



جامعة دمشق
كلية الحقوق

القانون الإداري

(المبادئ العامة)

د. سعيد نخيلي

أستاذ في قسم القانون العام

د. عمار التركاوي

أستاذ مساعد في قسم القانون العام

جامعة دمشق ١٤٣٩-١٤٤٠هـ

٢٠١٨-٢٠١٩م

السنة الثانية
القسم: القانون العام

الفهرس

رقم الصفحة	العنوان
٧	توطئة
١٧	الباب الأول: ماهية القانون الإداري وطبيعته
١٩	الفصل الأول: تعريف القانون الإداري ونشأته وتطوره
٢١	المبحث الأول: تعريف القانون الإداري
٢١	المطلب الأول: المعيار العضوي والمعيار الموضوعي للقانون الإداري
٢٢	المطلب الثاني: المعنى الواسع والمعنى الضيق للقانون الإداري
٢٤	المطلب الثالث: التعريف الفقهي للقانون الإداري
٢٥	المبحث الثاني: نشأة القانون الإداري وتطوره
٢٦	المطلب الأول: نشأة القانون الإداري وتطوره في فرنسا
٣٣	المطلب الثاني: نشأة القانون الإداري وتطوره في مصر
٤٠	المطلب الثالث: نشأة القانون الإداري وتطوره في سورية
٤٥	الفصل الثاني: خصائص القانون الإداري ومصادره وعلاقته بالقوانين والعلوم الإدارية الأخرى
٤٧	المبحث الأول: خصائص القانون الإداري
٤٧	المطلب الأول: القانون الإداري حديث النشأة
٤٩	المطلب الثاني: عدم تقنين القانون الإداري في نسق تشريعي واحد
٥١	المطلب الثالث: القانون الإداري قضائي النشأة
٥٤	المطلب الرابع: القانون الإداري قانون مرن قابل للتطور
٥٦	المبحث الثاني: مصادر القانون الإداري
٥٧	المطلب الأول: التشريع
٥٩	المطلب الثاني: العرف الإداري
٦١	المطلب الثالث: القضاء
٦٤	المطلب الرابع: الفقه الإداري
٦٧	المبحث الثالث: علاقة القانون الإداري بالقوانين والعلوم الإدارية الأخرى

رقم الصفحة	العنوان
٦٧	المطلب الأول: القانون الإداري والقانون الدستوري
٧٢	المطلب الثاني: القانون الإداري والقانون المالي
٧٤	المطلب الثالث: القانون الإداري والقانون الجزائي
٧٥	المطلب الرابع: القانون الإداري وعلم الإدارة العامة
٧٩	المطلب الخامس: القانون الإداري والقانون المدني.
٩١	الفصل الثالث: أساس القانون الإداري ونطاق تطبيقه
٩٥	المبحث الأول: معايير تحديد أساس القانون الإداري في فرنسا.
٩٥	المطلب الأول: معيار السلطة العامة.
٩٨	المطلب الثاني: معيار المرفق العام.
١٣٠	المبحث الثاني: دراسة أساس ونطاق تطبيق القانون الإداري في ألمانيا (فكرة القانون الخاص الإداري)
١٣٤	المطلب الأول: نظريات تمييز القانون الإداري عن القانون الخاص
١٣٧	المطلب الثاني: التطبيق الاحتياطي لقواعد القانون الخاص في نطاق تطبيق القانون الإداري
١٣٩	الباب الثاني: التنظيم الإداري
١٤١	الفصل الأول: الشخص الإداري والسلطة الإدارية
١٤٥	المبحث الأول: تعريف الشخصية المعنوية
١٤٧	المبحث الثاني: الأهمية العملية لفكرة الشخصية المعنوية
١٤٩	المبحث الثالث: طبيعة الشخص المعنوي
١٥١	المبحث الرابع: أنواع الأشخاص المعنوية
١٥٤	المبحث الخامس: خصوصية الشخص المعنوي العام
١٦٥	الفصل الثاني: أساليب التنظيم الإداري كوسائل لكيفية أداء الوظيفة الإدارية
١٦٨	المبحث الأول: المركزية الإدارية
١٦٨	المطلب الأول: تعريف المركزية الإدارية وأركانها
١٨١	المطلب الثاني: صور المركزية الإدارية

رقم الصفحة	العنوان
٢٠٦	المبحث الثاني: اللامركزية الإدارية
٢٠٦	المطلب الأول: ماهية اللامركزية الإدارية
٢١٥	المطلب الثاني: صور اللامركزية الإدارية
٢٢٠	المطلب الثالث: تقدير اللامركزية الإدارية (اللامركزية الإدارية في الميزان)
٢٢٩	الباب الثالث: التنظيم الإداري في الجمهورية العربية السورية
٢٢٩	الفصل الأول: تطبيقات المركزية الإدارية في سورية
٢٣١	المبحث الأول: رئيس الجمهورية
٢٣١	المطلب الأول: اختصاصات رئيس الجمهورية بشكل عام
٢٣٣	المطلب الثاني: الاختصاصات الإدارية الصرفة لرئيس الجمهورية
٢٣٤	المطلب الثالث: الأداة التي يستخدمها رئيس الجمهورية في ممارسة صلاحياته الدستورية
٢٤٢	المبحث الثاني: الحكومة
٢٤٣	المطلب الأول: رئيس مجلس الوزراء
٢٤٨	المطلب الثاني: مجلس الوزراء
٢٥١	المطلب الثالث: الوزراء
٢٥٥	المبحث الثالث: المحافظون ومديرو المناطق ومديري النواحي
٢٥٧	الفصل الثاني: تطبيقات اللامركزية الإدارية المحلية في سورية
٢٥٧	المبحث الأول: الإطار الدستوري والتشريعي للإدارة المحلية في سورية
٢٥٩	المطلب الأول: الجوانب الدستورية للإدارة المحلية (نظرة مقارنة)
٢٦٩	المطلب الثاني: التنظيم التشريعي للإدارة المحلية في سورية
٣٠٢	المطلب الثالث: خصوصية المحافظة في الهيكلية الإدارية للدولة
٣١٠	المطلب الرابع: الوحدات الإدارية غير المتمتعة بالشخصية الاعتبارية (المفهوم، المسوغات، السلطات)
٣١٤	المبحث الثاني: رقابة السلطة المركزية على السلطات اللامركزية المحلية وأعمالها

رقم الصفحة	العنوان
٣١٥	المطلب الأول: أهداف الرقابة المركزية
٣١٧	المطلب الثاني: المبادئ الضابطة للرقابة المركزية
٣٢٠	المطلب الثالث: وسائل الرقابة المركزية
٣٢٦	المبحث الثالث: تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية في ضوء قانون الإدارة المحلية السوري رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١
٣٢٦	المطلب الأول: النماذج الرئيسية للرقابة
٣٤٤	المطلب الثاني: اقتراح لإعادة النظر في قانون الإدارة المحلية
٣٤٧	الفصل الثالث: تطبيقات اللامركزية الإدارية المرفقية في سورية
٣٥٠	المبحث الأول: الصيغ القانونية المختلفة لتطبيق فكرة اللامركزية المرفقية
٣٥٠	المطلب الأول: المؤسسات العامة
٣٦٠	المطلب الثاني: الهيئات العامة
٣٦٦	المبحث الثاني: الوضع القانوني للمؤسسات الخاصة ذات النفع العام
٣٦٩	قائمة المراجع

القانون الإداري (1)

المبادئ العامة

توطئة:

أولاً: تتنوع القواعد القانونية النافذة في أي دولة بتنوع العلاقات التي جاءت تلك القواعد لتتظمها ولتحكمها. فهناك من جهة القواعد القانونية التي تهدف إلى تنظيم العلاقات الخاصة التي تنشأ بين الأشخاص الطبيعيين أو تلك التي تنشأ بين الأفراد والأشخاص الاعتباريين (المعنويين). وعادة ما تأخذ هذه العلاقات الخاصة الطابع المدني أو التجاري أو العائلي. والهدف الرئيسي لهذا النوع من القواعد القانونية يكمن في وضع الضابط القانوني السليم الذي من شأنه أن يكون المرجع الثابت في حل المنازعات التي تنشأ بين أطراف العلاقات الخاصة. وهناك من جهة ثانية القواعد القانونية التي تهدف إلى تنظيم العلاقات التي تنشأ بين الدولة وسلطاتها الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) وأشخاص من القانون الخاص (طبيعيين كانوا أم اعتباريين).

وتأخذ هذه العلاقات عادة الطابع الإداري أو الدستوري أو المالي أو الدولي. وبناءً على ما ذكر، فإذا ما قمنا بتتبع النظم القانونية لغالبية دول عالمنا المعاصر، سوف نخلص إلى نتيجة واضحة تتجلى بأن هذه الدول اعتمدت النظام القانوني المزدوج والمتمثل في وجود قسمين رئيسيين للقانون هما: قسم القانون العام وقسم القانون الخاص.

وقواعد القانون العام تحكم العلاقة بين الدولة بحسبانها صاحبة السيادة والسلطان مع الأفراد أو بينها وبين الدول الأخرى، في حين أن قواعد القانون

الخاص تتصرف لتنظيم علاقات الأفراد فيما بينهم أو تلك التي تنشأ بين الدولة (عندما تتنازل هذه عن صفتها كسلطة عامة، وتنزل منزلة الأفراد العاديين)، وتدخل بهذه الصفة في علاقة مع الأفراد.

وقد نجم عن اعتماد هذه الدول للنظام القانوني المزدوج أن اعتمدت نظاماً قضائياً مزدوجاً يتمثل في ضرورة وجود قضاء عادي متخصص في حسم المنازعات العادية، ووجود قضاء إداري أو دستوري متخصص في حسم المنازعات الإدارية والدستورية.

وبعد أن تكرر النظام القانوني المزدوج وانتشر بحيث يسود في وقتنا الحالي أكثرية دول العالم، انشغل الفقه في إقامة نظام تصنيفي يقسم الأقسام الرئيسية للقانون إلى فروع.

فمن المتفق عليه في أوساط الفقه الذي آمن بازدواجية النظام القانوني هو تقسيم القانون العام⁽¹⁾ إلى قانون إداري وقانون دستوري وقانون جزائي وقانون مالي، وتقسيم القانون الخاص إلى قانون مدني وقانون تجاري وقانون عائلي (أحوال شخصية).

ولا يخفى على المتخصصين أن النظام القانوني المزدوج والنظام القضائي المزدوج يعود في نشأته إلى الثقافة والتراث القانونيين في فرنسا، ومنها انتقل لتعتمده أكثرية دول العالم. ومن الدول التي تأثرت بهذا النظام نذكر جمهورية سوريا.

فالنظام القانوني السوري اعتمد هذه الشائبة في القانون وهذه الشائبة في القضاء، ولا أدل على ذلك من سند قانوني يؤكد ذلك أكثر من قانون السلطة

⁽¹⁾ نذكر هنا أننا بصدد تقسيم قواعد القانون العام الداخلي إلى فروع، اعترافاً منا بوجود قانون عام خارجي يتجلى في قواعد القانون الدولي العام.

القضائية الصادر بالمرسوم التشريعي ذي الرقْم (٩٨) لعام ١٩٦١م وتعديلاته. وكذلك أيضاً ما ورد في الدستور السوري النافذ لعام ٢٠١٢م والذي نص صراحة في المادة (١٣٩) منه على أن يتولى مجلس الدولة القضاء الإداري.

وما ينبغي التأكيد عليه في هذه التوطئة أن ثمة دول (وعلى رأسها إنكلترا) لم يرق لها الأخذ بالنظام القانوني المزدوج أو ثنائية النظام القضائي، بل اعتمدت نظام القضاء الموحد وسوّغت توجهها هذا بأمور أبرزها:

١ - التفسير الخاص لمبدأ سيادة القانون: الذي يعني من وجهة نظرهم خضوع الجميع حكماً ومحكومين للقانون النافذ، وإن القول بخضوع المنازعات التي قد تنشأ بين الإدارة وبين الأفراد لقضاء متخصص تحت مسمى القضاء الإداري يعني بالنسبة لأنصار النظام القضائي الموحد خرق مبدأ سيادة القانون. هذا التفسير تبنته إنكلترا على لسان فقيهاها دايسي^(١).

٢ - إن اعتماد نظام القضاء الموحد في هذه المجموعة من الدول يعود لأسباب ثقافية وتاريخية قانونية خاصة ببريطانيا. ومن ملامح هذه الثقافة: تطبيق نظام القانون الشائع (العام) (Common Law) الذي انبثق عنه نظام السابقة القضائية (Precedent) الذي يعني من ضمن ما يعنيه الاعتماد على أحكام القضاء في قضية ما، واعتباره مبدأً قانونياً ملزماً للمحكمة ذاتها التي أصدرته وللمحاكم الأدنى، وتطبيق هذا الحكم على القضايا المماثلة.

^(١) انظر: د. عبد الله طلبة، د. محمد الحسين، د. مهند نوح، المدخل إلى القانون الإداري، منشورات جامعة دمشق، مركز التعليم المفتوح، ٢٠١١/٢٠١٢، ص ٢٥ وما بعد.

٣ - والمسوغ الآخر يعود لأسباب سياسية خاصة بالدول الأنكلوأمريكية التي تريد أن تقدم نفسها كصاحبة ذاتية وهوية مستقلة عن الذاتية والهوية اللاتينية.

وبصرف النظر عن السجال الفقهي بين أنصار ومعارضى هذا النظام القانونى أو ذاك، نجد أن كلاهما أثبت وجوده واقعياً، وكلاهما يسعى ليكون فاعلاً في خدمة سيادة القانون.

لذا ينبغي الانطلاق من أن اعتماد دولة ما لنظام واستبعاد الآخر، لا يعني بالضرورة انتصار نظام على الآخر. فالمسألة تبقى اعتبارية ومرتبطة بمجموعة من المحددات السياسية والقانونية والاقتصادية والثقافية لكل دولة. وانطلاقاً من هذه المسألة اعتمدت سورية نظام القضاء المزدوج الذي يستلزم بالضرورة أن يكون هناك اعتراف صريح بوجود قواعد قانونية خاصة ومستقلة يطبقها القضاء الإداري في معرض قيامه بمهمته المتمثلة في حسم المنازعات ذات الطبيعة الإدارية. واستناداً إلى ما سبق ليس غريباً بأننا نقرأ في الفقه مصطلحين اثنين بخصوص القانون الإداري: القانون الإداري بالمعنى الضيق والقانون الإداري بالمعنى الواسع.

وهناك إجماع فقهي على أن القول بوجود قانون إداري بالمعنى الضيق في دولة ما: يتطلب بالضرورة توافر الشروط الآتية:

١ - الاعتراف صراحة أو ضمناً بوجود نوعين من المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها هما: المنازعات الإدارية، والمنازعات العادية. والمستند في التفريق بين النوعين يقوم على أساس طبيعة الروابط الإدارية واختلافها عن روابط القانون الخاص.

بعبارة أخرى: ثمة عدة معايير تمّ اعتمادها لتحديد طبيعة المنازعة، وهي معايير موضوعية أكثر منها شكلية لتحديد طبيعة المنازعة الإدارية^(١).

٢ - أن يُسندَ حسم هذه المنازعات الموصوفة في الشرط الأول إلى قضاء متخصص بفصلها ألا وهو القضاء الإداري.

٣ - أن يقوم هذا القضاء المتخصص والمشار إليه في الشرط الثاني بتطبيق قواعد مستقلة عن قواعد القانون الخاص ألا وهي قواعد القانون الإداري. ومن ثم سيكون تركيزنا في صفحات الكتاب الذي بين أيديكم على القانون الإداري بالمعنى الضيق^(٢)، بحسبان أن القانون الإداري بالمعنى الواسع ليس له قواعده الخاصة. بعبارة أخرى تطبق قواعد القانون الخاص حتى على الروابط الإدارية، بحسبان أنه لا فائدة ترجى من التفريق بين ما يسمى منازعة إدارية ومنازعة مدنية تكون الإدارة طرفاً فيها، لطالما أن القضاء العادي هو الذي سيقول كلمته في النهاية ووفقاً لما تفرضه أدبيات سيادة القانون^(٣).

^(١) للمزيد من التفصيل، انظر: د. عبد الله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، منشورات جامعة دمشق، الطبعة الثامنة، عام ٢٠٠٥، ص ٨١ وما بعدها.

^(٢) سيتم إلقاء الضوء على هذا الموضوع عند البحث في موضوع تحديد أساس القانون الإداري ونطاق تطبيقه في صفحات هذا الكتاب.

^(٣) هذا ما هو مطبّق بدول نظام القضاء الموحد.

ثانياً: أهمية دراسة القانون الإداري بالمعنى الضيق^(١):

تتبع أهمية دراسة القانون الإداري من الطبيعة الذاتية لهذا القانون، الذي تقوم قواعده على خدمة فكرة المصلحة العامة.

