على استيفاء الحقوق

تؤثر خصائص العقد الإداري مباشرة على المركز المالي للمتعاقد وقدرة على تحصيل مستحققاته.

أولاً: عدم المساواة العقدية (التفوق القانوني)

في العقود المدنية يسود مبدأ "المساواة"، أما في العقد الإداري في الدول الثلاث، فإن كفة الإدارة هي الأرجح. هذا التفوق يعطي الدولة حق "التنفيذ المباشر" (تحصيل حقوقها فوراً)، بينما يضطر المتعاقد للجوء للقضاء لاستيفاء حقوقه (العتيبي، 2021).

ثانياً: الطابع الشكلي واللاتحي

تخضع العقود الإدارية في مصر والأردن لإجراءات شكلية معقدة. أي خلل في هذه الشكليات قد يؤدي لبطلان العقد، وبالتالي ضياع حقوق المتعاقد المالية بحجة "مخالفة القانون" (الحلو، 2020). وفي فرنسا، يتم التعامل مع هذه الشكليات بمرونة أكبر لحماية "الثقة المشروعة" للمتعاقد (Arrowsmith, 2014).

ثالثاً: الارتباط بالاعتمادات المالية (الموازنة العامة)

لا يستطيع المتعاقد استيفاء حقوقه إلا إذا توافرت "اعتمادات مالية" (مخصصات مالية). في فرنسا، توجد آليات تلزم الإدارة بالدفع حتى لو نفدت الاعتمادات، بينما في الأنظمة العربية قد يواجه المتعاقد عقبة "عدم وجود مخصص"، مما يعطل حقه لسنوات (منصور، 2019).

رابعاً: رأي الباحث

يرى الباحث أن خاصية "الارتباط بالموازنة" تمثل "إعداداً مدنياً" لحقوق المتعاقد في حال تعثر الدولة مالياً. لذا، يقترح الباحث ضرورة تبني نموذج "التحكيم الإداري" (الفصل السريع في النزاعات) كآلية لضمان سرعة استيفاء الحقوق المالية بعيداً عن تعقيدات الموازنة العامة وطول أمد التقاضي الإداري.

المبحث الأول: مظاهر تفوق الدولة في العلاقة التعاقدية (الامتيازات الاستثنائية)

إن العقد الإداري (الاتفاق المبرم مع السلطة) لا يقوم على قاعدة "العقد شريعة المتعاقدين" بمعناها المدني التقليدي، بل يقوم على فكرة "عدم المساواة المبررة" لحماية المرفق العام. وستتناول في هذا المبحث السلطات التي تجعل من الدولة الطرف الأقوى، وهي سلطات الرقابة، التعديل، وتوقيع الجزاءات (العقوبات القانونية).

المطلب الأول: سلطة الإدارة في الرقابة والتوجيه (الإشراف الفني)

نطاق سلطة الإدارة ومظاهر تفوقها العرفي والقضائي في مواجهة المتعاقدين:

- في مصر: يمنح قانون تنظيم التعاقدات (المناقصات سابقاً) الجهة الإدارية حق "التوجيه الملزم": حيث يلتزم المتعاقد بتنفيذ أوامر مهندس المشروع التابع للدولة، وإلا تعرض لجزاء رادعة (الطماوي، 2018).
- في الأردن: يشدد القضاء الإداري الأردني على أن رقابة الإدارة يجب ألا تصل إلى حد "إعاقة التنفيذ"، وإلا اعتبر ذلك خطأً إدارياً يستوجب التعويض (كنعان، 2022).
- في فرنسا: يُسمح للمتعاقد بالاعتراض على "الأوامر الفنية" إذا كانت تخالف أصول المهنة أو تشكل خطراً جسيماً، وهو ما يمنح المتعاقد الفرنسي هامشاً من الحرية الفنية لا يتوفر دائماً في الأنظمة العربية (Arrowsmith, 2014).
- في سلطنة عمان: كرس قانون المناقصات العماني (نظام المشتريات والتعاقدات الحكومية) سلطة الإدارة في الإشراف المباشر عبر "مهندس المشروع" أو "الجهة المستفيدة". وتتميز السلطنة بوجود نظام "إدارة المشاريع" (Project Management) "الصارم؛ حيث تمتلك الجهة الإدارية حق فحص الدفاتر الفنية، ورفض العمالة غير الماهرة، وإصدار "أوامر التغيير" (تعديلات التنفيذ). وقد استقر القضاء الإداري العماني على أن هذه الرقابة هي "حق وواجب" في آن واحد لحماية المال العام، إلا أنه وضع قيداً جوهرياً يتمثل في "عدم التعسف"؛ فإذا أدت أوامر الإدارة المشددة إلى زيادة الأعباء المالية بشكل يخل بـ "التوازن الاقتصادي"، استحق المتعاقد التعويض بناءً على مبدأ العدالة العقدية (البوسعيد، 2021).

