جامعة قطر

كليّة القانون

# منهج القضاء الإداري القطري في معادلة الشهادات الدراسية الجامعية

إعداد

**نورة محمد الحمادي**

قُدّمت هذه الرسالة استكمالا لمتطلّبات

كليّة القانون

للحصول على درجة الماجستير في

القانون العام

يونيو 2023م/ 1444هـ

2023 ©. نورة محمد الحمادي. جميع الحقوق محفوظة.

**لجنة المناقشة**

استُعرضت الرسالة المقدّمة من الطالب/ة نورة محمد الحمادي بتاريخ [redacted]، وَوُفِقَ عليها كما هو آتٍ:

نحن أعضاء اللجنة المذكورة أدناه، وافقنا على قبول رسالة الطالب المذكور اسمه أعلاه. وحسب معلومات اللجنة فإن هذه الرسالة تتوافق مع متطلبات جامعة قطر، ونحن نوافق على أن تكون جزء من امتحان الطالب.

د. مهند مختار نوح

المشرف على الرسالة

---

[redacted]

رئيس اللجنة

---

[redacted]

مناقش

---

[redacted]

مناقش

---

تمّت الموافقة:

---

الدكتور طلال العمادي، عميد كليّة القانون

# المُلخَّص

نورة محمد الحمادي، ماجستير في القانون العام:

يونيو 2023.

العنوان: منهج القضاء الإداري القطري في معادلة الشهادات الدراسية الجامعية

المشرف على الرسالة: د. مهند مختار نوح

تتمحور هذه الدراسة حول سياسة القضاء في الدوائر الإدارية القطري تجاه قضايا معادلة الشهادات الجامعية، وذلك من خلال عرض القرارات المتتالية الصادرة في هذا الشأن، والنظر في منهج القضاء القطري في الرقابة على القرار الإداري بمعادلة الشهادات الجامعية. تناقش الدراسة، إضافة إلى ما سبق، الإشكالية التي تنتج من الرقابة القضائية في دولة قطر على هذا القرار الإداري الفردي الفني من الجهة المختصة في إصداره، كما تعرج على نطاق الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة في هذا الخصوص.

تنقسم الدارسة إلى مبحث تمهيدي، وفصلين رئيسين، فضلًا عن مقدمة وخاتمة. يتناول المبحث التمهيدي التطورات التشريعية المتعلقة بمعادلة الشهادات الجامعية في دولة قطر، وذلك باستعراض قرارات معادلات الشهادات في الفترة 1980–2014، وقرارات معادلة الشهادات الجامعية (قيد التطبيق).

يدرس الفصل الأول سياسة القضاء الإداري القطري بشأن قرارات المعادلة، في إطار المشروعية الخارجية والداخلية، وذلك في مبحثين تضمّنا الأركان الخارجية لقرار معادلة الشهادات الجامعية،

وعناصر المشروعية الداخلية لقرار المعادلة. في حين يبحث الفصل الثاني في رقابة القضاء القطري على السلطة التقديرية لإدارة معادلة الشهادات، وذلك في مبحثين أيضًا، أولهما يختص برقابة الملاءمة في قرار المعادلة قضائيًا، بينما يغطي ثانيهما صور إحلال السلطة القضائية محل إدارة معادلة الشهادات. وخلصت الدراسة إلى عدة استنتاجات باستقرائها الواقع القانوني والإداري الحالي في معادلة الشهادات الجامعية، وخلصت إلى عدة توصيات قد يستفيد منها صاحب القرار في هذا الشأن.

# ABSTRACT

**The Approach of the Qatari Administrative Judiciary in the Equivalency of University Degrees**

This thesis focuses on the policy of the Qatari administrative judiciary towards issues of equivalency of university degrees, by presenting the successive decisions issued in this regard, and examining the approach of the Qatari judiciary in supervising the administrative decision issued regarding equivalency of university degrees. In addition to the foregoing, the study discusses the issues concerning judicial oversight in the State of Qatar over this unilateral, technical administrative decision by a competent authority.

This study is divided into an introductory section and two chapters, in addition to the introduction and conclusion. The introductory section provides an overview of the legislative developments related to the equivalency of university degrees in the State of Qatar by reviewing the decisions of equivalence of degrees from 1980 to 2014, and the decisions of equivalency of university degrees (currently applicable).

The first chapter is devoted to studying the policy of the Qatari administrative judiciary regarding equivalence decisions, within the framework of external and internal legitimacy. It is divided into two sections that split into the external pillars of the university degree equivalency decision, and the internal elements of legitimacy of the university degree equivalency decision.

The second chapter examines the oversight exercised by the Qatari judiciary on the discretionary power of the Department of the Equivalency of Certificates. This chapter is similar to the first in that it's divided into two sections, the first of which is concerned with the control of appropriateness in the judicial equivalency decision, while the second covers forms of substituting the judicial authority for the Department of Equivalency of Certificates. The study reached several conclusions by examining the current legal and administrative reality in the equivalence of university degrees, and concluded with several recommendations that the decision-maker may benefit from in this regard.

# شكر وتقدير

قال تعالى: ﴿وَمَن يَشْكُرْ فَإِنَّمَا يَشْكُرُ لِنَفْسِهِ﴾ (لقمان: 12)

أولًا، فكما روى أبو هريرة عن نبينا ﷺ أن "كلّ أمر ذي بالٍ لا يُبدَأُ فيهِ بالحمد للَّهِ فَهوَ أقطعُ"، فالحمد لله حمداً كثيراً طيباً مباركاً فيه على ما أكرمني به من إتمام هذا البحث.

وثانياً: أتقدم بجزيل الشكر وعظيم الامتنان إلى أستاذي ومعلمي الفاضل الدكتور: مهند مختار نوح، الذي أشرف على هذه الرسالة، وساهم بتوجيهاته القيمة في إبرازها بهذه الصورة.

ولا أنسى من دعمني معنوياً لكتابة هذه الرسالة، وأولهم أمي الحبيبة، ثم صديقات العمل زميلات الكلية.

وأخص بالشكر زوجي العزيز الذي ساندني في جميع مراحل كتابة البحث.

# الإهداء

إلى بلادي الحبيبة (قطر).. "حبنا لج ماله ثمن ولا حدود"

وإلى صرح العدالة في دولة قطر: المجلس الأعلى للقضاء

أهدي هذا العمل عرفاناً وامتناناً

## فهرس المحتويات


شكر وتقدير ..... ح

الإهداء ..... خ

المقدمة ..... 1

أهمية الدراسة ..... 3

أهداف الدراسة ..... 4

مشكلة الدراسة ..... 4

منهجية الدراسة ..... 5

الدراسات السابقة ..... 5

خطة الدراسة ..... 6

المبحث التمهيدي: التطورات التشريعية المتعلقة بمعادلة الشهادات الجامعية في دولة قطر .. 8

المطلب الأول: قرارات معادلات الشهادات في الفترة 1980-2014 ..... 8

المطلب الثاني: قرارا معادلة الشهادات الجامعية (قيد التطبيق) ..... 11

الفصل الأول: توجهات القضاء الإداري القطري بشأن قرارات المعادلة في إطار المشروعية الخارجية والداخلية ..... 13

المبحث الأول: عناصر المشروعية الخارجية لقرار المعادلة ..... 14

المطلب الأول: ركن الاختصاص لقرار معادلة الشهادة الجامعية ..... 15

المطلب الثاني: الشكل والإجراءات في قرار معادلة الشهادات الجامعية ..... 21

المبحث الثاني: عناصر المشروعية الداخلية لقرار معادلة الشهادات الجامعية ..... 28

المطلب الأول: السبب في قرار معادلة الشهادة ..... 29

المطلب الثاني: سلطة إدارة معادلة الشهادات في ركن السبب مع بيان مراقبتها قضائياً في المحاكم القطرية ..... 33

الفصل الثاني: نطاق رقابة القضاء القطري على السلطة التقديرية لإدارة معادلة الشهادات ...43
المبحث الأول: رقابة الملاءمة في قرار المعادلة قضائياً .....45
المطلب الأول: ماهية رقابة الملاءمة .....46
المطلب الثاني: تكييف القضاء الإداري القطري لملاءمة السبب في قرار المعادلة .....49
المبحث الثاني: صور إحلال السلطة القضائية محل إدارة معادلة الشهادات.....52
المطلب الأول: معادلة القضاء القطري للشهادات الجامعية .....54
المطلب الثاني: توجيه الأوامر لإدارة معادلة الشهادات .....60
الخاتمة .....66
النتائج .....66
التوصيات .....68
قائمة المراجع .....70

# المقدمة

"العلم بحر واسع، فمهما تعلّم الإنسان، يبقى بحاجة إلى المزيد منه، وكلما تقدّم الزمن، تقدّم العلم وتوسعت آفاقه [...] وتعتبر التطورات التكنولوجية الحديثة دليلاً ساطعاً على أهمية العلم وتطوره عبر الزمن"[1]. ولهذا، كان التعليم من أهم الحقوق الإنسانية التي تتضمنها كل دساتير العالم، بما فيها الدستور القطري لعام 2004 الذي نص في المادة 49 منه على أنه "التعليم حق لكل مواطن"[2]. ولأن العلم يتطور بسرعة كبيرة، فإن الدولة بحاجة إلى طلاب وطالبات العلم ليتلقوا التعليم في مختلف مناطق العالم المتطورة لاكتساب العلم الحديث، والتخصصات الجديدة غير المتوفرة في دولة قطر حالياً، مثل هندسة الطاقة المتجددة والذكاء الاصطناعي وعلم العقاقير، وما إلى ذلك من تخصصات حديثة أو التخصصات التي تحتاجها الدولة في المستقبل أو في الفترة الحالية. وليس ذلك فحسب، بل تطمح الدولة إلى أن يتعلم أبناؤها ومن يعيش على أرضها، وأن يلتحقوا بالجامعات العالمية ذات الصيت العالي أكاديمياً، مثل الجامعات المصنفة في "كيو إس" (QS)، وهو التصنيف السنوي لأفضل 800 جامعة في العالم من ناحية السمعة الأكاديمية والاستشهاد البحثي وغيرها من النواحي[3]، وغيرها من الجامعات العريقة؛ وذلك كله لمساعدة الدولة في تطوير كافة المجالات فيها بالطرق العلمية الحديثة.

---

[1] سعدى محمد الخطيب، **حقوق الإنسان وضماناتها الدستورية في اثنتين وعشرين دولة عربية: دراسة مقارنة**، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، 2011، ص 28.

[2] "إصدار الدستور الدائم لدولة قطر"، **الجريدة الرسمية**، العدد 6، 2005/6/8، متوفر إلكترونياً على الرابط التالي: http://bit.ly/3Ju1DSr (آخر زيارة للموقع: 2023/1/3).

[3] انظر مثلاً تصنيف عام 2023:
"QS World University Rankings 2023: Top Global Universities," Top Universities Website (2023), available online at: http://bit.ly/3TrjqOv (The last access: 3/1/2023).

ولكن مع وجود كل هذه المميزات في الدراسة في الجامعات الخارجية، إلا أنه بسبب وجود آفة الشهادات المزورة، والجامعات الوهمية غير المعتمدة التي تعتمد أسلوب الغش والاحتيال على الطلاب من أجل الحصول على الربح المادي، قررت دولة قطر وضع نظام لدارسة الشهادات الجامعية الخارجية التي يحصل عليها الطلاب والطالبات من خارج الجامعات الوطنية أو المعترف بها دخل دولة قطر لتحديد ومعرفة مستوى الجامعة، والشهادة الحاصل عليها الطالب، ووضعت قواعد صارمة، من أجل الحد من الدراسة في هذه الجامعات ذات المستوى المتدني أو الشركات الخاصة المتلبسة لبس الكليات أو المعاهد.

جاء ذلك عن طريق تقنين الشروط والضوابط لمعادلة الشهادات الجامعية، وإنشاء لجنة وإدارة لدارسة ومعادلات الشهادات الدراسية الجامعية، وكان من بين الوسائل التشديد على شرط الموافقة المسبقة، على سبيل المثال، حيث وُضع هذا الشرط على الموقع الرسمي لوزارة التربية والتعليم والتعليم العالي بقولها: "على الطلاب الذين يدرسون على حسابهم الخاص التقييد بالجامعات المدرجة في قوائم الدراسة على النفقة الخاصة في الوزارة وعدم الدراسة بنظام (عن بعد). لن تتم معادلة شهادة أو مقرر من أي جامعة مدرجة أو غير مدرجة في قوائم النفقة الخاصة سواء كانت الدراسة (عن بعد) أو (انتظام) دون الحصول على موافقه مسبقة من إدارة معادلة الشهادات الجامعية"[4]. ويعود ذلك حتى يتمكن جميع الطلاب من الدراسة في أماكن ذات مستوى أكاديمي لا يقل عن مستوى الجامعات الوطنية والمعترف بها داخل الدولة، والتي يتخرج فيها طلاب ذوو كفاءة يستطيعون إفادة أنفسهم وأجهزة الدولة، لأنهم تلقّوا تعليمهم بالطريقة والكفاءة الصحيحتين اللتين تؤهلهما للعمل وخدمة المجتمع.

[4] منشور على الموقع الرسمي لوزارة التربية والتعليم والتعليم العالي على الرابط التالي: https://bit.ly/3Zc6Wff (آخر زيارة للموقع: 2022/9/9).

لذلك، قررنا في هذه الرسالة دراسة منهجية قضاء الدائرة الإدارية في دولة قطر في موضوع معادلة الشهادات الجامعية؛ ذلك أنه كثرت هذه القضايا أمام الدائرة الإدارية في دولة قطر، وكثرت الأحكام القضائية بشأنها بين مؤيد لقرار المعادلة من عدمه، وبين إلغاء هذه القرارات المتعلقة بالدراسة في الخارج، وكذلك كثر فيها اللغط حول إساءة استعمال السلطة من جانب الجهة المختصة، وبين حق التعليم والمساواة في الفرص والكفاءة.

## أهمية الدراسة

تكمن أهمية هذه الدراسة في الركيزة الأولى لرؤية قطر الوطنية 2030، وهي التنمية البشرية التي تهدف إلى تأسيس "نظام تعليمي يواكب المعايير العالمية العصرية"[5] يهدف إلى تطوير المواطنين في قدراتهم ومهارتهم. ولأن الدراسة الجامعية من أهم النُظم التعليمية التي تطور مهارات الإنسان وقدراته، فلا بد من أن تكون الجامعة التي سيلتحق بها الطالب ذات مستوى أكاديمي عالٍ يؤهل الطالب للعمل بعد أن طورت من مهارته.

كان من شأن ارتفاع عدد الطلاب والطالبات الراغبين في استكمال الدراسة الجامعية أو الدارسات العليا خارج الدولة، فقد ارتفع عدد قضايا معادلة الشهادات أمام المحاكم القطرية، مما استدعى توضيح نظام معادلة الشهادة الجامعية في دولة قطر للطلاب والطالبات من ناحية، ومن ناحية أخرى توضيح ماهية قرارات معادلات الشهادات المستندة إلى قانون البعثات رقم (9) لسنة 1976 والتي كان أحدثها القرار بشأن معادلات الشهادات الجامعة رقم 3 لسنة 2017، وعرض إشكالياتها، للبحث فيها من جانب الجهة المختصة لتصحيحها، ومن ثم بيان منهجية القضاء في الدوائر الإدارية

[5] جهاز التخطيط والإحصار القطري، الأمانة العامة للتخطيط التنموي، **رؤية قطر الوطنية 2030** (الدوحة: 2008)، متوفر إلكترونياً على الرابط التالي: https://bit.ly/3Jr29k3 (آخر زيارة للموقع: 2023/1/3).

القطرية ومقارنتها بالفقه الإداري لمعرفة مدى صحة المنهجية المتبعة بخصوص هذه المسألة التي أحدثت جدلاً في المجتمع القطري في الآونة الأخيرة، حيث سيساعد هذا البحث في تقليل عدد القضايا أمام الدوائر الإدارية، وأيضاً في تأسيس فكرة لإنشاء قضاء إداري مستقل من ناحية القضاة، وتحسين العمل الإداري الفني في المستقبل.

## أهداف الدراسة

تهدف الدراسة في جانبها الأول إلى عرض قرارات معادلة الشهادات المتتالية من قوانين ولوائح وزارية، وقرارات مجلس الوزراء، وتحليل النصوص التشريعية، إضافة إلى دراسة موقف القضاء ومنهجيته في مختلف درجات المحاكم القضائية في الدوائر الإدارية القطرية، وإبراز ضرورة توضيح النظام القانوني للقرارات الفنية، مثل قرار معادلة الشهادات فهو قرار إداري ذو طبيعة فنية، فالنظام القضائي المتبع في هذه المسألة له مسلك خاص بطبيعته، وبيان توجه الدوائر الإدارية القطرية لقضايا معادلة الشهادات هل هو مطابق للمسلك الخاص للقرارات الإدارية الفنية أما لا، وذلك من أجل الوصول إلى الهدف الأسمى وهو تقليل عدد القضايا لمثل هذا النوع في المستقبل.

## مشكلة الدراسة

تتبلور مشكلة الدراسة في بحث سبب ارتفاع عدد قضايا معادلة الشهادات في دولة قطر. وتبرز الباحثة هذه الإشكالية من خلال محاولتها الإجابة عن الفرضيات التالية:

1- هل إدارة معادلة الشهادات في وزارة التربية والتعليم والتعليم العالي هي المختصة في معادلة الشهادات الجامعية، أم اللجنة المُشكّلة من مجلس الوزراء؟

2- هل ألزم قرار مجلس الوزراء الخاص بمعادلة الشهادات اللجنة بالنظر في جميع الشهادات الجامعية وجعلها صاحبة الاختصاص الأكاديمي؟

3- هل سلطة الجهة الإدارية في رقابة ركن السبب للقرار معادلة الشهادات مقيّدة أم تقديرية؟

4- هل يستطيع القاضي الإداري أن يراقب ملاءمة أسباب قرار عدم معادلة الشهادة؟

5- هل للقضاء الإداري أن يحل محل الإدارة عند إصدارها قراراً من غير استشارة اللجنة؟

## منهجية الدراسة

تقوم هذه الدراسة على المنهج التحليلي القائم على تحليل نصوص القوانين وقرارات معادلة الشهادات من أول قانون لتنظيم هذه المسألة كما ذكرنا سابقاً، وهو القانون رقم (9) لسنة 1976 بشأن تنظيم البعثات الدراسية، حتى آخر قرار وهو القرار رقم (3) لسنة 2017 بإصدار نظام وشروط وضوابط معادلة الشهادة الدراسية الجامعية، إضافةً إلى استعراض الأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم القطرية في هذا الصدد وتفسيرها، وبيان آراء فقهاء القانون الإداري والتوفيق بينها للوصول إلى رأي الباحثة ونتائج البحث وتوصياته.

## الدراسات السابقة

تستعرض الباحثة في هذا الجزء بعض الدراسات التي رجعت إليها خلال إنجازها هذه الدراسة، طبعاً إضافة إلى المصادر الموثقة في حاشية هذه الدراسة، ولكن تسلط بعض الضوء على ما يلي:

- الدراسة الأولى: فاطمة عبد الله المال، "رؤية قانونية حول نظام معادلة الشهادات الدراسية في دولة قطر"، **المجلة القانونية والقضائية**، السنة 8، العدد 2 (2015).

تناولت الدراسة موضوع معادلات الشهادات في دولة قطر وفقاً للقرار رقم 2 لسنة 2014، وهو القرار السابق على آخر قرارين غيّرا توجّه أحكام معادلات الشهادات إلى منحى آخر. وقد تناولت الدراسة

موضوع معادلة الشهادات من ناحية مختلفة، حيث ركّزت على القرارين الأخيرين، وعرضت أحكام القضاء في مختلف المراحل ومناقشته كقضاء إداري.

الدراسة الثانية: محمد أبو ضيف الخليلي، **قاعدة معادلة الشهادات الجامعية ومنازعاتها أمام المحاكم القطرية**، دار الكتب القطرية، الدوحة، 2015.

اقتصر هذا الكتاب على عرض مذكرات قانونية لمكتب محاماة بخصوص قضايا معادلات الشهادات والأحكام القضائية التي صدرت فيها، في حين تتناول رسالتنا مسألة معادلة الشهادات من الناحية القانونية كقرار إداري، ومنهج القضاء في دولة قطر في كيفية إصدار الأحكام فيه في مختلف الدرجات القضائية، وما هي المبادئ المستقرة لدى محكمة التمييز القطرية فيما يتعلق بهذه المسألة.

## خطة الدراسة

فضلاً عن المقدمة، قسّمت هذه الدراسة إلى فصلين، إضافة إلى مبحث تمهيدي، وخاتمة بما خلصت إليه الباحثة من نتائج وتوصيات. وفيما يلي تفصيل لأقسام الدراسة:

**المبحث التمهيدي: التطورات التشريعية المتعلقة بمعادلة الشهادات الجامعية في دولة قطر**

**المطلب الأول:** قرارات معادلات الشهادات في الفترة 1980-2014

**المطلب الثاني:** قرارات معادلة الشهادات الجامعية (قيد التطبيق)

**الفصل الأول: سياسة القضاء الإداري القطري بشأن قرارات المعادلة في إطار المشروعية الخارجية والداخلية**

**المبحث الأول:** عناصر المشروعية الخارجية لقرار المعادلة

**المبحث الثاني:** عناصر المشروعية الداخلية لقرار معادلة الشهادات الجامعية

**الفصل الثاني: نطاق رقابة القضاء القطري على السلطة التقديرية لإدارة معادلة الشهادات**

**المبحث الأول:** رقابة الملاءمة في قرار المعادلة قضائياً

**المبحث الثاني:** صور إحلال السلطة القضائية محل إدارة معادلة الشهادات

**خاتمة**

# المبحث التمهيدي

## التطورات التشريعية المتعلقة بمعادلة الشهادات الجامعية في دولة قطر

يجب على الإدارة التي في صدد ممارسة اختصاص معين أن تخضع للقانون؛ فلا توجد أيّ أعمال إدارية نافذة وصحيحة غير خاضعة لنظام قانوني سليم. وإعمالاً لمبدأ المشروعية ولضمان حمايته، نُظّمت مسألة معادلة الشهادات الدراسية التي تم الحصول عليها من خارج دولة قطر في تشريعات عديدة صدرت في فترات متفرقة. نبين في (المطلب الأول) قرارات معادلات الشهادات في الفترة 1980–2014، في حين نناقش في (المطب الثاني) أحدث قرارين بشأن معادلات الشهادات الجامعية واللذين حويا تغيرات جوهرية، وهما القراران رقم (20) و(3) لسنة 2017.

### المطلب الأول: قرارات معادلات الشهادات في الفترة 1980–2014

في عام 1976، صدر أول تشريع يتناول مسألة الدراسة في الخارج تحت مسمى القانون الخاص بتنظيم البعثات الدراسية رقم 9 لسنة 1976[6]، والذي عالج مسألة ابتعاث المواطنين القطريين للدراسة في الخارج، لكن لم يناقش موضوع الطلاب الذين يذهبون للدراسة في الخارج على نفقتهم الخاصة حيث لم يعالج هذا القانون موضوع معادلة الشهادات الاجنبية. حينها كان لا بد من إصدار قانون خاص يتعلق بمعادلة الشهادات الجامعية على وجه العموم، كان أولها التشريع الصادر من السلطة التنفيذية وهو قرار وزير التربية والتعليم رقم (31) لسنة 1400هـ الصادر بتاريخ 1980/4/8م بنظام

[6] "قانون رقم (9) لسنة 1976 [بشأن] تنظيم البعثات الدراسية"، **الجريدة الرسمية**، العدد 7، 1976/1/1، متوفر إلكترونياً على الرابط التالي: https://bit.ly/3JvngBI (آخر زيارة للموقع: 2023/1/3).