فمن المعروف أن الإدارة العامة (بهيئاتها المركزية وهيئاتها اللامركزية الإقليمية منها والمرفقية) وجدت لتكون أداة السلطة التنفيذية في إنجاز المهام المطلوبة إليها على أكمل وجه (بالكلفة الأقل، وبالسرعة الأفضل، وبالجمود العالية). أي إنها تتطرق في عملها ونشاطها من الصالح العام، وتنتهي إلى الصالح العام. بيد أن قيام الإدارة العامة بإنجاز هذا الهدف يستلزم بالضرورة أدوات قانونية ومادية من نوع خاص.

بعبارة أخرى: إذا كانت الرضائية والتوافقية والمساواة وقاعدة العقد شريعة المتعاقدين هي القواعد التي تسود روابط القانون الخاص، فإن اعتماد هذه القواعد في روابط القانون الإداري سوف لن يحقق الغاية المطلوبة. لذا فمن الطبيعي أن يعترف القانون الإداري للإدارة (بحسبانها صاحبة السيادة والسلطان) بمجموعة من الأدوات التي يطلق عليها في أوساط الفقه امتيازات السلطة العامة.

ومن هذه الامتيازات التي لا خلاف ولا سجال فقهي بشأنها نذكر: السلطة التقديرية، والاستملاك، والتنفيذ المباشر، وحماية الدومين العام

^(١) سيتم الاستغناء عن كلمة "القانون الإداري بالمعنى الضيق" في صفحات الكتاب الآتية لأن دراستنا ستكون متركزة أصلاً على القانون الإداري بهذا المعنى، لذا سيلاحظ القارئ العزيز مدى استناد المؤلفين في معلوماتهما وتحليلهما على ما هو متبع في أسرة القانون الأوروبي الغربي وخاصة فرنسا وألمانيا وبلجيكا ومن تأثر بهم من الدول الأخرى. ومن الدول العربية سيكون هناك تأثر واضح بالنظام القانوني المصري بالنظر للتأثير التاريخي والثقافي بين البلدين.

(أملاك الدولة العامة) حماية قانونية فاعلة سواءً بالطريقة المدنية أم بالطريقة الجزائية.

أمام هذا الكم من الامتيازات التي تملكها الإدارة قانوناً يطرح السؤال الآتي نفسه:

أليس من المحتمل أن تستخدم الإدارة كسلطة عامة تلك الامتيازات لتحقيق مآرب شخصية لمصدر التصرف أو لغيره ومن ثم ينحرف باستعمال السلطة؟ أليس من المحتمل أن ترتكب الإدارة كسلطة عامة مخالفة مباشرة لقواعد القانون التي سنّها المشرّع؟ وقد ترتكب مخالفة غير مباشرة للقانون بأن تخالف قواعد الاختصاص، وقواعد الشكل والإجراءات.

أمام هذه التساؤلات المطروحة وغيرها مما يخطر ببال القارئ، وتفادياً لجميع المخاطر والأضرار التي قد تلحق بالأفراد نتيجة تصرفات الإدارة المعيبة بأحد عيوب عدم المشروعية (مخالفة القانون أو الخطأ في تأويله أو تطبيقه، عيب عدم الاختصاص، عيب في الشكل والإجراءات، وعيب إساءة استعمال السلطة)، تعمل دول عالمنا المعاصر على وضع قواعد قانونية تنظم العلاقة بين الإدارة والأفراد أو الإدارات فيما بينها، وقواعد قانونية تنظم نشاط الإدارة واستخدامها لامتيازاتها بهدف ضبطها والحد ما أمكن من الاعتداء على حقوق الأفراد وحررياتهم، وقواعد تنظم الرقابة على أعمال الإدارة للتأكد من التزامها بمبدأ المشروعية والسياسة العامة للدولة. وهذه الرقابة يمكن أن تأخذ الشكل الإداري (الرقابة الإدارية من الإدارة على الإدارة)، أو الشكل السياسي (من البرلمان على الحكومة)، أو الشكل القضائي. والصورة الأخيرة تتجسد في الرقابة التي يباشرها القضاء على أعمال الإدارة، سواءً

كانت هذه الأعمال قانونية (القرار الإداري والعقد الإداري)، أم كانت أعمال مادية يرتب القانون عليها مجموعة من الآثار القانونية.

تلك القواعد القانونية تشكل في وقتنا الحالي جوهر القانون الإداري. ومما سبق نخلص وبشكل يسير ومن دون أية صعوبات تذكر إلى أن قواعد القانون الإداري ذاتها تقسم إلى ثلاثة أنواع هي:

١ - قواعد تتعلق بالتنظيم الإداري: وهي تتصرف لتوضيح الهيكلية الإدارية للدولة ودراسة أساليب التنظيم الإداري فيها، وأشخاص هذا التنظيم سواء كان تنظيمياً إدارياً مركزياً أم تنظيمياً إدارياً لا مركزياً (محلياً كان أم مرفقياً). وتظهر أهمية هذا النوع من القواعد بشكل كبير في مجال ركن الاختصاص، وركن الشكل والإجراءات اللذين ينبغي أن يلتزم بهما مصدر القرار الإداري.

٢ - قواعد تتعلق بالنشاط الإداري وأوجهه المختلفة: المتمثلة بالمرفق العام والضابطة الإدارية، وتنظيم وضبط أعمال الإدارة العامة التي تستعين بها للقيام بنشاطها (القرار الإداري والعقد الإداري)، وكذلك تنظيم المراكز القانونية لعمال الإدارة (العاملين في الدولة) كما تم تسميتهم اصطلاحاً في القانون الأساسي للعاملين في الدولة.

٣ - قواعد تتعلق بالرقابة على أعمال الإدارة: وتهدف إلى ضبط مخالفات الإدارة لمبدأ المشروعية والسياسة العامة للدولة، وإلغاء ما هو مخالف لمبدأ المشروعية، والحكم قضائياً بالتعويض للمتضرر إذا كان الضرر ناجماً عن خطأ الإدارة.

هذه القواعد سألقة الذكر يدرسها الطالب من خلال خطة مدروسة في كلية

الحقوق، وموزعة على سني الدراسة، فيدرس الطالب في السنة الثانية (الفصل الأول) القانون الإداري (المبادئ العامة) (أي القواعد المتعلقة بالتنظيم الإداري)، ويدرّس في السنة الثانية (الفصل الثاني) القواعد المتعلقة بالنشاط الإداري. أما القواعد المتعلقة بالرقابة القضائية على أعمال الإدارة فترجأ لتدرس في السنة الثالثة من سنوات الدراسة.

هذا التقسيم المنطقي لقواعد القانون الإداري سيكون منطلقنا في تحديد موضوعات هذا المقرر الذي بين أيديكم. حيث سيتم تخصيصه لدراسة أفكار عامة في القانون الإداري محسوبة على عنوان كبير تحت مسمى: ماهية القانون الإداري. وتحت هذا العنوان سيتم تعريف القانون الإداري ومن ثم ظروف نشأته التاريخية ومصادره وخصائصه وعلاقته بغيره من فروع القانون الأخرى. أما العنوان الكبير الآخر فسيخصص لدراسة أساس القانون الإداري ونطاق تطبيقه، ثم نختم بدراسة أساليب التنظيم الإداري وتطبيقاتها في سورية.

ثالثاً: الأسباب الموجبة لتأليف هذا المقرر:

يتميز القانون الإداري عن غيره من فروع القانون الأخرى بالحدثة والمرونة ومواكبة التطورات التي تطرأ على الوضع السياسي أو الاقتصادي أو الثقافي أو الإداري في الدولة.

وسوف يتبين للقارئ أن جمود قواعد القانون الإداري، لن يكون في مصلحة الإدارة ولا حتى في مصلحة المشرع. فقواعد القانون الإداري ينبغي أن تكون خادماً جيداً وسنداً قانونياً جيداً للدولة في سبيل إحداث متغيرات نوعية تنموية.

لذا فلا غرابة أن نشهد ونتابع إجراء تعديلات متواترة على التشريعات الإدارية لتحقيق ذلك الهدف. وتأكيداً لهذه النتيجة يعرف المختصون المتابعون

كم هو عدد التعديلات التي طرأت على قانون العاملين الأساسي في الدولة،
وكم هي التعديلات التي طرأت على قانون الإدارة المحلية، وكم هي
التعديلات التي طرأت على قانون الاستملاك، وقانون المؤسسات العامة
وشركات القطاع العام، وكذلك أيضاً التعديلات التي طرأت على قانون
مجلس الدولة وقانون المحاكم المسلكية وغيرها من التشريعات الإدارية.

أمام هذه الحقيقة وجد المؤلفان حالهما أمام ضرورة الشروع بتأليف كتاب
جامعي جديد لطلاب السنة الثانية في كلية الحقوق يتابعون من خلاله المؤسسات
القانونية التي أتت بها التشريعات الحديثة، والتي تختلف أحياناً اختلافاً جوهرياً
عن سابقتها.

وعليه - وحرصاً من المؤلفين وانطلاقاً من واجبهما البحثي والأكاديمي - فقد
بادرا لوضع هذا المؤلف في أيدي الطلبة الأعزاء، راجين من المولى عزّ وجل أن
نكون قد وفقنا إلى حد كبير في إنجاز مهمتنا، مقتنعين من مسلمة: وهي أن
الكمال لله عزّ وجل، وآملين أن نكون أوفينا بجزء ما للوطن من دين في ذمتنا.

رابعاً: خطة الدراسة:

سيتم تقسيم المقرر إلى ثلاثة أبواب:

الباب الأول: ماهية القانون الإداري وطبيعته.

الباب الثاني: التنظيم الإداري.

الباب الثالث: التنظيم الإداري في الجمهورية العربية السورية.

والله ولي التوفيق

المؤلفان

أ.د. سعيد نحيلي أ.م.د. عمار التركاوي

الباب الأول

ماهية القانون الإداري وطبيعته

سوف نخصص هذا الباب لبيان ماهية القانون الإداري، وطبيعته، من خلال دراسة: تعريفه ونشأته، وتطوره، كذلك بيان خصائصه ومصادره وعلاقته بغيره من القوانين والعلوم الإدارية الأخرى، إضافة إلى تحديد أساس القانون الإداري ونطاق تطبيقه.

وسنقسم الدراسة في هذا الباب إلى ثلاثة فصول على النحو الآتي:

الفصل الأول: تعريف القانون الإداري ونشأته وتطوره.

الفصل الثاني: خصائص القانون الإداري ومصادره وعلاقته بالقوانين، والعلوم الإدارية الأخرى.

الفصل الثالث: أساس القانون الإداري ونطاق تطبيقه.

الفصل الأول

تعريف القانون الإداري ونشأته وتطوره

سوف نبدأ دراستنا للقانون الإداري بعرض ماهية القانون الإداري، وبيان نشأته، وتطوره التاريخي وذلك من خلال تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين كالآتي:

المبحث الأول: تعريف القانون الإداري.

المبحث الثاني: نشأة القانون الإداري وتطوره.

المبحث الأول

تعريف القانون الإداري

يعد القانون الإداري أحد فروع القانون العام الداخلي، ويتضمن القواعد القانونية التي تتعلق بالإدارة العامة أو بالسلطة الإدارية. أي إن القانون الإداري هو قانون الإدارة العامة أو هو قانون السلطة الإدارية.

ولكي نصل إلى تعريف دقيق وتمييز واضح للقانون الإداري، فلا بد من تحديد المعايير المحددة للقانون الإداري والمعاني المختلفة له، واستعراض التعاريف الفقهية المتعددة لهذا القانون^(١).

المطلب الأول

المعيار العضوي والمعيار الموضوعي للقانون الإداري

ذكرنا أن القانون الإداري هو قانون الإدارة العامة... فما المقصود بالإدارة العامة؟ يمكن تعريف الإدارة العامة على أساس معيارين المعيار الأول هو المعيار العضوي أو (التنظيمي)، والمعيار الثاني هو المعيار الموضوعي أو (الوظيفي). فالإدارة العامة وفق المعيار العضوي هي السلطة الإدارية سواء المركزية منها أم اللامركزية وجميع الهيئات التابعة لها، أما الإدارة العامة طبقاً للمعيار الموضوعي فتتمثل في النشاط الذي تباشره السلطة الإدارية في سبيل تحقيق المصلحة العامة.

^(١) د. رمضان بطيخ ود. نوفان العجارمة، مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، ط ١، دار إثناء للنشر والتوزيع عمان الأردن، ٢٠١١ ص ٢٢ وما بعدها. ود. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ١٤ وما بعدها. وفي الفقه الفرنسي انظر:

Jean Rivevo, Droit administrative, 3éd ed. Précis Dalloz. Paris, 1977, p. 9.
Andre de Laubadere, Traité de droit administrative, 7ed, T. L. G. J, 1976, p. 14.

ومن ثم فإن تعريف القانون الإداري بشكل دقيق ينبغي أن يقوم على المعيارين العضوي والوظيفي. فالقانون الإداري وفقاً للمعيار العضوي هو القانون الذي ينظم الهيئات والأجهزة الإدارية في الدولة، أما وفقاً للمعيار الوظيفي فهو القانون الذي يحكم نشاط ووظائف السلطة الإدارية ويبين اختصاصات الجهات الإدارية المختلفة، وما تملكه من سلطات وامتيازات عامة.

وقد اختلف فقهاء القانون الإداري حول ترجيح أحد المعيارين على الآخر ولكن الاتجاه الحديث في الفقه يذهب -وبحق- إلى ضرورة الجمع بين المعيارين لكي نصل إلى تعريف جامع وشامل للقانون الإداري. وعلى هذا الأساس فإن القانون الإداري هو القانون الذي ينظم الأجهزة والهيئات الإدارية في الدولة، ويحكم أوجه نشاطها المختلفة، ويبين الوسائل التي تحتاجها تلك الأجهزة لتمكينها من تحقيق المصلحة العامة التي تنطلق الإدارة العامة منها وتنتهي إليها.

المطلب الثاني

المعنى الواسع والمعنى الضيق للقانون الإداري

إذا كان القانون الإداري وفقاً للتعريف الذي يجمع بين المعيارين العضوي والموضوعي هو القانون الذي ينظم الجهاز الإداري العام في الدولة سواء من حيث تكوينه أم من حيث نشاطه، فإن هذا القانون يوجد في كل جماعة سياسية منظمة^(١). فحيثما تكون الجماعة السياسية المنظمة، تكون السلطة

(١) المقصود بالجماعة السياسيّة المنظمة: الدولة بالمعنى الدستوري. للمزيد من التفصيل حول هذا الموضوع: انظر: د. سام دلة، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشورات جامعة حلب، ٢٠٠٥، ص ١٢٩ وما بعدها.

الإدارية التي تدير شؤونها وتسهر على تنفيذ القوانين فيها وتعمل على إشباع حاجات أفرادها.

وهذا هو المعنى الواسع للقانون الإداري. غير أن الفقه والقضاء في فرنسا وفي الدول التي تأثرت بنظامها القانوني قد أضفيا على كلمة القانون الإداري مدلولاً أضيق بكثير من المدلول السابق. حيث ينصرف معنى القانون الإداري في تلك الدول إلى القواعد القانونية التي تحكم تنظيم ونشاط السلطة الإدارية والتي تختلف عن قواعد القانون الخاص المنظمة لنشاط الأفراد، وذلك عندما تقوم الإدارة العامة بتحقيق الصالح العام مستخدمة أساليب السلطة العامة.

ومن ثم فإن القانون الإداري بالمعنى الضيق (أو الفني) لا يوجد في جميع الدول - كما هو بالنسبة للمعنى الواسع - ولكنه يوجد فقط في الدول التي أنشأت قضاءً خاصاً للفصل في المنازعات الإدارية كفرنسا ومصر وسورية ولبنان وغيرها من الدول.

أما الدول التي لا يوجد فيها قضاء مستقل للفصل في المنازعات الإدارية، فلا يوجد فيها قانون إداري بالمعنى الضيق، وذلك لأنها تطبق ذات القواعد القانونية الخاصة بالمنازعات الفردية على المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها: كما هو الحال في المملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية ودول النظام الأنجلوسكسوني.

ولعله من المفيد أن نذكر أن ما يميز القواعد القانونية الإدارية المستقلة عن القانون الخاص، هو أنها تقرر امتيازات وسلطات للإدارة لا نظير لها في القانون الخاص، كما تفرض قيوداً، وتضع حدوداً معينة لحرية الإدارة، بهدف حماية حقوق وحرية الأفراد مما يقع من اعتداء من جانب الإدارة في تعاملها معهم.

المطلب الثالث

التعريف الفقهي للقانون الإداري

تعددت التعريفات الفقهية للقانون الإداري سواء في فرنسا أم في العالم العربي. فقد عرف الفقيه (ريفيرو) القانون الإداري بأنه مجموعة من القواعد القانونية التي تختلف عن القانون العادي والتي تحكم النشاط الإداري للأشخاص العامة والتي تمنح الإدارة امتيازات لا شبيه لها في العلاقات الخاصة^(١). وفي الفقه العربي عرف الدكتور سليمان الطماوي القانون الإداري بأنه مجموعة من القواعد القانونية التي تطبق على الإدارة العامة بمعنيها العضوي والوظيفي فيحكم تكوين المنظمات الإدارية وأنشطتها وامتيازاتها^(٢). أما د. عبد الله طلبة فيرى أن القانون الإداري هو مجموعة من القواعد القانونية التي تحكم الإدارة العامة في تنظيمها وممارستها لنشاطها مستخدمة في تحقيق أهدافها امتيازات السلطة العامة^(٣).