ثالثاً: رأي الباحث

يرى الباحث أن سلطة الرقابة في سلطنة عمان ومصر والأردن تتسم بالطابع "الأمري"، بينما في فرنسا تميل نحو الطابع "التشاركي". إن خطورة هذه السلطة تكمن في أن "الإشراف الفني" غالباً ما يكون بوابة لتعطيل "استيفاء الحقوق" (صرف الدفعات المالية)؛ إذ إن ربط صرف المستخلص المالي بموافقة المهندس المشرف يمنح الإدارة سلاحاً قوياً للضغط على المتعاقد. لذا، يوصي الباحث بضرورة تبني المعايير العمانية الحديثة في "تبسيط الإجراءات" لضمان ألا تتحول الرقابة من أداة للجودة إلى عائق أمام التدفقات النقدية للمتعاقد.

المطلب الثاني: سلطة تعديل العقد بإرادة منفردة (التعديل غير الرضائي)

تستند هذه السلطة إلى فكرة "مرونة المرفق العام" (قابليته للتطوير)؛ فالدولة لا يمكنها البقاء مقيدة بنصوص عقدية قديمة إذا تغيرت الحاجة العامة.

أولاً: الحدود القانونية لنسبة التعديل (دراسة مقارنة)

- في مصر والأردن: حدد المشرع في البلدين نسبة 25% (الربح) كحد أقصى للزيادة أو النقصان في حجم التزامات المتعاقد بذات الشروط والأسعار، بشرط عدم تغيير "محل العقد" (جوهر الاتفاق) (الطماوي، 2018؛ كنعان، 2022).
- في فرنسا: لم يحدد القضاء الفرنسي نسبة مئوية جامدة، بل اعتمد معيار "عدم قلب اقتصاديات العقد" (المحافظة على الهيكل المالي)، مع منح المتعاقد حق الفسخ إذا تجاوز التعديل حدوداً مرهقة جداً (Lichère, 2021).
- في سلطنة عمان: نظم "قانون المناقصات العماني" ولائحته التنفيذية ما يعرف بـ "أوامر التغيير" (Variation Orders) "يحق للجهة الإدارية تعديل حجم الأعمال بالزيادة أو النقصان بما لا يتجاوز 10% من قيمة العقد الأصلي كأصل عام، وإذا تجاوزت النسبة ذلك، يتطلب الأمر موافقة "مجلس المناقصات" أو الجهات المختصة حسب سقف الصلاحيات. ويتميز النظام العماني بالدقة في مراقبة هذه الأوامر لضمان عدم استغلالها لتمرير زيادات غير مبررة في التكلفة (البوسعيد، 2021).

ثانياً: أثر التعديل على استيفاء الحقوق (الإشكالية العملية):

تكمن الإشكالية في أن "أوامر التغيير" الصادرة عن الطرف الأقوى (الدولة) غالباً ما تسبق الاتفاق على "السعر الجديد"، مما يضطر المتعاقد للتنفيذ من ماله الخاص أولاً، وهو ما يضع "الأمان المالي" للمتعاقد في خطر.

ثالثاً: رأي الباحث (التعقيب المقارن)

يرى الباحث أن المشرع العماني كان أكثر تحفظاً (بنسبة 10%) مقارنة بالمشرعين المصري والأردني (25%)، وهو توجه يحمي "التوازن المالي" للمتعاقد ويحد من تغول (سيطرة) الإدارة على البرنامج الزمني والمالي للمشروع. ومع ذلك، يوصي الباحث بضرورة أن يصاحب أمر التغيير "دفعه مالية مقدمة" إضافية، لضمان استيفاء حقوق المتعاقد وتوفير السيولة اللازمة للتعديلات الجديدة دون إرهاقه مالياً.

المطلب الثالث: حق إيقاع الجزاءات (العقوبات الإدارية)

تعتبر سلطة توقيع الجزاءات من أخطر مظاهر انعدام المساواة في العقد الإداري؛ إذ تنصب الإدارة هنا خصماً وحكماً في آن واحد، فتتملك معاقبة المتعاقد مباشرة دون الحاجة لصدور حكم قضائي مسبق (التنفيذ المباشر).

أولاً: أنواع الجزاءات الإدارية وأثارها:

- الجزاءات المالية: وتشمل "غرامات التأخير" (التعويض الاتفاقي عن البطء) ومصادرة "ضمان الأداء" (التأمين النهائي).
- الجزاءات الضاغطة: مثل "التنفيذ على حساب المتعاقد" (إسناد العمل للغير مع تحميل المتعاقد الأصلي الفرق في التكلفة).