معادلة الشهادات) الذي أسس لجنة لمعادلة الشهادات الدراسية، وتبعه صدور قرار مجلس الوزراء رقم (12) لسنة 1982، الذي نص في المادة الأولى منه على أن "تستمر لجنة معادلة الشهادات بوزارة التربية والتعليم في القيام بمعادلة الشهادات العامة حتى الدرجة الجامعية الأولى البكالوريوس أو الليسانس أو ما يعادلها"[7]. ثم تلاه القرار رقم 44 لسنة 1983 الذي اعتمد فيها وزير التربية والتعليم لائحة النظام الداخلي للجنة معادلة الشهادات والتي اعتبرها أساس عمل اللجنة حينها. صدر بعد هذه اللائحة عدة قرارات متفرقة لتنظيم معادلات الشهادات الخارجية أكثر، حيث "صدر القرار الوزاري رقم (39) لسنة 1997م الذي تطلب ضرورة حصول الطالب على الموافقة المسبقة من جهة عمله ووزارة الخدمة المدنية ووزارة التعليم، حيث نصت المادة الأولى على التزام 'كل طالب يود الالتحاق بأيّ من مؤسسات التعليم العالي: جامعات، معاهد، أكاديميات عربية أو أجنبية على حسابه الخاص، الحصول على موافقة مسبقة من جهة عمله ووزارة شؤون الخدمة المدنية والإسكان ووزارة التربية والتعليم والثقافة' واشترط القرار في مادته الثانية ضرورة حصول الطالب على هذه الموافقة كشرط لمعادلة الشهادة التي يحصل عليها بعد التخرج"[8]. ونظراً إلى التطور المستمر في النظم التعليمية واتخاذ أساليب جديدة في التدريس الجامعي تحديداً، أصدر مجلس الوزراء قراراً في سنة 1998 بحظر معادلة الشهادات لبعض البرامج الدراسية، حيث حظر معادلة البكالوريوس بنظام الانتساب منذ صدور هذا القرار. وترى الباحثة أن في ذلك مؤشراً على حرص الجهاز الإداري في الدولة في تلك الفترة على إجراء التعديلات اللازمة على هذه القرارات؛ سعياً منه لمواكبة التطورات وتشجيع الدراسة في الخارج من دون إهدار معايير جودة التعليم الجامعي وكفاءته.

---

[7] "قرار مجلس الوزراء رقم (12) لسنة 1982 بنظام معادلة الشهادات الدراسية"، **الجريدة الرسمية**، العدد 9، 1982/1/1، متوفر إلكترونياً على الرابط التالي: http://bit.ly/3TxCJ9a (آخر زيارة للموقع: 2023/1/3).

[8] فاطمة عبد الله المال، "رؤية قانونية حول نظام معادلة الشهادات الدراسية في دولة قطر"، **المجلة القانونية والقضائية**، السنة 8، العدد 2 (2015)، ص 258.

لم يتوقف التطور التشريعي عند هذا الحد؛ فبعد فترة نقل الاختصاصات من وزارة التربية والتعليم إلى المجلس الأعلى للتعليم، بحسب القرار الأميري رقم (14) لسنة 2009[9]، أصدر مجلس الوزراء القرار رقم (12) لسنة 2004 بتنظيم لجنة معادلة الشهادات الدراسية[10]. وبعد هذه التغيرات في الهيكل الوزاري الخاص بوزارة التعليم، قدمت الوزارة مشروعاً لنظام شروط وضوابط معادلات الشهادات الدراسية لمجلس الوزراء، فوافق مجلس الوزراء عليه وصدر قرار وزير التعليم والتعليم العالي رقم (2) لسنة 2014 بإصدار نظام شروط وضوابط معادلة الشهادات الدراسية في 2014/2/5، الذي حل محلَّ القرار الوزاري رقم (44) لسنة 1983 المشار إليه سابقاً، الذي جمع كل شروط وضوابط معادلة الشهادات الدراسية في 22 مادة.

وتجدر الإشارة هنا إلى أنه في المادة رقم (3) من مواد الإصدار، قرر مجلس الوزراء ما يلي: "على جميع الجهات المختصة، كل ما فيما يخصه، تنفيذ هذا القرار، ويعمل به من 2014/5/31، وينشر في الجريدة الرسمية".

إلا أن القرار لم ينشر في الجريدة الرسمية، مما تسبب بعدها في معضلة قانونية طرحت أمام الدائرة الإدارية، والتي ستناقش لاحقاً في الفصل الأول.

تم العمل بهذا النظام منذ تاريخ 2014/5/31 إلى تاريخ 2017/3/30 عندما أصدر مجلس الوزراء القرار الناسخ لما سبقه رقم (3) لسنة 2017 بإصدار نظام معادلة الشهادات الدراسية الجامعية، والذي سيكون محور المطلب القادم مع القرار الذي يليه المعمول بهما حالياً لمعادلة الشهادات الدراسية الجامعية.

---

[9] "قرار أميري رقم (14) لسنة 2009 بتنظيم المجلس الأعلى للتعليم"، **الجريدة الرسمية**، العدد 5، 2009/5/25، متوفر إلكترونياً على الرابط التالي: http://bit.ly/3lrpzhm (آخر زيارة للموقع: 2023/1/3).

[10] "قرار مجلس الوزراء رقم (12) لسنة 2004 بتنظيم لجنة معادلة الشهادات الدراسية"، **الجريدة الرسمية**، العدد 6، 2004/5/16، متوفر إلكترونياً على الرابط التالي: http://bit.ly/40jJkpB (آخر زيارة للموقع: 2023/1/3).

## المطلب الثاني: قرارا معادلة الشهادات الجامعية (قيد التطبيق)

آثر الباحث إفراد مطلب منفصل للقرارين محل النظر لكونهما قيد التطبيق حالياً. وهما كما يلي:

### أولاً: القرار رقم (3) لسنة 2017 بإصدار نظام معادلة الشهادات الدراسية الجامعية

فكما سبق بيانه في نهاية المطلب الأول، فإن القرار رقم (2) لسنة 2014 لم ينشر في الجريدة الرسمية؛ مما دعا مجلس الوزراء في اجتماعه بتاريخ 2017/2/16 إلى إصدار القرار رقم (3) لسنة 2017 بشأن نظام معادلة الشهادات الدراسية الجامعية، والنص على نشره في الجريدة الرسمية. ألغى هذا القرار كل الأحكام المخالفة له، وكان كسابقه في تجميع كل الأحكام والشروط وضوابط معادلة الشهادات في قرار واحد، ولكن هذه المرة بقرار مجلس وزراء لا بقرار وزاري، يتكون من ثمانية فصول، مع وجود بعض التغييرات التي تختلف عن القرار الوزاري الذي لم ينشر، حيث تم حذف بعض المواد وإضافة أخرى، وتعديل على الفصول أيضاً. ونُشر في الجريدة الرسمية في تاريخ 2017/3/30 في العدد رقم 4.

وحري بنا أن نبيّن هنا أن مجلس الوزراء تطرق في الفصل السادس من هذا القرار إلى طريقة جديدة من أساليب التعليم، وهو أسلوب التعليم عن بُعد، وأدرجت تحته ستة أساليب لم يكن يُعترف بها في السابق، مثل: الانتساب، والتعليم المفتوح، والتعليم عبر الإنترنت. وتجد الباحثة أن هذه الإضافة في هذه الفترة من الزمن مهمة، حيث تطورت النظم التعليمية، يرجع ذلك إلى التطور التكنولوجي الذي يراقب بدقة مثل هذه الأساليب التي مُنعت في السابق، حيث أصبحت غالبية الجامعات العالمية تُضمّن هذه الأساليب في برامج التعليم الجامعي. فكانت وزارة التربية والتعليم والتعليم العالي على استعداد مسبق لتقبّل مثل هذه الأنظمة، وبالأخص في التعليم الجامعي؛ حيث اعترفت به بعد ما

كانت تحظر مسبقاً مثل هذه الأساليب التعليمية، مما يضيف هذا التطور كإيجابية للدولة في المجال التعليمي بعد إصدارها هذا القرار.

**ثانياً: القرار رقم (20) لسنة 2017 بإنشاء وتشكيل اللجنة الفنية لمعادلة شهادات الدراسة الجامعية**

أصدر هذا القرار مجلس الوزراء، ونشر في الجريدة الرسمية في تاريخ 2017/6/21. ويتكون القرار من تسع مواد تُقنن عمل اللجنة الفنية لمعادلات شهادات الدراسة الجامعية على أُسس جديدة مختلفة عن القرارات السابقة، ومنها القرار المُلغى رقم (22) لسنة 2014. ووضّح هذا القرار الجديد ماهية أعضاء هذه اللجنة، ومدة عضوياتهم، وكيفية التصويت في حالة اختلاف الرأي بشأن شهادةٍ من الشهادات المطروحة عليها. وأبرز ما في هذا القرار المادة رقم (3) التي نصت على أن "تختص اللجنة بتقديم الرأي الفني والعلمي بشأن معادلة الشهادات الدراسية الجامعية إلى إدارة معادلة الشهادات الدراسية الجامعية بوزارة التعليم والتعليم العالي، ومباشرة الاختصاص المنصوص عليها في نظام معادلة الشهادات الدراسية الجامعية المشار إليه". وهذا الأمر الذي اختلف فيه هذا القرار عن كافة القرارات السابقة المتعلقة بعمل اللجنة حيث أصبحخ اختصاصها فقط ابداء الرأي فقط بعد أن اختصاصها سابقاً هو إصدار القرار بمعادلة الشهادة الجامعية، ذلك واضح من القرار رقم (22) لسنة 2014 وجميع القرارات السابقة له كانت تعطي للجنة الاختصاص الكامل بمعادلة الشهادات كما جاء في نص المادة (3) منه "تختص اللجنة بمعادلة الشهادات الدراسية بمختلف درجاتها، وفقاً للشروط والضوابط التي تقترحها في هذا الشأن ويوافق عليها مجلس الوزراء بناءً على عرض وزير التعليم والتعليم العالي"، مما كان من شأنه أن يُحدث تغييراً في قرار معادلة الشهادة الصادر من وزارة التربية والتعليم والتعليم العالي بالشكل الذي أدى – كما سنرى لاحقاً – إلى تضارب في الأحكام القضائية.

# الفصل الأول

# توجهات القضاء الإداري القطري بشأن قرارات المعادلة في إطار المشروعية الخارجية والداخلية

يُعرف القرار الإداري بأنه "تعبير عن إرادة منفردة، يصدر من سلطة إدارية بسند قانوني، ويرتّب آثاراً قانونية"[11]. ومن المعلوم أن معادلة الشهادات، وهي القرار الصادر بأن الشهادة موضوع المعادلة تُكافئ أكاديمياً إحدى الشهادات الدراسية الواردة ضمن المستويات التعليمية المعتمدة في الدولة، وأنها نظيرة لها[12]، تُعدّ قراراً إدرايا، وهي قرار إداري فردي[13] فني؛ أي إنها تحتوي على "مسائل فنية بحتة تتطلب معرفة خاصة من الناحية العلمية أو الفنية"[14]، علماً أن الجانب الفني لقرار معادلة الشهادات لا يُغيّر من إلزامية متطلبات القرار الإداري الخمسة، التي لا يتكون القرار الإداري إلا بها وإلا أصبح مشوباً بعيب المشروعية، ويستطيع من له مصلحة أن يُطالب بإلغائه أمام القضاء الإداري. وهذه العناصر الخمسة هي مجموعة من الأركان الداخلية والخارجية لكي يكون صحيحاً ومنتجاً لآثاره؛ وذلك بأن يصدر عن سلطة مختصة بإصداره، وأن يكون مطبّقاً للقوانين والأنظمة شكلاً وموضوعاً،

---

[11] عبد الحفيظ الشيمي، **مبادئ القانون الإداري**، الجزء الأول: **التعريف بالقانون الإداري، التنظيم الإداري، الضبط الإداري، المرافق العامة، القرارات الإدارية، العقود الإدارية والأموال العامة**، دار النهضة العربية، القاهرة، 2013، ص 344.

[12] انظر: المادة (1) في: "قرار مجلس الوزراء رقم (3) لسنة 2017 بإصدار نظام معادلة الشهادات الدراسية الجامعية"، **الجريدة الرسمية**، العدد 4، 2017/03/30، متوفر إلكترونياً على الرابط التالي: http://bit.ly/3TEXEat (آخر زيارة للموقع: 2023/1/3).

[13] القرار الإداري الفردي: هو الذي يخص معيناً بذاته، سواء أتعلق الأمر بشخص، أم أشخاص بشيء، أم أشياء بحالة ،أم حالات. انظر في ذلك كتاب: محمد فريد حسين هادي، **القرار الإداري: مفاهيمه ومراحل اتخاذه والمشكلات التي تثيرها منازعاته**، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2018، ص 224.

[14] سيف ناصر علي الحيمي، **مدى التطورات القضائية في الرقابة على السلطة الإدارة التقديرية: دراسة مقارنة**، ط 1، مركز الدارسات العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2017، ص 145.

وأن يكون مستنداً إلى سبب يبرره، وأن يستهدف تحقيق المصلحة العامة[15]. ومن التعريف السابق يتضح أن أركان القرار تنقسم إلى قسمين؛ فالقسم الأول هو ركنان يتعلقان بالمشروعية الخارجية، هما الاختصاص، والشكل والإجراءات. أما القسم الثاني فيناقش أركاناً تتعلق بالمشروعية الداخلية، وتتكون من السبب والمحل والغاية[16].

نعرض في هذا الفصل أركان قرار معادلة الشهادات، وكيف يتعامل القضاء القطري معها. وبناء عليه يقسم الفصل كالتالي: عناصر المشروعية الخارجية لقرار المعادلة (المبحث الأول)، الأركان الموضوعية لقرار معادلة الشهادات الجامعية (المبحث الثاني).

## المبحث الأول: عناصر المشروعية الخارجية لقرار المعادلة

إن الأركان الخارجية في قرار معادلة الشهادات الجامعية، شأنها شأن باقي الأركان الخارجية في أيّ قرار إداري، هي ركنان: 1. الاختصاص، و2. الشكل والإجراءات. وهي بمثابة الإطار الخارجي للقرار الإداري. ولا بد من أن نبيّن هنا أن هذين الركنين قد اتفق عليهما الفقه والقضاء الإداري بأنهما في حالة عدم مشروعيتهما يستوجبان الإلغاء، إلا أنه ليس بالضرورة أن يكون سبباً كافياً لمسؤولية الإدارة؛ فقد يتوافر عيب الاختصاص أو الشكل والإجراءات، ومع ذلك لا يكون لصاحب الشأن الحق في مطالبة الإدارة بتعويضه عن هذا القرار المعيب[17]. وسندرس في هذا المبحث ركن الاختصاص

---

[15] عبد الله محمد المهري ومعلمين محمد شاهد، المؤتمر الدولي الثالث لطلبة الدارسات العليا والأكاديميين في الشريعة والقانون، Penerbit Universiti Sains Islam Malaysia، ماليزيا، 2020/11/18.

[16] محمد سامر دغمش، **الطعن القضائي وبطلان القرار غير المسبب في التسبيب في القرارات الإدارية: دراسة مقارنة**، ط 1، مركز الدارسات العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2019، ص 25.

[17] المرجع السابق.

في قرار معادلة الشهادات الدراسية الجامعية (المطلب الأول)، ثم ننتقل إلى دارسة ركن الشكل والإجراءات في قرار معادلة الشهادات الجامعية (المطلب الثاني).

## المطلب الأول: ركن الاختصاص لقرار معادلة الشهادة الجامعية

في البداية، ينبغي لنا معرفة معنى ركن الاختصاص في القرار الإداري، وهو "القدرة القانونية لفرد أو جماعة في كيان السلطات الإدارية التي يمكنها إصدار قرارات قانونية باسم شخص عام"[18] بناءً على نص محدد؛ أي إن أساس تحديد ركن الاختصاص هو نصوص التشريع. وهذا الركن هو "الأسبق في الظهور بالنسبة لعناصر القرار الإداري الأخرى، ويرجع ذلك لاعتبار شرط الاختصاص بمثابة أساس القانون العام؛ مما ينعكس على حماية الحقوق الفردية"[19].

ولا بد من الإشارة أيضاً إلى أنه: أولاً، "عيب الاختصاص هو العيب الوحيد المتعلق بالنظام العام من بين سائر عيوب القرار الإداري، مما يستتبع أن القاضي الإداري له حق التعرض من تلقاء نفسه في حالة الطعن على القرار، ولو لم يقم الفرد المدّعي بإثارته في عريضة دعواه"[20]. وثانياً، تُعدّ النصوص المحددة للاختصاص من النصوص الآمرة[21]؛ فلا يجوز التوسع فيما ورد به النص، ولا يفترض الاختصاص، لأنه لا بد من أن يثبت بنص محدد[22].

---

[18] بنار سردار زهدي، **عنصر الاختصاص في القرار الإداري: دارسة مقارنة**، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2017، ص 19.

[19] عبد الحفيظ الشيمي، مرجع سابق، ص 348.

[20] محمد رفعت عبد الوهاب، **مبادئ وأحكام القانون الإداري**، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005، ص 477.

[21] القواعد الآمرة: هي "مجموعة من القواعد التي تتصل اتصالاً وثيقاً بالكيان السياسي والاقتصادي والاجتماعي للمجتمع، ولا يجوز للأفراد الاتفاق على مخالفته، وإذا فرض واتفق الأفرد على مخالفتها، فإن هذا الاتفاق باطل ولا يعتد به، ولا ينتج أثره، وتُعد هذه القواعد بمثابة أداة بيد المشرع للمحافظة على سكان المجتمع وأمنه، فهي تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة عن طريق المحافظة على الأسس السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي يقوم عليها المجتمع". راجع في ذلك: حسن حسين البراوي، **المدخل لدارسة القانون القطري**، ط 1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2013، ص 84.

[22] عبد الحفيظ الشيمي ومهند مختار نوح، **القانون الإداري في ضوء القانون القطري**، كلية القانون – جامعة قطر، الدوحة، 2017، ص 358.

وتطبيقاً لما سبق، فإنه يجب أن يصدر القرار الإداري من عضو السلطة الإدارية المختصة قانوناً بإصدار هذا القرار، وإلا صار القرار معيباً بعيب الاختصاص وقابلاً للإلغاء من القضاء الإداري[23].

وعند البحث في ركن الاختصاص، يتبيّن أن له مصادر مباشرةً وغير مباشرة في تحديدها، قد يكون مصدرها الدستور، أو القانون، أو لائحة، وليس ذلك فقط فيما يتعلق بهذا الركن؛ فلعنصر الاختصاص أنواع في حالة عدم توافره في القرار الإداري؛ فهناك عدم الاختصاص الجسيم "الذي تتمثل حالات في غصب السلطة في اعتداء سلطة إدارية على سلطة إدارية أخرى مستقلة، مثال على ذلك اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص السلطة التشريعية"[24]، أو اعتداء سلطة قضائية على سلطة تنفيذية، وهو النوع الأول من عدم الاختصاص، الذي إذا تحقق فإن "من أثره فقدان هذا القرار لصفته وطبيعته الإدارية، فلا يُعدّ باطلاً وقابلاً للإلغاء فحسب، وإنما يُعدّ القرار معدوماً لا تلحقه أية حصانة"[25].

أما النوع الثاني من عدم الاختصاص، فهو ما يطلق عليه عدم الاختصاص البسيط الذي يكون الاعتداء فيه على الاختصاصات غير الجسيمة، حيث يرتبط بتجاوز حدود السلطة إلى درجة لا يصل بها إلى غصبها، وصور هذا النوع ثلاث، هي: 1. عدم الاختصاص المكاني، 2. عدم الاختصاص الزماني، 3. عدم الاختصاص الموضوعي. وللصورة الأخيرة من عدم الاختصاص ثلاثة أنواع أيضاً تندرج تحتها وتتمثل فيما يلي: 1. اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية

---

[23] محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 477.

[24] عبد الحفيظ الشيمي، مرجع سابق، ص 349.

[25] أمل يوسف عبد القادر البسيوني، "أحكام دعوى إلغاء القرار الإداري لعيب عدم الاختصاص في فلسطين: دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية الشريعة والقانون، الجامعة الإسلامية بغزة، فلسطين، 2017، ص 124.

موازية، 2. اعتداء سلطة إدارية أدنى على سلطة إدارية أعلى، 3. اعتداء سلطة إدارية أعلى على سلطة إدارية أدنى.

وهذه الصور من الاعتداءات البسيطة على ركن الاختصاص في القانون الإداري تجعل القرار الإداري قابلاً للإلغاء فقط، ويبقى القرار محتفظاً بمقوماته كقرار إداري ونافذ إلى أن يصدر قرارٌ قضائي بإلغائه[26].

والسؤال هنا بعد هذا العرض عن ركن الاختصاص، لمن أوكل المشرع القطري الرخصة القانونية في حق إصدار قرار معادلة الشهادات الجامعية؟

للإجابة عن هذا السؤال، لا بد من التفرقة بين القرارات اللائحية القديمة لمعادلة الشهادات الجامعية، والقرار اللائحي المطبّق حالياً، لأنه كما بيّنا في المبحث التمهيدي أن المشرع القطري منذ تأسيس اللجنة أعطى لها الاختصاص في إصدار قرار معادلة الشهادات الجامعية، إلا أنه وبعد إصدار قرار مجلس الوزراء رقم (3) لسنة 2017 بإصدار نظام معادلة الشهادات الدراسية الجامعية الأخير، فإن المشرع نقل هذا الاختصاص من اللجنة ومنحهُ لإدارة معادلة الشهادات الجامعية في وزارة التربية والتعليم والتعليم العالي، وتقع هذه الإدارة ضمن الهيكل التنظيمي للوزارة المذكورة كوحدة تابعة لوكيل الوزارة المساعد لشؤون الخدمات المشتركة[27]، و"تختص هذه الإدارة بمعادلة الشهادات الجامعية الصادرة عن المؤسسات التعليمية من خارج الدولة، ولها في سبيل ذلك القيام بما يلي:

1. دراسة طلبات المعادلة وإصدار القرارات بشأنها على ألا تكون معلّقة على قيد أو شرط.

---

[26] المرجع السابق، ص 135.

[27] انظر المادة رقم (1) البند السادس في: "قرار أميري رقم (9) لسنة 2016 بالهيكل التنظيمي لوزارة التعليم والتعليم العالي"، **الجريدة الرسمية**، العدد 3، 2016/2/29، متوفر إلكترونياً على الرابط التالي: http://bit.ly/3loIola (آخر زيارة للموقع: 2023/1/3).

2. التحقق من صحة وسلامة المستندات والوثائق الدراسية الصادرة عن الجهات الرسمية قبل إجراء معادلة الشهادة، ويجوز للإدارة الاستعانة في هذا الشأن بجهة أو مكتب دولي متخصص، أو بأيّ وسيلة أخرى تراها مناسبة.
3. تنظيم أعداد الطلاب للالتحاق بالمؤسسات التعليمية المدرجة بالقائمة وفقاً للتخصصات الدراسية المتطلبة لسوق العمل واحتياجات الدولة.
4. تحديث وتعديل القائمة مرة كل ستة أشهر.

وفيما عدا الماجستير التنفيذي/ المهني، لا تختص الإدارة بالنظر في معادلة الشهادات المهنية، أو الأمنية، أو العسكرية، أو الدوارات التدريبية مهما كانت مدتها"[28].

أي إن الصلاحية لمباشرة العمل القانوني في إصدار قرار معادلة الشهادة من عدم معادلتها، انتقلت إلى إدارة معادلة الشهادات الجامعية في وزارة التربية والتعليم والتعليم العالي بحسب تقسيم المشرع للعمل منذ صدور القرار اللائحي لمعادلة الشهادات الجامعية المطبّق حالياً، وليس لجنة معادلة الشهادات الجامعية كما كان في التشريعات السابقة.

ومن هذا المنطلق، فإنه إذا صدر قرار معادلة الشهادة الجامعية أو عدم معادلتها من غير الجهة المختصة قانوناً؛ وهي إدارة معادلة الشهادات الجامعية، فإن القرار يشوبه عيب من عيوب المشروعية، وهو عيب ركن الاختصاص، ويستطيع قاضي الدائرة الإدارية التدخل من تلقاء نفسه في حالة طلب إلغاء القرار، حتى لو لم يكن من أسباب المدّعي لإلغاء القرار الإداري هو عيب الاختصاص.

ولم يفرد المشرع أيَّ اختصاصات أخرى لأيّ جهة أخرى في موضوع معادلة الشهادات.

---

[28] انظر المادة (3) في: "قرار مجلس الوزراء رقم (3) لسنة 2017 بإصدار نظام معادلة الشهادات الدراسية الجامعية"، مرجع سابق.