وبناء على ما سبق فإننا نرى أن القانون الإداري هو:

فرع من فروع القانون العام الداخلي يشمل مجموعة القواعد القانونية التي تتعلق بتنظيم السلطات الإدارية وتكوينها وتحديد اختصاصاتها وتنظيم العلاقات والروابط فيما بينها من جهة وفيما بينها وبين الأفراد من جهة أخرى، لإشباع الحاجات العامة، مستخدمة في سبيل ذلك أساليب السلطة العامة.

(١) J. Rivero ، op.cit. p11

(٢) د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ١١.

(٣) د. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، ج ١، منشورات جامعة دمشق، ٢٠١٠ - ٢٠١١، ص ٣٦.

المبحث الثاني

نشأة القانون الإداري وتطوره

ليس لكل الدول قانون إداري بالمعنى الضيق. فمثلاً البلاد الأنجلوسكسونية التي استوحت النظام القانوني الإنجليزي، ترفض التفرقة بين القانون العام والقانون الخاص كمبدأ عام، وبالتالي فهي لا تعترف بوجود قانون إداري مستقل، وإنما يسودها وحدة القانون الذي يطبق سواء بسواء على الإدارة العامة وعلى الأفراد كأصل عام، إلا ما استثني بنصوص خاصة، وتسمى هذه الدول (دول القضاء الموحد) مما يعني عدم إنشاء قضاء إداري لرقابة أعمال الإدارة والفصل في منازعاتها. فالإدارة هناك كالأفراد تخضع لذات القضاء الذي يخضع له الأفراد.

وفي الحقيقة لكي يوجد قانون إداري مستقل في نظرياته وأسس وقواعده عن القانون الخاص، فلا بد أن تأخذ الدولة بنظام (القضاء المزدوج). بمعنى أن ينشأ فيها قضاء إداري متخصص في المنازعات الإدارية بين الإدارة والأفراد ويكون بهذه المثابة مستقلاً عن جهة القضاء العادي المختص بالفصل في المنازعات الفردية^(١).

حيث يقوم القضاء الإداري برقابة أعمال الإدارة العامة والفصل في منازعاتها مع الأفراد مستعيناً بالتشريعات الإدارية المختلفة. وتعد فرنسا البلد الأم الذي نشأ فيه القانون الإداري بالمعنى الضيق، وتطور حتى احتل تلك المكانة المهمة التي يحظى بها في الوقت الحاضر.

^(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت،

٢٠٠٥، ص ٢٩.

ويرجع ظهور القانون الإداري في فرنسا إلى عوامل وظروف تاريخية وسياسية خاصة بهذا البلد ، وقد أخذت العديد من الدول بنظام الازدواج القضائي المطبق في فرنسا كبلجيكا ومصر وسورية ولبنان وغيرها. وفي حديثنا عن نشأة القانون الإداري يقتضي الأمر بدايةً دراسة نشأته وتطوره في موطنه الأصلي - أي فرنسا - ثم ندرس نشأته وتطوره في كل من مصر وسورية.

المطلب الأول

نشأة القانون الإداري وتطوره في فرنسا

تعد فرنسا مهد نشأة القانون الإداري والتربة التي نما وازدهر فيها ، حتى احتل تلك المكانة المهمة التي يحظى بها في الوقت الحالي. ويرجع ظهور القانون الإداري في فرنسا إلى عوامل وظروف تاريخية وسياسية خاصة ، أدت إلى وجود الازدواج القانوني والقضائي السائدين في فرنسا حيث يوجد من ناحية ازدواج قانوني يتمثل في وجود القانون الإداري إلى جانب القانون الخاص ، كما يوجد من ناحية أخرى ازدواج قضائي يتمثل في وجود القضاء الإداري (مجلس الدولة) إلى جانب القضاء العادي^(١).

لذلك تقتضي دراسة نشأة القانون الإداري في فرنسا أن نستعرض المراحل التي مر بها ظهور القضاء الإداري الذي أسس مبادئ ونظريات القانون الإداري وثم تطوره حتى اكتمل نموه وكيانه.

(١) د. محمد صلاح عبد البديع السيد ، الوسيط في القانون الإداري ، ج ١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ٢٠٠٣ ، ص ٦٤.

أولاً: المرحلة السابقة على قيام الثورة الفرنسية سنة ١٧٨٩ (الفصل بين الهيئات القضائية والهيئات الإدارية):^(١)

قبل قيام الثورة كانت توجد محاكم قضائية عادية تسمى البرلمانات Parliments، أنشئت في الأصل لتكون ممثلة للملك في وظائفه القضائية. وقد كانت هذه البرلمانات تمارس سيطرة على الإدارة وتتدخل في شؤونها وتعارض وتمرقل كل حركة إصلاحية، كي تضمن هذه المحاكم العادية الاحتفاظ بالامتيازات المقررة لأعضائها (القضاة) الذين كانوا من الأشراف والإقطاعيين. وقد أدى ذلك إلى تشويه صورة القضاء الفرنسي في تلك الفترة، وإلى تعميق شعور العداء بين البرلمانات ورجال الإدارة من جهة، واكتساب هذه البرلمانات لكراهية الشعب الفرنسي من جهة أخرى.

من أجل ذلك قام رجال الثورة الفرنسية بإلغاء هذه البرلمانات عند قيام الثورة الفرنسية سنة ١٧٨٩ ثم أصدروا قانون ١٦ - ٢٤ أغسطس سنة ١٧٩٠ لمنع تدخل القضاة في أعمال الإدارة^(٢).

وبذلك تم الفصل بين الهيئات القضائية والهيئات الإدارية بهذا القانون. ويعود ذلك - فضلاً عن الذكريات السيئة للبرلمانات - إلى الفهم الخاص لمبدأ الفصل بين السلطات من جانب رجال الثورة الذين فهموا هذا المبدأ بأنه الفصل المطلق بين الهيئات القضائية والهيئات الإدارية، كي لا تخضع الإدارة في القضايا التي تكون طرفاً فيها للمحاكم العادية، مما يهدر استقلالها أمام السلطة القضائية.

^(١) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت ١٩٩٤ ص ٥٧ وما بعدها. ود. سعيد السيد علي، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ١٤ وما بعدها، ود. عبد الفني بيسيوني عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص ٤٦ وما بعدها.

^(٢) Jean Rivero, Droit Administrative, précis Dalloz 1977, p.p 154. Et.s

وقد تضمن هذا القانون النص على استقلال الوظائف القضائية وانفصالها عن الوظائف الإدارية، وعلى عدم تعرض القضاة لأعمال الهيئات الإدارية بأي وسيلة من الوسائل والا اعتبروا مرتكبين لجرم الخيانة العظمى. وبذلك امتنع على جهات الإدارة المساس باستقلال القضاة أو التدخل في وظائفهم القضائية، وفي المقابل حرم على القضاة التعرض لأعمال الإدارة أياً كانت هذه الأعمال.

وهكذا قطع هذا القانون كل صلة بين القضاء والإدارة فظهرت مشكلة جديدة نتيجة لذلك هي من يكون له الاختصاص بنظر المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها.

ثانياً: مرحلة الإدارة القاضية:

ترتب على تقرير مبدأ الفصل بين الهيئات الإدارية والهيئات القضائية أن منعت المحاكم العادية من النظر في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها وكذلك التصدي لأعمال الإدارة أو لعمالها عموماً، فكان لا بد من البحث عن هيئة للنظر في هذه المنازعات. فاهتدى رجال الثورة إلى نظام الإدارة القاضية، حيث تتولى الهيئات الإدارية نفسها الفصل في المنازعات التي تكون طرفاً فيها. وقد وجهت أسهم النقد لهذا النظام لجهة كونه مجافياً ومنافياً للعدالة. إذ باتت الإدارة خصماً وحكماً في آن واحد، كونها كانت تجمع بين صفة الإدارة العاملة Administration active والإدارة القاضية Administration judge. أي إنها إدارة عاملة تباشر نشاطاً إدارياً بغية تحقيق الصالح العام، وإدارة قاضية تفصل في المنازعات التي تقوم بينها وبين الأفراد. وأصبح على من يريد مخاصمة الإدارة التوجه إليها بدلاً من المحاكم القضائية. ولم يُعتبر ذلك اعتداءً من الإدارة العاملة على وظيفة القضاء، لأن مبدأ الفصل بين هاتين السلطتين كما فهمه

رجال الثورة الفرنسية يهدف إلى منع القضاة بالذات من التدخل في شؤون وأعمال السلطة الإدارية لا العكس، فأخرجت الخصومات الإدارية من اختصاص السلطة القضائية لكي تتولاها الإدارة^(١).

ثالثاً: إنشاء مجلس الدولة الفرنسي ومجالس الأقاليم (نظام القضاء المحجوز Justice Retinue):^(٢)

أراد نابليون بونابرت أن يضع حداً لشكوى المواطنين من عدم وجود جهة قضاء تفصل في منازعاتهم مع الإدارة، فأنشأ مجلس الدولة بموجب دستور السنة الثامنة للثورة في سنة ١٧٩٩، كما أنشأ مجالس الأقاليم التي عرفت فيما بعد بالمحاكم الإدارية.

وقد كان الهدف من تأسيس مجلس الدولة هو توليه مهمة الفصل في منازعات الإدارة من ناحية، وأن يكون مستشاراً للحكومة في صياغة القوانين وإصدار الفتاوى، وإبداء الرأي والمشورة في المسائل القانونية التي تحتاج فيها لذلك من ناحية أخرى.

بيد أن المجلس لم يُمنَح اختصاصاً مطلقاً في المنازعات الإدارية عند إنشائه، وإنما كان قضاؤه مقيداً Justice retinue، بحسابه لم يكن يملك سلطة إصدار الأحكام بصورة نهائية، وإنما كان يقوم بإبداء الرأي في المنازعات المطروحة أمامه وإعداد مشروعات الأحكام ولا تصبح هذه المشروعات أحكاماً بالمعنى الصحيح إلا بعد تصديق الإمبراطور عليها^(٣).

(١) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، ط٢، القاهرة، ٢٠٠٧، ص٦٧ وما بعدها.

(٢) د. إعاد علي حمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع ط١، عمان، ١٩٩٨، ص١٩ وما بعدها. د. خالد الظاهر، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، ط١، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، ١٩٩٨، ص٣٣. د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، مرجع سبق ذكره ص٥٨ وما بعدها.

(٣) د. محمد صلاح عبد البديع السيد، مرجع سبق ذكره، ص٦٨ وما بعدها. د. عبد الغني بسيوني عبد الله مرجع سبق ذكره، ص٤٩ وما بعدها. د. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، ج١، منشورات جامعة دمشق، ٢٠١٠ - ٢٠١١، ص١٧ وما بعدها.

أما مجالس الأقاليم فقد كانت قراراتها قابلة للطعن أمام مجلس الدولة، ومن ثم لم يكن قضاؤها نهائياً. كما لم يكن لمجلس الدولة إصدار أحكامٍ نهائية بشأنها كجهة استئنافية، بل اقتصرت سلطته على مجرد إبداء الرأي في هذه القرارات، وإحالتها بعد ذلك إلى الإمبراطور شأنها في ذلك شأن مشروعات الأحكام التي كان يُعدّها.

وقد استمر الوضع على هذه الصورة، إلى أن أصبح قضاء مجلس الدولة مفوضاً في سنة ١٨٧٢.

رابعاً: مرحلة القضاء المفوض:

بعد أكثر من سبعين عاماً على إنشاء مجلس الدولة الفرنسي صدر قانون في ١٨٧٢/٥/٢٤ لينهي مرحلة القضاء المقيد، ولتبدأ مرحلة القضاء المفوض Justice déléguée. حيث منح هذا القانون لمجلس الدولة سلطة البت النهائي في المنازعات الإدارية التي يتم رفعها أمامه، أي لم تعد أحكام مجلس الدولة في حاجة إلى تصديق أو إقرار من السلطة التنفيذية، بل كانت هذه الأحكام تعد نافذة بمجرد صدورها^(١).

وبذلك بات مجلس الدولة يملك سلطة قضائية كاملة وصار له اختصاص قضائي حقيقي، وبدأ في إرساء القواعد القانونية بما له من سلطة خاصة في هذا الشأن، ومنذ هذه اللحظة بدأ القانون الإداري في التكوين والتطور، وبدأ الفقه يتجه نحو تدعيمه ومساندته بأبحاثه ومؤلفاته.

وتجدر الإشارة إلى أن قانون ٢٤ مايو ١٨٧٢ قد أنشأ أيضاً محكمة تتنازع للفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري، حيث أصدرت هذه المحكمة سنة ١٨٧٢ حكماً شهيراً في (قضية بلانكو) أقرت

(١) د. عبد الله طلبة ود. محمد الحسين ود. مهدي نوح، المدخل إلى القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٤.

بمقتضاه بوجود قواعد تحكم علاقة الفرد بالإدارة مغايرة لتلك القواعد التي تحكم علاقة الفرد بالفرد، ولذلك ينظر الفقه الإداري الفرنسي إلى هذا الحكم بأنه حجز الزاوية في بناء القانون الإداري^(١).

ويلاحظ أن مجلس الدولة في ظل قانون ٢٤ مايو ١٨٧٢ كان مختصاً مباشرة في حالات محددة صراحة في القانون، وفيما عدا هذه الحالات كان على أصحاب الشأن ضرورة اللجوء إلى الوزير المختص لمحاولة الحصول على حقوقهم، وبذلك ظلت الإدارة هي القاضي العام في المنازعات الإدارية وكان مجلس الدولة يعتبر جهة استئنافية بالنسبة للقرارات الصادرة عنها في المنازعات الإدارية.

ولقد استمر هذا الوضع حتى أصدر مجلس الدولة الفرنسي في ١٣ ديسمبر سنة ١٨٨٩ حكمه الشهير في (قضية كادو) والتي أجاز فيها للمدعي اللجوء إليه مباشرة دون حاجة للالتجاء ابتداءً إلى جهة الإدارة. ومنذ ذلك التاريخ نصّب مجلس الدولة نفسه قاضياً عاماً للمنازعات الإدارية بدلاً من الإدارة القاضية، وأصبح يختص بنظر سائر المنازعات الإدارية إلا ما استثني منها بنص خاص.

خامساً: مرحلة تحديد اختصاصات مجلس الدولة على سبيل الحصر:

صدر مرسوم ٣٠ سبتمبر سنة ١٩٥٣ وحدد اختصاصات مجلس الدولة على سبيل الحصر، وصارت محاكم الأقاليم (التي سميت بالمحاكم الإدارية) بمقتضى ذلك المرسوم صاحبة الاختصاص العام في المنازعات الإدارية. ثم صدرت أربعة مراسيم جديدة في ٣٠ يوليو سنة ١٩٦٣ لتنظيم مجلس الدولة، قامت بتوسيع اختصاصاته التي كانت محددة بموجب مرسوم سنة ١٩٥٣ ودعمت من استقلال ومكانة المجلس.

(١) د. محمد صلاح عبد البديع السيد، مرجع سبق ذكره، ص ٦٩.

وفي ٣١ ديسمبر سنة ١٩٨٧ صدر قانون إصلاح النظام القضائي، والذي أنشئت بمقتضاه سنة ١٩٨٨ محاكم استئناف إدارية بجوار مجلس الدولة، وأصبحت هذه المحاكم تختص بنظر الطعون الاستئنافية ضد الأحكام التي تصدرها المحاكم الإدارية (محاكم الأقاليم) باستثناء بعض الطعون التي ظل الاختصاص بنظر الاستئناف فيها لمجلس الدولة.

وقد نجح مجلس الدولة الفرنسي في بناء صرح القانون الإداري بوصفه علماً وتنظيماً مستقلاً عن القانون المدني، له أصوله وقواعده المستمدة من حاجات الإدارة والمشربة بروح السلطة العامة، والتي لا تهدر مع ذلك مبدأ المشروعية الذي يعني خضوع الحكام والمحكومين على السواء لأحكام القانون.

ويمكن القول: إن أغلب نظريات القانون الإداري تحمل بصمات مجلس الدولة الفرنسي في أحكامه المتعاقبة. وإذا كان المشرع قد قام باعتناق بعض هذه النظريات في نصوص محددة: مثلما هو الحال في النظام القانوني للموظفين العموميين، فإن باقي النظريات الأخرى كتلك المتعلقة بالمسؤولية الإدارية، والعقود الإدارية والأموال العامة، تدين في وجودها إلى القضاء الإداري^(١).

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سبق ذكره، ص ٣٣.

المطلب الثاني

نشأة القانون الإداري وتطوره في مصر^(١)

تعد مصر من أوائل الدول العربية التي حذت حذو فرنسا وأخذت بنظام القضاء المزدوج (قضاء إداري إلى جوار القضاء العادي). ولمعرفة نشأة وتطور القانون الإداري في مصر لابد من استعراض المراحل التي مر بها التطور التشريعي بهذا الشأن.