- الجزاءات الفاسخة: مثل "سحب العمل" أو "الفسخ بقرار إداري" (إنهاء العلاقة العقدية نتيجة خطأ جسيم).

ثانيًا: المقارنة التشريعية والقضائية لمنظومة الجزاءات الإدارية وحظر التعاقد (القائمة السوداء)

تتكمّل سلطات الإدارة في توقيع الجزاءات المالية والفسخ مع حقها الاستثنائي في فرض جزاءات مهنية رادعة تصل إلى الحظر والحرمان من التعاقد مستقبلاً (القائمة السوداء)، وذلك على النحو التالي في دول المقارنة:

1. جمهورية مصر العربية:

- الجزاءات المباشرة: يمنح قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة (القانون رقم 182 لسنة 2018) للإدارة الحق في مصادرة تأمين حسن التنفيذ (الضمان النهائي) وفرض غرامات تأخير تصل إلى 10% من قيمة العقد، وصولاً إلى فسخ العقد أو تنفيذه على حساب المتعاقد عند عجز الأخير عن الوفاء (الحلو، 2020).
- القائمة السوداء (شطب وشطب وتسجيل الموردين والمقاولين): ينص القانون المصري صراحة ولائحته التنفيذية على شطب المقاول أو المورد المخل من سجل المتعاملين مع الجهات الحكومية (شطب مؤقت أو نهائي) وإدراجه في قائمة حظر تعميم على كافة أجهزة الدولة عند ارتكابه أفعال الغش، أو التزوير، أو الإخلال الجسيم بالعقد.
- الضمانات القضائية: للمتعاقد الحق في الطعن أمام محكمة القضاء الإداري بدعوى إلغاء القرار الصادر بالحظر والشطب، مع المطالبة بالتعويض عن التعسف الشديد إذا ثبت عدم التناسب بين المخالفة والجزاء.

2. المملكة الأردنية الهاشمية:

- الجزاءات المباشرة: يتيح نظام الأشغال الحكومية ونظام التنظيم والمناقصات للجهة الإدارية مصادرة الكفالة المصرفية، وتوقيع غرامات التأخير بنسب تتراوح بين 10% إلى 15%، مع حق فسخ العقد أو إنهائه (كنعان، 2022).
- القائمة السوداء (الحرمان والاستبعاد من المناقصات): يتضمن التشريع الأردني أطراً تنظيمية واضحة تمنح "لجنة الشراء المركزية" أو الوزير المختص سلطة حرمان المقاول أو المورد المخل من المشاركة في المناقصات الحكومية لمدة محددة (تصل إلى سنتين أو أكثر) أو حرمانه بشكل دائم في حالات التواطؤ أو الإفلاس المدلس أو سوء التنفيذ الجسيم.
- الضمانات القضائية: يراقب القضاء الإداري الأردني صحة قرار الحرمان؛ حيث يلغي القرار إذا بني على أسباب غير سائغة أو دون منحه حق الدفاع والاستماع لأقواله.

3. فرنسا (مهد القانون الإداري):

- الجزاءات المباشرة: استقر القضاء على "نظرية الخطأ العقدي"؛ إذ لا يجوز للإدارة إيقاع الجزاء الفاسخ أو فرض الغرامات الإدارية الصارمة إلا بعد توجيه "إعذار رسمي" (إنذار قانوني يحدد مهلة للتدارك). (Lichère, 2021).
- القائمة السوداء (الأهلية والاستبعاد من الطلبات العامة Exclusions des marchés publics - ينظم قانون الطلبات العامة الفرنسي Code de la commande publique) حالات استبعاد المتعاقد من الدخول في العقود الإدارية. (Exclusion de plein droit ou facultative) ويشمل الاستبعاد الشركاء المخلين بتبعات بيئية، أو العمالية، أو الذين أدخلوا بجسامة بتنفيذ عقود إدارية سابقة.
- الضمانات القضائية: يمتلك مجلس الدولة والقضاء الإداري الفرنسي سلطات واسعة لإلغاء قرار الاستبعاد أو الجزاء الفاسخ إذا تبين عدم تناسب العقوبة مع حجم الخطأ الصادر من المتعاقد، أو إذا كان التأخير ناشئاً عن أسباب خارجة عن إرادته.

4. سلطنة عمان:

- الجزاءات المباشرة والقائمة السوداء: نظم قانون المناقصات العماني ولائحته التنفيذية منظومة الجزاءات بدقة؛ إذ تملك الجهة الإدارية حق "سحب العمل" ومصادرة "ضمان الأداء"، بالإضافة إلى تفعيل "القائمة السوداء" (شطب وحرمان المقاولين والموردين من التنافس على المناقصات الحكومية لمدة محددة أو بصفة دائمة) عند الإخلال الجسيم أو تقديم وثائق مزورة.
- الضمانات القضائية: يُحاط هذا الإجراء بضمانات رقابية مشددة؛ حيث استقر القضاء الإداري العماني على إبطال جزاء سحب العمل أو الحرمان إذا كان ناتجاً عن "ظروف قاهرة" (أحداث استثنائية لا يد للمتعاقد فيها) أو إذا ثبت أن الإدارة نفسها هي المتسببة في التأخير (مثل التأخر في تسليم الموقع أو التأخر في اعتماد المخططات) (البوسعيد، 2021).