لكن من الجدير بالملاحظة أن محكمة التمييز والدوائر الإدارية القطرية في المحكمة الابتدائية ومحكمة الاستئناف ابتدعت اختصاصاً خاصاً بلجنة معادلة الشهادات، لمّا ينص عليه القانون، وهو اختصاص تقييم الشهادة أكاديمياً، كما تسميه في أحكامها ومثال ذلك الأحكام التالية:

"مفاد القرارات المتتالية الصادرة من مجلس الوزراء اعتباراً من القرار رقم (12) لسنة 1982، وانتهاء بنظام معادلة الشهادات الدراسية الجامعية الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم (3) لسنة 2017، أن لجنة معادلة الشهادات تعد بمثابة الجهة الفنية صاحبة الاختصاص الأصيل في تقييم الشهادة موضوع المعادلة، وفق قواعد وضوابط علمية وأكاديمية تحدَّد على أساسها ما إذا كانت تلك الشهادة تكافئ من الناحية الأكاديمية الدرجة العلمية المقابلة لها في قطر إن وجدت"[29].

"اللجنة بمثابة الجهة الفنية صاحبة الاختصاص الأصيل في تقييم الشهادة موضوع المعادلة [...] تكافئ الأسس والشروط الواجب في الدراسة والمواد أو الأبحاث المؤهلة للحصول عليها، والقيمة العلمية لتلك الشهادة لتكون محلاً لاعتراف الدولة بحصول طالب المعادلة على هذه الدرجة العلمية داخل إقليمها، سواء كان مبتغى الطالب الاعتداد بها لدى توظّفه داخل البلاد أو حتى مجرد الحصول على صك بالاعتراف بدرجته العلمية"[30].

وفي واقع الأمر، فإن هذا ليس باختصاص خاص باللجنة، وإنما يعتبر ركناً آخر من أركان قرار المعادلة الإداري، وهو ركن الإجراءات الذي سيكون موضوع المطلب الثاني في هذا المبحث، وهذا إن دل على شيء فإنه يدل على وجود لبس في هذه الجزئية، لأن مبدأ محكمة التمييز القطرية الذي تستند إليه الدوائر الإدارية الموضوعية في أحكامها تقر بأنه: "بيد أن هذا القرار يجب أن يسبقه

[29] محكمة التمييز القطرية، تمييز إداري، طعن إداري رقم 136 لسنة 2019، تمييز مدني، جلسة 2019/4/16، متوفر إلكترونياً على الرابط التالي: https://bit.ly/3Jwk5d4 (آخر زيارة للموقع: 2023/2/3).

[30] المحكمة الابتدائية القطرية، الدائرة الإدارية، الحكم رقم 201 لسنة 2021، جلسة 2021/11/18. (غير منشور)

فحص الشهادة وتمحيصها بوسائل علمية وأكاديمية، وأسند المشرع هذا الاختصاص إلى اللجنة الفنية لمعادلة الشهادات"[31].

ومن وجهة نظر الباحثة أن هذا اللبس بين اختراع اختصاص خاص باللجنة وبين ركن الإجراءات، جاء تأسيساً على أمرين: الأول، بسبب نص موجود في القرار الوزاري الخاص بإنشاء وتشكيل اللجنة الفنية والذي صرح بأن تختص اللجنة بتقديم الرأي الفني والعلمي بشأن معادلة الشهادات الدراسية الجامعية إلى إدارة معادلة الشهادات الدراسية الجامعية بوزارة التعليم والتعليم العالي[32]. والأمر الثاني أن المشرع القطري، كما بيّنا منذ تأسيس اللجنة في أول تشريع صدر يتعلق بمعادلة الشهادة، أوكل لها الاختصاص، ولكنه في آخر تشريع لائحي صدر غير هذا التوجه.

ولتوضيح النقطة الأولى الخاصة بنص المادة في قرار مجلس الوزراء الخاص بإنشاء وتشكيل اللجنة الفنية لمعادلة الشهادات، فإن المشرع لم يقصد في المادة السابق ذكرها اختصاصاً أصيلاً كما تسميه المحاكم القطرية، وإنما هو دور هذه اللجنة في قرار معادلة الشهادات الجامعية، الذي يُعدّ من إجراءات قرار معادلة الشهادة، وهو أخذ الرأي. وهذه العملية في القانون الإداري هي ركن آخر من أركان القرار الإداري، وهو ركن الإجراءات، وهو ما سنعرضه في المطلب الثاني من هذا المبحث.

---

[31] محكمة الاستئناف القطرية، الدائرة الإدارية الأولى، الاستئناف رقم 19 لسنة 2022، جلسة 2022/3/30. (غير منشور)

[32] انظر المادة رقم (3) في: "قرار مجلس الوزراء رقم (20) لسنة 2017 بإنشاء وتشكيل اللجنة الفنية لمعادلة الشهادات الدراسية الجامعية"، **الجريدة الرسمية**، العدد 7، 2017/6/21، متوفر إلكترونياً على الرابط التالي: http://bit.ly/3ySJad6 (آخر زيارة للموقع: 2023/1/3).

## المطلب الثاني: الشكل والإجراءات في قرار معادلة الشهادات الجامعية

يمكن تعريف ركن الشكل في القرار الإداري بأنه ذلك المظهر الخارجي الذي يبدو فيه القرار، أما الإجراءات فهي الخطوات التي يحتّم المشرع تتبّعها في إصدار القرار الإداري؛ أي قبل صدوره[33].

والأصل العام أن القرار الإداري لا يخضع لشكليات أو إجراءات معيّنة، ما لم يستلزم القانون اتباع شكل معيّن أو إجراءات خاصة بإصدار القرار الإداري. وبناء عليه، فإن القانون عندما يقيّد الإدارة بالالتزام بأشكال أو إجراءات معيّنة، فإن سلطتها تُعتبر مقيّدة، والعكس صحيح؛ وهو أن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في اتباع الشكل أو الإجراءات لاتخاذ القرار الإداري عندما لا تكون هناك أيُّ قيود يضعها المشرع في ركن الشكل والإجراءات، وهذا كما بيّنا أنه في الأصل العام[34].

وتجدر الإشارة هنا إلى أن القرار الإداري عندما يَصدر معيباً بعيب الشكل أو الإجراءات، فإن القضاء الإداري لا بد من أن يفرّق ما بين الأشكال والإجراءات الجوهرية، والأشكال والإجراءات غير الجوهرية بحسب جسامة عيب الشكل "ويستند هذا الاتجاه إلى جسامة العيب الشكلي ومدى تأثيره على جوهر القرار [...] وبناء على هذه النظرية، فإن القرار الإداري لا يُلغى إذا قامت الإدارة بإهمال شكلية أو إجراء غير جوهري، وذلك باعتبار أنها لا تؤثر على محتوى القرار"[35].

وسبل معرفة إذا كان هذا الشكل أو الإجراء جوهرياً وأساسياً في إصدار القرار الإداري، أن الفقه وكذلك القضاء الإداري يعتبران، بصفة عامة، أن الشكل أو الإجراء يكون جوهرياً في الحالات التالية:

---

[33] ياسر محمد الصغير، **المعيار الوظيفي لتمييز القرار الإداري: دراسة مقارنة**، ط 1، مركز الدارسات العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2018، ص 66.

[34] عبد الحفيظ الشيمي ومهند مختار نوح، مرجع سابق، ص 364.

[35] سمية محمد كامل، **الشكل في القرارات الإدارية: دراسة مقارنة**، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2014، ص 224 وما بعدها.

1. إذا وصفه القانون صراحةً بأنه أساسي أو بأيّ معنى يدل على ذلك.
2. إذا رتّب القانون بطلان القرار كجزاء على مخالفة الشكل أو الإجراء.
3. إذا كانت الشكلية أو الإجراء جوهرياً في ذاتها أو بطبيعتها، وذلك من خلال إما إن يكون للشكل أو الإجراء تأثير في مسلك الإدارة في صدد إصدارها للقرار، أو إذا كان هذا الشكل أو الاجراء مقرراً لحماية المخاطبين بأحكام القرار، أو إذا كان لهذا الشكل أو الإجراء تأثير في ضمانات الأفراد تجاه الإدارة[36].

والأشكال والإجراءات غير الجوهرية هي التي لا يتغير مضمون القرار الصادر في حالة تم اتباعها أما لا. وبناء عليه، في هذه الحالة يعتبر الشكل والإجراءات ثانويَّين، سواءً كانا مقررَين لمصلحة الإدارة أم الأفراد[37].

وعليه سنتعرض للشكل ومن ثم الاجراءات لأنهما مختلفان:

**الفرع الأول: الأشكال**

الأشكال في إصدار القرارات الإدارية متنوعة؛ قد تكون كتابةً عندما يفرض المشرع كتابة القرار لإصداره، أو التوقيع الذي يُعد من أهم الأشكال في القرارات الإدارية، والتوقيع يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالكتابة، وأخيراً وهو تسبيب القرار الإداري الذي يعد "مظهراً خارجياً من مظاهر شروط صحة الشكل في القرار الإداري، تقوم الإدارة من خلاله بذكر الأسباب القانونية والواقعية التي دفعتها لإصدار القرار، ويترتب على إغفاله في الحالات الوجوبية بطلان القرار الإداري"[38].

---

[36] عبد الحفيظ الشيمي، مرجع سابق، ص 357.

[37] شعبان عبد الحكيم عبد العليم سلامة، "عيب الشكل في القرار الإداري: دارسة تحليلية مقارنة بأحكام مجلس الدولة المصري"، **حولية كلية الدارسات الإسلامية والعربية للبنات بالإسكندرية**، مج 1، العدد 31 (2015)، ص 699

[38] سمية محمد كامل، مرجع سابق، ص 91.

**الفرع الثاني: الإجراءات**

أما الإجراءات في القرار الإداري فهي تتجلى في الإجراءات التمهيدية قبل أخذ القرار، عن طريق التحقيق أو التبليغ وما إلى ذلك من إجراءات أولية قد يتطلبها المشرع قبل الشروع في اتخاذ القرار الإداري. وهناك إجراءات أخرى كذلك، على سبيل المثال ما يعرف بأخذ الرأي مقدّماً قبل إصدار القرار النهائي، ويعني ذلك أنه "قد يفرض المشرع على الإدارة قبل إصدارها القرار، استشارة فرد أو هيئة من الهيئات، وحينئذ يتعيّن القيام بهذه الشكلية قبل إصدار القرار، حتى لو كان الرأي غير ملزم للإدارة"[39]. وهذا الإجراء الشكلي هو الإجراء الذي تناوله المشرع القطري في قرارات معادلة الشهادة الجامعية الأخيرة، ولكن بطريقة غير مباشرة، وذلك عندما أسس المشرع لجنة فنية تتكون من تسعة أعضاء من مختلف التخصصات الأكاديمية والمهنية[40] يتمحور دورها تبعاً للقرارات الجديدة بتقديم الرأي الفني والعلمي بشأن معادلة الشهادات الدراسية الجامعية إلى إدارة معادلة الشهادات الدراسية

---

[39] سليمان محمد الطماوي، **النظرية العامة للقرارات الإدارية: دراسة مقارنة**، طبعة مزيدة منقحة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2017، ص 276.

[40] انظر المادة رقم (1) في: "قرار مجلس الوزراء رقم (20) لسنة 2017 بإنشاء وتشكيل اللجنة الفنية لمعادلة الشهادات الدراسية الجامعية"، مرجع سابق: "تنشأ بوزارة التعليم والتعليم العالي لجنة تسمى ' اللجنة الفنية لمعادلة الشهادات الدراسية الجامعية' تُشكل من ثلاثة أعضاء يمثلون وزارة التعليم والتعليم العالي، وعضوية ممثل عن كل من الجهات التالية:

1- وزارة البلدية والبيئة (مهندساً)
2- وزارة العدل (قانوناً)
3- وزارة التنمية الإدارية والعمل والشؤون الاجتماعية
4- وزارة الصحة العامة (طبياً)
5- جامعة قطر (أكاديمياً)
6- جامعة حمد بن خليفة (أكاديمياً)

وتختار كل جهة من يمثلها في عضوية اللجنة، ويصدر بتسمية رئيس ونائب رئيس وأعضاء اللجنة قرار من وزير التعليم والتعليم العالي، ويتولى أمانة سر اللجنة موظف أو أكثر من موظفي وزارة التعليم والتعليم العالي، ويصدر بندبهم وتحديد مكافآتهم قرار من الوزير".

الجامعية بوزارة التربية والتعليم والتعليم العالي[41]. إلا أن النصوص الجديدة المتعلقة باللجنة، سواء في قرار مجلس الوزراء رقم (20) لسنة 2017 بإنشاء وتشكيل اللجنة الفنية لمعادلة الشهادات الدراسة الجامعية، أو قرار مجلس الوزراء رقم (3) لسنة 2017 بإصدار نظام معادلة الشهادات الدراسية الجامعية، تضمنت نصوصاً شارحة لدور هذه اللجنة وعضوية أعضائها، ولم تتضمن المسائل الإجرائية المتعلقة باللجنة، وليس هناك ما يفيد إلزامية اتخاذ هذا الإجراء الشكلي، وهو أن تقوم الإدارة إجبارياً بأخذ الرأي مسبقاً من اللجنة قبل إصدار قرار معادلة الشهادة أو عدم معادلتها.

وتطبيقاً لما سبق، فإن هذا الإجراء الشكلي، وهو أخذ الرأي مسبقاً، يصبح إجراءً شكلياً اختيارياً؛ بما معناه أن استشارة اللجنة هنا اختيارية في هذه الحالة، وليست استشارة إجبارية، لأنه كما بيّنا سابقاً أن "معيار التفرقة بين الاستشارة الإلزامية والاختيارية هو وجود نص قانوني يفرض الاستشارة في الحالة الأولى، وعدم وجود مثل هذا النص في الحالة الثانية"[42].

وهذا إن دل على شيء فإنه يدل على أنه في قرار معادلة الشهادة أو قرار عدم معادلتها، إذا قامت إدارة معادلة الشهادات الجامعية بممارسة تخصصها في إصدار قرار معادلة الشهادة الجامعية أو عدم معادلتها، دون اتباع الإجراء الشكلي الثانوي، تأسيساً على أن الإجراء وهو أخذ الرأي مسبقاً من اللجنة يعد اختيارياً وليس إجبارياً، لأنه لن يغير هذا الإجراء من مضمون قرار الإدارة، إضافةً إلى وجود حالات كثيرة مشابهة للشهادات المعروضة على الإدارة واللجنة سابقاً، فإن القرار يبقى صحيحاً، ولا يشوبه عيب في ركن الشكل والإجراءات؛ لأن الإجراء هنا بحسب القرار اللائحي، معادلة الشهادات، هو إجراء شكلي غير جوهري، لأنه كما بيّنا سابقاً أنه لا يوجد نص يفرض هذا الإجراء، ولم يرتّب التشريع أيّ بطلان لقرار معادلة الشهادة أو عدم معادلتها في حال تخطّي هذا

[41] انظر المادة رقم (3) في: "قرار مجلس الوزراء رقم (20) لسنة 2017 بإنشاء وتشكيل اللجنة الفنية لمعادلة الشهادات الدراسية الجامعية"، مرجع سابق.

[42] عبد الحفيظ الشيمي ومهند مختار نوح، مرجع سابق، ص 365.

الإجراء. وأخيراً، إن استشارة اللجنة لا تؤثر في محتوى قرار معادلة الشهادة الجامعية أو عدم معادلتها، خصوصاً أن الإدارة هي صاحبة الاختصاص في إصدار هذا القرار، وذلك بحسب قرار مجلس الوزراء الأخير.

وعلى العكس من ذلك، ترى المحاكم القطرية أن هذا الإجراء إلزامي حيث اعتبره مقرراً لحماية المخاطبين بأحكام القرار وطبقت في ذلك القرارات القديمة التي كانت تعطي اللجنة هذا الاختصاص، وذلك من خلال استقراء أحكام معادلة الشهادات في المحاكم القطرية، على سبيل المثال حكم محكمة التمييز بقولها: "بيد أن هذا القرار يجب أن يسبقه فحص الشهادة وتمحيصها بوسائل علمية وأكاديمية، وأسند المشرع هذا الاختصاص إلى اللجنة الفنية لمعادلة الشهادات، والتي لئن كان قرارها في هذا الشأن قراراً استشارياً غير ملزم لإدارة معادلة الشهادة، فإن أهملته واستأثرت بإصدار القرار برفض الشهادة أو معادلتها، فإن قرارها في هذا الشأن، يكون مفتقداً لمشروعيته"[43].

وتبعاً لذلك تؤيدها محكمة الدائرة الإدارية في محكمة الاستئناف في تسبيب حكمها التالي: "ما دام أن القضاء في أعلى هرمه قرّر أن رأي لجنة معادلة الشهادات إنما هو رأي استشاري غير ملزم لإدارة معادلة الشهادات، ما دام أن اختصاص تلك اللجنة بنظر جميع طلبات معادلة الشهادات هو رأي ملزم للإدارة تبعاً لما نصت عليه المادة (3) من قرار مجلس الوزراء رقم 12 لسنة 2004 من كون لجنة معادلة الشهادات تختص بمعادلة الشهادات الدراسية [...] ولما كانت كل من المادة 3 من قرار مجلس الوزراء رقم 20 لسنة 2017، والمادة 7 من القرار رقم 3 لسنة 2017، تعطي الاختصاص للجنة معادلة الشهادات بتقديم الرأي الفني والعلمي بشأن معادلة الشهادات الدراسية إلى إدارة معادلة الشهادات"[44].

---

[43] محكمة التمييز القطرية، طعن إداري رقم 464 لسنة 2021، تمييز مدني، جلسة 2021/10/4. (غير منشور)

[44] محكمة الاستئناف القطرية، الدائرة الإدارية الأولى، الاستئناف رقم 283 لسنة 2020، جلسة 2021/6/23. (غير منشور)

ولدى الدائرة الإدارية الابتدائية أحكامٌ تؤيد إلزامية مرور القرار الإداري على اللجنة قبل إصداره من الإدارة كما جاء في حكمها: "لا بد أن يبرز دورها – اللجنة– وأن تكون قرارات إدارة معادلة الشهادات مشفوعة برأي اللجنة الفنية حتى يتسنى للمحكمة مراقبة مشروعية قراراتها ومدى وملاءمتها مع الرأي الفني المستخلص من اللجنة الفنية المختصة بذلك"[45].

ونخلص القول إلى أن المحاكم القطرية في قضايا معادلة الشهادات، أولاً، لديها لبس في أركان المشروعية الخارجية بين خلق اختصاص للجنة معادلة الشهادات لم ينص عليه المشرع، وبين ركن الإجراءات وهو أخذ الرأي مسبقاً من اللجنة. وإضافةً إلى ذلك، فإنها لا تأخذ بعين الإعتبار الفرق بين الإجراءات الجوهرية والثانوية في القرار الإداري؛ حيث جعلت استشارة لجنة معادلة الشهادات قبل اتخاذ القرار النهائي في أيّ شهادة جامعية تُعرض على الإدارة أنها استشارة إلزامية، في حين أنه لا يوجد نص لدى التشريعات اللائحية الخاصة بمعادلة الشهادة يدل على ذلك.

وأخيراً، هناك ما يثير الاهتمام في بعض الأحكام الصادرة من الدائرة الإدارية في المحكمة الابتدائية، هو الحكم بالتعويض مع إلغاء قرار إدارة معادلة الشهادات. وسبق أن بيّنا في مقدمة المبحث أن هناك فريق من الفقه والقضاء الإداريَّين يرون أنه في حالة إلغاء قرار إداري لعيب من العيوب الخارجية، وهو ركنا الاختصاص والشكل والإجراءات، فإنه لا يمكن لصاحب القرار الإداري المطالبة بتعويض؛ لأنه في هذين الركنين لا تقوم مسؤولية الإدارة.

ولكن الدائرة الإدارية الابتدائية ترى غير ذلك دون تسبيب يذكر؛ فهي على سبيل المثال في هذه الأحكام التالية قررت في منطوقها ما يلي: "بإلغاء القرار الإداري فيما تضمّنه من رفض معادلة الشهادة الجامعية مع ما يترتب على ذلك من آثار أخصها معادلة شهادة البكالوريوس في نظم المعلومات الإدارية المسلمة للمدعية [...] 2– بإلزام الجهة الإدارية المدّعى عليها وزارة التعليم

[45] المحكمة الابتدائية القطرية، الدائرة الإدارية، الدعوى رقم 275 لسنة 2022، جلسة 2022/9/22. (غير منشور)

والتعليم العالي بأن تؤدي للطرف المدعي مبلغ 5000 ريال (خمسة آلاف ريال) كتعويض عن الضرر"[46].

"1- بإلغاء القرار المطعون فيه مع ترتيب الآثار القانونية عن ذلك أخصها معادلة شهادة الدكتوراه التي حصلت عليها المدعية من مدرسة الأعمال السويسرية بزيورخ [...] 2- بإلزام الجهة الإدارية عليها وزارة التعليم والتعليم العالي بأن تؤدي للمدعية مبلغ 10000 ريال (عشرة آلاف ريال) كتعويض عن الضرر"[47].

وعند البحث في تسبيب هذا التعويض، فإنه لا يوجد تسبيب لذلك، وإنما حكم بناءً على طلب المدّعي ووضعه في منطوق الحكم فقط.

ويُعدّ ذلك موقفاً محلَّ نظرٍ لدى الدائرة الإدارية في المحكمة الابتدائية؛ حيث إنها تخالف ما اتفق عليه الفقه والقضاء الإداريّ في هذا الشأن. أما عن موقف الدائرة الإدارية في محكمة الاستئناف، فإنها عند الطعن على هذه الأحكام التي تقضي بالتعويض، تُلغي هذا الشق[48].

وبعد أن عرضنا الأركان المتعلقة بالمشروعية الخارجية لقرار معادلة الشهادات، ننتقل إلى عرض باقي أركان قرار معادلة الشهادات المتعلقة بالمشروعية الداخلية (المبحث الثاني).

---

[46] المحكمة الابتدائية القطرية، الدائرة الإدارية، الدعوى رقم 2 لسنة 2021، جلسة 2022/2/24. (غير منشور)

[47] المحكمة الابتدائية القطرية، الدائرة الإدارية، الدعوى رقم 247 لسنة 2021، جلسة 2021/11/18. (غير منشور)

[48] وحيث إن السبب المتعلق بالتعويض، ولما كان الحق فيه يؤسس على إثبات عنصرَي الخطأ والضرر والعلاقة السببية بينهما، كان الثابت أن جهة المستأنف قد أصدرت القرار الإداري المطعون فيه بناءً على تعدّيها في تقديرها سنداً قانونياً سليماً، ويكون الحكم المستأنف لما قضى بقبوله قائماً على غير سند؛ مما يتعين معه إلغاء هذا الشق من قضائه. راجع: محكمة الاستئناف القطرية، الدائرة الإدارية، الاستئناف رقم 423 لسنة 2021، جلسة 2021/30/30. (غير منشور)

## المبحث الثاني: عناصر المشروعية الداخلية لقرار معادلة الشهادات الجامعية

إن إطار المشروعية الداخلية لأيّ قرار إداري، كما هو معروف، تتكون من ثلاثة أركان، هي: السبب، والمحل، والغاية. ولأن هذه الأركان تتسم بالطبيعة الموضوعية، فإنها تعتبر من العناصر الداخلية للقرار الإداري. ولأن عدد قضايا إلغاء قرار عدم معادلة الشهادات الجامعية في ازدياد، فقد تعرّضت المحكمة لشبهات عيوب المشروعية في إطارها الداخلي لقرار عدم معادلة الشهادة الجامعية، ولكنها في الحقيقة تعرّضت لركن السبب أكثر من غيره من الأركان الداخلية؛ وذلك لأن القرار الصادر من الإدارة بعدم معادلة الشهادة لم يشُب ركن الغاية والمحل بعيب فيهما، وربما يرجع ذلك إلى أن ركن المحل هو الأثر الذي يُحدثه القرار الإداري، والقرار الإداري في الأساس هو عمل قانوني يُنتج أثراً قانونياً يتجسد في إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني[49]. وبناء عليه، فإن محل قرار معادلة الشهادة الجامعية هو الكشف عما إذا كانت الشهادة الصادرة من جامعة أجنبية، بعد تقديمها من الطالب، هي ذات مستوى أكاديمي جيد لمعادلتها، أم أنها غير مستوفية الشروط التي حدّدها المشرع القطري في قرار معادلة الشهادات الجامعية، وبالتالي هي ليست ذات مستوى أكاديمي جيد؛ فيكون المحل عدم معادلتها.