أولاً: المرحلة السابقة على إنشاء المحاكم المختلطة سنة ١٨٧٥ والمحاكم الأهلية سنة ١٨٨٣:

ما يعيننا هنا هو تتبع نشأة القانون الإداري في مصر الحديثة بداية من حكم محمد علي بعد خروج الحملة الفرنسية من مصر.

إذ يجمع فقهاء القانون العام على عدم وجود قانون إداري سواء بالمعنى الواسع أم بالمعنى الضيق في مصر في الفترة السابقة على إنشاء المحاكم المختلطة سنة ١٨٧٥ والمحاكم الأهلية سنة ١٨٨٣.^(٢)

^(١) لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع، د. خالد الظاهر، مرجع سبق ذكره، ص ٣٥ وما بعدها. ود. محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سبق ذكره، ص ٣٤ وما بعدها. ود. عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص ٥٢ وما بعدها. ود. محمد عبد الحميد أبو زيد، مرجع سبق ذكره، ص ٧١ وما بعدها. ود. محمد صلاح عبد البديع السيد، مرجع سبق ذكره، ص ٧٤ وما بعدها.

^(٢) من المؤيدين لهذا الاتجاه، د. ثروت بدوي، القانون الإداري، المجلد الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦، ص ٧٧. د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية، المجلد الأول، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر، الإسكندرية، ١٩٧٣، ص ٥١. د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٢، ص ٨. د. مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، ج ١، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٥، ص ٢٢.

فإذا كانت وحدة الإدارة المصرية قد تحققت في عهد محمد علي باشا بعد قضائه على نفوذ المماليك وتوحيده للبلاد وإنشائه الإدارات أو الدواوين لتصرف شؤونها، غير أن الإدارة في عهده لم تكن خاضعة للقانون، وكانت إرادتها هي النافذة في كافة الشؤون العامة حتى القضائية منها، وبذلك كان مبدأ المشروعية مهدداً وكان نظام الدولة القانونية غير قائم.

فلم يكن هناك فصل بين السلطات ولا تدرج في القواعد القانونية، ولا دستور يبين قواعد الحكم بصورة ثابتة ومستقرة. وكان الحاكم يجمع بين يديه سلطات التشريع والتنفيذ والقضاء، ولم يكن حق التقاضي مكفولاً في كل الأحوال، ولم تكن الإدارة خاضعة لقواعد تسمو عليها وتقيدها، بل كانت هي مصدر القانون وسلطة التشريع، كما كانت في الوقت نفسه تجمع بين يديها سلطة القضاء. ومن ثم كانت الإدارة لا تخضع لأية قيود أو رقابة حقيقية ولم يكن هناك أي ضمانات للأفراد في مواجهة الإدارة في حالة ما إذا وقع ضرر عليهم من جراء أنشطتها أو أعمال موظفيها.

ثانياً: المرحلة التالية لإنشاء المحاكم المختلطة سنة ١٨٧٥ والمحاكم الأهلية

سنة ١٨٨٣ وحتى إنشاء مجلس الدولة المصري سنة ١٩٤٦:

أنشئت المحاكم المختلطة في مصر سنة ١٨٧٥ نتيجة لانتشار الامتيازات الأجنبية، بهدف الفصل في المنازعات التي يكون الأجانب طرفاً فيها سواء مع الإدارة المصرية أم مع المواطنين المصريين.

ثم أنشئت بعد ذلك المحاكم الأهلية سنة ١٨٨٣ (والتي سميت فيما بعد بالمحاكم الوطنية سنة ١٩٣٧) وذلك لتتولى الفصل في منازعات المواطنين المصريين سواء مع بعضهم أو مع الإدارة المصرية.

ومنذ ذلك الوقت وجد تنظيم قضائي في مصر، وصدرت مجموعات القوانين المختلفة وأصبح حق التقاضي مكفولاً للأفراد وفي يد سلطة قضائية مستقلة ومنفصلة عن السلطة الإدارية، ودخلت مصر مرحلة جديدة بالفصل بين الإدارة والقضاء، وبإعلاء كلمة القانون والخضوع لأحكامه.

ومن ناحية ثانية، حدث تطور دستوري تمثل في صدور أول دستور لمصر المستقلة سنة ١٩٢٣، والذي اعتمد مبدأ الفصل بين السلطات في الدولة محددًا اختصاص كل سلطة، كما تضمن عدداً من النصوص المتعلقة ببعض التنظيمات الإدارية.

ومن ناحية ثالثة، صدرت العديد من الأحكام سواء من القضاء المختلط، أم الوطني مقررة العديد من مبادئ وأحكام القانون الإداري.

وترتيباً على ذلك ثار التساؤل في الفقه حول مدى وجود القانون الإداري في

مصر؟

انقسم الفقه في هذا الشأن إلى اتجاهين أولهما: ينكر وجود القانون الإداري بالمعنى الفني في هذه المرحلة، بينما ثانيهما يؤكد نشأة القانون الإداري فيها.

فقد ذهب جانب من الفقه إلى إنكار وجود القانون الإداري في مصر خلال الفترة من إنشاء المحاكم المختلطة سنة ١٨٧٥ والمحاكم الوطنية سنة ١٨٨٣، وحتى إنشاء مجلس الدولة المصري سنة ١٩٤٦^(١).

(١) د. ثروت بدوي، مرجع سبق ذكره، ص ٢٢ وما بعدها.

د. محمد محمد بدران، أصول القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٠، ص ١٠٠. د. محمد عبد الحميد أبو زيد، الطابع القضائي للقانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار الثقافة العربية، القاهرة، ١٩٨٤، ص ٦٥ وما بعدها.

وقد تأثر هؤلاء الفقهاء بالاتجاه الفرنسي الذي يربط وجود القانون الإداري بالمعنى الضيق بوجود محاكم إدارية تختص بالمنازعات الإدارية، وتكون مستقلة عن المحاكم العادية، وبوجود قواعد قانونية متميزة عن قواعد القانون الخاص تسري على تنظيم ونشاط الإدارة العامة. وبذلك لا يعترف هذا الاتجاه بوجود القانون الإداري بالمعنى الضيق إلا حيث يتحقق الازدواج القانوني والقضائي، وهو غير موجود - من وجهة نظر هذا الجانب الفقهي - في مصر في ظل المرحلة السابقة على إنشاء مجلس الدولة المصري. ويؤسس أنصار هذا الاتجاه الفقهي موقفهم المنكر لوجود القانون الإداري في هذه المرحلة على الحجج الآتية:

١. إن المحاكم بنوعها المختلطة والوطنية كانت تطبق قواعد القانون المدني على المنازعات الإدارية، كما أن العديد من الأحكام القضائية الصادرة في تلك الفترة أنكرت إمكان تطبيق نظريات ومبادئ القانون الإداري.
 ٢. إن الاستناد إلى بعض الأحكام القضائية التي قررت الأخذ بقواعد القانون الإداري بدلاً من قواعد القانون المدني في بعض المنازعات الإدارية، لا يكفي (بالنسبة لأنصار هذا الرأي) للقول بوجود قانون إداري بالمعنى الضيق في مصر، بل ينبغي للقول بذلك: أن تكون القاعدة العامة هي تطبيق قواعد مغايرة لقواعد القانون المدني على المنازعات الإدارية، وعدم تطبيق القواعد المدنية إلا استثناءً.
- وعلى عكس الاتجاه السابق، ذهب غالبية الفقه إلى تأكيد نشأة وجود القانون الإداري بالمعنى الضيق في مصر في المرحلة السابقة على إنشاء مجلس الدولة المصري^(١)، وذلك تأسيساً على الأمور التالية:

(١) د. توفيق شحاته، مبادئ القانون الإداري، القاهرة، ١٩٥٤ - ١٩٥٥، ص ٧٧.

١. إن الدستور المصري الصادر سنة ١٩٢٣ يتضمن نصوصاً تدل بشكل قاطع على وجود قانون إداري في مصر حيث نصت المادة /٤٤/ منه والتي قررت مبدأ الفصل بين السلطات على أن:
(الملك يرتب المصالح العامة ويولي ويعزل الموظفين على الوجه المبين في القانون)).

كما نصت المادة /١٣٢/ منه على أنه:

((تعتبر المديرية والمدن والقرى فيما يختص بمباشرة حقوقها أشخاصاً معنوية وفقاً للقانون العام بالشروط التي يقرها القانون)).

٢. إن المادة /١١/ من لائحة ترتيب المحاكم المختلطة والمادة /١٥/ من لائحة ترتيب المحاكم الوطنية تحظر على هذه المحاكم بنوعيتها أن تحكم فيما يتعلق بالأحكام الأميرية أو أملاك الحكومة من حيث الملكية، كما تحظر عليها كذلك أن تؤول معنى أمر يتعلق بالإدارة أو توقف تنفيذه، وإنما تجيز المادة /١١/ للمحاكم المختلطة أن تحكم في الاعتداءات التي تنشأ عن إجراءات إدارية تقع على حق مكتسب لأحد الأجانب وتمنح المادة /١٥/ للمحاكم الوطنية الاختصاص بالحكم في كافة الدعاوى المدنية والتجارية الواقعة بين الأهالي والحكومة في شأن منقولات أو عقارات وفي كافة الدعاوى التي ترفع على الحكومة بطلب تضمينات ناشئة عن إجراءات إدارية تقع مخالفة للقوانين أو الأوامر العالية.

وقد استخلص أيضاً هذا الاتجاه الفقهي من النصين السابقين أن المشرع أعلن عن مبدأين أساسيين هما:

د. مصطفى محمود عفيفي، الوسيط في مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، ط٢، دبي، ١٩٨٨، ص٥٤. د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٦، ص٥٣-٥٤.

مبدأ الفصل بين الهيئات القضائية والهيئات الإدارية، ومبدأ خضوع الإدارة للقوانين، وذلك بتقرير مسؤوليتها عن أعمالها التي تقع مخالفة للقوانين وتحدث ضرراً بالأفراد: لذلك فإنهم يرون أن هذا النص كان هو اللبنة الأولى في صرح القانون الإداري المصري^(١).

٣. هناك العديد من الأحكام القضائية التي أصدرتها المحاكم المختلطة والوطنية، والتي تؤكد وجود القانون الإداري بالمعنى الضيق في مصر وتأخذ بنظرياته ومبادئه القانونية التي لا يعرفها القانون الخاص. ومع التسليم بنشأة القانون الإداري بمعناه الضيق في مصر قبل إنشاء مجلس الدولة، بيد أن جانباً من الفقه يرى أن القانون الإداري لم يكتمل وجوده، ولم يبرز كنظام قانوني واضح المعالم إلا بعد إنشاء مجلس الدولة المصري سنة ١٩٤٦^(٢).

ثالثاً: المرحلة التالية لإنشاء مجلس الدولة المصري سنة ١٩٤٦:

تحقق الأمل عام ١٩٤٦ وصدر القانون رقم ١١٢ بإنشاء مجلس الدولة المصري، وبموجب هذا القانون كان لمجلس الدولة اختصاص استشاري وقضائي في الوقت نفسه، وكانت محكمة القضاء الإداري هي الجهة المختصة بالفصل قضائياً في المنازعات الإدارية بصفة نهائية ودون أن تتقيد بقواعد القانون الخاص. ومع ذلك فإن الاختصاص القضائي لمجلس الدولة في ضوء القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ لم يكن اختصاصاً شاملاً لكافة المنازعات الإدارية، بل كان اختصاصاً محدوداً مقتصرًا على الفصل في المنازعات التي حددها

(١) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص ١٠٠. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص ٥٤.

(٢) د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٧٢.

القانون على سبيل الحصر، وبالتالي لم يكن مجلس الدولة آنذاك الجهة القضائية ذات الولاية العامة في المنازعات الإدارية، بل بقي القضاء العادي (المحاكم المدنية) هي جهة الاختصاص العام بالنسبة للمنازعات الإدارية. ثم تعاقبت القوانين الموسّعة لاختصاصات مجلس الدولة والمنظمة لأقسامه، حيث صدر القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ موسعاً لاختصاصات مجلس الدولة ثم أنشئت المحاكم الإدارية بجوار محكمة القضاء الإداري بالقانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٥٤، ثم صدر القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ مستكملاً الشكل القانوني للقسم القضائي للمجلس، حيث أنشأ هذا القانون المحكمة الإدارية العليا لتكون على قمة محاكم القسم، كما أنشأ هيئة مفوضي الدولة لتقوم بتحضير الدعاوى وتهيئتها للمرافعة، ثم صدر قانون آخر لتنظيم مجلس الدولة هو القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ في أعقاب الوحدة بين سورية ومصر عام ١٩٥٨.

ثم صدر القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة حيث قرر اختصاص محاكم المجلس بنظر سائر المنازعات الإدارية. وبذلك أصبح مجلس الدولة صاحب الاختصاص والولاية العامة بنظر كافة المنازعات الإدارية^(١). وقد قام مجلس الدولة المصري بأقسامه المختلفة (القسم القضائي وقسم الفتوى والتشريع) بدور تاريخي في إرساء قواعد القانون الإداري وتكريس مبادئه، وحماية حقوق الأفراد وحياتهم في مواجهة الإدارة، ورعاية المصلحة العامة عن طريق الموازنة بين حقوق الأفراد ومتطلبات الإدارة، إذ استخدم

^(١) تنص المادة ٣ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة على أن يؤلف القسم القضائي لمجلس الدولة من المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية وهيئة مفوضي الدولة.

المجلس سلطته في إصدار الأحكام القضائية بإلغاء القرارات الإدارية المعيبة والتعويض عما ينتج عن تنفيذها من أضرار^(١).

المطلب الثالث

نشأة القانون الإداري وتطوره في سورية

عرفت سورية مبادئ القانون الإداري أو بعضها في ظل الدولة العربية الإسلامية التي استندت على مبادئ الحرية، والشورى، والمساواة، والعدالة، وسيادة القانون. ويؤكد ذلك وجود نوعين من القضاء في الإسلام: قضاء عادي، وقضاء عرف باسم قضاء المظالم الذي شبهه البعض بالقضاء الإداري في وقتنا الحالي^(٢).

وقد خضعت سورية للاحتلال العثماني لمدة أربعة قرون، إلى أن قدر لها الاستقلال والانفصال عن الدولة العثمانية في عام ١٩١٨ وكان هنالك اتجاه عام نحو إقامة نظام قضائي مزدوج، وبالتالي المساهمة في وضع مبادئ وقواعد القانون الإداري، ولكن الظروف السياسية التي مرت بها سورية أدت دوراً سلبياً في تقلص دور القضاء الإداري في سورية.

وعليه فقد مرّ القانون الإداري في سورية بعدة مراحل هي:^(٣)

١. مجلس الشورى الأول ١٩١٨-١٩٢٢:

أصدر الملك فيصل القرار رقم ١/١ بتاريخ ١٠/٦/١٩١٨ بإحداث مجلس الشورى الأول ومنحه سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية، ولم تكن أحكام هذا المجلس نافذة لذاتها بل كان يتعين تصديق الحاكم العسكري عليها.

(١) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص ٥٩.

(٢) د. عبد الله طلبة، مرجع سبق ذكره، ص ٢٤.

(٣) د. عبد الله طلبة، مرجع سبق ذكره، ص ٢٨ وما بعدها.

وفي عهد الملكية أُعطي هذا الحق لمجلس الوزراء ولم يكتب لهذا المجلس الاستمرار بل ألغي في أواخر العام ١٩٢٢.

٢. مجلس الشورى الثاني ١٩٢٥:

في عهد الانتداب الفرنسي، أعاد الفرنسيون إنشاء مجلس الشورى عام ١٩٢٥ ومنحوه اختصاصات جديدة كالنظر في الدعاوى التي ترفع من قبل الأفراد ضد إدارات الدولة العامة والبلديات، والمنازعات الخاصة برواتب الموظفين، والنظر في القضايا المتعلقة بإلغاء القرارات الصادرة من الوزراء ورؤساء المصالح العامة.

وأعيد تنظيم مجلس الشورى عام ١٩٣٤ حيث أصبح صاحب الولاية العامة في القضايا الإدارية، وأصبحت أحكامه نافذة لذاتها ولا تخضع للتصديق، أي منح سلطة القضاء المفوض وأضيف إلى اختصاصاته النظر بدعاوى الإلغاء لتجاوز السلطة، ودعاوى التعويض، والطعون الانتخابية وطعون الموظفين، والمنازعات الضريبية... الخ. وطبق هذا النظام حتى عام ١٩٣٨.

ومما لا شك فيه أن هذا المجلس قد ساهم بشكل فعال في بناء قواعد ومبادئ القانون الإداري السوري^(١).

٣. الغرفة الإدارية لدى محكمة التمييز ١٩٣٨:

في عام ١٩٣٨ صدر القانون رقم ٢٦/ تاريخ ١٢/٤/١٩٣٨ وقد ألغي بموجبه مجلس الشورى الثاني، ونقلت اختصاصاته إلى الغرفة الإدارية لدى محكمة التمييز.

^(١) د. سعيد نحيلي، القانون الإداري "المبادئ العامة"، ج١، منشورات جامعة البعث، ٢٠١٢ - ٢٠١٣، ص ٣٩ وما بعدها.