ثالثاً: إشكالية استيفاء الحقوق في ظل الجزاءات

تظهر الإشكالية عندما تستخدم الإدارة سلطة "المقاصة الإدارية" (خصم الغرامات من المستحقات) بصفة منفردة. ففي كثير من الأحيان، تقوم الإدارة بخصم الغرامات قبل الفصل في مشروعيتها، مما يؤدي إلى نقص السيولة المالية لدى المتعاقد (نقص التدفق النقدي)، ويعيق استيفاء حقوقه المتبقية.

رابعاً: رأي الباحث (الخلاصة المقارنة):

يرى الباحث أن النظام القانوني في سلطنة عمان يوفر توازناً جيداً من خلال "لجان التظلمات" التي تسبق اللجوء للقضاء، مما يسمح بمراجعة الجزاء قبل تنفيذه في بعض الأحيان. ويوصي الباحث بضرورة تفعيل "الضمان البنكي المشروط"؛ بحيث لا يتم تسهيل الضمان (صرف التأمين) إلا بعد

منح المتعاقد فرصة لإثبات أن التأخير خارج عن إرادته، حمايةً لمركزه المالي أمام الطرف الأقوى.

المبحث الثاني: معوقات استيفاء الحقوق وحلولها القانونية (التوازن المفقود)

على الرغم من الحقوق الممنوحة للمتعاقد، إلا أن الواقع العملي يكشف عن اصطدامه بجدار من الحصانات والتعقيدات التي تجعل من الدولة الطرف المهيمن في العلاقة المالية. يناقش هذا المبحث لماذا يصعب استيفاء الحقوق وكيف يمكن علاج ذلك.

المطلب الأول: إشكالية الحصانة ضد التنفيذ (عدم جواز الحجز على أموال الدولة)

تعتبر قاعدة "عدم جواز الحجز على أموال الدولة" (الحصانة السيادية للمال العام) العائق الأكبر الذي يواجه المتعاقد؛ فبينما يملك الطرف الأقوى (الدولة) التنفيذ المباشر على أموال المتعاقد، يجد الأخير نفسه يحمل حكمًا قضائيًا "معنويًا" لا يستطيع تنفيذه جبريًا إذا رفضت الإدارة الوفاء طوعًا.

أولاً: فلسفة الحصانة في القانون المقارن

- في فرنسا ومصر والأردن: استقر المبدأ القانوني على أن أموال الدولة المخصصة للمنفعة العامة لا يجوز الحجز عليها (حصانة مطلقة)؛ وذلك لضمان "سير المرفق العام" (ديمومة الخدمات الحكومية). فالحجز على حسابات وزارة الصحة مثلاً قد يؤدي لتوقف المستشفيات، وهو ما ترفضه المصلحة العامة (الطماوي، 2018؛ Lichère، 2021).
- في سلطنة عمان: كرس النظام الأساسي للدولة وقانون الممتلكات العامة حماية خاصة للأموال العامة. وقد أكد القضاء الإداري العماني في العديد من أحكامه أن "أموال الدولة لا يجوز الحجز عليها استيفاءً لدين"، معتبراً أن الوفاء بالأحكام القضائية هو التزام أدبي وقانوني يقع على عاتق الجهة الإدارية دون حاجة للإجراءات القسرية (البوسعيد، 2021).

ثانياً: إشكالية "الحكم غير النافذ" وأثرها على المتعاقد

تؤدي هذه الحصانة إلى وضع المتعاقد في مأزق مالي؛ إذ إن حصوله على حكم بالتعويض أو بمستحقات مالية لا يعني بالضرورة "السيولة الفورية". في مصر والأردن، تكمن المشكلة في "الاعتمادات المالية" (الميزانية المرصودة)، فإذا لم تتوفر ميزانية للوفاء بالحكم، يضطر المتعاقد للانتظار لسنوات، مما يؤدي لإفلاس الكثير من الشركات الصغيرة (العتبي، 2021).