أما ركن الغاية، فيعتبر هو الهدف العام الذي تحرّكت إرادة الإدارة في إطاره ابتغاء تحقيقه"[50]. والمشرع بالعادة قَيد ركن الغاية "بوجوب خضوع نشاطها لفكرة تحقيق الصالح العام، وقد اتفق الفقه على أن سلطة الإدارة في حالة تخصيص الأهداف تكون سلطة مقيّدة"[51]. "والقرار الإداري ليس

---

[49] عبد الحفيظ الشيمي ومهند مختار نوح، مرجع سابق، ص 371.

[50] ياسر محمد الصغير، مرجع سابق، ص 76.

[51] عبد الحفيظ الشيمي ومهند مختار نوح، مرجع سابق، ص 377.

غاية، بل وسيلة لتحقيق غرض معيّن هو المقصود من اتخاذه"[52]. والمشرع في قرار مجلس الوزراء الخاص بمعادلة الشهادات، لم يضع غاية خاصة تتبعها الإدارة عند إصدار القرار النهائي بشأن معادلة الشهادات الجامعية من عدم معادلتها، وبناء عليه فإن الغاية العامة في القرارات الإدارية هي تحقيق المصلحة العامة للبلاد، ونتيجةً لذلك فإنها هي الغاية ذاتها التي تطبّق على هذا القرار أيضاً. وتحقيق المصلحة العامة يكون من خلال معادلة الشهادات الجامعية وما فوق، ذات المستوى الأكاديمي الجيد الذي سيعود صاحبها على البلاد بالمنفعة، وعدم معادلة الشهادة الجامعية ذات المستوى المتدني أكاديمياً، حفاظاً على المستوى الأكاديمي الذي يرتّب عليه المستوى المهني في البلاد. وبذلك لم يتطرق القضاء القطري إلى هذين الركنين؛ كونهما واضحَين في قرار معادلة الشهادة الجامعية أو عدم معادلتها، ولذا يقسّم هذا المبحث إلى (المطلب الأول) ركن السبب في قرار معادلة الشهادات، والفرق بينه وبين التسبيب، و(المطلب الثاني) سلطة إدارة معادلة الشهادات في ركن السبب، وكيفية مراقبتها قضائياً في المحاكم القطرية.

## المطلب الأول: السبب في قرار معادلة الشهادة

ويقسم هذا المطلب الأول إلى فرعين، وذلك للأهمية.

### الفرع الأول: ماهية ركن السبب

عرف الدكتور خطار شطناوي السبب بأنه "مجموعة من العناصر القانونية أو الواقعية الموضوعية التي تحدث أولاً، وتوحي لصاحب الاختصاص أن بإمكانه التدخل وإصدار قرار إداري معين، وعليه

[52] سامية نويري، "الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة"، رسالة ماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي–أم البواقي، الجزائر، 2012/ 2013، ص 74.

يعد إصدار القرار واجباً قانوناً ملقى على كاهل رجل الإدارة يقوم به حين توافره واقعة أو مجموعة معينة من الوقائع التي يتوقف على تحققها إصدار القرار، وهذه الوقائع تشكل ركن السبب فيها"[53].

وبناءً على التعريف السابق، يتبين لنا أن ركن السبب في القرار الإداري ينقسم في طبيعته إلى قسمين: حالة قانونية أو واقعية. فالحالة القانونية عندما يحدد القانون الشروط أو الضوابط التي بتوافرها يجب اتخاذ القرار الإداري، مثل قيام الموظف بتقديم استقالته، هنا تعدّ سبباً قانونياً لإصدار القرار الإداري، إما بإنهاء علاقته بالإدارة، أو إصدار قرار برفض استقالته. أما الحالة الواقعية لقيام ركن السبب في القرار الإداري فهي عندما لا يحدد القانون الظروف التي تستدعي إصدار القرار، لأنها تأتي بشكل طبيعي[54]. ومثال على وجود سبب واقعي لاتخاذ القرار الإداري، وجود منزل مهدد بالسقوط، ففي هذه الحالة تستطيع الإدارة التدخل وتُصدر قراراً إدارياً بإخلاء المنزل لو كان مسكوناً، وإصدار أمر بهدم المنزل حفاظاً على السلامة العامة لسكان المنزل والمنطقة التي يقع فيها هذا المبنى الآيل للسقوط.

إضافةً إلى ذلك، يشترط لصحة السبب في القرار الاداري أن يكون له وجود فعلي، وكذلك لا بد أن يتوافر فيه الوصف الذي يتطلبه القانون؛ مما يعني أنه سيكون مشروعاً وله صورة واضحة ومحددة، وليس ذلك فقط، بل بطبيعة الحال، فإن السبب بهذه الشروط المتكاملة يجب أن يبقى كذلك إلى لحظة صدور القرار النهائي[55]، وإلا كان القرار معيباً لعدم وجود ركن السبب.

وتجدر الإشارة هنا إلى جواز تعدد أسباب القرار الإداري الواحد؛ أي يكون للقرار الإداري أكثر من سبب. ولكن في مثل هذه الحالة، قد تنشأ فرضية وهي أن يكون هناك أسباب للقرار غير صحيحة، وأسباب أخرى صحيحة. وهنا يأتي دور القاضي الإداري للتأكد من السبب الرئيسي للقرار، لو كان

---

[53] علي خطار شطناوي، **دراسات في القرارات الإدارية**، عمادة البحث العلمي– الجامعة الأردنية، عمّان، 1998، ص 286.

[54] عبد الحفيظ الشيمي ومهند مختار نوح، مرجع سابق، ص 373.

[55] محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 481.

السبب الرئيسي غير صحيح، فإنه يقضي ببطلان القرار الإداري، وإذا كانت جل الأسباب صحيحة وتكفي لاتخاذ القرار الذي اتخذته الإدارة، فإن باقي الأسباب غير الصحيحة لا تؤثر في ركن السبب في القرار الإداري؛ أي إن القرار الإداري يبقى صحيحاً في ظل وجود أسباب غير صحيحة[56].

**الفرع الثاني: الفرق بين السبب والتسبيب**

كما بينا في المبحث الأول، فإن التسبيب يقصد به: الإفصاح عن الأسباب القانونية أو الواقعية التي تبرر القرار الإداري. أما السبب فهو: الحالة القانونية أو الواقعة البعيدة عن رجل الإدارة ومستقلة عنه، يستطيع من خلال نشوء هذه الحالة التدخل ليتخذ قراراً إدارياً[57].

ويتبين من خلال ما سبق أن التسبيب يعني الإفصاح عن الأسباب التي يستند إليها القرار؛ مما يدل على وجود رابطة بينهما، إلا أنهما مع ذلك فكرتان مختلفتان؛ فالتسبيب إحدى صور العنصر الشكلي كما أشرنا سابقاً في المبحث الأول، وهي من القواعد التي تتعلق بالمشروعية الخارجية للقرار، أما السبب فهو أحد العناصر الموضوعية، والقواعد التي تحكمه تتعلق بالمشروعية الداخلية للقرار[58].

ولا يفوتنا أن ننوه إلى أنه من خلال مراجعة اللوائح الخاصة بمعادلات الشهادات، لم ينص المشرع القطري على ضرورة تسبيب قرار معادلة الشهادات الجامعية، وبالتالي يصبح تسبيب قرار رفض معادلة الشهادة الجامعية أمراً اختيارياً للجهة الإدارية. ولكن عند استقراء الأحكام القضائية، يتبين لنا أن إدارة معادلة الشهادات كانت سابقاً عندما تُصدر قراراً برفض معادلة الشهادة تصدره مسبّباً بعدة أسباب، إلا أنها في الآونة الأخيرة، أصبحت تُصدر قرار عدم معادلة الشهادة من دون تسبيب، أو أنها تذكر سبباً واحداً فقط، وهذا السبب الشهير ما سنبحث عنه لاحقاً في حينه.

---

[56] عبد الحفيظ الشيمي، مرجع سابق، ص 388.

[57] سمية محمد كامل، مرجع سابق، ص 96.

[58] وهيبة بلباقي، "علاقة التسبيب بركن السبب في القرارات الإدارية"، **دفاتر السياسية والقانون** (جامعة قاصدي مرباح ورقلة – كلية الحقوق والعلوم السياسية)، العدد 18 (2018)، ص 1.

يرجع ذلك من وجهة نظر الباحثة إلى كثرة الأحكام القضائية التي كانت تراقب أسباب عدم معادلة الشهادة وتلغي القرار الصادر من الإدارة بناءً عليها؛ فالإدارة أصبحت تصدر القرار الإداري من دون تسبيبه، حتى لا يتدخل القضاء في مراقبة الأسباب من خلال تسبيب قرار عدم معادلة الشهادة الجامعية.

لكن في رأينا أنه يجب على المشرع القطري أن يستوجب التسبيب، ويصبح من الأشكال الجوهرية في قرار معادلة الشهادات، ويرجع ذلك إلى عدة أمور: أولها أن قرار عدم معادلة شهادة جامعية من القرارات المهمة التي يجب أن يعلم صاحب الشأن أسباب رفضها، حتى يتجنبها باقي الطلاب الآخرين. وإضافةً إلى ذلك، أصبح الآن "تسبيب القرارات الإدارية في غاية الأهمية، ومن أنجع الضمانات لحماية حقوق الأفراد، لأنه يسمح لهم وللقضاء على السواء بمراقبة مشروعية تصرف الإدارة"[59]. وليس ذلك فحسب، بل يعد التسبيب بالغ الأهمية في الإدارة الحديثة، لأنه يقوم على أساس عدم إحاطة قرارات الإدارة بسرّية تقضي إلى الشك في قرارها الصادر، ويُعد من الشفافية الإدارية، لأن قرارتها ستدرس ويبعدها عن شبهة التحكم والفساد وسوء التقدير، لتصبح الإدارة رشيدة في تصرفاتها الإدارية.

واستخلاصاً لما سبق، فإن السبب يُعدّ ركناً من أركان القرار الإداري. وفي غياب السبب الفعلي المشروع، فإن مصير القرار هو الإلغاء. أما التسبيب فهو نوع من أنواع ركن الشكل في القرار الإداري ولا يرقى إلى مرتبة الركن في القرار، إلا إذا نص المشرع صراحةً على تسبيب القرار، وهنا يصبح التسبيب من أركان القرار الإداري وهو ركن الشكل. لكن في الغالب العام، لا يعد التسبيب إلزامياً في القرارات الإدارية على الإدارة كما فعل المشرع القطري بالنسبة إلى قرارات معادلة الشهادة كما بيّنا. ولكن من الجانب الآخر، فإنه لا يمكن أن يَصدر قرار إداري من دون سبب، وفي إثر

[59] سليمان محمد الطماوي، **النظرية العامة للقرارات الإدارية: دراسة مقارنة**، مرجع سابق، ص 267.

ذلك، فإن الرقابة القضائية تختلف في حالة الرقابة على ركن السبب، لأنه ركن في حد ذاته في كل القرارات الإدارية، بينما الرقابة على تسبيب القرار تكون حالة استثنائية.

## المطلب الثاني: سلطة إدارة معادلة الشهادات في ركن السبب مع بيان مراقبتها قضائياً في المحاكم القطرية

إن نوع السلطة مختلف في سبب القرار الإداري ما بين سلطة تقديرية في حالات، ومقيدة في حالات أخرى؛ فسلطة الإدارة مقيدة إذا ما نص القانون على اتخاذ القرار من الإدارة المختصة عند توافر حالات بشروط معينة.

أما السلطة التقديرية، فلا تكون ملزمة بإصدار القرار عند نشوء الحالة، حيث يترك المشرع للإدارة حرية الاختيار بين إصدار القرار من عدمه.

وانطلاقاً مما سبق، فإنه عند تطبيق ركن السبب على قرار معادلة الشهادات الجامعية يتبين لنا نقطتين، وهما كالتالي:

1. السبب في قرار عدم معادلة الشهادة الجامعية يختلف من حالة إلى أخرى حسب كل شهادة طالب دراسي عُرضت أمام الإدارة المختصة.
2. وضع المشرع في قرارات معادلة الشهادات الجامعية الشروط والضوابط لمعادلة الشهادة الجامعية من عدم معادلتها، وبناءً عليه، فإن سلطة الإدارة في ركن السبب في قرار معادلة الشهادات سلطة مقيدة.

ولتوضيح ذلك، فإن قرار مجلس الوزراء الأخير بإصدار نظام معادلة الشهادات الدراسية الجامعية رقم (3) لسنة 2017، يشتمل على عدة فصول، وكل فصل يحتوي على شروط معينة؛ فمثلاً في الفصل الثاني عرّف المشرع القطري المستويات التعليمية كلاً على حدة، وحدد لها سنوات معيّنة

للحصول على أيٍّ من الشهادات المذكورة[60]. أما الفصل الرابع فكان لشرط الموافقة المسبقة، وتحدّث فيه عن أهمية حصول الطالب على الموافقة المسبقة قبل الالتحاق للدارسة في أيّ جامعة خارجية، وما هي آثارها. وأما الفصل الخامس فكان فصلاً خاصاً تحت عنوان "شروط وضوابط معادلة الشهادات"، ويتكون من أربع مواد (13–16) ووضعت فيها: أولاً، سبعة شروط يجب أن تتوافر في المؤسسة التعليمية التي يلتحق بها الطلاب[61]؛ ثانياً، الشروط والضوابط الأكاديمية التي يجب أن

---

[60] انظر المادة رقم (2) في: "قرار مجلس الوزراء رقم (3) لسنة 2017 بإصدار نظام معادلة الشهادات الدراسية الجامعية"، مرجع سابق: "تحدد المستويات التعليمية لما بعد المرحلة الثانوية، التي يجرى على أساسها معادلة الشهادات المحصلة من مؤسسات تعليمية خارج الدولة، على النحو التالي:

1. الدبلوم المتوسط/ الدبلوم المشارك: سنتان دراسيتان في التعليم العالي بعد الحصول على الشهادة الثانوية العامة القطرية أو ما يعادلها.
2. الدبلوم: ثلاث سنوات دراسية في التعليم العالي بعد الحصول على الشهادة الثانوية العامة القطرية أو ما يعادلها.
3. البكالوريوس/ الليسانس (الدرجة الجامعية الأولى) وفقاً لإحدى المدد التالية:

- أربع سنوات دراسية جامعية على الأقل بعد الحصول على الشهادة الثانوية العامة القطرية أو ما يعادلها.
- ثلاث سنوات دراسية جامعية على الأقل بعد الحصول على الشهادة الثانوية العامة القطرية أو ما يعادلها، واجتياز سنة تأسيسية ضمن البرنامج الدراسي أو مستوى (A-Level) أو ما يعادلهما.
- سنتان دراسيتان على الأقل بعد الدبلوم المتوسط/ الدبلوم المشارك، أو سنة دراسية على الأقل بعد الدبلوم، شريطة أن يكون الدبلوم السابق والسنوات التكميلية في البكالوريوس/ الليسانس في ذات مجال التخصص الدراسي.

4. الدبلوم العالي: سنة دراسية على الأقل بعد درجة البكالوريوس/ الليسانس.
5. الماجستير التنفيذي/ المهني: سنة دراسية على الأقل بعد البكالوريوس/ الليسانس، في برنامج مخصص لمنح شهادة مهنية عليا في الدراسة التي تنمي المهارات المهنية بمجال تخصصي معين.
6. الماجستير (الدرجة الجامعية الثانية): سنة دراسية على الأقل بعد البكالوريوس/ الليسانس.
7. الدكتوراه (الدرجة الجامعية الثالثة): سنتان دراسيتان على الأقل بعد الماجستير أو ثلاث سنوات دراسية على الأقل بعد البكالوريوس/ الليسانس، بشرط أن يسمح نظام المؤسسة التعليمية الالتحاق ببرنامج الدكتوراه بعد الحصول على البكالوريوس أو الليسانس مباشرةً دون اشتراط الحصول على الماجستير".

[61] انظر المادة رقم (13) في: المرجع السابق: "يجب أن تتوافر في المؤسسة التعليمية الشروط والضوابط التالية:

1. أن تكون حاصلة على ترخيص من وزارة التعليم العالي ومعتمدة من هيئة الاعتماد الأكاديمي أو ما يقوم مقامهما في بلد المقر، ويستثنى من ذلك المؤسسات التعليمية الحكومية.
2. أن يكون فرع المؤسسة التعليمية معتمداً من المؤسسة التعليمية الأم ويحمل ذات اسمها، وحاصلاً على ترخيص من وزارة التعليم العالي ومعتمداً من هيئة الاعتماد الأكاديمي أو ما يقوم مقامهما في البلد المتواجد فيها، وأن تكون معايير القبول فيه متطابقة مع معايير المؤسسة التعليمية الأم.
3. ألا تقبل المؤسسة التعليمية مستوى أدنى في الشهادة السابقة للشهادة المطلوب الحصول عليها عما هو معمول به في المؤسسات التعليمية الحكومية في نفس البلد.

يحصل عليها الطالب قبل الدراسة في الجامعة وأثناء دراسته الجامعية للحصول على المعادلة[62]؛ ثالثاً، شرط الدراسة الحضوري ونسبة التعليم عن بعُد المقبولة إذا كان هناك خلط بين النظامين[63]؛ رابعاً، شروط خاصة لمعادلة كل شهادة على حدة، مثل شروط شهادة الدبلوم المتوسط والمشارك مختلفة عن شروط البكالوريوس والدبلوم العالي وشهادة الماجستير إلى آخر الدارسات الجامعية[64].

---

4. أن تجرى الدراسة والاختبارات، في غير التعليم عن بُعد، ببلد مقرها الرئيسي أو ببلد مقر الفرع المعتمد التابع لها، وأن يكون مكان تقديم الاختبارات مرخصاً له ومعتمداً في بلد المقر الرئيسي أو بلد مقر الفرع.
5. أن تكون الشهادات الممنوحة منها محققة للمعايير الأكاديمية المعتمدة من الجهة المعنية ببلد المقر.
6. أن تكون اللوائح الأكاديمية والسياسات التعليمية الخاصة بها واضحة ومكتوبة ومعلنة، وتشمل معلومات وافية عن نظام الدراسة وشروط القبول ومسميات المؤهلات وعدد الوحدات الدراسية ومتطلبات التخرج.
7. أن تكون مصنفة ضمن التصنيفات العالمية المعتبرة أو ضمن التصنيفات المحلية".

[62] انظر المادة رقم (14) في: المرجع نفسه: "يجب لإجراء المعادلة أن تتوافر الشروط والضوابط الأكاديمية العامة التالية:
1. الحصول على الشهادة الثانوية العامة القطرية أو ما يعادلها التي تخول حاملها الالتحاق بالمؤسسات التعليمية.
2. الحصول على الشهادات المعتمدة من المستويات الأدنى السابقة على الشهادة موضوع المعادلة على التوالي، وعدم وجود تداخل زمني بينها إلا في الحالات الخاصة الواردة في المادة (16) من هذا النظام.
3. أن يكون البرنامج التعليمي المؤدي إلى الشهادة موضوع المعادلة معترفاً به ومعتمداً من الجهات المعنية في بلد المقر وغير مخصص لفئة أو مجموعة بعينها من الدارسين.
4. أن تكون المواد الدراسية المحصلة من المؤسسة التعليمية مانحة الشهادة موضوع المعادلة مطابقة للبرنامج الدراسي المعتمد من المؤسسة التعليمية عند الالتحاق.
5. أن يكون نظام الدراسة اللازم للحصول على الشهادة من المؤسسة التعليمية مطابقاً لنظام الدراسة المقرر بالدولة.
6. ألا يتضمن السجل التراكمي للسنوات الدراسية، أو كشف درجات المواد التعليمية، ساعات أو أرصدة لدورات تدريبية أو خبرات عملية من خارج البرنامج التعليمي المعتمد في المؤسسات التعليمية من خارج القائمة".

[63] انظر المادة رقم (15) في: المرجع نفسه: "يجوز أن تسمح متطلبات الحصول على الشهادة عبر الانتظام الكلي في الحضور بالمؤسسات التعليمية إتمام جزء من الدراسة عن طريق التعليم عن بُعد، بمراعاة ألا يزيد عدد الساعات المكتسبة اللازمة للحصول على الشهادة أو المواد التي تتم دراستها عبر التعليم عن بُعد على (25%) من إجمالي متطلبات الحصول على الشهادة. وفي جميع الأحوال يعول على الوثائق الرسمية في إثبات الانتظام في حضور المقررات الدراسية داخل مقر المؤسسة التعليمية أو في أحد فروعها، وذلك بالنسبة للشهادات أو للمؤسسات التعليمية التي يتطلب نظامها ذلك".

[64] انظر المادة رقم (16) في: المرجع نفسه: "مع مراعاة حكم المادة (2) من هذا النظام، تكون الشروط الخاصة بمعادلة كل شهادة على النحو التالي:
أولاً: شروط معادلة شهادة الدبلوم المتوسط/ الدبلوم المشارك والدبلوم:
1. الحصول على الشهادة الثانوية العامة القطرية أو ما يعادلها.
2. اجتياز متطلبات المواد الدراسية (نظرية – تطبيقية – بحثية) في برنامج مخصص لهذا الغرض.
ثانياً: شروط معادلة شهادة البكالوريوس/ الليسانس:
1. الحصول على الشهادة الثانوية العامة القطرية أو ما يعادلها.

والفصل السادس هو فصل التعليم عن بعُد، تحدّث عن شروط التعليم عن بُعد وكل دولة، وما هي شروط التعليم عن بُعد فيها.

وبعد تبيان شروط وضوابط معادلة الشهادات الجامعية التي حددها المشرع في القرار اللائحي الأخير الخاصة بمعادلة الشهادات، سنعرض سبباً واحداً من أسباب قرار عدم معادلة الشهادة الجامعية، ويعد هذا السبب من أشهر الأسباب الحالية في إصدار القرار الإداري برفض الشهادة المعروضة على الإدارة المختصة، وهو سبب عدم الحصول على الموافقة المسبقة، هو سبب يمثل حالة قانونية ذات

---

2. اجتياز متطلبات المواد الدراسية الجامعية (نظرية – تطبيقية – بحثية).
3. أن تكون الشهادة محققة لنهاية الدرجة الجامعية الأولى حسب نظام التعليم العالي في بلد الدراسة، بمراعاة أن شهادة البكالوريوس الاعتيادية (Ordinary) الصادرة عن المؤسسات التعليمية البريطانية لا تعتبر محققة لنهاية الدرجة الجامعية الأولى.

ثالثاً: شروط معادلة شهادة الدبلوم العالي:

1. الحصول على البكالوريوس/ الليسانس ومعادلتها وفقاً لهذا النظام.
2. اجتياز متطلبات المواد الدراسية الجامعية (نظرية – تطبيقية – بحثية).

رابعاً: شروط معادلة شهادة الماجستير:

1. الحصول على شهادة البكالوريوس/ الليسانس ومعادلتها وفقاً لهذا النظام.
2. الدراسة في المؤسسة التعليمية المدة اللازمة لتحصيل المقررات النظرية والعملية وفقاً للبرنامج الدراسي المعتمد في المؤسسة التعليمية المانحة لشهادة الماجستير.
3. عدم وجود تداخل زمني مع مرحلة تحصيل البكالوريوس/ الليسانس، وفي حالة وجود التداخل تطبق القواعد التالية:
   - ألا يتجاوز التداخل تسع ساعات حسب النظام الفصلي، أو ما يعادلها من متطلبات الماجستير.
   - أن تكون المقررات التي حصل فيها التداخل ضمن المستويات المتقدمة من برنامج البكالوريوس/ الليسانس.
4. أن تكون الدراسة قد تمت وفق البرنامج الدراسي المعتمد في المؤسسة التعليمية للحصول على درجة الماجستير.
5. اجتياز متطلبات المواد الدراسية الجامعية (نظرية – تطبيقية – بحثية).
6. استيفاء متطلبات البرنامج فيما يخص شهادة الماجستير بنظام البحث وفقاً للبرنامج الدراسي المعتمد في المؤسسة التعليمية مانحة الشهادة. ولا يعتبر الحصول على أكثر من شهادة دبلوم عالٍ معادلاً لشهادة الماجستير، ما لم يقدم طالب المعادلة كتاباً من المؤسسة التعليمية يفيد بأن ما حصل عليه معادل لشهادة الماجستير.