٤. مجلس الشورى الثالث ١٩٤١ :

أُعيد إحداث مجلس الشورى الثالث عام ١٩٤١ وجعله المشرع جهة استئنافية وجهة نقض بالنسبة إلى أحكام المحاكم الإدارية الأخرى، وأسهم المجلس في إعداد مشروعات القوانين والأنظمة التي تعدها الحكومة. واستمر هذا المجلس حتى صدور دستور عام ١٩٥٠ حيث عدلت سورية عن نظام مجلس الشورى إلى نظام المحكمة العليا.

٥. المحكمة العليا ١٩٥٠ :

عندما صدر دستور عام ١٩٥٠ في سورية نظمت المواد من /١١٦- ١٢٢/ منه المحكمة العليا وقد حددت المادة /١٢٢/ منه اختصاصات المحكمة على النحو الآتي:

"تنظر المحكمة العليا وتبت بصورة مبرمة في الأمور الآتية:

- أ. دستورية القوانين المحالة إليها وفقاً للمادة ٦٣ من الدستور.
- ب. دستورية مشروعات المراسيم المحالة إليها من رئيس الجمهورية وقانونيتها.
- ج. محاكمة رئيس الجمهورية والوزراء.
- د. طعون الانتخابات.
- هـ. طلب إبطال الأعمال والقرارات الإدارية والمراسيم المخالفة للدستور أو القانون أو للمراسيم التنظيمية إذا تقدم بالشكوى من يتضرر منها. وهكذا فقد أصبحت المحكمة العليا مختصة بدعاوى الإلغاء وأسهمت بذلك في وضع لبنة مهمة في بناء القضاء الإداري السوري.

٦. مجلس الدولة ١٩٥٩ :

بعد قيام الوحدة بين سورية ومصر عام ١٩٥٨، صدر القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ وهو قانون مجلس الدولة، واستمر تطبيق هذا القانون بعد الانفصال المشؤوم الذي حدث في عام ١٩٦١. ومع أنه قد عدل في مصر عام ١٩٧٢، إلا

أنه لا يزال نافذاً في سورية حتى الآن مع تعديلات طفيفة لا تذكر، وفي وقتنا الحالي فإنه يتم العمل على سن قانون جديد لمجلس الدولة لينسجم مع التطورات والإصلاحات التي تشهدها سورية، ونأمل أن يرى النور قريباً. مع الإشارة إلى أن الدستور السوري الحالي الصادر عام ٢٠١٢ قد نص في المادة ١٣٩ على أن:

(يتولى مجلس الدولة القضاء الإداري وهو هيئة قضائية واستشارية مستقلة، ويبين القانون اختصاصاته وشروط تعيين قضاة وترفيعهم ونقلهم وتأديبهم وعزلهم).
وقد أدى مجلس الدولة السوري دوراً مهماً في تأصيل أحكام القانون الإداري وترسيخ مبادئه وقد حددت المادة /٨/ من قانون مجلس الدولة رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ اختصاصات مجلس الدولة على سبيل الحصر فنصت على أنه:
يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري دون غيره في الفصل في المسائل التالية ويكون له فيها ولاية القضاء كاملة)...

(١) الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات الإقليمية والبلدية (الطعون الانتخابية على مستوى مجالس الإدارة المحلية)^(١).
(٢) المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت (طعون الموظفين).

^(١) انظر نص المادة (٨٤) من قانون الانتخابات العامة رقم ٥/ لعام ٢٠١٤.

- ٣) الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو بمنح علاوات.
- ٤) الطعون في القرارات النهائية الصادرة من الجهات الإدارية في منازعات الضرائب والرسوم.
- ٥) المنازعات الخاصة بالعقود الإدارية.
- ٦) دعاوى الجنسية^(١).

^(١) انظر المادة ٢٨ من المرسوم التشريعي رقم ٢٧٦ تاريخ ١١/٢٤/١٩٦٩ المتضمن قانون الجنسية ونصت على أن (يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري دون غيره بالفصل في دعاوى الجنسية).

الفصل الثاني

خصائص القانون الإداري ومصادره

وعلاقته بالقوانين والعلوم الإدارية الأخرى

من خلال ما تقدّم، تبين لنا أن القانون الإداري فرع من فروع القانون العام الداخلي، ومن ثم فإن قواعده تتميز بنفس الخصائص التي تتميز بها القواعد القانونية الأخرى، من حيث العمومية والتجريد وتنظيمها لعلاقات اجتماعية، واقترانها بجزء يضمن تنفيذها واحترامها.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن القانون الإداري يتسم ببعض الخصائص التي تجعل له طابعاً مميزاً عن غيره من فروع القانون الأخرى، وهو يستقي أحكامه ومبادئه من عدد من المصادر، كما أن له صلة بالقوانين والعلوم الإدارية الأخرى حيث إنه يؤثر ويتأثر بكل منها.

ومن ثم سنقوم بدراسة هذا الفصل من خلال تقسيمه إلى ثلاثة مباحث كالآتي:

المبحث الأول: خصائص القانون الإداري.

المبحث الثاني: مصادر القانون الإداري.

المبحث الثالث: علاقة القانون الإداري بالقوانين والعلوم الإدارية الأخرى.

المبحث الأول

خصائص القانون الإداري

يتميز القانون الإداري بمجموعة من الخصائص التي تجعل له ذاتية مستقلة عن باقي فروع القانون، وتضفي عليه طابعاً فريداً فهو قانون حديث النشأة، وغير مقنن، وذو طبيعة قضائية، ويتسم بالمرونة والتطور^(١).

المطلب الأول

القانون الإداري حديث النشأة

للقانون الإداري معنيان - كما أوضحنا سابقاً - أولهما المعنى الواسع للقانون الإداري، والذي يوجد في كل دولة متحضرة يخضع فيها الحكام والمحكومين لسيادة القانون. ففي كل دولة قانونية هناك إدارة عامة تمارس نشاطاً إدارياً بصرف النظر عن طبيعة القواعد التي تخضع لها الإدارة العامة في ممارستها لنشاطها الإداري.

وثانيهما المعنى الضيق للقانون الإداري، والذي لا يوجد إلا في الدول التي تخضع فيها الإدارة العامة في معرض ممارستها لنشاطها الإداري لقواعد متميزة ومستقلة عن قواعد القانون الخاص، تتجسد بمجموعة من السلطات

^(١) لمزيد من التفصيل حول خصائص القانون الإداري انظر: د. سعيد السيد علي، مرجع سبق ذكره، ص ٢٩ وما بعدها. د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، مرجع سبق ذكره، ص ٦٩ وما بعدها. د. سعيد نحيلي، مرجع سبق ذكره، ص ٨١ وما بعدها. د. خالد الظاهر، مرجع سبق ذكره، ص ٥٧ وما بعدها. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص ١٠٥ وما بعدها. د. عبد الله طلبية، مبادئ القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص ٤٤ وما بعدها. د. محمد عبد الحميد أبو زيد، مرجع سبق ذكره، ص ١٢٣ وما بعدها. د. محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سبق ذكره، ص ٥١ وما بعدها. د. محمد صلاح عبد البديع السيد، مرجع سبق ذكره، ص ١٦٦ وما بعدها.

والامتيازات التي تمنحها للإدارة العامة، وبما تفرضه عليها من قيود وضوابط في ممارستها لنشاطها الإداري وفي علاقاتها مع الأفراد.

والقانون الإداري بالمعنى الضيق لم ينشأ إلا حديثاً، وقد كانت نشأته وليدة ظروف تاريخية معينة في فرنسا أدت إلى إنشاء قضاء متخصص في المنازعات الإدارية. حيث تبنت الثورة الفرنسية منذ عام ١٧٨٩ تفسيراً خاصاً لمبدأ الفصل بين السلطات: مقتضاه الفصل بين الهيئات الإدارية والهيئات القضائية، ولذلك منعت القضاء العادي من النظر في منازعات الإدارة، على أن تقوم الإدارة ذاتها بالفصل في المنازعات التي تقع بينها وبين الأفراد، وهو ما عرف بمرحلة الإدارة القاضية، وكان هذا التوجه من جانب رجال الثورة الفرنسية كرد فعل لكراهيتهم لسياسة التدخل في أعمال الإدارة التي سارت عليها المحاكم الفرنسية القديمة في ظل الحكم الملكي.

ولكن سرعان ما تحولت الجمهورية الفرنسية عن هذا الوضع الذي جعل من الإدارة خصماً وحكماً في آن واحد في منازعاتها مع الأفراد، وذلك بإنشاء مجلس الدولة عام ١٧٩٩ باعتباره جهة قضائية مستقلة عن جهة الإدارة ليختص بالفصل في منازعاتها مع الأفراد، وذلك من خلال قواعد قانونية متميزة ومستقلة عن قواعد القانون الخاص ووضعت أصلاً لتحكم منازعات الأفراد مع بعضهم بعضاً.

بيد أنه لم يتأكد لمجلس الدولة الفرنسي استقلاله، ولم تصبح أحكامه نهائية وملزمة للإدارة، إلا بمقتضى القانون الصادر عام ١٨٧٢، واعتباراً من هذا التاريخ بدأ يظهر القانون الإداري بمعناه الفني الدقيق فيما أرساه مجلس الدولة الفرنسي من مبادئ قانونية متميزة ومستقلة عن قواعد القانون الخاص

اقتضتها متطلبات حسن سير المرافق العامة وظروف الإدارة العامة وحاجاتها وضرورة الموازنة بين المصلحة العامة وحماية حقوق وحرية الأفراد. وعلى ذلك يكون القانون الإداري بالمعنى الفني الدقيق حديث النشأة، على عكس القانون المدني الذي يرجع بجذوره إلى تاريخ موغل في القدم وهو تاريخ ظهور القانون الروماني. فالقانون المدني هو الوريث الطبيعي لأفكار ومبادئ القانون الروماني، أما القانون الإداري فلم يبدأ في الظهور بوصفه قانوناً مستقلاً عن القانون المدني، له قواعده وأصوله المتميزة إلا في النصف الثاني من القرن التاسع عشر ثم تبلورت نظرياته ومبادئه الأساسية خلال القرن العشرين.

المطلب الثاني

عدم تقنين القانون الإداري في نسق تشريعي واحد

يقصد بتقنين أي فرع من فروع القانون تجميعه في مجموعة تشريعية واحدة تضم المبادئ الأساسية والأحكام العامة والقواعد التي يتضمنها هذا القانون والنظريات والمبادئ العامة التي يقوم عليها بناء هذه القواعد في مجموعها، وذلك كما هو الحال بالنسبة للقانون المدني والقانون التجاري وقانون العقوبات وغيرها من فروع القانون الأخرى^(١).

وللتقنين مزايا عديدة منها أنه يضيء على القواعد القانونية نوعاً من الثبات والاستقرار، كما أنه يسهل الرجوع إلى هذه القواعد ومعرفة أحكامها والتعامل

^(١) د. محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري المصري والمقارن، الجزء الأول، المرافق العامة، مطبعة دار نشر الثقافة، القاهرة، ١٩٥٢، ص ٣٠.

على أساسها دون عناء، بل إن التقنين يمثل ضماناً مهمة لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم^(١).

وبالنسبة للقانون الإداري فإنه غير مقنن تقنياً كاملاً، حيث إن غالبية قواعده وأحكامه لم تجمع بالمعنى السابق. ولا يغير من ذلك وجود تقنين جزئي لبعض موضوعاته المهمة والتي تنظمها قوانين خاصة منفصلة (كقانون الإدارة المحلية، قانون الاستملاك، قانون مجلس الدولة، القانون الأساسي للعاملين في الدولة... وغيرها). وعلى الرغم من وجود مثل هذه التشريعات فإننا نقول: إن القانون الإداري غير مقنن. لأنه إذا وضعنا كل هذه التشريعات في نسق تشريعي واحد، فلن يكون لدينا تقنين إداري. فالتقنين ليس جمعاً للنصوص المبعثرة المتناثرة، وإنما هو تنظيم شامل يبدأ بوضع مبادئ عامة تحكم الروابط والعلاقات القانونية التي ينظمها هذا التقنين، والنظريات الكبرى في القانون الإداري ومبادئه العامة كلها غير مدونة في نصوص تشريعية مكتوبة. فالتقنين لا يتصور إلا إذا تضمن في مقدمته وفي أبوابه الأولى المبادئ والأصول العامة التي يقوم عليها هذا التقنين ككل.

ويرجع عدم تقنين القانون الإداري إلى أن القانون الإداري لم يكن قد رسخت أصوله ووضحت معاملته عندما قام نابليون سنة ١٨٠٤ بتجميع فروع القانون المختلفة، خاصة مجموعات القوانين المدنية والتجارية وقانون العقوبات... الخ.

وعدم تقنين القانون الإداري لا يرجع إلى حداثة قواعده فقط، بل إلى طبيعة التشريعات الإدارية ذاتها حيث إن هذه التشريعات لا تقتصر على التشريع البرلماني، ولكنها تشمل أيضاً اللوائح المختلفة التي تواجه حالات

(١) د. رمضان بطيخ، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧، ص ٤٢.

متقلبة ومتغيرة. فهذه تتغير باستمرار لتواجه المتغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية. ويزيد من سهولة التغيير أنه متروك للإدارة نفسها، بحيث تجريه من دون الرجوع إلى البرلمان. ولهذا فلو قنن القانون الإداري لأصبح عرضة للتغيير والتبديل في كثير من نواحيه، مما يجعل قيمة التقنين محدودة. وبالإضافة إلى ذلك فإن عدم تقنين القانون الإداري يرجع إلى سرعة تطوره، فهو قانون مرن متطور متجاوب دائماً مع حاجات الإدارة وتغير الظروف، ومن هنا فإن التقنين الكامل بما يتميز من ثبات نسبي قد يقف عائقاً في وجه التطور المستمر والمطلوب لقواعد وأحكام القانون الإداري، كما أن تقنين القانون الإداري يتناقض مع أحد خصائص القانون الإداري الرئيسية وهي: كونه قانوناً قضائياً أي أن قواعده من صنع القضاء الإداري واجتهاده^(١).

المطلب الثالث

القانون الإداري قضائي النشأة

يتميز القانون الإداري عن بقية القوانين الأخرى بأنه قانون قضائي النشأة، أي من صنع القضاء، حيث إن معظم نظرياته ومبادئه الرئيسية لم ترد في صورة تشريعات برلمانية أو لوائح، وإنما هي من صنع واكتشاف القضاء. حقيقةً: إن هناك كثيراً من الموضوعات الإدارية أصبحت اليوم مقننة في صورة تشريعات برلمانية، إلا أن ذلك لا يجب أن يُخفي حقيقة أو طبيعة نشأتها

^(١) د. سعيد السيد علي، مرجع سبق ذكره، ص ٣١ وما بعدها. د. محمد صلاح عبد البديع السيد، مرجع سبق ذكره، ص ١٧٤ وما بعدها. وتجدر الإشارة إلى أنه قامت محاولات في بعض الدول كفرنسا وإيطاليا وإسبانيا ومصر لتقنين القانون الإداري ولكنها جميعها لم تصل من الطموح إلى درجة العمل على إصدار مجموعة إدارية على غرار المجموعة المدنية، وإنما اقتصر على مجرد التجميع والتسيق بين القوانين الإدارية المختلفة.

الأولى وكونها في الأصل نظريات ومبادئ قضائية، ومن ثم فإن تدخل المشرع ما هو إلا أمر لاحق على وجودها ولا يعني أكثر من قيامه بتضمينها في نصوص تشريعية.

فالقضاء الإداري قضاء إنشائي، لا يقتصر دور القاضي فيه على تطبيق القانون كالقاضي العادي، إذ كثيراً ما يجد القاضي الإداري نفسه مضطراً إزاء عدم وجود نص يحكم النزاع المعروض عليه إلى ابتداء القاعدة التي يطبقها⁽¹⁾. فالقضاء الإداري منذ نشأته لم يكن ملزماً بتطبيق أحكام القانون الخاص، ولم يجد أمامه التشريعات الإدارية اللازمة لحكم المنازعات المعروضة عليه، لذلك لم يجد القاضي الإداري بداً - كي لا يكون منكراً للعدالة - من إيجاد القاعدة اللازمة للفصل في النزاع.

فالقضاء الإداري الفرنسي - مثلاً - لم يكن مجرد قضاء تطبيقي كالقضاء المدني، بل كان في الأغلب قضاءً إنشائياً قام بابتداء النظريات الإدارية، وابتكار المبادئ القانونية، وإيجاد الحلول المناسبة التي تتفق وطبيعة العلاقات الإدارية التي تنشأ بين الإدارة العامة والأفراد، وذلك نظراً لاختلاف المنازعات الإدارية عن المنازعات المدنية في الطبيعة.