ثالثاً: الحلول العمانية المبتكرة وتوجه القضاء

تميزت سلطنة عمان بأليات تحد من خطورة هذه الحصانة، منها:

- قانون تبسيط إجراءات التقاضي: الذي قلص أمد النزاع، مما يقلل من تكلفة "انتظار الاستيفاء".
- الرقابة المالية والإدارية للدولة: التي تتابع تنفيذ الالتزامات المالية للجهات الحكومية تجاه القطاع الخاص لضمان المصداقية الائتمانية للدولة.
- التزام الجهات الإدارية طوعاً: حيث يلاحظ في الممارسة العمانية سرعة استجابة الوحدات الحكومية لتنفيذ أحكام محكمة القضاء الإداري، خوفاً من المسؤولية الإدارية التي قد تقع على عاتق المسؤول المقصر (الذاتية الإدارية).

رابعاً: رأي الباحث (التحليل النقدي):

يرى الباحث أن "الحصانة ضد التنفيذ" هي السلاح الأقوى في يد الطرف الأقوى، وهي التي تفرغ العقد من محتواه الرضائي. ويقترح الباحث استلزام التجربة العمانية في "الرقابة السابقة واللاحقة" على العقود، مع ضرورة النص تشريعياً في جميع الدول محل الدراسة على استثناء "الأموال الخاصة للدولة" (الأموال التي لا تخصص للمرفق العام مباشرة) من الحصانة، للسماح للمتعاقد باستيفاء حقوقه منها تحقيقاً للعدالة الناجزة.

المطلب الثاني: التطبيق القضائي والعملي لمعالجة اختلال التوازن المالي وإشكالية استيفاء التعويض (دراسة مقارنة في صلب الأحكام)

لا تكمن المعضلة الحقيقية في مجرد الاعتراف الفقهي بـ التوازن المالي (التعادل الاقتصادي) للعقد الإداري، بل في كيفية تصدي القضاء الإداري عملياً لإنفاذ هذه النظريات، وأليات حسابه للتعويض، وتجاوزه لمغالطة "الفصل الزمني" بين صدور الحكم واستيفاء المبلغ فعلياً.

أولاً: موقف القضاء الإداري المقارن في التعاطي مع مشكلة اختلال التوازن (تحليل الأحكام)

1. القضاء الإداري الفرنسي (مجلس الدولة Conseil d'État)

- معالجة المشكلة التطبيقية: انتقل القضاء الفرنسي من مرحلة "جبر الضرر اللاحق" فقط إلى مرونة إجرائية عالية عند مجابهة الأزمات؛ حيث يُعمل مجلس الدولة الفرنسي نظام الدفعات المقدمة والتعويض المقطع المؤقت (Référé-provision) الذي يتيح للمتعاقد الحصول على مبالغ مالية عاجلة ومباشرة قبل الفصل النهائي في موضوع النزاع لتفادي إفلاسه.
- آلية الاحتساب: يسند القضاء الفرنسي إلى الخبرة الحسابية الهندسية تقدير فارق التكلفة الحقيقية الناجم عن عمل الأمير (Fait du Prince) أو الظروف غير المتوقعة (Imprévision)، مع إلزام الإدارة بتمويل نسبة من الخسارة تتراوح عادة بين (90% إلى 95%) لضمان استمرارية سير المرفق العام (الخدمة العامة) دون توقف.

2. القضاء الإداري المصري (المحكمة الإدارية العليا)

- معالجة المشكلة التطبيقية: تشترط المحكمة الإدارية العليا لتطبيق التعويض المالي ثبوت "الإرهاق الشديد" (الخسارة الجسيمة التي تتجاوز الخسارة المألوفة للمشروع)، واستقرت على ألا يُغطي التعويض كامل الخسارة في ظروف الغلاء العام إلا بالقدر الذي يُعيد للمتعاقدين حده الأدنى من الاستقرار.
- مكن الخلل في التطبيق: يواجه القضاء المصري صعوبة عملية تتمثل في طول فترة التقاضي، مما يجعل مبلغ التعويض المقضي به يفقد جزءاً كبيراً من قيمته الشرائية بفعل التضخم (هبوط قيمة العملة) خلال فترة المحاكمة التي قد تمتد لسنوات.

3. القضاء الإداري الأردني (المحكمة الإدارية):

- معالجة المشكلة التطبيقية: يتجه القضاء الأردني نحو إعمال القواعد التشريعية في العقود النموذجية (مثل عقود الفيديك FIDIC المعتمدة في أشغال الوزارات)؛ حيث يعتبر التعويض عن فروق الأسعار التزاماً قانونياً تعاقدياً يتم حسابه بناءً على النشرات المحددة لتغير الأسعار الصادرة عن الجهات الرسمية.
- مكن الخلل في التطبيق: يشدد القضاء الأردني في تطبيق شرط "الإخطار المسبق"؛ فإذا لم يتم المتعاقد بإخطار الإدارة كتابةً بالفروق المالية خلال مهل محددة، يُقضى بسقوط حقه في المطالبة القضائية بإعادة التوازن المالي.