خامساً: شروط معادلة شهادة الدكتوراه:

1. الدراسة في المؤسسة التعليمية المدة اللازمة لتحصيل المقررات النظرية والعملية وفقاً للبرنامج الدراسي المعتمد في المؤسسة التعليمية المانحة لشهادة الدكتوراه.
2. أن تكون الشهادة أعلى شهادة أو درجة أكاديمية يتم منحها حسب نظام التعليم العالي في بلد الدراسة".

طبيعة إجرائية، مما يبرّر رفض المعادلة، لنعرض إشكالية القضاء القطري في الدوائر الإدارية اتجاهه.

بادئ ذي بدء، وقبل أن نطرح كيف ينظر القضاء القطري إلى سبب (الموافقة المسبقة) في قرار معادلة الشهادات، علينا أن نبيّن أن القضاء الإداري، بصفه عامة، في حدود الرقابة القضائية على ركن السبب في القرار الإداري، يستطيع أن يراقب ثلاث حالات تخص هذا الركن: أولاً، الرقابة على الوجود المادي للواقعة التي بُني عليها القرار؛ أي إن القاضي الإداري يتحقق من أن الحالة الواقعية أو القانونية التي بُني عليها القرار موجودة إلى وقت صدور القرار. ثانياً، الرقابة على التكييف القانوني لهذه الواقعة، ويأتي ذلك من خلال التأكد من الحالة القانونية أو المادية فعلاً، والتي تعتبر سبباً لإصدار قرار إداري بعينه، والرقابة على مدى ملاءمة أو تناسب القرار مع الوقائع، وهنا يُقدِّر القاضي مدى أهمية الوقائع وتلاؤمها مع القرار[65].

وبعد هذه المقدمة عن حدود رقابة القاضي الإداري في ركن السبب، من الأهمية بمكان أن نشير هنا إلى أن المشرع القطري جعل من الموافقة المسبقة شرطاً لازماً لمعادلة الشهادة الجامعية المقدمة من الطالب القطري الجنسية تحديداً، وذلك بقوله في القرار الأخير "يجب الحصول على الموافقة المسبقة من الإدارة للنظر في معادلة الشهادة. واستثناء مما تقدم، يجوز للإدارة النظر في معادلة شهادة الوافد، إذا كانت شهادته صادرة من إحدى المؤسسات التعليمية وفقاً للشروط والضوابط الواردة في هذا النظام"[66].

---

[65] محمد الخلايلة، **القضاء الإداري: دراسة تحليلية مقارنة في كل من الأردن وفرنسا وبريطانيا ومصر**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان، 2020، ص267 وما بعدها.

[66] انظر المادة رقم (9) من الفصل الرابع في: "قرار مجلس الوزراء رقم (3) لسنة 2017 بإصدار نظام معادلة الشهادات الدراسية الجامعية"، مرجع سابق.

وفي ضوء ما تقدّم، يتضح أن سلطة الإدارة في ركن السبب هنا هي سلطة مقيّدة؛ لأن هناك نصاً قانونياً مفروضاً عليها في أن هناك طالباً أقدم على الدراسة الجامعية في الخارج من دون الحصول على الموافقة المسبقة، فإنه يجب أن تُصدر الإدارة قراراً إدارياً برفض شهادته، لأن المشرع القطري في القرار اللائحي الأخير، وهو قرار مجلس الوزراء رقم (3) لسنة 2017 بإصدار نظام معادلة الشهادات الدراسية الجامعية، أفرد للموافقة المسبقة فصلاً خاصاً بها كما بينا سابقاً، وهو الفصل الرابع المكون من خمس مواد. وإضافة إلى ذلك، استخدم المشرع في بداية النص الخاص بالحصول على الموافقة المسبقة، كلمة يجب، واستثنى الوافد[67] في المادة ذاتها من هذا الشرط الإلزامي تحديداً، ولكن تسري عليه بقية الشروط والضوابط الواردة في القرار اللائحي.

وما يدعم أن شرط الموافقة المسبقة هو شرط إلزامي هو أسلوب التشديد على هذا الشرط، لأنه عند البحث في محركات البحث الإلكترونية عن معادلة الشهادة في قطر سيظهر تلقائياً الشرط الذي وضعته وزارة التربية والتعليم والتعليم العالي على صفحتها الرسمية وهو "على الطلاب الذين يدرسون على حسابهم الخاص التقييد بالجامعات المدرجة في قوائم الدراسة على النفقة الخاصة في الوزارة وعدم الدراسة بنظام (عن بعد). لن تتم معادلة شهادة أو مقرر من أيّ جامعة مدرجة أو غير مدرجة في القوائم النفقة الخاصة سواء كانت الدراسة (عن بعد) أو (انتظام) دون الحصول على موافقة مسبقة من إدارة معادلة الشهادات الجامعية"[68].

---

[67] عرفت المادة رقم (1) من "قانون رقم (21) لسنة 2015 بتنظيم دخول وخروج الوافدين وإقامتهم" الوافد بأنه "كل شخص غير قطري يدخل الدولة للعمل، أو الاقامة، أو الزيارة، أو لأي غرض آخر". تنظر: "قانون رقم (21) لسنة 2015 بتنظيم دخول وخروج الوافدين وإقامتهم"، **الجريدة الرسمية**، العدد 19، 2015/12/13، متوفر إلكترونياً على الرابط التالي: http://bit.ly/3n2qcyg (آخر زيارة للموقع: 2019/1/3).

[68] منشور على الموقع الرسمي لوزارة التربية والتعليم والتعليم العالي على الرابط التالي: https://bit.ly/3Zc6Wff (آخر زيارة للموقع: 2022/9/9).

لغوياً، يتبين أن كلمة "يجب" في اللغة العربية هي: إيجاب [مفرد]: مصدر أوجبَ؛ طلب الشارع الفعل على وجه الحتم والإلزام بحيث يأثم تاركه[69]. وكل ذلك يؤدي إلى نتيجة واحدة، وهي أن الموافقة المسبقة أصبحت شرطاً إلزامياً حتى تنظر الإدارة في الشهادة الجامعية المقدّمة من الطالب.

والجدير بالملاحظة هنا أن القضاء القطري في معرض الرقابة على ركن السبب – عدم حصول الطالب على الموافقة المسبقة للدارسة – في قرار عدم معادلة الشهادة الجامعية أسّس عدة مبادئ وهي: "...إلا أن هذا لا يحول لمن حصل على الشهادة بغير الحصول على تلك الموافقة المسبقة اعتداد إدارة معادلة الشهادات بالقيمة العلمية للمؤسسة التعليمة المرغوب في الالتحاق بها، وأنه يتوافر فيها الشروط اللازمة لمعادلة الشهادة والتي عددها المشرع بالفصل الخامس المشار إليه، وليس شرطاً لازماً للنظر في معادلة الشهادة"![70]

ومبدؤها هذا قد جانَبَ حكم القانون، لأنه كما بيّنا سابقاً أن رقابة القضاء الإداري على ركن السبب تتمحور حول ثلاثة مستويات، أولها كان الرقابة على الوجود المادي للواقعة التي أُسس عليها القرار الإداري. وبتطبيق ذلك، فإن إدارة معادلة الشهادة عندما تُصدر قراراً بعدم معادلة الشهادة الجامعية؛ أي تُصدر قراراً بالرفض بناءً على سبب عدم الحصول على الموافقة المسبقة قبل الدراسة، يفترض من القاضي في الدائرة الإدارية أن يتأكد فعلاً من "تحقق السبب بشروطه التي فرضها المشرع لكي يكون القرار شرعياً"[71]؛ أي أن يتأكد من أن الطالب القطري صاحب هذا القرار لم يمتثل لطلب المشرع في الحصول على الموافقة المسبقة، وذهب إلى الدراسة في الخارج من دون الحصول عليها من الإدارة في وزارة التربية والتعليم والتعليم العالي، حتى لحظة صدور القرار بعدم معادلة شهادته، إذ يتضح للقاضي الإداري، إذا فحص السبب من هذه الناحية، ما ذهبت إليه الإدارة من حسن تطبيق

---

[69] "معنى يجب"، **معاجم**، متوفر إلكترونياً على الرابط التالي: https://bit.ly/3loN0aY (آخر زيارة للموقع: 2022/10/10).

[70] محكمة التمييز القطرية، الطعن الإداري رقم 593 لسنة 2020، جلسة 2021/2/26. (غير منشور)

[71] سليمان محمد الطماوي، **القضاء الإداري: قضاء الإلغاء**، ط 1، دار الفكر العربي، القاهرة، 2015، ص 922.

القانون أو مخالفة أحكامه[72]. وفي إثر ذلك، يتضح للقاضي في الدائرة الإدارية أن قرار الإدارة المختصة، من عدم معادلة الشهادة بناءً على هذا السبب، كان صحيحاً بحسب ما تطلّبه المشرع في هذه الحالة.

لكن القضاء القطري استقر على خلاف ذلك، وعوضاً عن مراقبة السلطة المقيّدة للإدارة، وهي أن تتخذ قراراتها التي فرضها القانون مقدماً، لأن مهمتها مقصورة على تطبيق القانون على الحالات التي تصادفها عندما تحقق أسبابها[73].

وقد قرر القضاء القطري في هذا الأمر أن "الموافقة المسبقة ما هي إلا مجرد إفصاح عن اعتداد إدارة معادلة الشهادات بالقيمة العلمية للمؤسسة التعليمية المرغوب في الالتحاق بها [...] وكان البيّن من الأوراق أن إدارة معادلة الشهادات أقامت بتعذّر معادلة شهادة الطاعن، دون أن تقوم بعرض الشهادة على اللجنة الفنية [...] واكتفت في بيان سبب قرارها بتعذر المعادلة على أساس شكلي وهو عدم الحصول على الموافقة المسبقة، دون إخضاع الشهادة للتقييم العلمي وهو ما لا يقوم بمجرده كسبب مشروع، بما يفقده أحد أركان مشروعيته [...] فإنه يكون قد خالف القانون، وأخطأ في تطبيقه مما يوجب تمييزه"[74].

وفي هذا الصدد، لم توفّق محكمة التمييز في هذه المبادئ الخاصة بالموافقة المسبقة، لأنها لم تطبّق الرقابة على السلطة المقيّدة للإدارة في الوجود المادي لسبب القرار، وجعلت من سبب الإدارة الموجود فعلاً والمشروع، والذي وضعه المشرع صراحةً ليكون سبباً في رفض معادلة الشهادة الجامعية من دونه، شرطاً شكلياً غير مهم من وجهة نظرها.

---

[72] جواد نبهان سلمان، **دعوى الإلغاء وفق قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014: دراسة مقارنة، فلسطين، الأردن، مصر، المملكة المتحدة، الولايات المتحدة الأمريكية**، الشامل للنشر والتوزيع، عمّان، 2017، ص 129.

[73] سيف ناصر علي الحيمي، مرجع سابق، ص 51.

[74] محكمة التمييز القطرية، الطعن الإداري رقم 148 لسنة 2022، جلسة 2022/6/6. (غير منشور)

وترى الباحثة أن القضاء القطري عندما وضع هذه المبادئ قد ألغى ركن السبب من أركان القرار الإداري بعدم معادلة الشهادة الجامعية، وأصبح قرار معادلة الشهادة الجامعي الإداري بهذه المبادئ مكوناً من أربعة أركان فقط، وهي: ركن الاختصاص، وركن الشكل والإجراءات، وركن المحل، وركن الغاية، دون ركن السبب بأمر قضائي حيث أن قرار عدم معادلة هذه الشهادة في الحكم أعلاه كان قائم على سبب واحد وهو عدم الحصول على الموافقة المسبقة. وهذه النتيجة لم يسبق وجودها في أيّ قرار إداري، وحتى إن كان رأي القضاء القطري هو الأخذ برأي الفقيهين هوريو وفيدل اللذين يدمجان عيب السبب مع العيوب الأخرى، وأن تتم الرقابة على الواقعة القانونية بمنظور مخالفة القانون أو إساءة استعمال السلطة[75]، فإن القضاء القطري لم يبيّن ذلك في التسبيب لهذا المبدأ كما تقدّم، وفي الحقيقة لا يستطيع القضاء القطري فرض هذا الرأي، لأن المشرع القطري كان واضحاً وصريحاً بخصوص شرط الموافقة المسبقة الذي اتبعته الإدارة عندما رفضت معادلة الشهادة الجامعية استناداً إليه.

وقبل الختام، لا بد من التنويه على أمر في منتهى الأهمية، وهو أن هناك بعض أحكام معادلة الشهادات الصادرة من محكمة التمييز تخلط ما بين ركن السبب وركن الإجراءات أيضاً مرة أخرى، حيث يُعدّ أخذ الموافقة المسبقة من اللجنة سبباً في قرار عدم معادلة الشهادة، ويظهر ذلك من خلال تسبيب هذا الحكم على سبيل المثال: "ولئن كان القرار الإداري النهائي المعمول عليه في معادلة الشهادات الدراسية الجامعية، هو قرار إدارة معادلة الشهادات بوزارة التعليم والتعليم العالي، بيد أن هذا القرار يجب أن يسبقه فحص الشهادة وتمحيصها بوسائل علمية وأكاديمية، وأسند المشرع هذا الاختصاص إلى اللجنة الفنية لمعادلة الشهادات، والتي ولئن كان قرارها في هذا الشأن قراراً استشارياً

---

[75] خالد أحمد عواد الزغبي، "ركن السبب في القرار الإداري"، **مجلة أبحاث اليرموك – سلسة العلوم الإنسانية والاجتماعية**، مج 14، العدد1 (1998)، ص 127.

غير ملزم لإدارة معادلة الشهادات، إلا أن عرض طلبات معادلة الشهادات عليها، هو أمر وجوبي، على الإدارة لتضطلع بالمهمة المنوط بها، وتقوم بفحص الشهادة من الناحية العلمية والأكاديمية، فإن أهملت الإدارة ذلك، وأصدرت القرار برفض، أو تعذّر معادلة الشهادة دون قيام اللجنة الفنية بالدور المنوط بها، فإن قرارها في هذا الشأن يكون مفتقداً لمشروعيته، ولسببه المبرر قانوناً".

وفي الحقيقة، كما بيّنا في المبحث الأول، فإن أخذ رأي اللجنة يُعدّ من الإجراءات في القرار الإداري، وهو من أركان المشروعية الخارجية للقرار وليس هو بركن الاختصاص، ولا هو بركن السبب الذي يُعدّ من أركان المشروعية الداخلية للقرار الإداري، وهذا لبس في أركان القرار الإداري في معادلة الشهادات الجامعية.

وهكذا، نأتي إلى نهاية الفصل الأول الذي عرضنا فيه توجهات القضاء القطري في إطار المشروعية الخارجية والداخلية لقرار معادلة الشهادة الجامعية. وسننتقل إلى الفصل الثاني الذي نركز فيه على رقابة القضاء القطري للسلطة التقديرية لإدارة معادلة الشهادات الجامعية.

# الفصل الثاني

# نطاق رقابة القضاء القطري على السلطة التقديرية لإدارة معادلة الشهادات

تُعرف السلطة التقديرية في القانون الإداري بأنها تمتُّع الإدارة بحرّية التصرف؛ مما يعني أن القانون لا يفرض عليها تصرفاً معيّناً عندما تباشر اختصاصها، ولذلك يكون لها الحرية من ناحية تقدير ملاءمة تدخّلها لممارسة اختصاصها من حيث اتخاذ القرار، أو لها حرّية الامتناع عن اتخاذه، كما لها أيضاً، في نطاق السلطة التقديرية، اختيار مضمون قرارها والوسائل اللازمة لاتخاذ هذا القرار، واختيار الوقت المناسب لإصداره[76]. وتُعتبر السلطة التقديرية من الامتيازات التي يمنحها القانون للإدارة[77]. "وتكون سلطة القضاء الإداري تجاهها مقيّدة عند نهوضه بمهمة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة"[78].

ولما كانت حقوق الأفراد وحرياتهم منصوصاً عليها في كافة التشريعات القانونية، إلا أن تلك الحقوق والحريات تتقيد بممارسة الإدارة لسلطتها التقديرية؛ لأن المشرع يفضّل ترك الحرية للإدارة لمواجهة التفاصيل الفنية في قراراتها الإدارية، لأنها الأقدر على تحديدها بما تمتلكه من أجهزة فنية متخصصة تمارس أعمالها على أرض الواقع. إلا أنه عندما تقوم، أثناء استعمال هذه الميزة، بالخروج على حكم

---

[76] محمد أبو بكر عبد المقصود، **سلطة الإدارة بين التقييد والتقدير: التزام الأشخاص العامة بالتدخل**، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2014، ص 8.

[77] محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 587.

[78] مهند نوح، "السلطة التقديرية للإدارة،" **الموسوعة العربية**، متوفر إلكترونياً على الرابط التالي: http://bit.ly/3TpUbfI (آخر زيارة للموقع: 2023/2/3).

القانون عمداً أو خطأً، وتمسّ حقوق الأفراد، فإنه من باب العدالة أن يلجأ المتضرر من القرار إلى القضاء، فيراقب القاضي هذه السلطة التقديرية في القرار: هل فعلاً خضع للمشروعية أما أنه تجاوزها؟[79]

وهذا لا يعني أن القاضي الإداري يستطيع أن يراقب أعمال الإدارة والسلطة التقديرية في كل الحالات، وإنما هناك حالات محددة لدى القضاء الإداري يستطيع القاضي الإداري مراقبة السلطة التقديرية للإدارة، ولها درجات مختلفة.

ويجدر بنا هنا أن نشير إلى أن المبدأ المستقر عليه في قضاء المحاكم القطرية من حيث رقابة السلطة التقديرية هو أن "السلطة التقديرية للإدارة لا تخضع عناصر التقدير فيها لرقابة القضاء، وإلا انقلبت رقابة القضاء إلى مشاركة للإدارة في سلطتها التقديرية، وإذا كان للإدارة سلطة اتخاذ القرارات بما يلائم إصدارها، إلا أنها وهي في سبيل ذلك يتوجب عليها أن تلتزم بالقانون، وأن يكون ما تتخذه من قرارات قائماً على أسباب سائغة غير مشوبة بعيب إساءة استعمال السلطة؛ مما يبرر إلغاء القرار الإداري"[80].

بناءً على ما سبق، يتناول هذا الفصل حالات الرقابة القضائية على السلطة التقديرية لإدارة معادلة الشهادات، من خلال عرض المبادئ التي اتخذتها المحاكم القطرية في ممارسة هذه الرقابة، في مبحثين؛ رقابة الملاءمة في قرار المعادلة قضائياً (المبحث الأول)، وصور إحلال السلطة القضائية محل إدارة معادلة الشهادات (المبحث الثاني).

---

[79] سيف ناصر علي الحيمي، مرجع سابق، ص 249.

[80] محكمة التمييز القطرية، طعن إداري رقم 9 لسنة 2015، جلسة 2015/3/17، متوفر إلكترونياً على الرابط التالي: http://bit.ly/40dEev2 (آخر زيارة للموقع: 2023/1/3).

## المبحث الأول: رقابة الملاءمة في قرار المعادلة قضائياً

تعتبر رقابة الملاءمة من أنواع الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة، وتُعدّ من أحدث مراحل التطور في القضاء الإداري[81]. لأنه سابقاً كما بيّنا، كانت الرقابة القضائية الإدارية تقف عند حد مشروعية القرار؛ أي تنظر إلى أعمال الإدارة: أهي مطابقة للقواعد القانونية أما مخالفة لها؟ ولا يملك القضاء في هذه الحالة إلا الحكم بمشروعية؛ أي بصحة العمل الإداري، أو بعدم مشروعيته، وإلغاء القرار أو إبطاله[82]؛ أي بمعنى آخر ينظر إلى سلطة الإدارة المقيدة حصراً.

ولكن مع التطور القضائي الذي حدث في فرنسا تحديداً؛ بغية حماية حقوق الأفراد، جرى استحداث ما يسمى برقابة السلطة التقديرية. ولأن المشرع منح الإدارة سلطةً تقديريةً في مباشرة بعض أعمالها، فيكون لها حرية الاختيار وتقدير الظروف الواقعية التي ترى أن من المناسب التدخل وإصدار القرار، ولكن لا يعني ذلك أن سلطة الإدارة سلطة مطلقة، لأن القرار الإداري، كما عرضنا في الفصل الأول، لا بد من أن يتكون من خمسة أركان، هي: الاختصاص، والسبب، والمحل، والغاية، والإجراءات، والأشكال. وكما توصلنا إليه بأن ركن الاختصاص تكون السلطة فيه دائماً مقيدة بنصوص التشريع. أما عن السبب، فقد يكون حالةً قانونيةً يحددها القانون، فستكون سلطة الإدارة هنا مقيدة، أما عندما يكون سبب تدخّل الإدارة حالةً واقعيةً، فإن السلطة تكون تقديرية. أما الغاية، فلا تظهر فيها ما يسمى بالسلطة التقديرية؛ لأن المشرع قد يحددها، أو تكون المصلحة العامة وهو الهدف الرئيسي من إصدار القرار. أما عن المحل، فإن السلطة التقديرية تظهر فيه عندما لا يحدد المشرع أثراً معيّناً للقرار الإداري الصادر. وأخيراً ركن الشكل والإجراءات، فإنه كما سبق شرحه أنه

---

[81] كارين الدغيدي، **القضاء الإداري ورقابة التناسب في القرارات الإدارية: النصوص القانونية والآراء الفقهية والاجتهادية**، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2019، ص 22.

[82] محسن خليل، **القضاء الإداري اللبناني: دراسة مقارنة**، دار النهضة العربية، بيروت، 1982، ص 122-123.

بحسب ما يضع المشرع للإدارة من إجراءات تلتزم بها قبل اتخاذ القرار الإدارة والأشكال والإجراءات قد تكون ملزمة وجوهرية؛ أي إن الإدارة سلطة مقيدة، أو تكون ثانوية للإدارة لا يفرض القانون أن تلتزم بها فلها أن تتبع ما تشاء من إجراءات، وهنا تكون سلطة تقديرية[83].

ومن خلال هذا المبحث سنبين ماهية رقابة الملاءمة (المطلب الأول)، وتكييف القضاء الإداري القطري لملاءمة السبب في قرار المعادلة (المطلب الثاني).

## المطلب الأول: ماهية رقابة الملاءمة

يجب علينا ابتداءً أن نبيّن أن هذا النوع من الرقابة (رقابة الملاءمة) يندرج تحت رقابة القضاء الإداري على السلطة التقديرية في ركن السبب دون أركان القرار الإداري الأخرى؛ فرقابة القضاء الإداري على ركن السبب تطورت، لأن رقابة المشروعية في سبب القرار ليست فعالة إذا لما يراقب القاضي الوقائع التي استندت إليها الإدارة من الناحية المادية والواقعية، فيقتضي ذلك أن يتدخل القضاء في جوهر العمل الإداري، حيث يبحث في الأسانيد والدوافع الموضوعية التي حملت الإدارة على إصدار القرار[84].

ومن هذا المنطلق، فقد تطوّر الأمر في عمل القضاء الإداري الذي كان منحسراً عند سلطة الإدارة التقديرية، لكنه مؤخراً وصل إلى استحداث رقابة السلطة التقديرية، وأصبح اليوم يراقب الوجود المادي للوقائع التي يستند إليها القرار الإداري، ويراقب صحة التكييف القانوني للوقائع في القرار، وأخيراً أصبح يراقب ملاءمة السبب عند اتخاذ الإدارة للقرار.

ولا بد من الإشارة، في هذا الصدد، اختلفت الآراء بين التناسب والملائمة، حيث يرى البعض أن التناسب عنصر من عناصر الملاءمة، لأن الإدارة تمتلك الملاءمة من خلال تقدير وجود تدخّلها

---

[83] محمد رفعت عبد الوهاب، **القضاء الإداري**، الكتاب الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005، ص 206 وما بعدها.

[84] كارين الدغيدي، مرجع سابق، ص 55.

لإصدار قرارها الإداري أو الامتناع عنه، وتمتلك أيضاً تقدير الإجراء الذي يتناسب مع خطورة السبب وأهميته[85].

ويرى آخرون أن "التناسب عبارة عن علاقة بين السبب والمحل، فيعتبر التناسب وجود توافق بين ركنَي المحل والسبب، أما الملاءمة فتعني صفة ما هو مناسب، ونقيضها يعني ما هو غير محله"[86].

وبعد هذا التقديم، يمكننا الآن تعريف رقابة الملاءمة في مجال القرار الإداري بأنه "رقابة القاضي لأهمية الوقائع المكونة لركن السبب، ومدى تناسبها مع مضمون القرار الصادر"[87].