ويرجع ذلك إلى قيام العلاقات المدنية على أساس المساواة، وذلك بخلاف العلاقات الإدارية الناشئة بين الإدارة والأفراد إذ تقوم العلاقات الأخيرة على أساس ترجيح كفة الإدارة في مواجهة الأفراد تحقيقاً للمصالح العام، وذلك عن طريق تحويل الإدارة الكثير من الامتيازات والسلطات. وترتيباً على ذلك شيد مجلس الدولة الفرنسي تدريجياً مجموعة من النظريات والمبادئ الأساسية التي يقوم عليها القانون الإداري وحتى عندما تدخل المشرع، فإنه قد اقتصر

⁽¹⁾ د. سامي جمال الدين، مرجع سبق ذكره، ص 63. د. عبد الله طلبة وآخرون، مرجع سبق ذكره، ص 44.

غالباً على تسجيل ما سبق أن استقر عليه القضاء الإداري، دون أن يستحدث مبادئ أو قواعد جديدة^(١). والقاضي الإداري يحرص فيما يبتدعه من قواعد قانونية على التوفيق بين المصلحة العامة التي تستهدفها جهة الإدارة والمصالح الخاصة للأفراد، وقد يقتضي ذلك تقرير امتيازات وسلطات للإدارة، ولذا نشأت نظريات عديدة كالتفويض الجبري للقرارات الإدارية، ونظرية الظروف الاستثنائية، وأعمال السيادة، وسلطات الإدارة في العقود الإدارية.. الخ.

وقد يقتضي من ناحية أخرى وضع القيود والضوابط على حرية الإدارة، ومن هنا ابتدع القضاء الإداري الكثير من المبادئ والأحكام كمبدأ المساواة أمام التكاليف العامة وأمام المرافق العامة، ومبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة. وظهرت نظريات قضائية أكثر رعاية لحقوق الأفراد ومصالحهم من النظريات المدنية المقابلة كنظرية فعل الأمير، ونظرية الظروف الطارئة، ونظرية المسؤولية على أساس المخاطر (أي دون خطأ) ونظرية الخطأ المرفقي... وغيرها^(٢).

والقاضي الإداري حين يبتدع قواعد جديدة لا يتمتع بسلطة مطلقة، بل يتقيّد بأمرين جوهريين:

أولهما: عدم مخالفة أي نص تشريعي أي عدم مخالفة أي نص في قانون أو لائحة، وثانيهما: احترام روح النظام القانوني القائم، أي التقيد بالمبادئ العامة التي تحكم النظام القانوني المطبق في بلد معين في وقت معين^(٣).

وتجدر الإشارة هنا إلى أن المقصود بأن القانون الإداري قانون قضائي يختلف تماماً عن نظام السوابق القضائية، والذي تعتقه كثير من النظم القانونية وأشهرها النظام الإنجليزي، ذلك أن نظام السوابق القضائية يعني

(١) د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٨، ص ٦٤.

(٢) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، مرجع سبق ذكره، ص ٧٦.

(٣) د. سعيد السيد علي، مرجع سبق ذكره، ص ٣٤.

التزام كل محكمة بما تصدره كافة المحاكم التي تعلوها في الدرجة من أحكام وما تقرره من قواعد ومبادئ، بمعنى أن ما تقرره محكمة ما من قاعدة أو مبدأ يُعتبر قانوناً ملزماً، وعلى كافة المحاكم التي تليها أن تلتزم به في أحكامها، أما قولنا بأن القانون الإداري قضائي، فلا يعني سوى أن للقاضي الإداري القدرة على خلق القاعدة القانونية التي يحكم في المنازعة على مقتضاها، وأنه حين يخلق هذه القاعدة ويطبقها تنتهي كامل قوتها، أي ليست ملزمة لغيره من المحاكم والقضاة، بل إنها غير ملزمة له نفسه عند منازعة أخرى.

المطلب الرابع

القانون الإداري قانون مرن قابل للتطور

يتسم القانون الإداري بالمرونة والقابلية للتطور، وترتبط هذه الخاصية بالخاصيتين السابقتين وهما النشأة القضائية للقانون الإداري وعدم تقنين قواعده في مجموعة تشريعية واحدة. فنتيجة لأن القضاء هو المصدر الرئيسي لقواعد القانون الإداري ولأن قواعد هذا القانون غير موضوعة في قوالب جامدة، فإنه يتميز بالمرونة في تعديل نظرياته ومبادئه، ويتطور هذه النظريات التي جاء بها القضاء نتيجة الظروف الواقعية والأحداث العملية.

وسمة المرونة والتطور التي يتمتع بها القانون الإداري ناتجة عن ارتباطه الوثيق بالأنظمة السياسية والاجتماعية والاقتصادية السائدة في الدولة، ولكونه يحكم نشاط الإدارة العامة التي يتميز نشاطها بالتجدد والتطور المستمر، والذي يحتاج إلى قواعد قانونية ملائمة لتوجيه هذا النشاط بغية تحقيق المصلحة العامة في المجتمع.

ومن أبرز الأسباب التي أدت إلى استمرار تطور القانون الإداري نذكر^(١):

١. **ظهور مذهب الدولة المتدخلة:** فكان من نتيجة ذلك اتساع وظيفة الدولة الحديثة، وتدخلها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والتي كانت ميداناً للنشاط الفردي قبل ذلك، الأمر الذي أدى إلى توسع نطاق الإدارة العامة، وتعدد وتشعب مهامها، مما يتطلب مرونة قواعد القانون الإداري وتطوره لمواكبة ذلك.

٢. **التقدم العلمي والتقني:** كان للتقدم العلمي والتقني دوره الكبير في تطوير وخلق نشاطات إدارية، وإحداث مشروعات صناعية تمويلها الدولة كمشاريع الكهرباء والسكك الحديدية والحديد والصلب وصناعات البترول وشركات الطيران... وغيرها فكان لذلك أثره الكبير في تطور نطاق تطبيق القانون الإداري.

٣. **ازدياد عدد السكان:** بناء على التطور الذي حصل في كافة مناحي الحياة، فقد ازداد عدد سكان الدول، وتطلب ذلك ازدياد في ميادين الإسكان والإعمار وتظيم المدن الحديثة وكل ما يتصل بتوفير الحياة الكريمة للسكان... وكل ذلك أسهم في تطور واتساع القانون الإداري ليتولى تنظيم هذه المجالات الجديدة.

وتجدر الإشارة إلى أن مرونة القانون الإداري وسرعة تطوره، لا تعني أن قواعده غير ثابتة أو غير مستقرة نسبياً، ولا تعني أن القضاء الإداري وهو المصدر الرئيسي لقواعد هذا القانون يصدر أحكاماً متنافرة، فعلى الرغم من عدم التزام القاضي بالسوابق القضائية الصادرة من محاكم أخرى أو التي أصدرها بنفسه، إلا أنه يراعي تناسق الأحكام وترابطها، إضافة إلى وجود المحكمة الإدارية العليا التي تضع المبادئ وتوحيدها، وتضع الضوابط الدقيقة للعدول عنها أو الخروج على مقتضاها^(٢).

(١) د. خالد الظاهر، مرجع سبق ذكره، ص ٦٠.

(٢) د. محمد صلاح عبد البديع السيد، مرجع سبق ذكره، ص ١٨٣.

المبحث الثاني مصادر القانون الإداري

يقصد بمصدر القانون عموماً المنبع الذي تستقى منه المبادئ والأحكام القانونية. والسائد أن هناك أربعة مصادر للقانون بشكل عام وهي أولاً التشريع، وثانياً العرف، وثالثاً القضاء، وأخيراً الفقه^(١).

والقاعدة العامة في فروع القانون الأخرى غير القانون الإداري، هي أن التشريع والعرف وحدهما يعدان مصدران رسميان للقانون، أما القضاء والفقه فهما من المصادر غير الرسمية أو (التفسيرية). والمقصود بالمصدر الرسمي: المصدر الذي من شأنه خلق قواعد قانونية ابتداءً. أما المصدر التفسيري فيقصد به المصدر الذي يقتصر دوره على تفسير ما هو قائم من نصوص.

وتختلف أولوية هذه المصادر في القانون الإداري عن باقي فروع القانون، حيث يعدّ القضاء مصدراً رسمياً وأساسياً بل هو أهم مصادر القانون الإداري على الإطلاق، في حين أن الفقه يبقى دائماً في القانون الإداري مثل غيره من فروع القانون مجرد مصدر تفسيري غير ملزم.

سنقوم بدراسة هذه المصادر بشيء من الإسهاب والتفصيل^(٢):

(١) لمزيد من التفاصيل حول مصادر القانون عموماً انظر: د. عمار التركاوي، (مبدأ المشروعية)، بحث قانوني منشور في الموسوعة القانونية المتخصصة، هيئة الموسوعة العربية، دمشق، ط ١، المجلد ٦، ٢٠١٠، ص ٤٩٤ وما بعدها.

(٢) انظر في ذلك: د. محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سبق ذكره، ص ٥٨ وما بعدها. د. محمد صلاح عبد البديع السيد، مرجع سبق ذكره، ص ١٩٠ وما بعدها. د. عبد الله طلبية وآخرون، مرجع سبق ذكره، ص ٤٧ وما بعدها. د. خالد الظاهر، مرجع سبق ذكره، ص ٦٣ وما بعدها. د. سعيد السيد علي، مرجع سبق ذكره، ص ٣٩ وما بعدها.

المطلب الأول

التشريع

يُقصد بالتشريع القاعدة القانونية المكتوبة الصادرة عن سلطة مختصة في الدولة. والتشريع له ثلاثة أنواع تتدرج تنازلياً في أهميتها القانونية. فهناك في القمة التشريع الدستوري أو الدستور المكتوب الذي تضعه السلطة التأسيسية الأصلية، وهو أعلى تشريع في الدولة؛ لأنه يبين نظام الحكم السياسي، وحقوق الأفراد وحررياتهم، وفي المرتبة الثانية بعد الدستور تأتي التشريعات العادية التي تصدرها السلطة التشريعية في الدولة (مجلس الشعب أو البرلمان)، وهي التي يُطلق عليها اصطلاح القوانين أو (التشريعات الأصلية). وفي المرتبة الثالثة تأتي اللوائح الإدارية وتُسمى (التشريعات الفرعية)، نظراً لأنها متفرعة عن القوانين، أو تصدر من السلطات الإدارية المختصة في حدود القوانين.

وبالنظر إلى أن القانون الإداري غير مقنن في مجموعة قانونية رسمية واحدة، فإن مصادره التشريعية مبعثرة ومتفرقة في التشريع بدرجاته الثلاث: فبعض قواعد القانون الإداري وردت في صلب الدستور. فلو عدنا مثلاً إلى نصوص الدستور السوري النافذ حالياً لعام ٢٠١٢ لوجدنا العديد من القواعد والمبادئ الإدارية. فمثلاً المادة ١٥ الفقرة ب نصت على أنه: (لا تُنزع الملكية الخاصة إلا للمنفعة العامة بمرسوم ومقابل تعويض عادل وفقاً للقانون).

والمادة ١٨ فقرة ١ نصت على أنه: (لا تفرض الضرائب والرسوم والتكاليف العامة إلا بقانون).

والمادة ٢٦ فقرة ٢/: (المواطنون متساوون في تولي وظائف الخدمة العامة ويحدد القانون شروط توليها وحقوق وواجبات المكلفين بها).

والمادة ١٢٢ التي تقرّر: (أن الوزير هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته). وكذلك المادتين ١٣٠-١٣١ المتعلقةين بمجالس الإدارة المحلية والمادة ١٣٩ المتعلقة بمجلس الدولة وتوليه مهمة القضاء الإداري في سورية. كذلك فإن بعض قواعد القانون الإداري وردت في تشريعات مختلفة كالقانون المدني، كالقواعد المتعلقة بالأموال العامة، والأشخاص المعنوية العامة، وعقد التزام المرافق العامة، وبعض القواعد الأخرى وردت في قانون العقوبات حيث يتضمن أحكاماً خاصة بإضراب الموظفين العموميين وإتلاف الأموال العامة^(١).

ومن جهة أخرى هناك كثير من القوانين المتأثرة التي تعالج موضوعات إدارية متخصصة، وتعد بالتالي تشريعات إدارية متخصصة من مصادر القانون الإداري كقانون العاملين الأساسي السوري رقم ٥٠ لعام ٢٠٠٤، وقانون الإدارة المحلية السوري رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١، وقانون المؤسسات العامة والشركات العامة والمنشآت العامة السوري رقم ٢ لعام ٢٠٠٥، وقانون مجلس الدولة السوري رقم ٥٥ لعام ١٩٥٩، والقانون رقم ٥١ لعام ٢٠٠٤ الخاص بنظام العقود للجهات العامة... وقانون تنظيم الجامعات رقم ٦/ لعام ٢٠٠٦، وقانون الاستملاك رقم ٢٠/ لعام ١٩٨٣ وغيرها. وإلى جانب النصوص الدستورية والقانونية، نجد كثيراً من القواعد القانونية التفصيلية وردت بصيغة لوائح إدارية. واللائحة هي عبارة عن قواعد عامة مجردة تصدر عن السلطة التنفيذية وتنظم وضعاً إدارياً معيناً. فالقانون بوصفه تشريعاً صادراً عن السلطة المختصة به أصلاً (البرلمان)، لا يستطيع أن يُعالج كافة العلاقات والروابط الإدارية، ومن ثم يكتفي عادة بوضع الأسس

^(١) مثلاً: المادة ٩٠/ مدني سوري (الأموال العامة)، المادة ٥٤/ ٥٥- (الشخصية الاعتبارية)، المادة ٦٣٤/ (عقد التزام المرافق العامة).

العامّة لبعض هذه العلاقات، تاركاً للسلطة التنفيذية مهمة استكمال هذا النقص ووضع التفصيلات والجزئيات اللازمة لحكم هذه العلاقات والروابط، عن طريق إصدار اللوائح اللازمة لذلك. ونؤكد هنا على أن اللوائح تخضع بصفة دائمة ومطلقة لأحكام القوانين وتعمل في إطارها وإلا اتسمت بعدم المشروعية^(١).

المطلب الثاني العرف الإداري

يُقصد بالعرف في مجال القانون الإداري ما جرى عليه العمل من جانب السلطات الإدارية في مباشرة اختصاصاتها الإدارية، بمعنى آخر هو سلوك الإدارة العامّة المطرّد في مسألة إدارية على نحو معين فترة من الزمن بحيث تصبح الإدارة والمتعاملين معها ملزمين باحترام القاعدة المتولدة عن ذلك السلوك^(٢).

كما عرفه القضاء الإداري المصري بأنه تعبير اصطلاح على إطلاقه على الأوضاع التي درجت الجهات الإدارية على اتباعها في مزاوله نشاط معين لها، وينشأ من استمرار الإدارة في التزامها لهذه الأوضاع والسير على سنتها في مباشرة هذا النشاط، إلى أن تصبح بمثابة القاعدة القانونية واجبة الاتباع ما لم تعدل بقاعدة أخرى مماثلة^(٣).

(١) د. عمار التركاوي، مبدأ المشروعية، مرجع سبق ذكره، ص ٤٩٧. مع الإشارة هنا إلى أن هناك ثمة لوائح مستقلة وغير مرتبطة بتشريع برلماني. والمثال على ذلك: لوائح تنظيم المرافق العامة، ولوائح الضابطة الإدارية التي يصدرها رئيس الجمهورية في سورية استناداً إلى حكم الدستور.

(٢) د. محمد صلاح عبد البديع السيد، مرجع سبق ذكره، ص ٩٩.

د. عمار التركاوي، العرف في القانون العام، بحث قانوني منشور في الموسوعة القانونية المتخصصة، هيئة الموسوعة العربية، دمشق، ط ١، المجلد ٥، ٢٠١٠، ص ١٢٦ وما بعدها.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في ٢٤ فبراير ١٩٦٢ مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة في عشر سنوات (١٩٥٥-١٩٦٥) ص ١٠٨٢.

وبهذه المثابة فإن للعرف الإداري ركنين:

أولاً: الركن المادي: يتمثل في العادة التي درجت الإدارة على اتباعها في مزاولة نشاط إداري معين عامة. ويشترط في العادة أن تكون: قديمة، عامة، مطردة ومستمرة، ثابتة، مستقرة.

ثانياً: الركن المعنوي: ويقصد به تولد أو نشوء اعتقاد لدى الإدارة ولدى الأفراد المتعاملين معها بأن السلوك الذي اعتادت عليه قد أصبح قانوناً واجب الاتباع ولا يجوز مخالفته وإلا اتسمت أعمالها بعدم المشروعية. وقد استقر القضاء الإداري على ضرورة توافر شرطين لاعتبار العرف ملزماً للإدارة وهما:

١. أن يُطبق بصفة دائمة وبصورة منتظمة، أي ضرورة التزام الهيئات الإدارية بالفعل أو التصرف المكون للعرف الإداري، كلما عرضت مناسبة اتخاذه فلا تقدم عليه في إحدى الحالات ثم تعرض عنه في حالات أخرى.

٢. ألا يكون مخالفاً لنص قائم، ذلك أن العرف الإداري يأتي من حيث تدرج القواعد القانونية في المرتبة التالية للتشريع، سواء كان هذا التشريع دستورياً أم عادياً أم فرعياً، وبالتالي يجب ألا يخالف نصاً قائماً، فإذا حدث تعارض بين القاعدة العرفية والقاعدة التشريعية؛ تكون الأولوية لتطبيق التشريع دون العرف المخالف له.