ثانياً: صلب التطبيق والحلول العملية في أحكام محكمة القضاء الإداري العماني

- تعامل القضاء الإداري العماني مع مشكلة اختلال التوازن المالي بواقعية وحماية إجرائية متقدمة، تجلت في عدة مسارات قضائية حاسمة:
- التعامل الحاسم مع "أوامر التغيير" (Variation Orders): رفضت محكمة القضاء الإداري العماني تمسك الجهات الإدارية بالبند الذي يمنع زيادة قيمة العقد عند تكليف المقاول بأعمال إضافية؛ حيث استقرت أحكامها على أن "تكليف الإدارة للمتعاقدين بأعمال إضافية أو تعديل المواصفات دون مقابل يمثل إثراءً بلا سبب (استفادة غير مشروعة) على حساب المتعاقد". وقضت المحكمة بالزام الإدارة بسداد التكلفة المباشرة لتلك الأوامر وفق أسعار السوق السائدة وقت التنفيذ وليس وقت التعاقد.
- تقدير التعويض الشامل (الخسارة اللاحقة والكسب الفائت): لم يقف القضاء العماني عند حدود جبر الخسارة المباشرة، بل قضى في حالات الإخلال الإداري العمدي أو التأخير غير المبرر في تسليم المواقع بالزام الإدارة بتعويض المتعاقد عن "الكسب الفائت" (الأرباح المفقودة المؤكدة) استناداً إلى المبدأ الشرعي والقانوني "لا ضرر ولا ضرار".
- إبطال شروط الإنعاز والتفوق غير المشروع: أرست المحكمة مبدأ مفاده أن العقود الإدارية وإن تضمنت شروطاً استثنائية، إلا أنها ليست عقود إذعان تُهدر المركز المالي للمتعاقدين؛ وبالتالي تُبطل المحكمة أي جزء أو غرامة تأخير تفرضها الإدارة إذا ثبت أن التأخير كان بسبب خطأ الإدارة (كالمماطلة في اعتماد المخططات أو تأخير صرف الدفعات المرحلية).

ثالثاً: معضلة "إشكالية الاستيفاء" (من صدور الحكم إلى التحصيل الفعلي)

تتجلى المشكلة البحثية التطبيقية في أنه رغم قوة الأحكام القضائية الصادرة بإعادة التوازن المالي أو التعويض، إلا أن المتعاقد يصطدم بعقبة "صعوبة التنفيذ والاستيفاء الفعلي"، والتي تعود للأسباب التالية:

- حصانة أموال الدولة ضد التنفيذ الجبري: عدم جواز اتخاذ إجراءات الحجز الإداري أو القضائي على الحسابات الحكومية أو أصول الدولة.
- تعقيدات الموازنة العامة: الاشتراط بأن يتم صرف التعويض المقضي به عبر بند "الأحكام القضائية" في موازنة السنة المالية التالية، مما يُدخل المتعاقد في دورة مستندنية طويلة تُعرضه للإعسار المالي (العجز عن سداد الديون) أو الإفلاس قبل استلام أمواله.

رابعاً: التحليل المقارن ورأي الباحث (حلول عملية لتجاوز الإشكالية)

- يتضح من التحليل التطبيقي لأحكام المحاكم أن الاعتماد المباشر والوحيد على "التقاضي اللاحق" لإعادة التوازن المالي يُمثل حلاً قاصراً؛ نظراً لكلفته الزمانية والمالية التي تُهك المتعاقد وتُعطل المرافق العامة. بناءً عليه، يرى الباحث تقديم آلية مزدوجة (وقائية وإجرائية) لمعالجة صلب هذه المشكلة:
- الآلية الوقائية (شرط المراجعة والتعديل التلقائي للأسعار): ضرورة التزام التشريعات الوطنية (في سلطنة عمان، مصر، والأردن) بإدراج "شرط المراجعة الدورية للأسعار" (Price Adjustment Clause) بصورة وجوبية في عقود الأشغال والنيابات العامة، بحيث تتعدل قيمة العقد تلقائياً وفق معدلات رياضية مرتبطة بمؤشرات التضخم وأسعار المواد الخام، دون الحاجة للجوء للقضاء أو صدور أوامر تغييرية معقدة.
- الآلية الإجرائية للاستيفاء (المقاصة القانونية الإلزامية): يقترح الباحث تفعيل "المقاصة القانونية" (نقص الالتزامات المالية المتقابلة) كحق مباشر للمتعاقدين؛ بحيث يحق للمتعاقدين الصادر لصالحه حكم قضائي نهائي بالتعويض أو فروق الأسعار، أن يقطع هذه المبالغ تلقائياً من أي مستحقات، أو رسوم، أو ضرائب، أو التزامات مالية حكومية مترتبة عليه لصالح أي جهة إدارية في الدولة، مما يكسر جمود "حظر التنفيذ الجبري" ويضمن استيفاء حقوقه فوراً دون انتظار اعتمادات الموازنة.