بمعنى أخر أن القاضي الإداري يراقب مدى خطورة القرار، إذا ما كانت الوقائع المكونة للسبب متناسبة في درجة أهميتها مع درجة خطورة القرار.

مما يعني أن الملائمة القرار هو الهدف الذي يتعين على الإدارة تحقيقه من خلال مباشرتها لسلطتها التقديرية، فإذا لم تحقق الإدارة ذلك، اعبرت أنها خالفت القانون في استعمال سلطتها التقديرية

جاءت هذه الرقابة، كما بيّنا مسبقاً، من التطور الذي حدث في رقابة القاضي الإداري للقرار الذي توسّع من حد مراقبة المشروعية والسلطة المقيدة بالنصوص القانونية، إلى ما هو أعمق؛ فأصبح للقاضي الإداري "سلطة واسعة في تقدير الواقعة من حيث أهميتها ومدى تناسبها للقرار الذي أصدرته الإدارة، وهو ما أصبح يعرف لدى القضاء الفرنسي اسم رقابة التناسب والملاءمة"[88].

---

[85] مازن ليلو راضي، **موسوعة القضاء الإداري: مبدأ المشروعية – قضاء الإلغاء – قضاء التعويض مع أحدث القرارات والفتاوى**، مج 2، ط 1، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، 2016، ص 447.

[86] المنتهى غسان مصلح، "مبدأ التناسب ورقابة القضاء عليه في القرارات الإدارية"، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية القانون، جامعة قطر، قطر، 2022، ص 40.

[87] آمنة صدوق، "رقابة الملاءمة: التوجه الحديث لقضاء الإلغاء"، **مجلة دراسات** (جامعة عمار ثليجي الأغواط –الجزائر)، العدد 68 (تموز/ يوليو 2018)، ص 228.

[88] المرجع السابق، ص 225.

ولكن لا يفوتنا أن ننوه بأن "الأصل في رقابة قاضي الإلغاء تنصبّ على مشروعية القرار الإداري دون النظر في ملاءمته، لدخول الملاءمة بطبيعتها في تقدير الإدارة، إلا أنه حينما تختلط مناسبة العمل الإداري في مشروعيته، ومتى كانت هذه المشروعية تتوقف على حسن تقدير الأمور، وجب أن يكون تدخّل الإدارة لأسباب جدية تسوّغه، كما يجب أن يكون قرار الإدارة لازماً بذاته لمواجهة حالة معينة"[89].

فيكون دور القاضي في هذه الرقابة أن ينظر إلى عمل الإدارة التي استخدمت فيها سلطتها التقديرية ليتأكد أولاً من توافر كافة شروط المشروعية، وثانياً هل اتُخذت الكيفية الصحيحة والأوضاع السائدة لمثل هذا القرار[90].

وأصبح القضاء الإداري يمارس هذا النوع من الرقابة عن طريق عدة مجالات، لكننا سنتعرض لأهم هذه التقنيات في رقابة الملاءمة وهي ما يسمى بالخطأ الظاهر.

"ومجلس الدولة المصري الذي كان له "فضل السبق في ابتكار هذا النسق من الرقابة، وأطلق عليها رقابة 'الغلو في استعمال السلطة' كما جاء في المحكمة الإدارية أن المفارقة الصارخة أو عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره وعدم تناسبهما يؤدي إلى عدم مشروعية القرار الصادر بالجزاء التأديبي، مما يوجب إلغاءه"[91].

---

[89] وليد عبد الرحمن مزهر، "الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة"، **المجلة الدولية للدراسات القانونية والفقهية المقارنة** (مركز رفاد للدراسات والبحوث – الأردن)، مج 2، العدد 3 (كانون الثاني/ يناير 2021)، ص 207.

[90] Mattias Guyomar & Bertrand Seiller, *Contentieux administratif*, 6e éd., Dalloz, Paris, 2021, p. 570.

[91] مهند نوح، "السلطة التقديرية للإدارة"، مرجع سابق.

عرف مجلس الدولة الفرنسي اصطلاح "رقابة الغلط البين في التقدير l'erreur manifeste d'appréciation في حكمه الصادر في 1978/6/9، في مجموعة Lebon كما ننقل في الاقتباس التالي: "ومن الواضح أن كلمة بيّن manifeste التي ينعت بها التقدير في هذه الحالة إنما توحي بأن هذا الخطأ قد وصل إلى درجة من الوضوح تكفي لإقناع القاضي بوجوده أو تكفي لإزالة أيّ شك لديه حوله". راجع في ذلك: المرجع السابق.

وبناءً على ما سبق، فإن الخطأ الظاهر هو خطأ تقع فيه الإدارة عند اتخاذها القرار، ويكون واضحاً للقضاء دون الحاجة إلى البحث العميق، ويستطيع الشخص العادي إدراكه؛ مما يجعل القرار مشوباً بعيب يستوجب إلغاءه.

استخدم القضاء في دولة قطر مصطلحَين في أحكام محكمة التمييز؛ أولهما مصطلح الخطأ الجسيم[92]، واتجهت كذلك في بعض الأحكام إلى استخدام المصطلح المصري وهو "الغلو" وعدم الملاءمة الظاهر"[93]، وهذا عموماً في القرارات الإدارية المتعلقة بالموظفين. أما في قرار معادلة الشهادة، فعند النظر في الأحكام الخاصة، فقد ظهر للباحثة أن محكمة التمييز رغم بحثها في ملاءمة القرار من ناحية ركن السبب، إلا أنها لم تستخدم مصطلح الغلو أو عدم ملاءمة الظاهر أو الخطأ الجسيم كما سيظهر في المطلب الثاني من هذا المبحث.

## المطلب الثاني: تكييف القضاء الإداري القطري لملاءمة السبب في قرار المعادلة

ورد مبدأ عدم رقابة السلطة التقديرية في ركن السبب لدى محكمة التمييز القطرية بأن "صحة القرار الإداري تتحدد بالأسباب التي قام عليها ومدى سلامتها على أساس الأصول الثابتة في الأوراق وقت صدور القرار، ومدى مطابقتها للنتيجة التي انتهت إليها، ولا يسوغ قيام القضاء الإداري مقام الإدارة في إحلال سبب آخر محل السبب الذي قام عليه القرار، إذ يقتصر دور القضاء على مراقبة صحة السبب الذي أسندت إليه جهة الإدارة قراره"[94].

---

[92] انظر: محكمة التمييز القطرية، طعن إداري رقم 130 لسنة 2019، جلسة 2019/4/16. (غير منشور)

[93] انظر: محكمة التمييز القطرية، طعن إداري رقم 65 لسنة 2015، جلسة 2015/5/19، متوفر إلكترونياً على الرابط التالي: http://bit.ly/40jOl1C (آخر زيارة للموقع: 2023/2/3).

[94] محكمة التمييز القطرية، تمييز مدني، طعن إداري رقم 137 لسنة 2014، جلسة 2014/6/17، متوفر إلكترونياً على الرابط التالي: http://bit.ly/3JwoMna (آخر زيارة للموقع: 2023/2/3).

وكما ظهر لدينا في الفصل الأول من أن سلطة إدارة معادلة الشهادات الجامعية في ركن السبب هي سلطة مقيّدة، بناءً على الحالات القانونية التي حددها المشرع في التشريع الخاص بمعادلة الشهادات الجامعية. إلا أنه على الرغم من ذلك، فقد اتخذت محكمة التمييز القطرية مواقف مخالفة لما هو مستقر عليه في القضاء الإداري، تجاه ركن السبب في قرار معادلة الشهادات؛ حيث تعاملت مع ركن السبب المقيّد من قبل المشرع على أنه سلطة تقديرية للإدارة.

ويظهر ذلك جلياً في حكمها الذي قرر "إلا أن عرض طلبات معادلة الشهادات عليها – اللجنة – هو أمر وجوبي على الإدارة، فإن أهملته واستأثرت بإصدار القرار برفض الشهادة، فإن قرارها في هذا الشأن يكون مفتقداً لمشروعيته، كما أنه من المقرر أنه إذا ذكرت الجهة الإدارية سبباً لقرارها، فإن هذا السبب يخضع لرقابة القضاء الإداري للتحقق من مدى مطابقته للقانون وأثر ذلك في النتيجة التي انتهى إليها القرار، وهذه النتيجة تجد حدها الطبيعي فيما إذا كانت مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصولٍ تنتجها مادياً وقانونياً، فإذا كانت منتزعة من غير أصول موجودة أو من أصول لا تنتجها، كان القرار فاقداً لركن من أركانه وهو ركن السبب، ووقع مخالفاً لأحكام القانون"[95].

وقرر الحكم أن القرارين الصادرين من دولة المقر التي استندت إليهما إدارة معادلة الشهادات، "لا يصلحان أن يكونا سنداً للقرار المطعون فيه، ولا يقوم بمجرده كسبب مشروع"!

بهذه النتيجة، انتهى الحكم إلى عدم ملاءمة القرار للنتيجة التي انتهى إليها القرار الإداري برفض معادلة الشهادة. ولتفسير ذلك، فقد تم رفض معادلة الشهادة موضوع الحكم السابق بناءً على عدة أسباب، أهمها: عدم استيفاء الشهادة للشروط والضوابط الدراسية الموجبة للمعادلة، حيث إنه من خلال بحث أوراق القضية تبيّن أن الجامعة التي نالت الطاعنة الشهادة منها هي جامعة خاصة غير معترف فيها في دولة المقر أساساً، وصدر قرار من دولة المقر بأن الشهادات الصادرة من هذه

[95] محكمة التمييز القطرية، تمييز مدني، طعن إداري رقم 822 لسنة 2022، جلسة 2023/2/20. (غير منشور)

الجامعة غير معترف بها؛ أي إن إدارة معادلة الشهادات لم تعادل الشهادة موضع النزاع بناءً على سبب وضعه المشرع وقيّد به الإدارة[96]؛ لأنها لا تستطيع أن تتجاهل شرط المشرع في حصول الجامعة المانحة للشهادة على ترخيص واعتماد دولة المقر، وتفحص الشهادة أكاديمياً من خلال عرضها على اللجنة، كما صرّح الحكم السابق، وأنها بهذا الفعل قد خالفت المشروعية.

وتعقيباً على النتيجة التي توصّل إليها الحكم فإنها مخالفةً ما اتجه إليه المشرع، لان الإدارة لم تتجاوز المشروعية في ركن السبب؛ حيث تعتبر في هذه الحالة سُلطتها مقيّدة؛ حيث إنه "إذا حدد المشرع أسباباً معيّنة لإصدار القرار، فإن الإدارة تكون مقيّدة بضرورة مراعاة هذه الأسباب واتخاذ القرار مستند إليها"[97]. وفي تقديرنا أنه من خلال مطالعة حيثيات الحكم والنتيجة النهائية في إلغاء القرار الإداري بناءً على أن الإدارة قد خالفت المشروعية في ركن السبب، وأنه كان إلزاماً عليها أن تعرض الشهادة على اللجنة لتقييمها علمياً، فإن هذا المنهج الذي اتبعته المحكمة هو محل نظر من جانبنا يرجع ذلك إلى بسبب، أنه قلب الوضع الأصلي رأساً على عقب؛ حيث أسس أن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية تجاه ركن السبب، وثانياً جعل من عرض الشهادة على اللجنة أمراً إلزامياً، وأن الإدارة مقيّدة تجاه هذا الأمر، في حين أنه، كما عرضنا سابقاً في الفصل الأول، أن العرض على اللجنة يدخل تحت ركن الشكل والإجراءات، وأنها من الأشكال غير الجوهرية؛ حيث تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية؛ أي إن لها الحرية في اتخاذ هذه الخطوة أو الامتناع عنها، إذ لم يوجب القانون مراعاتها ولم يرتّب البطلان على مخالفتها، ويكون في مقدورها اتخاذ الشكل لإصدار قرارها الذي تراه مناسباً[98].

---

[96] انظر المادة رقم (13) البند رقم (1) في: "قرار مجلس الوزراء رقم (3) لسنة 2017 بإصدار نظام معادلة الشهادات الدراسية الجامعية"، مرجع سابق: "1- أن تكون – الجامعة – حاصلة على ترخيص من وزارة التعليم والتعليم العالي ومعتمدة من هيئة الاعتماد الأكاديمي أو ما يقوم مقامها في بلد المقر ...".

[97] عبد الغني بسيوني عبد الله، **القضاء الإداري اللبناني مجلس شورى الدولة والمحاكم الإدارية الإقليمية: دراسة مقارنة**، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2001، ص 45.

[98] المرجع السابق، ص 44.

وثالث ملاحظة على الحكم هو أنه على الرغم من أن القضاء القطري في محكمة التمييز لم يُجز مراقبة السلطة التقديرية للإدارة في العديد من الأحكام[99]، فإنه في هذا الحكم والكثير من الأحكام الخاصة بمعادلة الشهادة[100] خالف هذا المبدأ؛ حيث لم تقف عند حد المشروعية، ففي الحكم السابق فيما عبرت عنه المحكمة "فإن السبب يخضع لرقابة القضاء الإداري للتحقق من مدى مطابقته للقانون" كان الأجدر به أن يقف عند هذا الحد، لكن الحكم تجاوز وأضاف "وأثر ذلك – السبب – في النتيجة التي انتهى إليها القرار".

وأخيراً فإنه من الجدير بالملاحظة في هذا الحكم على الرغم من أنه راقب ملاءمة القرار، فإنه لم يستخدم مصطلح الخطأ الظاهر مع وضوح ذلك في سرد الحكم لأسباب إلغاء القرار.

ولم تقف أحكام معادلة الشهادة عند هذا الحد من الرقابة المتوسعة، بل امتدت إلى ما هو أكثر من ذلك، فأصبحت بعض الأحكام تقوم بتوجيه أوامر إلى الإدارة وأحكام أخرى تقوم بدور الإدارة. وهذا ما سنتعرض له في المبحث الثاني من هذا الفصل.

## المبحث الثاني: صور إحلال السلطة القضائية محل إدارة معادلة الشهادات

كما هو معروف، ليس في القانون الإداري مسألة تفوق أهميتها أكثر من كيفية إرغام الإدارة على التطابق مع أحكام القانون الإداري. لكن كما هو مشهور، لم يكن في النظام اللاتيني سلطة الحلول

---

[99] "بمعنى أن السلطة التقديرية لجهة الإدارة لا تخضع عناصر التقدير فيها لرقابة القضاء، وإلا انقلبت رقابة القضاء إلى مشاركة للجهة الإدارية في سلطتها التقديرية. وإذا كان للإدارة سلطة اتخاذ القرارات بما يلائم إصدارها، إلا أنها وهي بسبيل ذلك يتوجب عليها أن تلتزم القانون وأن يكون ما تتخذه من قرارات قائماً على أسباب تبرره وغير مشوبة بإساءة استعمال السلطة أو الغلو الذي يستوجب إلغاء القرار الإداري". انظر في ذلك: حكم محكمة التمييز رقم 65 لسنة 2015، سبق الاستشهاد به.

[100] "إن الإدارة أقامت قضاءها بالرفض على أن الماجستير التي حصل عليها المدعي غير مسبوقة بالدرجة الجامعية الأولى (البكالوريوس) من جهة، وبعدم حصول المدعي على الموافقة المسبقة للدارسة من جهة أخرى مستدلة على المواد 15، 16 من لائحة معادلة الشهادات [...] فإن ذلك مشروط بعرض طلب المعادلة على اللجنة، ولما كانت مستندات الدعوى خالية من قرار اللجنة الفنية واستعملت الإدارة سلطتها في تقدير مدى الكفاءة العلمية للشهادة دون رأي لجنة معادلة الشهادات [...] مما تقضي معه المحكمة برفض الاستئناف وتأييد الحكم المستأنف – إلغاء قرار معادلة الشهادات –". راجع في ذلك: محكمة الاستئناف القطرية، الدائرة الإدارية، الاستئناف رقم 201 لسنة 2020، جلسة 2021/4/28. (غير منشور)

محل الإدارة ولا توجيه أوامر إليها؛ إذ كان يقتصر دور القضاء على الفصل في المنازعات الإدارية، ويرجع ذلك إلى ضرورة مبدأ الفصل بين السلطات القضائية والتنفيذية الذي يعني عدم تدخّل إحدى السلطتين في اختصاصات السلطة الأخرى، ويكون لكل سلطة اختصاصات منفصلة[101].

أصبح القضاء في فرنسا يسمح للقاضي الإداري بأن يتدخّل في أعمال الإدارة، وأن يوجّه أوامر إلى الإدارة ضمن نطاق معيّن يحدده القانون[102]. إلا أن القضاء الإداري في دولة قطر لا يقوم بالأمر ذاته، ويرجع ذلك إلى أن الدوائر الإدارية في دولة قطر حديثة النشأة؛ حيث ابتدأ العمل بها مع صدور القانون رقم 7 لسنة 2007 بشأن الفصل في المنازعات الإدارية[103]. وإضافةً إلى ذلك، فإن القانون القطري في الأساس لم يعطِ الدوائر الإدارية الابتدائية أو الاستئنافية الفصل في المنازعات الإدارية لكل ما يُعد إدارياً، ومنحَها سلطة الفصل في بعض المنازعات الإدارية على سبيل الحصر[104]. وكما بيّنا في المبحث السابق، فإن محكمة التمييز لديها مبدأ عدم جواز رقابة السلطة التقديرية؛ فمن باب أولى عدم السماح للقضاء الإداري بأن يتدخل في أعمال السلطة التنفيذية عن طريق إصدار الأوامر.

---

[101] آمال يعيش تمام، "سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، تخصص قانون عام، جامعة بسكرة، الجزائر، 2021/ 2022، ص 17.

[102] سامية محمد يوسف شحاتة، **سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر لجهة الإدارة**، ط 1، مركز الدارسات العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2020، ص 9.

[103] "قانون رقم (7) لسنة 2007 بشأن الفصل في المنازعات الإدارية"، **الجريدة الرسمية**، العدد 4، 2007/5/13، متوفر إلكترونياً على الرابط التالي: http://bit.ly/3FAL0TZ (آخر زيارة للموقع: 2023/2/3).

[104] عبد الحفيظ الشيمي ومهند مختار نوح، مرجع سابق، ص 70.

وهذا ما أكّدته أحكام محكمة التمييز القطرية في مناسبات عدة بأنه ليس للقضاء أن يحل محل الإدارة في الأمور والمسائل المتروكة لها من قبل المشرع[105]. إلا أنه في أحكام معادلة الشهادات ظهرت **فيها** صور إحلال السلطة القضائية محل إدارة معادلة الشهادات.

وسنعرض في هذا المبحث معادلة القضاء القطري للشهادات الجامعية (المطلب الأول)، ثم ننتقل إلى توجيه الأوامر لإدارة معادلة الشهادات (المطلب الثاني).

## المطلب الأول: معادلة القضاء القطري للشهادات الجامعية

على الرغم من وجود العديد من الأحكام الصادرة من محكمة التمييز على مدار السنوات السابقة تؤكد الفرضية التي تتبناها المحاكم القطرية أنها صحيحة؛ وهي أن معادلة الشهادات الجامعية هو اختصاص أصيل للجنة معادلة الشهادات[106] وأنها من الأعمال ذات الطبيعة الفنية، فإنه عند البحث في أحكام معادلة الشهادات الصادرة من الدائرة الابتدائية تحديداً، نقف عند العديد من الأحكام التي تعدّت على اختصاص الإدارة وحلّت محلها؛ حيث قامت بمعادلة الشهادة الجامعية موضوع الدعوى في منطوقها القضائي.

---

[105] انظر حكم: محكمة التمييز القطرية، تمييز إداري، طعن إداري رقم 153 لسنة 2021، جلسة 2021/5/26، متوفر إلكترونياً على الرابط التالي: https://bit.ly/3Jwk5d4 (آخر زيارة للموقع: 2023/2/3): "هو من الملاءمات المتروكة لتقدير جهة الإدارة، لا يجيز للقضاء أن يحل محلها فيه ...".

[106] انظر إلى الأحكام: محكمة التمييز القطرية، تمييز إداري، طعن إداري رقم 361 لسنة 2017، جلسة 2017/12/19، متوفر إلكترونياً على الرابط التالي: https://bit.ly/3Jwk5d4 (آخر زيارة للموقع: 2023/2/3)؛ محكمة التمييز القطرية، تمييز إداري، طعن إداري رقم 179 لسنة 2018، جلسة 2018/5/15، متوفر إلكترونياً على الرابط التالي: https://bit.ly/3Jwk5d4 (آخر زيارة للموقع: 2023/2/3)؛ محكمة التمييز القطرية، تمييز إداري، طعن إداري رقم 136 لسنة 2019، جلسة 2019/4/16، سبق الاستشهاد به.

ومثال ذلك ما ورد في حكم المحكمة الابتدائية: "بإلغاء القرار الإداري الصادر برفض الشهادة الجامعية للمدعي مع ما يترتب على ذلك من آثار أخصها معادلة شهادة البكالوريوس في إدارة الأعمال الصادرة من جامعة ..."[107].

وأيضاً "وفي الموضوع بإلغاء قرار الجهة الإدارية المطعون عليه وما يترتب على ذلك من آثار وأخصها معادلة شهادة الماجستير – تخصص إدارة أعمال – من جامعة [...] بالمملكة المتحدة..."[108]. و"في الموضوع بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه الصادر بتاريخ [...] فيما يتضمنه من رفض معادلة الشهادة/ الدكتوراه التي حصل عليها المدعي من جامعة [...] مع ما يترتب على ذلك من آثار قانونية"[109].

وعند تفحّص حيثيات هذه الأحكام وغيرها من الأحكام التي قامت بمعادلة الشهادة موضوع النزاع، يتبيّن أنها قامت خلال تداول الدعوى بندب خبير[110] أكاديمي واحد فقط لبحث الشهادة وإعطاء النتيجة النهائية بخصوصها.

وترى الباحثة أن القضاة في الدرجة الابتدائية يعتقدون أنه عندما يتم تعيين الخبير الأكاديمي، فإنهم يستطيعون أن يحكموا بسلطتهم القضائية في هذا الموضوع الفني، وأن يحلوا تقديرهم محل تقدير الإدارة، بعدما استعانوا بخبير فني خاص عوضاً عن اللجنة المحددة في القانون بتسعة أعضاء.

---

[107] المحكمة الابتدائية القطرية، الدائرة الإدارية، القضية رقم 154 لسنة 2020، جلسة 2022/4/21. (غير منشور)

[108] المحكمة الابتدائية القطرية، الدائرة الإدارية، القضية رقم 294 لسنة 2019، جلسة 2020/8/25. (غير منشور)

[109] المحكمة الابتدائية القطرية، الدائرة الإدارية، القضية رقم 124 لسنة 2020، جلسة 2021/6/24. (غير منشور)

[110] "الخبراء هم أفراد ذوو معارف فنية تستعين بهم المحاكم في الوصول إلى الحقيقة التي تمكنها من الفصل في نزاع عندما تعرض مسألة فنية لا يستطيع القضاة استيعابها بأنفسهم"، مها منصور آل ثاني، "الخبرة في المواد المدنية والتجارية وفقاً للقانون القطري"، **المجلة القانونية والقضائية** (وزارة العدل القطرية – مركز الدراسات القانونية والقضائية)، السنة 5، العدد 2 (2011)، ص 309.

لكن الغريب والمثير للدهشة أن أغلبية هذه الأحكام لا تستند في حيثيات الحكم إلى رأي الخبير الذي في أغلب الأحيان تكون النتيجة النهائية في تقريره مطابقة لرأي الإدارة، وهي أن الشهادة غير مستوفية للشروط والضوابط المطلوبة من المشرع لمعادلتها، بل يقوم القضاة بمناقشة أسباب الرفض، كما جاء في حيثيات هذا الحكم على سبيل المثال: "إن الأسباب التي ارتكنت إليها جهة الإدارة لا توافق صحيح الواقع والقانون، إذ لا يجوز لجهة الإدارة التطرق إلى نظام الدارسة بنظام معيّن طالما أن الجامعة المانحة (دولة المقر) اعتمدت ذلك النظام، وأن الطالب راعى كافة المتطلبات المطلوبة منه، إذ إن الالتحاق بالدراسة في أية دولة أخرى إنما يخضع لتشريعات تلك الدولة دون سواها"[111].