ولا خلاف في أن القواعد العرفية تعد مصدراً من مصادر القانون الإداري، إلا أن أهميتها في خلق قواعد هذا القانون تبقى محدودة إذا ما قورنت بالمصادر الأخرى، وذلك لما يكتنف تلك القواعد من الغموض وعدم التحديد، فضلاً عن أن حداثة القانون الإداري لم تمكن العرف من أن يقوم بدور مهم في بناء

قواعده، لأن العرف يحتاج إلى وقت طويل لكي يكمن في النفوس ويستقر في الأذهان^(١).

وتجدر الإشارة أخيراً إلى أن التزام الإدارة باحترام العرف الإداري الذي درجت عليه، لا يحرمها من إمكان تعديله أو تغييره، بما يتفق مع الظروف المتجددة، كما لا يجوز نشوء قاعدة عرفية في المجال الإداري بالمخالفة لنص تشريعي قائم، فالقاعدة أن العرف يجب ألا يخالف إرادة المشرع الصريحة، كما أن للمشرع الحق في تعديل أو إلغاء أي قاعدة عرفية.

المطلب الثالث

القضاء

يُقصد بالقضاء كمصدر للقانون الإداري طائفة النظريات والمبادئ القانونية التي استقرت عليها أحكام القضاء الإداري لحكم المنازعات الإدارية والتي استتبطها القاضي الإداري من النصوص التشريعية، أو آراء الفقهاء، أو التي استلهمها من ضمير الجماعة وروح التشريع، لكي يطبقها في حالة عدم وجود قواعد تشريعية أو عرفية تحكم المنازعات المعروضة عليه.

وقد حظي القضاء بمرتبة مهمة في نطاق القانون الإداري، لأنه هو الذي شيد بنيان وصرح هذا القانون ومازال مستمراً في ذلك، على عكس القوانين الأخرى التي يُعدُّ القضاء بالنسبة لها مصدراً تفسيريّاً أو تكميليّاً.

فالقضاء - كقاعدة عامة - لا ينشئ القواعد القانونية وبالتالي لا يعد أحد المصادر الرسمية لفروع القانون المختلفة، لأن مهمة القضاء هي الفصل في المنازعات التي تعرض عليه بمقتضى القواعد القانونية السائدة في المجتمع،

(١) د. خالد الظاهر، مرجع سبق ذكره، ص ٦.

دون أن يكون له الحق في ابتكار أي من هذه القواعد ، احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات. أي إن القاضي يحكم ولا يشرع.

بيد أنه وبالنظر للطبيعة الخاصة لقواعد القانون الإداري وظروف نشأته من الناحية التاريخية، وعدم تقنين غالبية قواعده، وزيادة وتعدد مجالات النشاط الإداري، فقد أدى كل ذلك إلى أن أصبح القضاء الإداري يؤدي دوراً مميزاً في ابتداء وإنشاء قواعد القانون الإداري في حالة عدم وجود نص يحكم النزاع المعروض عليه، فالقاضي لا يكتفي بمجرد تطبيق قواعد القانون الإداري على المنازعات الإدارية مثلما يفعل القاضي العادي بالنسبة للمنازعات المعروضة عليه، بل إنه يقوم فضلاً عن تطبيق قواعد القانون الإداري السائدة، بابتداء وخلق الحلول المناسبة لتطبيقها على المنازعات الإدارية التي لا يجد قواعد تشريعية أو عرفية تحكمها.

وهكذا فإن القضاء من أهم مصادر وقواعد القانون الإداري، وتُعادل أهميته بالنسبة لهذا القانون أهمية التشريع بالنسبة لمختلف فروع القانون الأخرى، ولذلك يوصف القانون الإداري بأنه قانون قضائي النشأة، بالنظر للدور الكبير الذي قام به القضاء في إنشاء وابتكار قواعد هذا القانون.

ويُعد القضاء الإداري الفرنسي - على وجه الخصوص - هو مصدر القانون الإداري الأول وعماد نشأته، وهو الذي ابتدع نظرياته المختلفة مثل نظرية المسؤولية الإدارية، ونظرية القرار الإداري، ونظرية العقد الإداري، ونظرية الأموال العامة... وغيرها.

كذلك يؤدي القضاء الإداري دوراً إنشائياً واضحاً وذلك بما يقرره أو على الأقل بما يكشف عنه من المبادئ القانونية العامة.

والمبادئ القانونية العامة ما هي إلا مجموعة القواعد القانونية التي يستخلصها القضاء من المفاهيم الأساسية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والفكرية والروحية المعتمدة من المجتمع في بلد معين وزمن معين^(١).

وتلك المبادئ والقواعد المستقرة في الضمير الجمعي تملئها العدالة المثلى ولا تحتاج إلى نص يقررها، وبذلك يتحتم على الإدارة احترام تلك المبادئ والعمل بمقتضى ما تقرره من أحكام وإلا كانت تصرفاتها معيبة، ومن أمثلة المبادئ العامة للقانون:

مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون وأمام التكاليف العامة وأمام الضرائب ومبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية... الخ.

والمبادئ العامة في هذا التحديد مصدرها في الحقيقة القضاء لا التشريع، بمعنى أن أحكام القضاء الإداري هي من تخلقها بوصفه قضاءً إنشائياً وليس مجرد قضاء تطبيقي، والمبادئ القانونية العامة التي ينشئها القضاء الإداري على هذا الأساس تكون ملزمة للأفراد وللهيئات الإدارية على السواء، فلا يجوز لهذه الهيئات تبعاً لذلك أن تضع لوائح إدارية تُخالف المبادئ القانونية العامة، ولهذا قلنا إن القضاء يُعتبر كالتشريع مصدراً رسمياً للقانون الإداري^(٢).

ونتساءل هنا عن القيمة القانونية للمبادئ العامة للقانون؟

(١) د. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص ٤١.

(٢) لمزيد من التفاصيل حول المبادئ القانونية العامة انظر: د. عمار التركاوي، مبدأ المشروعية، مرجع سبق ذكره، ص ٤٩٧ وما بعدها.

ينطلق الفقه في الرأي الراجح من أن القيمة القانونية للمبادئ القانونية العامة تساوي قوة التشريع العادي. ويسوغ هذا الاتجاه الفقهي رأيه بسببين:
الأول: لو أعطيت للمبادئ القانونية العامة قوة تفوق التشريع لتعذر على السلطة التشريعية تعديلها عندما ترى أنها لم تعد منسجمة مع التطورات في الدولة. أما **الثاني:** فلو أعطيت قيمة تساوي قيمة اللائحة، لقامت السلطة التنفيذية بالاعتداء على هذه المبادئ وتغييرها بموجب لوائح متى راق لها ذلك.

المطلب الرابع

الفقه الإداري

يُقصد بالفقه مجموعة الآراء التي يستخلصها الفقهاء وعلماء القانون من خلال دراستهم للقانون وشرحه وبحث موضوعاته في مقالاتهم ومؤلفاتهم ووضع الفتاوى والتعليق على أحكام القانون بهدف تفسيرها وردها إلى أصول ومبادئ عامة، وبهدف نقدها أحياناً إذا كانت تتعارض مع الأصول القانونية السائدة في المجتمع.

والفقه في حقيقته ليس مصدراً رسمياً للقانون، بل يُعتبر مصدراً تفسيرياً وذلك لانحصار مهمة الفقه في تفسير القواعد القانونية وشرحها والتعليق عليها لا صنعها، فمهما عظمت منزلة الفقيه فإن رأيه لا يُمكن أن يكون ملزماً للقضاء كما أن الفقيه - أياً كانت مكانته - ليس بالمشرع حيث تقتصر مهمته على شرح النصوص والتعليق على أحكام القضاء.

وآراء الفقهاء بطبيعتها ليست ملزمة للقاضي ولا لغيره من الأفراد، وعلى الرغم من ذلك تكتسب هذه الآراء أهمية في نطاق القانون الإداري لعدم تقنين بعض أجزائه، فيرجع القاضي فيما لم يرد به نص إلى هذه الآراء لعله يجد حلاً للمسألة محل النزاع. كما أن آراء الفقهاء تنير الطريق أمام المشرع في تقنين المسائل التي لم يرد بشأنها نص، أو تعديل بعض النصوص التي يوجد بها أحد العيوب أو صعوبات تحد من تطبيقها عملياً، وبذلك فإن الفقيه يُساعد القاضي والمشرع على السواء.

ويُلاحظ أن للفقهاء دوراً مهماً في نطاق القانون الإداري يتفوق به على سائر فروع القانون الأخرى، ذلك لأن التشريع الإداري يترك للفقهاء في غالب الأحوال مهمة تحديد المفاهيم المتعلقة بموضوعات مختلفة، كالوظيفة العامة والعقود الإدارية والقرارات الإدارية... وغيرها.

كما أن خلو التشريعات الإدارية عادةً من المبادئ الأساسية واقتصارها غالباً على تقرير الحلول الجزئية، يُلقى على كاهل الفقه الإداري مهمة استنباط القواعد القانونية الغامضة في القانون الإداري وذلك عن طريق الاستعانة بمختلف طرق التفسير.

لذلك قام فقهاء القانون العام بجهود جبارة للقيام بهذه المهام عن طريق إصدار المؤلفات العامة والخاصة، مع نشر المقالات والبحوث الإدارية. وفي الحقيقة أدى الفقه الفرنسي دوراً رائداً في هذا المجال ومن أهم الفقهاء الفرنسيين نذكر: هوريو، دوجي، بونار، جيز، دي لوبادير، فالين، ريشيه... وغيرهم.

وفي الوطن العربي نذكر العديد من الفقهاء الذين أغنوا المكتبة القانونية العربية بمؤلفات قيّمة مثل: الدكتور سليمان الطماوي، الدكتور ثروت

بدوي، الدكتور محمد كامل ليله، الدكتور أنور رسلان، الدكتور رمضان بطيخ، الدكتور محمد ميرغني خيري وغيرهم.
وهكذا فإن الفقه الإداري وإن لم يكن مصدراً رسمياً للقانون الإداري، فإنه أدى دوراً مهماً في إنارة الطريق أمام المشرع والقضاء معاً من خلال ما قدمه من مؤلفات وأبحاث.

المبحث الثالث

علاقة القانون الإداري بالقوانين والعلوم الإدارية الأخرى

سنتناول في هذا المبحث دراسة علاقة القانون الإداري ببعض القوانين والعلوم الإدارية الأخرى وذلك لتحقيق هدفين:

أولهما: بيان الصلة أو الرابطة التي تربط هذا الفرع من فروع القانون العام مع غيره من القوانين والعلوم الإدارية الأخرى، وكيف يؤثر فيها ويتأثر بها، أو بمعنى آخر كيف يحدث معها نوعاً من الاتصال والتكامل لصالح سيادة المشروعية والعدالة في المجتمع.

وثانيهما: إبراز ذاتية القانون الإداري في صورة واضحة ومدى تميزه عن القوانين والعلوم الإدارية الأخرى التي يوجد بينه وبينها شبه أو تقارب، أو على العكس أوجه اختلاف وتعارض.

مع ملاحظة أننا سنقتصر في دراستنا هذه فقط على أهم القوانين والعلوم التي تحقق هذين الهدفين.

المطلب الأول

القانون الإداري والقانون الدستوري

ذكرنا سابقاً أن القانون الدستوري والقانون الإداري من فروع القانون العام الداخلي، ولهذا فإن الصلة بينهما وثيقة، والرباط بين موضوعاتهما قوي ومتين، مما يجعل أمر التفرقة بين هذين الموضوعين متعذراً في بعض الأحيان. ومع ذلك، فكل من القانون الإداري والقانون الدستوري مستقل عن الآخر استقلالاً واضحاً، وكل منهما يتميز عن الآخر بخصائص مميزة له^(١).

^(١) لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع، انظر: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص ٩ وما بعدها. د. سعيد السيد علي، مرجع سبق ذكره، ص ٥٩ وما بعدها. د. خالد الظاهر، مرجع سبق ذكره، ص ٢٠ وما بعدها. د. إعاد القيسي، مرجع سبق ذكره، ص ٨١ وما بعدها.

فالقانون الدستوري هو القانون الذي يبين نظام الحكم في الدولة، ويوضح كيفية تكوين السلطات العامة في الدولة، ويحدد اختصاصها، ويحدد حقوق الأفراد وحررياتهم، والضمانات التي تكفل حماية هذه الحقوق والحرريات. في حين أن القانون الإداري يقوم بتنظيم السلطة الإدارية في الدولة، بكافة هيئاتها المركزية واللامركزية ويحكم نشاط هذه السلطة والوسائل التي تستخدمها في ممارسة هذا النشاط.

والصلة بين القانون الإداري والقانون الدستوري واضحة ولا جدال فيها؛ فكلاهما ينتميان إلى القانون العام الداخلي، وكلاهما يتعرضان لموضوع واحد وهو السلطة التنفيذية، وإن كان كل منهما يتناولها من زاوية مختلفة؛ فالقانون الدستوري يتناولها من الناحية الحكومية، في حين يتناولها القانون الإداري من الناحية الإدارية.

وقد صور الفقيه الفرنسي بارتلمي العلاقة بين القانونين بقوله: ((إن القانون الدستوري يرينا كيف شيدت الأداة الحكومية وكيف ركبت أجزاؤها، أما القانون الإداري فيبين لنا كيف تعمل تلك الأداة وكيف يتحرك كل جزء من تلك الأجزاء)).

وقد أدت هذه العلاقة الوثيقة بين القانونين إلى أن ذهب الفقه لاعتبار القانون الدستوري هو المقدمة الضرورية للقانون الإداري، والقانون الإداري هو التكملة اللازمة للقانون الدستوري، فهذا الأخير يضع المبادئ الأساسية في الدولة، وعلى هديها تؤدي الإدارة عملها، وفي نطاق هذا القانون يجد الباحث عناوين موضوعات القانون الإداري.

وعلى الرغم من العلاقة الوثيقة بين القانون الإداري والقانون الدستوري، إلا أن ذلك لا يمنع من اعتبارهما قانونين مختلفين، وأن لكل منهما مجاله الخاص، حيث

إن القانون الدستوري يستقل بتنظيم بعض الموضوعات التي لا دخل للقانون الإداري بها مثل شكل الدولة (بسيطة، اتحادية)، ونظام الحكم فيها (برلماني، رئاسي، مختلط)، وتنظيم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال مظاهر الرقابة المتبادلة بينهما. أما مجال القانون الإداري فهو الاهتمام بالوظيفة الإدارية للسلطة التنفيذية وتصريفها للشؤون اليومية العادية وتشغيل وإدارة المرافق العامة.

وإذا كانت السلطة التنفيذية توصف تارة بالحكومة وهو ما يهتم به القانون الدستوري، وتوصف تارة أخرى بالإدارة العامة وهو ما يهتم به القانون الإداري، فإنه يُثار التساؤل في هذا الشأن عن معيار دقيق للترقية بين الحكومة والإدارة لاعتباره معياراً للتمييز بين القانون الإداري والقانون الدستوري؟

حاول جانب من الفقه وضع معايير للترقية بين القانون الإداري والقانون الدستوري وتبلورت محاولتهم في معيارين أساسيين هما^(١):

١ - المعيار المادي: يقوم هذا المعيار على التفرقة داخل السلطة التنفيذية بين وظيفتها الحكومية ووظيفتها الإدارية، فالسلطة التنفيذية بوصفها حكومة تشارك في رسم السياسة العامة في الدولة، وتضطلع بالأمر السياسي الكبرى التي تتصل بالمصلحة العليا للدولة في الداخل والخارج، بينما تتصرف مهمة السلطة التنفيذية بوصفها إدارة إلى التطبيق اليومي للقوانين وإدارة المرافق العامة لإشباع الحاجات العامة للجمهور في إطار السياسة العامة للدولة، والوظيفة الأولى (الحكومية) للسلطة التنفيذية تدخل في نطاق القانون الدستوري، أما الوظيفة الثانية (الإدارية) لهذه السلطة فيحكمها القانون الإداري.

^(١) انظر في هذه المعايير: د. سعيد السيد علي، مرجع سبق ذكره، ص ٦١ وما بعدها. د. صلاح عبد البديع السيد، مرجع سبق ذكره، ص ٣٦ وما بعدها. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، مرجع سبق ذكره، ص ٣٦ وما بعدها.

ويُعبأ على المعيار المادي أنه من الصعب أحياناً تكييف عمل معين إن كان يدخل في الوظيفة الحكومية أو الوظيفة الإدارية للسلطة التنفيذية. بالطبع هناك بعض الأعمال لها طبيعة حكومية ظاهرة لاتصالها بقرارات سياسية كبرى، كإعلان الحرب أو الانضمام إلى حلف عسكري، أو عقد معاهدة دولية، أو لاتصالها بالعلاقة بين سلطات الدولة: مثل تقديم مشروع قانون إلى البرلمان أو دعوة البرلمان إلى الانعقاد أو حله.