المطلب الثالث: الوسائل البديلة: التحكيم (Arbitration) كحل لسرعة استيفاء الحقوق

يعتبر التحكيم وسيلة استثنائية للخروج من عباءة القضاء الإداري التقليدي، وهو يحظى بأهمية كبرى في العقود الدولية وعقود الإنشاءات الكبرى (مثل عقود الفيديك FIDIC)

أولاً: موقف الأنظمة المقارنة من التحكيم الإداري

- في فرنسا: استقر المبدأ تاريخياً على حظر التحكيم في العقود الداخلية، إلا أن المشرع الفرنسي توسع فيه لاحقاً ليشمل العقود التي تبرمها الدولة مع شركات أجنبية، أو في مشاريع البنية التحتية الكبرى، لضمان طمأنة المستثمر الأجنبي. (Lichère, 2021).
- في مصر والأردن: يُسمح بالتحكيم في العقود الإدارية بشرط الحصول على "موافقة الوزير المختص" (المسؤول الأول). ورغم فاعليته، إلا أن هذا الشرط الإجرائي قد يُستخدم كأداة بيد الطرف الأقوى لعرقلة اللجوء للتحكيم (الحلو، 2020؛ كنعان، 2022).

ثانياً: التحكيم في النظام القانوني العماني (نموذج التطور)

- خطت سلطنة عمان خطوات رائدة في مجال التحكيم التجاري والإداري، مما جعلها بيئة جاذبة للاستثمار:
- قانون التحكيم العماني: استند قانون التحكيم في المنازعات المدنية والتجارية الصادر بالمرسوم السلطاني (97/47) إلى قانون "اليونسيترال" النموذجي، وقد أجاز التحكيم في منازعات العقود الإدارية إذا وافقت الجهة الحكومية المعنية.
- مركز عُمان للتحكيم التجاري (OAC): يُعد إنشاء هذا المركز قفزة نوعية؛ حيث يوفر منصة وطنية احترافية لفض النزاعات العقدية بعيداً عن أروقة المحاكم، مما يضمن سرعة صدور الأحكام واستيفاء الحقوق (البوسعيدي، 2021).
- إلزامية قرارات التحكيم: تتمتع أحكام المحكمين في السلطنة بحجية الأمر المقضي به (قوة الحكم النهائي)، ويتم تذييلها بالصيغة التنفيذية من المحكمة المختصة، مما يسهل عملية الاستيفاء المالي "للمتعاقدين".

ثالثاً: مزاي التحكيم في مواجهة الطرف الأقوى

- السرعة الإجرائية: الالتزام بمواعيد محددة لإصدار الحكم يمنع "المماطلة الإدارية" التي قد تستمر لسنوات في القضاء العادي.
- الخبرة الفنية: اختيار محكمين مختصين في الجوانب الهندسية والمالية يضمن تقديراً أدق لـ "التوازن المالي" للعقد.
- السرية: يحافظ التحكيم على سمعة الطرفين، ويمنع تحول النزاع إلى قضية رأي عام، مما يسهل الوصول لتسويات ودية واستيفاء الحقوق (تحصيل المستحقات) بسهولة.

رابعاً: رأي الباحث (الخلاصة والتوصية)

يرى الباحث أن التجربة العمانية في تشجيع التحكيم والوساطة تُعد الأقرب لتحقيق "الأمان العقدي". ومع ذلك، يلاحظ الباحث أن كلفة التحكيم المرتفعة قد تجعله حكرًا على الشركات الكبرى. لذا، يوصي الباحث بضرورة تبني نظام "الوساطة الإدارية الإلزامية" (المفاوضات الموجهة) في مصر والأردن وسلطنة عمان كخطوة سابقة للتحكيم، مما يتيح للمتعاقدين الصغير والمتوسط استيفاء حقوقه بأقل التكاليف الممكنة وبأسرع وقت.

الخاتمة:

تمثل هذه الدراسة محاولة لتسليط الضوء على "المعادلة الصعبة" في القانون الإداري؛ وهي كيفية التوفيق بين امتيازات الدولة (الحقوق السيادية) وبين حق المتعاقدين في استيفاء مستحقاته المالية والحفاظ على التوازن الاقتصادي لعقده.