وغيره الكثير من الأحكام التي كانت تناقش أسباب الإدارة[112] التي لم تضعها الإدارة من خلال سلطتها التقديرية، وإنما وضعت أسباب المشرع بناءً على لوائح معادلات الشهادات الجامعية بحسب سلطتها المقيدة.

وبناءً على ما سبق، يظهر للباحثة أن المحكمة لم تحل محل الإدارة، بل حلت محل المشرع دون أن تنتبه، ومفاد ذلك أن السلطة القضائية تتدخل في السلطة التشريعية، ما يثبت ذلك أنها عندما تطرقت، على سبيل المثال في الحكم السابق، إلى أن النظام الدراسي تحدده دولة المقر ونظامها، فإن هذا القول يخالف نص المادة (15) من قرار مجلس الوزراء رقم (3) لسنة 2017 الخاص بإصدار نظام معادلة الشهادات الدراسية[113]، والمادة (11) من قرار وزير التعليم والتعليم العالي بإصدار نظام

---

[111] المحكمة الابتدائية القطرية، الدائرة الإدارية، القضية رقم 194 لسنة 2020، جلسة 2021/1/28. (غير منشور)

[112] "أن الجهة المدعى عليها لم تضع الجامعة المانحة من ضمن الجامعات غير المعترف بها بالدولة وتعمم ذلك على الطلاب الراغبين باستكمال الدراسات العليا [...] كما وأن تحديد المدد اللازمة للحصول على الشهادات هو أمر يدخل في ضمن سلطات الجامعة المانحة للشهادة برقابة دولة المقر لاعتماد شهادات خريجيها". انظر: المحكمة الابتدائية القطرية، الدائرة الإدارية، القضية رقم 267 لسنة 2020، جلسة 2021/1/21. (غير منشور)

[113] "يجوز أن تسمح متطلبات الحصول على الشهادة عبر النظام الكلي في الحضور بالمؤسسات التعليمية إتمام جزء من الدارسة عن طريق التعليم عن بُعد، بمراعاة ألا يزيد عدد الساعات المكتسبة اللازمة للحصول على الشهادة أو المواد التي تتم دراستها عبر التعليم عن بُعد على (25%) من إجمالي متطلبات الحصول على الشهادة ...".

شروط وضوابط معادلة الشهادات الدراسية (2) لسنة 2014[114]. ولا بد من أن ننوه أيضاً بأن هناك أنظمة تعليمية في ظل وجود القرارات المذكورة كانت ممنوعةً، مثل نظام الانتساب والتعليم المفتوح؛ حيث كانت هناك لوائح أخرى سارية آنذاك تمنع معادلة شهادات صادرة من تلك الأنظمة التي منعها المشرع[115]، إذ لم يرَ المشرع نفعاً من تلك الأنظمة التعليمية فمنع الدارسة بها، سواء داخل إقليم الدولة أو خارجها، وليس الإدارة هي التي تختار النظم التعليمية. وعلى الرغم من وجود هذه النصوص المقيدة، فإن القضاة في الدائرة الابتدائية كانوا لا يكترثون بها، وكانوا يبسطون رقابتهم على الأسباب المقيّدة من قبل المشرع على أنها سلطة تقديرية، وأن الإدارة لم تمتثل للقانون الذي يُلزمها بعرض الشهادة على اللجنة، في حين أن القانون لم يُلزمها بذلك، وأن القرار الصادر مخالف للشرعية في ركن السبب.

ويقود ذلك إلى نتيجة مهمة سبق أن نوهنا بها في الفصل الأول مقتضاها أن المحكمة تخلط بين ركنَي السبب والإجراءات والأشكال، على الرغم من اختلافهما؛ فالأول من أركان المشروعية الداخلية، والثاني من أركان المشروعية الخارجية، ولكل ركن منهما تستوجب رقابة خاصة به، حيث تكون أحكام المحكمة الصادرة بهذه النتيجة في أركان القرار الإداري هي من النتائج المغايرة لما استقر عليه في القانون الإداري.

---

[114] "تكون الشروط والضوابط الاكاديمية العامة المتطلبة لإجراء المعادلة على النحو التالي: 1- الحصول على الشهادة الثانوية العامة القطرية أو ما يعادلها التي تخول حاملها الالتحاق بالمؤسسات التعليمية، 2- الحصول على الشهادات المعتمدة من المستويات الأدنى السابقة على الشهادة موضوع المعادلة على التوالي، وعدم وجود تداخل زمني بينها إلا في الحالات الخاصة الواردة في المادة (12) من هذا النظام، 3- أن يكون البرنامج التعليمي المؤدي إلى الشهادة موضوع المعادلة معترفاً به ومعتمداً من الجهات المعنية في بلد المقر وغير مخصص لفئة أو مجموعة بعينها من الدارسين".

[115] قرار رقم (424) بتاريخ 1408/9/21هـ الموافق 1998/5/7م نص على: عدم الاعتراف بأي مؤهلات صادرة عن أي من الجامعات الموصوفة بما يلي على مستوى الدرجة الجامعية الأولى: الجامعة المفتوحة، جامعة بدون جدران، جامعة بدون حرم جامعي، التعليم عن بعد.

وإضافةً إلى تلك النتيجة، وهي الخلط بين ركنَي السبب والإجراءات والأشكال، فإن الدوائر الإدارية لم تقف عند هذا الحد، بل حلت محل الإدارة وعادلت الشهادة موضوع النزاع، على الرغم من أن القانون القطري لا يسمح للقضاء بأن يحل محل الإدارة، أو حتى يبسط رقابته على السلطة التقديرية للجهة، ويبحث في ملاءمة القرار الإداري.

وفي هذا الشأن، ترى الباحثة أن الدائرة الإدارية الابتدائية في دولة قطر وصلت الى مرحلة لم يصل إليها القضاء في دول أخرى؛ فمثلاً يستطيع القضاء الإداري في فرنسا أن يحل محل الإدارة في إطار ولاية القضاء الكامل الموضوعي، لكن لم يصل إلى مرحلة أن يُصدر قراراً إدارياً فردياً ذا طبيعة فنية محل الإدارة، كما فعلت الدائرة الإدارية في المحكمة الابتدائية في دولة قطر.

ومن الأهمية بمكان أن نشير إلى أن معادلة السلطة القضائية للشهادة توجد بكثرة في الأحكام الابتدائية تحديداً؛ حيث إن الدائرة الإدارية الاستئنافية عندما تقوم إدارة قضايا الدولة بالطعن على هذه الأحكام تقوم بإلغاء هذا الجزء من الحكم.

وبناءً على ما جاء في حيثيات أحد أحكام الاستئناف التي تم طعن على الحكم الابتدائي لمعادلة الشهادة "أن معادلة الشهادات الدراسية هي من المسائل الفنية التي تستقل بها جهة الإدارة بأجهزتها المتخصصة [...] وكانت هذه المسائل الفنية إنما تستقل اللجنة بتقديرها، وتترخص في تقييمها، ولا يمكن للقضاء أن يحل محلها، إلا أن ذلك منوط بعدم انحراف الجهة الإدارية المختصة في استعمال سلطتها التقديرية"[116].

يتضح للباحثة أن الدائرة الإدارية في الاستئناف قد تحل محل الإدارة في حالة معيّنة، وهي عندما يكون هناك انحراف من الإدارة في استخدام سلطتها التقديرية، حيث يُفهم ذلك من خلال الجملة

[116] محكمة التمييز القطرية، تمييز مدني، طعن إداري رقم 20 لسنة 2016، جلسة 2016/5/3، متوفر إلكترونياً على الرابط التالي: http://bit.ly/3G2Ll27 (آخر زيارة للموقع: 2023/2/3).

المستخدمة في حيثيات هذا الحكم وهي "إلا أن ذلك منوط بعدم انحراف الجهة الإدارية المختصة في استعمال سلطتها التقديرية"؛ أي إن من الممكن أن يحل القضاء محل الإدارة إذا انحرفت في استخدام سلطتها الممنوحة من المشرع.

ويُعد عيب انحراف السلطة من العيوب التي تأسست في القانون الفرنسي، وأُخذ به في كل الدول العربية، وهو عيب يتصل بالنيّة والقصد وليس بالنتائج، كما أنه يصنف بأنه عيب خاص من عيوب القرار الإداري، يُشترط لقيامه أن يثبت اتجاه نية الإدارة إلى إتيانه، وفي حال توافر تلك النية يكون قرار الإدارة مشوباً بعيب مخالفة القانون، ولا يظهر هذا العيب في القرار إلا في حالة السلطة التقديرية وحدها، كما أنه عيب يتعلق بعنصر الغاية في القرار الإداري؛ فإذا انحرفت الإدارة عن الغاية المحددة قانوناً أو المصلحة العامة، يعتبر هنا العيب انحرافًا من السلطة[117].

والجدير بالذكر، من وجهة نظر الباحثة أن ركن الغاية المحدَّد من المشرع يفي مكان هذا العيب الخاص. وبتطبيق هذا العيب على الحكم السابق، فإنه كان يبحث في ركن السبب، وإن البحث في ركن السبب مختلف تماماً عن البحث في ركن الغاية؛ لأن الإدارة عندما تقوم بعدم معادلة الشهادة بناءً على عدم استيفاء الشروط والضوابط التي حددها المشرع تندرج تحت ركن السبب تحديداً، وليس ركن الغاية المحددة وهي مصلحة النظام العام.

ولعل من المفيد أن نذكر أن دور الدوائر الإدارية في دولة قطر هو رقابة مشروعية تقف عند حد إلغاء القرار، وليس للقضاء أن يأخذ دور إدارة معادلة الشهادات، ويقوم بإلغاء قرار الإدارة الصحيح، ومن ثم يضع نفسه محل الإدارة في وزارة التربية والتعليم والتعليم العالي، أو حتى اللجنة التي أنشأها مجلس الوزراء، ويقوم بمعادلة الشهادة الجامعية المعروضة أمامه.

---

[117] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة**، مطابع دار الحسين، القاهرة، 2003، ص 297 وما بعدها.

وفي الختام، نبين أنه ليست الدائرة الإدارية الابتدائية هي فقط التي تحل محل الإدارة عندما تعادل الشهادة، فهناك صورة أخرى من الإحلال للإدارة، وهو ما سيكون محور المطلب الثاني من هذا المبحث.

## المطلب الثاني: توجيه الأوامر لإدارة معادلة الشهادات

نتطرق بدايةً إلى تعريف الأمر القضائي: "هو طلب موجه إلى الإدارة لتقوم بعمل محدد أو تمتنع عن القيام عن مثل هذا العمل"[118]، وهو يعتبر من صور الإحلال محل الإدارة التي سمح فيه القانون الفرنسي للقضاء الإداري في نطاق محدد من القانون، كما بيّنا في مقدمة هذا المبحث، إلا أنه لا يوجد نص مادة في القانون القطري بشأن إنشاء الدوائر الإدارية يسمح للقاضي الإداري بأن يأمر الإدارة باتخاذ عمل معيّن، أو الامتناع عن عمل بذاته. وكما تقدّم، فإن هناك مبدأً صادراً من محكمة التمييز وتم تكراره بأنه لا يُسمح بأن يحل القضاء محل الإدارة[119].

ليست سلطة الأمر القضائي سلطةً مطلقةً في القضاء الفرنسي؛ فهناك حالات معيية تستوجب أمراً من القاضي للإدارة، إما أثناء نظر الدعوى أو بعد صدور الحكم في الدعوى، وهي عدة فرضيات، فعلى سبيل المثال عندما تتعلق الدعوى بضرورة اتخاذ إجراء معيّن من جانب السلطة في مجال أدلة الإثبات أو مجال وقف التنفيذ، فإن القاضي يُصدر أمراً للجهة ويحدث ذلك أثناء نظر الدعوى. وهناك حالة أخرى يُصدر القاضي أمراً قضائياً ليس أثناء الدعوى إنما بعد إنهائها، ويكون تنفيذ هذا

---

[118] مهند نوح، القاضي الإداري والأمر القضائي، **مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية**، مج 20، العدد 2 (2004)، ص 183.

[119] انظر حكم محكمة التمييز القطرية رقم 9 لسنة 2015، سبق الاستشهاد به: "رقابة القضاء على القرارات الإدارية هي رقابة قانونية يمارسها القضاء للتعرف على مدى مشروعية تلك القرارات من حيث مطابقتها للقانون من عدمه، وغني عن القول إن نشاط القضاء في نطاق رقابته القانونية على القرارات الإدارية ينبغي أن يقف عند حد المشروعية، فلا يجاوزها إلى وزن المناسبات والاعتبارات التي دعت الإدارة إلى إصدار قرارها، والتي تدخل في نطاق سلطة جهة الإدارة في الملاءمة؛ بمعنى أن السلطة التقديرية للإدارة لا تخضع عناصر التقدير فيها لرقابة القضاء، وإلا انقلبت رقابة القضاء إلى مشاركة للإدارة في سلطتها التقديرية".

الأمر محدداً بفترة زمنية معينة، وذلك من خلال "توجيه الأمر إلى الإدارة في سبيل اتخاذ قرار جديد، ولكن بعد تحقيق جديد: إذ يتضمن الحكم القضائي في هذه الحالة أمراً موجهاً إلى الإدارة بضرورة اتخاذ قرار آخر غير الذي تمّت مخاصمته، وذلك بعد إجراء تحقيق جديد؛ بمعنى أن القاضي الإداري لا يأمر الإدارة في هذه الحالة بالقيام بعمل أو الامتناع عن القيام بعمل ضمن مدة معنية، إنما يعيد إليها الملف لتقوم بفصحه مجدداً"[120].

ويتضح من خلال حكم صادر من محكمة التمييز القطرية[121] أن أمر توجيه الإدارة إلى اتخاذ إجراءات معيّنة محددة، أيّاً كانت طبيعتها، أو بردّ الموضوع إلى الإدارة وإلزامها باتخاذ بعض الإجراءات، هو تعدٍّ من السلطات الواسعة في الرقابة والتي تتجاوز الرقابة القانونية القضائية على القرار الإداري، والتي ينبغي أن تقتصر على الوقوف على مدى مشروعية تلك القرارات من حيث مطابقتها للقانون من عدمه، بما يستوجب أن تقف عند حد المشروعية؛ فلا تجاوزها إلى وزن المناسبات والاعتبارات التي دعت الإدارة إلى إصدار قرارها.

---

[120] مهند نوح، "القاضي الإداري والأمر القضائي"، مرجع سابق، ص 217.

[121] ولئن كان الأصل أن الرقابة القضائية على القرارات الإدارية هي رقابة قانونية تقتصر على الوقوف على مدى مشروعية تلك القرارات من حيث مطابقتها للقانون من عدمه، بما ينبغي أن تقف عند حد المشروعية فلا تجاوزها إلى وزن المناسبات والاعتبارات التي دعت الإدارة إلى إصدار قرارها، أو إلى سلطة جهة الإدارة في تفريد الجزاء ومدى ملاءمته، إلا أنه لما كانت طبيعة القرارات الإدارية التي تصدرها الهيئة في شأن الأسواق المالية تغاير تلك القرارات التي تستلزمها مباشرة جهة الإدارة لسلطتها في مرافقها الأخرى، فقد منح قرار مجلس الوزراء رقم (31) لسنة 2013 لجنة التظلّمات سلطة واسعة في رقابتها على قرارات الهيئة، تتناسب مع طبيعة هذه القرارات وخصوصيتها، فلا تضيق بتخوم الرقابة القانونية وحدها، بل تمتد سلطتها إلى ما يتجاوزها، سواء بتوجيه الهيئة إلى اتخاذ إجراءات معينة تحددها لها اللجنة أياً كانت طبيعتها، أو برد موضوع التظلّم إلى الهيئة وإلزامها باتخاذ بعض الإجراءات، ما دامت كل هذه الإجراءات تتعلق باختصاص الهيئة، مما يدلّ على أن رقابة لجنة التظلّمات بالهيئة تستطيل إلى تقصّي أبعاد القرارات المتظلّم منها، وتحيط بجوانبها، وتتعمق دخائلها، وتبلغ ببحثها مناسبتها وملاءمتها، وتنتهي من كل ذلك إلى إملاء إجراءات أو تصرفات تُلزم الهيئة باتخاذها، بما في ذلك الإجراءات التي قد تُعد بحسب الأصل من صور أنشطة جهة الإدارة، وهو ما يكشف بجلاء عن أن المشرع خصّ لجنة التظلّمات بما يتجاوز رقابة المشروعية، ومنحها السلطة بتوجيه جهة الإدارة لاتخاذ إجراء معين، مما يدخل في نشاطها الإداري.." انظر حكم: محكمة التمييز القطرية، تمييز إداري، طعنان إداريان رقما 550، 569 لسنة 2019، جلسة 2020/1/21، متوفر إلكترونياً على الرابط التالي: http://bit.ly/3yUHUGw (آخر زيارة للموقع: 2023/2/3).

هذا هو منهج القضاء في محكمة التمييز القطرية والدوائر الإدارية في المحكمة الابتدائية والاستئناف، بالنسبة إلى القرارات الإدارية المختلفة. أما عن القرار الإداري بعدم معادلة شهادة جامعية، فقد انتهج نهجاً مختلفاً عمّا هو سائد في نظريات القضاء الإداري، حين تبنى، في الحالة الأخيرة، إصدار الأمر القضائي، وهو بردّ الموضوع إلى الإدارة وإلزامها بعرض الشهادة محل النزاع على اللجنة الفنية لتُصدر فيها قراراً جديداً!

وهذه بعض الأمثلة على إصدار أمر من القاضي إلى الإدارة باتخاذ إجراء في منطوق الحكم:

- "بإلغاء القرار المطعون فيه فيما قضى به من رفض معادلة شهادة المدعي (البكالوريوس) الصادر عن جامعة [...] مع ما يترتب على ذلك من آثار أخصها عرض شهادة المدعي على اللجنة الفنية المختصة لدى المدعى عليها مثلما هو موضح بالأسباب..."[122].
- "وبإلغائه موضوعاً، مع ما يترتب على ذلك من آثار أخصها عرض طلب المدعي بخصوص معادلة شهادته على لجنة معادلة الشهادات مثلما هو موضوح بالأسباب..."[123].
- "وفي الموضوع: بإلغاء القرار المطعون فيه مع ما يترتب على ذلك من آثار، أخصها عرض طلب المدعي بشأن معادلة درجة البكالوريوس في تخصص [...] الصادر من كلية القانون بجامعة [...] للعام 2020-2021م على اللجنة الفنية المختصة مثلما هو موضح بالأسباب..."[124].

[122] المحكمة الابتدائية الكلية، الدائرة الإدارية، القضية رقم 109 لسنة 2019، جلسة 2020/2/20. (غير منشور)
[123] المحكمة الابتدائية الكلية، الدائرة الإدارية، القضية رقم 307 لسنة 2018، جلسة 2020/5/14. (غير منشور)
[124] المحكمة الابتدائية الكلية، الدائرة الإدارية، القضية رقم 201 لسنة2021، جلسة 2021/11/18. (غير منشور)

- " بقبول الدعوى شكلاً، وفي الموضوع بإلغاء درجة بكالوريوس الآداب – في الأعمال الدولية الصادرة من جامعة [...] على اللجنة الفنية المختصة مثلما هو موضح بالأسباب..."[125].

وهنا يثور التساؤل عن سبب تطبيق صور الإحلال من السلطة القضائية في دعاوى معادلة الشهادات، على الرغم من مخالفتها المبادئ المستقَر عليها في القضاء الإداري؟ حيث إن العديد من الأحكام كانت تصدر مثل هذه الأوامر في منطوقها وتأمر فيها إدارة معادلة الشهادات الجامعية بإجراءٍ معيّن، وهو بعرض الشهادة على لجنة معادلة الشهادات، وليس إصدار القرار من الإدارة وحدها، ويكون تسبيبها في الحكم ما يلي: "بات من الضروري حماية الثروات العلمية والعمل على حفظها ورعايتها وتجنب إهدار المتحصلات الأكاديمية دون تمحصيها والتدقيق فيها من ناحية أكاديمية وفنية بحتة، وذلك عن طريق تفعيل دور اللجنة وإعطائها مهماتها الموكلة إليها بالقانون، وعليها – أي اللجنة – إعداد دراسات علمية مستفيضة من ناحية الطلبات التي تُرفع بغرض تقييم الشهادات الأكاديمية وتقرير مدى تكافئها مع إحدى الدرجات العلمية الموجودة في الدولة..."[126].

ومن هذا المنطلق، أصبح القضاة في الدوائر الإدارية يرون أن إصدار أمرٍ للإدارة باتخاذ إجراء من قبل الإدارة بعد إلغاء قرار الإدارة هو أمرٌ يستطيع القاضي الإداري فعله.

وما يثير الغرابة أنه ليست الدوائر الابتدائية وحدها التي تقوم بذلك، إذ توجد أيضاً أحكام صادرة من الدائرة الإدارية في الاستئناف[127] ومحكمة التمييز القطرية تقوم بتأييد هذه الأحكام، أو تقوم هي بتوجيه الإدارة بعرض الشهادة على اللجنة، وهي ليست بالأحكام القديمة، بل من الأحكام الحديثة.

---

[125] المحكمة الابتدائية الكلية، الدارة الإدارية، القضية رقم 219 لسنة 2021، جلسة 2021/11/30. (غير منشور)

[126] المحكمة الابتدائية الكلية، الدائرة الإدارية، القضية رقم 201 لسنة2021، سبق الاستشهاد به.

[127] "حكمت المحكمة الابتدائية بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه لرفضه معادلة شهادة البكالوريوس التي حصلت عليها المدعية سنة 2018/2017 في تخصص علم الاجتماع والخدمة الاجتماعية من جامعة [...] مع ما يترتب على ذلك من آثار قانونية أخصها عرض طلب المدعية على لجنة معادلة الشهادات [...] وحيث إن هذا الحكم المستأنف في محله للأسباب الصحيحة التي أقيم عليها وكان الرد السائغ والكافي لحمله ويتفق وصحيح الواقع والقانون مما تأخذه المحكمة وتحيل إليه وإلى أسبابه

وما يلي مثال على حالة أمرت فيها الإدارة بأمر قضائي، على الرغم من أن الحكم نفسه في حيثياته أفاد "وإذا كان القضاء لا يستطيع أن يحل نفسه محل اللجنة الفنية لمعادلة الشهادات [...] وتقف رقابة القضاء الإداري على أعمال تلك اللجنة عند حد بحث مدى انحراف القرار ...". إلا أنه في نهاية الحكم أصدر أمراً للإدارة، وقام أولاً "بإلغاء قرار إدارة معادلة الشهادة المطعون فيه، مع ما يترتب على ذلك من آثار أخصها استكمال إجراءات النظر في طلب المعادلة بالعرض على اللجنة الفنية لتقييم الشهادة..."[128].

ونتيجةً لذلك، وجدت الباحثة أن هناك أشكالاً في عمل الدوائر الإدارية الموضوعية ومحكمة التمييز القطرية تتعلق بعدم التمييز بين الرقابة القضائية وبين الإحلال محل الإدارة في قضايا معادلة الشهادات. ومن خلال بحثنا في الأحكام القضائية الخاصة بمعادلة الشهادات الجامعية، وجدنا حكماً صادراً من محكمة الاستئناف في الدائرة الإدارية يرفض فكرة إصدار أمر إلى الإدارة تأسيساً على أن ما رتّبه الحكم المطعون فيه "من إلزام جهة الإدارة بعرض شهادة المستأنف ضده على اللجنة الفنية المختصة بمعادلة الشهادة المذكورة يبقى غير ذي أساس، اعتباراً إلى أن القاضي الإداري يكتفي بمراقبة الشرعية ويُلغي القرار متى ثبت له عدم شرعيته لتتولى الإدارة سد الفراغ الناتج عن إلغاء قرارها تحت مراقبة القضاء لشرعية ذلك، اعتباراً إلى أن القاضي الإداري يقضي ولا يدير كما لا يُعتبر رئيساً للإدارة [...] ما دام أن إلغاء قرار رفض المعادلة يعيد الأطراف إلى الحالة التي كانت عليها قبل سلوك إجراءات طلب المعادلة، علماً أن الإدارة [...] يُرتّب عليها القانون سدّ الفراغ الذي

---

وتعتبرها أسباب مكملة ...". راجع حكم: محكمة الاستئناف القطرية، الدائرة الإدارية، الاستئناف رقم 62 لسنة 2021، جلسة 2021/6/23. (غير منشور)

[128] محكمة التمييز القطرية، تمييز إداري، طعن إداري رقم 823 لسنة 2022، جلسة 2023/2/20. (غير منشور)

أحدثه إلغاء قرارها [...] في إطار ما يلزمها به القانون من تسيير مرفقها الإداري وتقديم خدماتها للمرتفقين..."[129].

وهذا هو التأسيس الصحيح والمتفق مع حكم عمل الدوائر الإدارية في دولة قطر التي تُعتبر حديثة النشأة، حيث يكون دورها هو إلغاء القرار الإداري بناءً على شرعية القرار، دون التوغل في رقابة السلطة التقريرية وملاءمة القرار، وبحث الأسباب التي قيَّد بها المشرع سلطةَ الإدارة؛ حيث يقف القاضي عند البحث في الأسباب إذا كانت حالةً قانونية ومقيّدةً لسلطة الإدارة: أهي مطابقة للقانون أم لا؟ وتُعدّ رقابته هنا رقابة مشروعية، وليس ما اتجهت إليه الدوائر الإدارية في المحكمة الابتدائية والاستئناف، وبعض أحكام محكمة التمييز، حيث توسعوا في الرقابة، وفي أحيانٍ أخرى توجهوا إلى الإحلال محل الإدارة، سواء بمعادلة الشهادة موضوع النزاع، أو بإصدار أمر قضائي إلى الإدارة.

[129] محكمة الاستئناف القطرية، الدائرة الإدارية، الاستئناف رقم 149 لسنة 2020، جلسة 2021/2/24. (غير منشور)

# الخاتمة

استعرضت هذه الدراسة نشأة **نظام** معادلة الشهادات الجامعية الأجنبية في دولة قطر من ناحية التشريعات القانونية، واتجاهات القضاء القطري في الدوائر الإدارية فيما يتعلق برقابة قرار معادلة الشهادات الفني، وإشكالية الرقابة لدى القضاء القطري من ناحية أركان القرار الإداري في موضوع معادلة الشهادة من عدم معادلتها، ومن ناحية رقابتها للسلطة المقيدة، وتفسير الرقابة التقديرية للسلطة الإدارية. وبعد أن استعرضنا جوانب البحث المختلفة، نخلص إلى عدد من النتائج والتوصيات، وذلك على النحو التالي:

## النتائج

1. ثمة إشكال في صياغة قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (20) لسنة 2017 بإنشاء وتشكيل اللجنة الفنية لمعادلة الشهادات، وكذلك القرار رقم (3) لسنة 2017 بإصدار نظام معادلة الشهادات الدراسية الجامعية؛ حيث لم يحدد القراران متى تأخذ الإدارة رأي اللجنة بشأن معادلة الشهادة الجامعية أو عدم معادلتها، فنتج من ذلك لبس لدى قضاة الدائرة الإدارية ومحكمة التمييز بشأن دور اللجنة وإدارة معادلة الشهادات.
2. لدى الدوائر الإدارية ومحكمة التمييز لبس أيضاً بين عنصر الاختصاص والشكل في قرار معادلة الشهادات؛ إذ إنها تظن أن الإدارة عندما تُصدر قراراً من دون استشارة اللجنة، فإن القرار الإداري حينها يفقد ركن الاختصاص، ولكن في الحقيقة أن الاستشارة المسبقة هي من عنصر الشكل والإجراءات في القرار الإداري وليس الاختصاص.

3. ثمة إشكالية لدى الدائرة الإدارية؛ فهي تخلط بين ركنَي السبب والشكل والإجراءات في قرار المعادلة.

4. وبناءً على الخلط بين الركنين (السبب والشكل والإجراءات) لاحظنا أن هناك أحكاماً تجعل من سبب القرار الإداري شرطاً شكلياً غير أساسي، وجعلت من سبب الإدارة الموجود فعلاً والمشروع، والذي وضعه المشرع صراحةً ليكون سبباً في رفض معادلة الشهادة الجامعية من دونه، شرطاً شكلياً غير مهم، فنتج من ذلك قرار إداري مكوّن من أربعة أركان فقط، هي: ركن الاختصاص، وركن الشكل والإجراءات، وركن المحل، وركن الغاية دون ركن السبب بأمر قضائي.

5. ثمة مشكلة في الأحكام الصادرة عن الدوائر الإدارية في دولة قطر؛ حيث لم يجرِ التمييز بين السلطة التقديرية والسلطة المقيّدة في قرار معادلة الشهادات الجامعية، فتمارس المحكمة سلطة الرقابة على قرارات عدم معادلة الشهادة على اعتبار أنها قرارات صادرة بسلطة تقديرية، في حين أنها صادرة عن سلطة مقيدة.

6. بمطالعة الأحكام الصادرة بشأن معادلة الشهادات الجامعية يتضح أنها مخالفة للمبادئ المستقَر عليها في القضاء الإداري، حيث إن رقابة القاضي الإداري تقف عند المشروعية، ولا يجوز للقاضي الإداري أن يتوغل في بحث ملاءمة الأسباب عندما يكون سبب القرار الإداري مقيّداً من قبل المشرع.

7. نتج من توغّل القاضي الإداري في بحث الملاءمة في سبب إصدار القرار الإداري بعدم معادلة الشهادة الجامعية على اعتبار أنها سلطة تقديرية مناقشةُ بعض الأحكام القضائية لأسباب المشرع في رفض معادلة الشهادة على أنها مخالفة للقانون. وفي ذلك مخالفة صريحة لمبدأ الفصل بين السلطات.

8. يقوم القضاء الإداري القطري في قضايا معادلة الشهادة بإحلال نفسه مكان الإدارة، وذلك عن طريق معادلة الشهادة قضائياً أو بإصدار أمر قضائي بعرض الشهادة على اللجنة.
9. أحكام معادلة الشهادات من الأحكام التي تُصنّف على أنها متناقضة ومتضاربة مع بعضها البعض؛ فبعضها يقف عند حد المشروعية ويقوم بإلغاء القرار من دون تدخّل، والبعض الآخر يحل محل الإدارة؛ فإما أن يعادل الشهادة قضائياً، أو يأمر الإدارة بأمر قضائي، وهناك أحكام تقضي بالتعويض للمدّعين بناءً على أركان القرار الخارجية وهو ما لا يجيزه الفقه والقضاء الإداري.

## التوصيات

بناء على ما توصلت إليه الدراسة من خلاصات واستنتاجات تمس قانوني معادلة الشهادات قيد التطبيق، ترى الباحثة الإفادة من هذه التوصيات والاقتراحات:

1. تعديل القرارين الأخيرين رقم (3) لسنة 2017 بإصدار نظام معادلة الشهادات، ورقم (20) لسنة 2017 بإنشاء وتشكيل لجنة معادلة الشهادات، لتحديد متى تعرض الإدارة الشهادة على لجنة معادلة الشهادات، وأنها من الإجراءات الثانوية غير الملزمة للإدارة عند اتخاذ القرار النهائي.
2. إنشاء قضاء إداري مستقل، ويكون القضاة متخصصين في القانون الإداري
3. نقترح أن يضع المشرع مادة في اللائحة الخاصة بمعادلة الشهادات تبيّن وتجمع أسباب المشرع التي على أساسها تُرفض معادلة أي شهادة، كنقاط متسلسة، حيث لا يتدخل القاضي في أسباب المشرع ويصنّفها بأنها شكلية أو مخالفة للقانون.

# قائمة المراجع

- **الكتب**


البراوي، حسن حسين. **المدخل لدارسة القانون القطري.** ط 1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2013.

الحيمي، سيف ناصر علي. **مدى التطورات القضائية في الرقابة على السلطة الإدارة التقديرية: دراسة مقارنة.** ط 1، مركز الدارسات العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2017.

الخطيب، سعدى محمد. **حقوق الإنسان وضماناتها الدستورية في اثنتين وعشرين دولة عربية: دراسة مقارنة.** ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011.

الخلايلة، محمد. **القضاء الإداري: دراسة تحليلية مقارنة في كل من الأردن وفرنسا وبريطانيا ومصر.** دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان، 2020.

خليفة، عبد العزيز عبد المنعم. **أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة.** مطابع دار الحسين، القاهرة، 2003.

خليل، محسن. **القضاء الإداري اللبناني: دراسة مقارنة.** دار النهضة العربية، بيروت، 1982.

الخليلي، محمد أبو ضيف. **قاعدة معادلة الشهادات الجامعية ومنازعاتها أمام المحاكم القطرية.** دار الكتب القطرية، الدوحة، 2015.

دغمش، محمد سامر. **الطعن القضائي وبطلان القرار غير المسبب في التسبيب في القرارات الإدارية: دراسة مقارنة.** ط 1، مركز الدارسات العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2019.

الدغيدي، كارين. **القضاء الإداري ورقابة التناسب في القرارات الإدارية: النصوص القانونية والآراء الفقهية والاجتهادية**. ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2019.

راضي، مازن ليلو. **موسوعة القضاء الإداري: مبدأ المشروعية – قضاء الإلغاء – قضاء التعويض مع أحدث القرارات والفتاوى**. مج 2. ط 1، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، 2016.

زهدي، بنار سردار. **عنصر الاختصاص في القرار الإداري: دارسة مقارنة**. ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2017.

سلمان، جواد نبهان. **دعوى الإلغاء وفق قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014: دراسة مقارنة، فلسطين، الأردن، مصر، المملكة المتحدة، الولايات المتحدة الأمريكية**. الشامل للنشر والتوزيع، عمّان، 2017.

شحاتة، سامية محمد يوسف. **سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر لجهة الإدارة**. ط 1، مركز الدارسات العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2020.

شطناوي، علي خطار. **دراسات في القرارات الإدارية**. عمادة البحث العلمي– الجامعة الأردنية، عمّان، 1998.

الشيمي، عبد الحفيظ ومهند مختار نوح. **القانون الإداري في ضوء القانون القطري**. كلية القانون – جامعة قطر، الدوحة، 2017.

الشيمي، عبد الحفيظ. **مبادئ القانون الإداري**، الجزء الأول: **التعريف بالقانون الإداري، التنظيم الإداري، الضبط الإداري، المرافق العامة، القرارات الإدارية، العقود الإدارية والأموال العامة**. دار النهضة العربية، القاهرة، 2013.

الصغير، ياسر محمد. **المعيار الوظيفي لتمييز القرار الإداري: دراسة مقارنة.** ط 1، مركز الدارسات العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2018.

الطماوي، سليمان محمد. **القضاء الإداري: قضاء الإلغاء.** ط 1، دار الفكر العربي، القاهرة، 2015.

الطماوي، سليمان محمد. **النظرية العامة للقرارات الإدارية: دراسة مقارنة.** طبعة مزيدة منقحة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2017.

عبد الله، عبد الغني بسيوني. **القضاء الإداري اللبناني مجلس شورى الدولة والمحاكم الإدارية الإقليمية: دراسة مقارنة.** منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2001.

عبد المقصود، محمد أبو بكر. **سلطة الإدارة بين التقييد والتقدير: التزام الأشخاص العامة بالتدخل.** دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2014.

عبد الوهاب. محمد رفعت. **القضاء الإداري.** منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005.

عبد الوهاب، محمد رفعت. **مبادئ وأحكام القانون الإداري.** منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005.

كامل، سمية محمد. **الشكل في القرارات الإدارية: دراسة مقارنة.** ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2014.

هادي، محمد فريد حسين. **القرار الإداري: مفاهيمه ومراحل اتخاذه والمشكلات التي تثيرها منازعاته.** ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2018.

Guyomar, Mattias & Bertrand Seiller. *Contentieux administratif*. 6e éd., Dalloz, Paris, 2021.

- **الرسائل الجامعية**

البسيوني، أمل يوسف عبد القادر. "أحكام دعوى إلغاء القرار الإداري لعيب عدم الاختصاص في فلسطين: دراسة مقارنة". رسالة ماجستير. كلية الشريعة والقانون. الجامعة الإسلامية بغزة. فلسطين، 2017.

تمام، آمال يعيش. "سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة". رسالة دكتوراه. كلية الحقوق. تخصص قانون عام. جامعة بسكرة. الجزائر، 2021/ 2022.

مصلح، المنتهى غسان. "مبدأ التناسب ورقابة القضاء عليه في القرارات الإدارية". رسالة ماجستير في القانون العام. كلية القانون. جامعة قطر. قطر، 2022.

نويري، سامية. "الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة". رسالة ماجستير. قسم الحقوق. كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة العربي بن مهيدي–أم البواقي. الجزائر، 2012/ 2013.

- **الأبحاث المنشورة في المجلات العلمية**

آل ثاني، مها منصور. "الخبرة في المواد المدنية والتجارية وفقاً للقانون القطري". **المجلة القانونية والقضائية** (وزارة العدل القطرية – مركز الدراسات القانونية والقضائية). السنة 5، العدد 2 (2011).

بلباقي، وهيبة. "علاقة التسبيب بركن السبب في القرارات الإدارية". **دفاتر السياسية والقانون** (جامعة قاصدي مرباح ورقلة – كلية الحقوق والعلوم السياسية). العدد 18 (2018).

الزغبي، خالد أحمد عواد. "ركن السبب في القرار الإداري". **مجلة أبحاث اليرموك – سلسة العلوم الإنسانية والاجتماعية**. مج 14، العدد 1 (1998).

سلامة، شعبان عبد الحكيم عبد العليم. "عيب الشكل في القرار الإداري: دارسة تحليلية مقارنة بأحكام مجلس الدولة المصري". **حولية كلية الدارسات الإسلامية والعربية للبنات بالإسكندرية**. مج 1، العدد 31 (2015).

صدوق، آمنة. "رقابة الملاءمة: التوجه الحديث لقضاء الإلغاء". **مجلة دراسات** (جامعة عمار ثليجي الأغواط –الجزائر). العدد 68 (تموز/ يوليو 2018).

المال، فاطمة عبد الله. "رؤية قانونية حول نظام معادلة الشهادات الدراسية في دولة قطر". **المجلة القانونية والقضائية**. السنة 8، العدد 2 (2015).

مزهر، وليد عبد الرحمن. "الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة". **المجلة الدولية للدراسات القانونية والفقهية المقارنة** (مركز رفاد للدراسات والبحوث – الأردن). مج 2، العدد 3 (كانون الثاني/ يناير 2021).

نوح، مهند. "القاضي الإداري والأمر القضائي". **مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية**. مج 20، العدد 2 (2004).

- **القوانين والقرارات والأحكام**

"إصدار الدستور الدائم لدولة قطر"، **الجريدة الرسمية**، العدد 6، 2005/6/8، متوفر إلكترونياً على الرابط التالي: http://bit.ly/3Ju1DSr (آخر زيارة للموقع: 2023/1/3).

جهاز التخطيط والإحصار القطري، الأمانة العامة للتخطيط التنموي، **رؤية قطر الوطنية 2030** (الدوحة: 2008)، متوفر إلكترونياً على الرابط التالي: https://bit.ly/3Jr29k3 (آخر زيارة للموقع: 2023/1/3).

"قانون رقم (21) لسنة 2015 بتنظيم دخول وخروج الوافدين وإقامتهم"، **الجريدة الرسمية**، العدد 19، 2015/12/13، متوفر إلكترونياً على الرابط التالي: http://bit.ly/3n2qcyg (آخر زيارة للموقع: 2019/1/3).

"قانون رقم (7) لسنة 2007 بشأن الفصل في المنازعات الإدارية"، **الجريدة الرسمية**، العدد 4، 2007/5/13، متوفر إلكترونياً على الرابط التالي: http://bit.ly/3FAL0TZ (آخر زيارة للموقع: 2023/2/3).

"قانون رقم (9) لسنة 1976 [بشأن] تنظيم البعثات الدراسية"، **الجريدة الرسمية**، العدد 7، 1976/1/1، متوفر إلكترونياً على الرابط التالي: https://bit.ly/3JvngBI (آخر زيارة للموقع: 2023/1/3).

"قرار أميري رقم (14) لسنة 2009 بتنظيم المجلس الأعلى للتعليم"، **الجريدة الرسمية**، العدد 5، 2009/5/25، متوفر إلكترونياً على الرابط التالي: http://bit.ly/3lrpzhm (آخر زيارة للموقع: 2023/1/3).

"قرار أميري رقم (9) لسنة 2016 بالهيكل التنظيمي لوزارة التعليم والتعليم العالي"، **الجريدة الرسمية**، العدد 3، 2016/2/29، متوفر إلكترونياً على الرابط التالي: http://bit.ly/3loIola (آخر زيارة للموقع: 2023/1/3).

"قرار مجلس الوزراء رقم (12) لسنة 1982 بنظام معادلة الشهادات الدراسية"، **الجريدة الرسمية**، العدد 9، 1982/1/1، متوفر إلكترونياً على الرابط التالي: http://bit.ly/3TxCJ9a (آخر زيارة للموقع: 2023/1/3).

"قرار مجلس الوزراء رقم (12) لسنة 2004 بتنظيم لجنة معادلة الشهادات الدراسية"، **الجريدة الرسمية**، العدد 6، 2004/5/16، متوفر إلكترونياً على الرابط التالي: http://bit.ly/40jJkpB (آخر زيارة للموقع: 2023/1/3).

"قرار مجلس الوزراء رقم (20) لسنة 2017 بإنشاء وتشكيل اللجنة الفنية لمعادلة الشهادات الدراسية الجامعية"، **الجريدة الرسمية**، العدد 7، 2017/6/21، متوفر إلكترونياً على الرابط التالي: http://bit.ly/3ySJad6 (آخر زيارة للموقع: 2023/1/3).

"قرار مجلس الوزراء رقم (3) لسنة 2017 بإصدار نظام معادلة الشهادات الدراسية الجامعية"، **الجريدة الرسمية**، العدد 4، 2017/03/30، متوفر إلكترونياً على الرابط التالي: http://bit.ly/3TEXEat (آخر زيارة للموقع: 2023/1/3).

المحكمة الابتدائية القطرية، الدائرة الإدارية، الحكم رقم 201 لسنة 2021، جلسة 2021/11/18.

المحكمة الابتدائية القطرية، الدائرة الإدارية، الدعوى رقم 2 لسنة 2021، جلسة 2022/2/24.

المحكمة الابتدائية القطرية، الدائرة الإدارية، الدعوى رقم 247 لسنة 2021، جلسة 2021/11/18.

المحكمة الابتدائية القطرية، الدائرة الإدارية، الدعوى رقم 275 لسنة 2022، جلسة 2022/9/22.

المحكمة الابتدائية القطرية، الدائرة الإدارية، القضية رقم 124 لسنة 2020، جلسة 2021/6/24.

المحكمة الابتدائية القطرية، الدائرة الإدارية، القضية رقم 154 لسنة 2020، جلسة 2022/4/21.

المحكمة الابتدائية القطرية، الدائرة الإدارية، القضية رقم 194 لسنة 2020، جلسة 2021/1/28.

المحكمة الابتدائية القطرية، الدائرة الإدارية، القضية رقم 267 لسنة 2020، جلسة 2021/1/21.

المحكمة الابتدائية القطرية، الدائرة الإدارية، القضية رقم 294 لسنة 2019، جلسة 2020/8/25.

المحكمة الابتدائية الكلية، الدارة الإدارية، القضية رقم 219 لسنة 2021، جلسة 2021/11/30.

المحكمة الابتدائية الكلية، الدائرة الإدارية، القضية رقم 109 لسنة 2019، جلسة 2020/2/20.

المحكمة الابتدائية الكلية، الدائرة الإدارية، القضية رقم 201 لسنة2021، جلسة 2021/11/18.

المحكمة الابتدائية الكلية، الدائرة الإدارية، القضية رقم 307 لسنة 2018، جلسة 2020/5/14.

محكمة الاستئناف القطرية، الدائرة الإدارية الأولى، الاستئناف رقم 19 لسنة 2022، جلسة 2022/3/30.

محكمة الاستئناف القطرية، الدائرة الإدارية الأولى، الاستئناف رقم 283 لسنة 2020، جلسة 2021/6/23.

محكمة الاستئناف القطرية، الدائرة الإدارية، الاستئناف رقم 149 لسنة 2020، جلسة 2021/2/24.

محكمة الاستئناف القطرية، الدائرة الإدارية، الاستئناف رقم 201 لسنة 2020، جلسة 2021/4/28.

محكمة الاستئناف القطرية، الدائرة الإدارية، الاستئناف رقم 423 لسنة 2021، جلسة 2021/30/30.

محكمة الاستئناف القطرية، الدائرة الإدارية، الاستئناف رقم 62 لسنة 2021، جلسة 2021/6/23.

محكمة التمييز القطرية، تمييز إداري، طعن إداري رقم 136 لسنة 2019، جلسة 2019/4/16، متوفر إلكترونياً على الرابط التالي: https://bit.ly/3Jwk5d4 (آخر زيارة للموقع: 2023/2/3)

محكمة التمييز القطرية، تمييز إداري، طعن إداري رقم 153 لسنة 2021، جلسة 2021/5/26، متوفر إلكترونياً على الرابط التالي: https://bit.ly/3Jwk5d4 (آخر زيارة للموقع: 2023/2/3):

محكمة التمييز القطرية، تمييز إداري، طعن إداري رقم 179 لسنة 2018، جلسة 2018/5/15.

محكمة التمييز القطرية، تمييز إداري، طعن إداري رقم 361 لسنة 2017، جلسة 2017/12/19، متوفر إلكترونياً على الرابط التالي: https://bit.ly/3Jwk5d4 (آخر زيارة للموقع: 2023/2/3)

محكمة التمييز القطرية، تمييز إداري، طعن إداري رقم 823 لسنة 2022، جلسة 2023/2/20.

محكمة التمييز القطرية، تمييز إداري، طعن إداري رقم 9 لسنة 2015، جلسة 2015/3/17.

محكمة التمييز القطرية، تمييز إداري، طعنان إداريان رقما 550، 569 لسنة 2019، جلسة 2020/1/21، متوفر إلكترونياً على الرابط التالي: http://bit.ly/3yUHUGw (آخر زيارة للموقع: 2023/2/3).

محكمة التمييز القطرية، تمييز مدني، طعن إداري رقم 20 لسنة 2016، جلسة 2016/5/3، متوفر إلكترونياً على الرابط التالي: http://bit.ly/3G2Ll27 (آخر زيارة للموقع: 2023/2/3).

محكمة التمييز القطرية، تمييز مدني، طعن إداري رقم 137 لسنة 2014، جلسة 2014/6/17، متوفر إلكترونياً على الرابط التالي: http://bit.ly/3JwoMna (آخر زيارة للموقع: 2023/2/3).

محكمة التمييز القطرية، تمييز مدني، طعن إداري رقم 822 لسنة 2022، جلسة 2023/2/20.

محكمة التمييز القطرية، طعن إداري رقم 130 لسنة 2019، جلسة 2019/4/16.

محكمة التمييز القطرية، طعن إداري رقم 148 لسنة 2022، جلسة 2022/6/6.

محكمة التمييز القطرية، طعن إداري رقم 464 لسنة 2021، تمييز مدني، جلسة 2021/10/4.

محكمة التمييز القطرية، طعن إداري رقم 593 لسنة 2020، جلسة 2021/2/26.

محكمة التمييز القطرية، طعن إداري رقم 65 لسنة 2015، جلسة 2015/5/19، متوفر إلكترونياً على الرابط التالي: http://bit.ly/40jOl1C (آخر زيارة للموقع: 2023/2/3).

محكمة التمييز القطرية، طعن إداري رقم 9 لسنة 2015، جلسة 2015/3/17، متوفر إلكترونياً على الرابط التالي: http://bit.ly/40dEev2 (آخر زيارة للموقع: 2023/1/3).

- **المواقع الإلكترونية**

"معنى يجب"، **معاجم**، متوفر إلكترونياً على الرابط التالي: https://bit.ly/3loN0aY (آخر زيارة للموقع: 2022/10/10).

نوح، مهند. "السلطة التقديرية للإدارة". **الموسوعة العربية**. متوفر إلكترونياً على الرابط التالي: http://bit.ly/3TpUbfI (آخر زيارة للموقع: 2023/2/3).

“Conseil d'Etat, Section, du 9 juin 1978, 05911, publié au recueil Lebon,” Légifrance, available online at: https://bit.ly/3yRKvRJ (Last access: 3/2/2023).

“QS World University Rankings 2023: Top Global Universities,” Top Universities Website (2023), available online at: http://bit.ly/3TrjqOv (The last access: 3/1/2023).