أولاً: النتائج

- اتحاد الفلسفة واختلاف الأدوات: اتفقت الأنظمة الأربعة على أن العقد الإداري ليس عقدًا متساويًا، بل هو عقد "غير متكافئ" بطبيعته لضمان سير المرفق العام، إلا أن القضاء الإداري في فرنسا وسلطنة عُمان كان أكثر مرونة في حماية الجانب المالي للمتعاقدين مقارنة بالجمود التشريعي في بعض الجوانب بمصر والأردن.
- أزمة الاستيفاء: تؤكد للباحث أن "الحصانة ضد التنفيذ" (منع الحجز على أموال الدولة) تظل هي العقبة الكبرى؛ فالحق المالي للمتعاقدين غالباً ما يصطدم بتعقيدات الموازنة العامة وطول أمد التقاضي، مما يجعل "التوازن المالي" نظرية جميلة في الكتب، وصعبة المنال في الواقع أحياناً.
- التميز العماني: أثبتت التجربة العمانية نجاعة كبيرة في "تبسيط إجراءات التقاضي" وتفعيل دور "مهندس المشروع" في حل النزاعات ودياً قبل تفاقمها، مما يقلل من مخاطر تعثر الشركات المتعاقدة.

ثانياً: التوصيات

بناءً على ما تقدم، يوصي الباحث بالآتي:

1. على المستوى التشريعي
 - ضرورة النص في قوانين التعاقدات الحكومية على "المقاصة الإدارية الإلزامية"؛ بحيث يحق للمتعاقدين خصم مستحقاته الثابتة من أي ضرائب أو رسوم مستحقة للدولة في حال تأخر الصرف عن (60 يوماً).
 - تقنين "التعويض الفوري" عن أوامر التغيير (التعديلات المنفردة): بحيث لا يجبر المتعاقد على البدء في أعمال إضافية تتجاوز 10% إلا بعد صرف دفعة مقدمة تغطي تكاليفها.
2. على المستوى القضائي والإجرائي

- تفعيل "قضاء التنفيذ الإداري"؛ بحيث تُنشأ دوائر متخصصة في المحاكم الإدارية (مثل محكمة القضاء الإداري بالسلطنة) تملك صلاحية إلزام الجهات الإدارية بجدولة الديون وصرفها خلال فترات زمنية ملزمة تحت طائلة المسؤولية الشخصية للمسؤول.
- التوسع في إدراج "شرط التحكيم: (Arbitration Clause) "في العقود الإدارية النمطية، وليس فقط في العقود الكبرى، لضمان استيفاء الحقوق (تحصيل الأموال) بسرعة تتواءم مع حركة السوق.

3. على مستوى حماية التوازن المالي

- إلزام الجهات الإدارية بوضع "ملحق مالي" مرن في كل عقد، يحدد كيفية التعامل مع (التضخم) وتغير أسعار العملات بشكل تلقائي دون الحاجة لرفع دعاوى قضائية مرهقة.

الكلمة الختامية:

إن حماية المتعاقد مع الدولة ليست مجرد حماية لمصلحة خاصة، بل هي حماية لسمعة الدولة الاستثمارية (الائتمان الحكومي)؛ فالدولة التي تحترم التوازن المالي لعقودها وتضمن استيفاء الحقوق لمواطنيها ومستثمريها، هي الدولة الأقدر على بناء اقتصاد قوي ومستدام.

المراجع:

أولاً: المراجع العربية

- البوسعيد، سالم. (2021). *القضاء الإداري العُماني: دراسة في الاختصاص والرقابة على العقود الإدارية* (التنظيم القانوني لعلاقات السلطة). مكتبة الجيل الواعد، مسقط.
- الجلو، ماجد راغب. (2020). *العقود الإدارية والتحكيم* (دراسة مقارنة للمبادئ العامة). دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية.
- الطماوي، سليمان. (2018). *الأسس العامة للعقود الإدارية: دراسة مقارنة (توازن الحقوق والالتزامات)*. مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة.
- العتيبي، منور. (2021). *نفاذ الأحكام القضائية في مواجهة الإدارة: إشكالية التنفيذ والحصانة*. دار الفكر القانوني، القاهرة.
- كنعان، نواف. (2022). *القانون الإداري الأردني: الكتاب الثاني (النشاط الإداري والعقود)*. دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.

ثانياً: التشريعات والقوانين

- جمهورية مصر العربية: القانون رقم (182) لسنة 2018 بشأن تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة.
- سلطنة عُمان: المرسوم السلطاني رقم (36/2008) بإصدار قانون المناقصات ولوائحته التنفيذية.
- سلطنة عُمان: المرسوم السلطاني رقم (91/99) بإنشاء محكمة القضاء الإداري وتعديلاته.
- المملكة الأردنية الهاشمية: قانون نظام المشتريات الحكومية رقم (8) لسنة 2022.

ثالثاً: المراجع الأجنبية

- Arrowsmith, S. (2014). *The Law of Public and Utilities Procurement: Regulation in the EU and UK* (Vol. 1). Sweet & Maxwell.
- Lichère, F. (2021). *Droit des contrats publics* [Public Contract Law]. (2nd ed.). Dalloz, Paris.