وهناك كذلك بعض الأعمال لها طبيعة إدارية واضحة كتعيين صغار الموظفين وتوزيع البريد، إلا أن كثيراً من الأمور يصعب تحديدها إذا كانت تدخل في الوظيفة الحكومية أو الإدارية، فكثيراً ما يتدخل الحكام في الوظيفة الإدارية... فالوزير مثلاً يُعتبر عضواً في الحكومة يشترك عن طريق مجلس الوزراء في رسم السياسة العامة للدولة، كما أنه الرئيس الإداري الأعلى في وزارته. ومن هنا يصعب التمييز بين أعماله للوقوف على ما يدخل منها في نطاق القانون الدستوري، وما يدخل في نطاق القانون الإداري.

٢ - المعيار العضوي: يقوم هذا المعيار على أساس التمييز داخل السلطة التنفيذية بين القائمين على ممارسة الوظيفة الحكومية والقائمين بالوظيفة الإدارية، حيث يدخل في عداد الحكومة كبار ممثلي السلطة التنفيذية كرئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء والوزراء. وهؤلاء يهتم بهم القانون الدستوري، بينما يدخل في عداد الإدارة باقي ممثلي السلطة التنفيذية وهؤلاء يهتم بهم القانون الإداري.

ويُعبأ على المعيار العضوي أنه غير كافٍ للتمييز بين الحكومة والإدارة، ذلك لأن رجال الحكومة يقومون في أحيان كثيرة بأعمال تدخل في اختصاص الوظيفة الإدارية، فرئيس الدولة يجمع بين وصفي الحكومة والإدارة، حيث

يمارس اختصاصات حكومية كإرسال السفراء لتمثيل الدولة في الخارج واقتراح القوانين والاعتراض عليها، وحل البرلمان... الخ. ويُمارس في نفس الوقت اختصاصات إدارية، كإصدار اللوائح، وترتيب المرافق العامة، وتعيين كبار الموظفين وعزلهم، والوزير كذلك - كما ذكرنا - يُعدُّ عضواً في الحكومة يشترك عن طريق مجلس الوزراء في رسم السياسة العامة للدولة، وهو في الوقت نفسه الرئيس الإداري الأعلى لأجهزة وزاراته وللعاملين فيها.

وعلى الرغم من الانتقادات الموجهة إلى المعيارين المادي والعضوي إلا أنه يمكن الاستعانة بمضمونهما معاً لوضع معيار للتفرقة بين الحكومة والإدارة يصلح بالتالي لتمييز كل من القانون الدستوري والإداري عن الآخر.

فالقانون الدستوري هو الأساس الضروري للقانون الإداري حيث تعتبر الوظيفة الإدارية للسلطة التنفيذية، وهو ما يهتم به القانون الإداري، خاضعة للوظيفة الحكومية لهذه السلطة، وهو ما يهتم به القانون الدستوري، ذلك أن الوظيفة الحكومية تعنى بالمسائل الكبرى وتقرر السياسة العامة للدولة في مختلف الميادين، والإدارة مهمتها وضع هذه السياسة موضع التطبيق في إطار التوجهات التي وضعتها الحكومة.

المطلب الثاني

القانون الإداري والقانون المالي

القانون المالي أو علم المالية العامة هو أحد فروع القانون العام الداخلي ويبحث جوانب النشاط المالي للدولة سواء تعلقت هذه الجوانب بإيرادات الدولة العامة أو نفقاتها العامة أو بالموازنة.

والإيرادات العامة هي المصادر التي يمكن أن تحصل الدولة منها على موارد مالية، ويبحث علم المالية العامة طبيعة كل نوع من أنواع الإيرادات، والقواعد التي تحكمه، سواء كان مصدر هذا الإيراد ناجم عن استثمار أملاك الدولة الخاصة، أم هو حصيلة الضرائب والرسوم أو القروض العامة. أما النفقات العامة فهي المبالغ المالية التي تدفعها الدولة أو باقي أشخاص القانون العام الأخرى بهدف تحقيق نفع عام. فيدرس علم المالية العامة هذه النفقات من حيث تحديدها وتقسيماتها وحجمها والضوابط التي تحكمها وأبعادها الاقتصادية.

وأخيراً فإن الموازنة العامة للدولة هي البيان التقديري لنفقات وإيرادات الدولة خلال فترة زمنية مقبلة تقدر عادة بالسنة، ويدرس علم المالية العامة القواعد التي تحكم وضع الموازنة العامة وتنفيذها.

وواضح مما تقدم استقلال القانون المالي عن القانون الإداري، حيث يتناول الأول النشاط المالي للدولة، في حين يتناول الثاني نشاطها الإداري إلا أن هذا لا يمنع من وجود علاقة وطيدة بين القانونين يمكن تلخيصها في النقاط الآتية^(١):

^(١) د. خالد الظاهر، مرجع سبق ذكره، ص ٢٥ وما بعدها.

- ١ - إن كلا القانونين من فروع القانون العام الداخلي وتظهر الدولة في كل منهما بمظهر السلطة العامة.
- ٢ - تعد الأموال العامة والإمكانات البشرية والقانونية من أهم وسائل الإدارة في تنفيذ مهامها وتحقيق أهدافها ، ويتم تنظيم وإدارة الأموال العامة ، وتحصيل الدولة ومرافقها للإيرادات أو صرف النفقات بموجب التشريعات المالية ، وتنظيم وإدارة تلك الإمكانيات وممارسة النشاطات الإدارية يتم بموجب قواعد القانون الإداري.
- ٣ - إن الكثير من الموضوعات المتصلة بأموال الدولة تدرس في إطار القانون الإداري كالمال العام والمال الخاص المملوك للدولة ونزع الملكية العقارية الخاصة من أجل المنفعة العامة (الاستملاك).
- ٤ - إن قواعد القانون الإداري هي التي تحكم عمل ونشاط وزارات المالية والاقتصاد وعاملها باعتبارها من المرافق العامة ، كذلك فإن القضاء الإداري هو الجهة المختصة بالفصل في منازعات الضرائب والرسوم.
- ٥ - إن التنظيم المالي يؤثر تأثيراً كبيراً في مختلف إدارات الدولة ، ويتمثل ذلك في النفوذ الكبير الذي يتمتع به المراقبون الماليون في الإدارات المختلفة ، حيث إن عملهم يتيح لهم غالباً مراجعة الكثير من تصرفات الإدارة ، فضلاً عن ذلك فإن اللامركزية الإدارية لا تتكامل عناصرها إلا بتوافر الميزانية المستقلة والموارد المالية الخاصة للشخص اللامركزي محلياً كان أم مرفقياً.

المطلب الثالث

القانون الإداري والقانون الجزائي

القانون الجزائي أو قانون العقوبات هو مجموعة القواعد القانونية التي تضعها الدولة لبيان الأفعال التي تستوجب التجريم، وتحديد الجزاءات والتدابير المستحقة على مرتكبيها وفقاً لقاعدة ((لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص)).

والصلة بين القانون الإداري والقانون الجزائي واضحة، فكلاهما من فروع القانون العام الداخلي، والقانون الجزائي يؤمن الحماية القانونية لقواعد القانون الإداري، من خلال ما يتضمنه القانون الجزائي من نصوص تعاقب على الاعتداء على عمال الإدارة وأموالها وعرقلة العمل الإداري والحكومي، وجرائم قد يرتكبها عمال الإدارة العامة (كالاختلاس، والتزوير، والانحراف بالسلطة، والرشوة، وإفشاء أسرار الوظيفة) مع الإشارة إلى وجود عقوبات خاصة بالقانون الإداري وتسمى بالعقوبات المسلكية تحددها قوانين الوظيفة العامة وقوانين المحاكم المسلكية^(١).

ولكن هذه الصلة بين القانون الإداري والقانون الجزائي لا تمنع من القول بأن هناك استقلالاً بين القانونين:

فالقانون الجزائي يهدف إلى حماية النظام بمفهومه الواسع (النظام السياسي والإداري والاقتصادي والاجتماعي)، فيقرر القواعد التي تجرم الاعتداء أو محاولة الاعتداء على نظام الحكم، أو تهديد اقتصاديات الدولة أو تهديد الأفراد والمرافق العامة.

أما القانون الإداري فإنه يستهدف تحديد الضوابط والقواعد التي تحكم الإدارة في قيامها بنشاطها، من أجل تحقيق الصالح العام، أي حماية مبدأ المشروعية وخضوع الإدارة للقانون.

^(١) د. سعيد نحيلي مرجع سبق ذكره ص ٩٥.

المطلب الرابع

القانون الإداري وعلم الإدارة العامة^(١)

يُعرف القانون الإداري - كما أوضحنا سابقاً - بأنه مجموعة القواعد القانونية التي تحكم الإدارة العامة في الدولة، من حيث تنظيمها ونشاطها بوصفها سلطة عامة. ويمكن تعريف علم الإدارة العامة بأنه ذلك العلم الاجتماعي الذي يهتم بالأسلوب الذي تتبعه أجهزة الإدارة العامة، من تخطيط وتنظيم وتنسيق واتصال وتوجيه، من أجل تنفيذ السياسة العامة للدولة على أفضل وجه.

ومن خلال ما تقدم، يتضح لنا أن القانون الإداري يتفق مع علم الإدارة العامة، في أن كلاهما يهتم بدراسة الإدارة العامة في الدولة من حيث تنظيمها ونشاطها، إلا أن كلاً منهما يدرس الإدارة العامة من زاوية مختلفة. فالقانون الإداري يهتم بدراسة الجانب القانوني لتنظيم ونشاط الإدارة العامة، بينما يهتم علم الإدارة العامة بدراسة الجوانب الفنية والتطبيقية لتنظيم ونشاط الإدارة في الدولة. بمعنى آخر: فإن القانون الإداري يتضمن المبادئ والقواعد القانونية التي تتعلق بتكوين أجهزة الإدارة العامة وتحكم نشاطها، وما ينشأ عنها من منازعات قضائية. في حين أن دراسات علم الإدارة العامة تتناول الأصول والمبادئ والأساليب العلمية لتنظيم أجهزة الإدارة العامة، وطرائق عملها،

^(١) انظر في تفصيلات ذلك: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٢، ص ٩٩ وما بعدها. د. محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سبق ذكره، ص ٢٤ وما بعدها. د. سعيد السيد علي، مرجع سبق ذكره، ص ٦٢ وما بعدها. د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، مرجع سبق ذكره ص ٣٥ وما بعدها. د. خالد الظاهر، مرجع سبق ذكره ص ٣٠ وما بعدها. د. محمد صلاح عبد البديع السيد، مرجع سبق ذكره، ص ٥٦ وما بعدها.

بهدف تحسين أساليب العمل ورفع كفاءته لتحقيق أهداف الإدارة بأقل وقت وجهد ومال.

ولتوضيح هذا الفارق بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة نضرب مثالين لموضوعين يعالجان في إطار العلمين معاً هما: الموظف العام والقرارات الإدارية^(١).

فبالنسبة لموضوع الموظف العام يدرس القانون الإداري هذا الموضوع من حيث المركز القانوني للموظف العام، فهو يهتم بتعريف الموظف العام، والشروط الواجب توافرها للتعيين في الوظيفة العامة، وهل هو في مركز قانوني لائحي أم في مركز تعاقدية؟ ويحدد حقوق الموظف وواجباته، وكيفية تأديبه، إذا ما ارتكب فعلاً يخل بواجباته في الوظيفة، ويبحث في كيفية انتهاء الرابطة الوظيفية، سواء بالوفاة أم بالإحالة إلى التقاعد أم الاستقالة أم التسريح... الخ.

أما علم الإدارة العامة فهو ينظر إلى ذات الموضوع بنظرة مختلفة عن نظرة القانون الإداري، حيث يتناول دراسة الوظيفة العامة من ناحيتين: الناحية الفنية التنظيمية، وناحية العنصر البشري فيها.

فمن الناحية التنظيمية، يدرس علم الإدارة العامة طبيعة الوظيفة العامة، وأسس ترتيب الوظائف العامة، وتحديد اختصاصات ومواصفات كل وظيفة. ومن الناحية البشرية، تبحث الإدارة العامة عن أفضل نظام إداري للعاملين، وطرق اختيارهم ووسائل رفع الكفاية الإدارية عن طريق التدريب ووضع تقارير الكفاية عن أداء العاملين والاهتمام بالحوافز المادية والمعنوية

(١) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص ١٠١ وما بعدها. د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، مرجع سبق ذكره، ص ٣٧ وما بعدها.

لموظفي الإدارة، وكذلك دراسة مشاكلهم الوظيفية والاجتماعية والنفسية والبحث عن أنجح الحلول لهذه المشاكل.

وبالنسبة لموضوع القرارات الإدارية يتعرض القانون الإداري لتعريفها وتحديد أركانها ويبحث مشروعيته، ويبين الآثار القانونية التي تترتب على القرار السليم من الناحية القانونية، ثم يبين كيفية تنفيذ هذه القرارات وكيفية سحبها، ويهتم القانون الإداري أيضاً ببيان حالات البطلان والانعدام في القرار الإداري، والآثار القانونية المترتبة على ذلك، ويوضح أيضاً كيفية الطعن في القرارات الإدارية سواء أكان ذلك بالطريق الإداري (الولائي أو الرئاسي) أو بالطريق القضائي إلغاءً وتعويضاً.

أما علم الإدارة العامة فهو يهتم أساساً بتعريف القرار على نحو مغاير، فيحمل معنى الاختيار بين البدائل، ثم يبين كيفية صنع القرارات الإدارية، وتبيان المراحل التي تمر بها عملية صنع القرارات حتى لحظة صدورها، ومدى تأثير القوى الفعلية كجماعات الضغط في المجتمع على إصدار هذه القرارات وما هي مقومات القرارات الرشيدة وكيفية التنسيق بينها في حالة تعارضها، ومدى اتفاقها مع الأهداف المراد تحقيقها، وكيف تضمن في النهاية صدور القرار الرشيد والمناسب في الوقت المناسب، أما مسألة قانونية هذه القرارات فهي لا تعني دارس الإدارة العامة بقدر ما تعني الدارس للقانون الإداري.

غير أن استقلال علم الإدارة العامة عن القانون الإداري على النحو السابق، حيث يهتم الأول بالجانب الفني للمنظمة الإدارية والثاني بالجانب القانوني لها، لا ينفي وجود صلات وثيقة بينهما حيث إنهما متكاملان يؤثران ويتأثران ببعضهما بعضاً، ومن ثم تعد دراسة الإدارة العامة من الجانبين الفني والقانوني ضرورة لا بد منها لتقدم الجهاز الإداري وتطويره.

والقائد الإداري الناجح هو بلا شك الذي يجمع بين هاتين الدراستين فيكون ملماً بالنواحي القانونية والفنية التي تتصل بالإدارة، وهو الذي يعمل على تحقيق أهداف الإدارة بكفاءة وفي إطار من المشروعية في الوقت نفسه. وتبدو أهم مظاهر الصلة الوثيقة بين الإدارة العامة والقانون الإداري في النقاط الآتية:

١ - علم الإدارة العامة وإن اهتم بصفة أساسية بدراسة المنظمة الإدارية من الجانب الفني، فإنه يضع في الاعتبار الأنظمة القانونية المطبقة لما لها من أثر لا يمكن إنكاره على نشاط الإدارة، والقانون الإداري وإن اهتم بالجانب القانوني للمنظمة، فإنه يدخل في الاعتبار المبادئ العلمية السليمة للإدارة العامة، والظروف الاجتماعية والنفسية للعاملين بالإدارة.

٢ - الإدارة العامة تخضع في ممارسة نشاطها للقانون الإداري بصفة خاصة ولقواعد القانون بصفة عامة وهو ما يطلق عليه اصطلاحاً احترام (مبدأ المشروعية) أو مبدأ سيادة القانون.

ويترتب على ذلك وجوب اتساق جميع أعمال الإدارة من حيث الشكل والموضوع مع أحكام القانون فيكون على الإداري أن يعمل في نطاق هذه الأحكام فيحترمها نصاً وروحاً، تحت طائلة إلغاء القرارات الإدارية المخالفة للأحكام القانونية.

غير أنه يجب أن يُلاحظ أن خضوع الإدارة العامة للقانون لا يعني حتماً تقييدها وحرمانها من أي حرية في التصرف، إذ قد تملك الإدارة العامة قدراً من الحرية في مباشرة نشاطها، بحيث تتمتع بحرية في وزن الملابس والظروف التي تدعو للتصرف وهو ما يُسمى بالسلطة التقديرية للإدارة.

كما يجب أن يراعى أنه حتى ولو كانت الإدارة تتمتع في بعض الحالات بسلطة تقديرية على النحو السابق، فلا يجب أن يغيب عن الذهن أن سلطة الإدارة العامة في هذا المجال، ليست بسلطة مطلقة فهي مقيدة بوجوب خضوعها لحكم القانون من حيث الغاية، إذ يجب عليها أن تتوخى في جميع تصرفاتها تحقيق الصالح العام، فإذا انحرفت عن هذه الغاية اتسم تصرفها بغيب الانحراف بالسلطة وكان قابلاً للإلغاء مرتباً للتعويض.

٣ - وجود قدر مشترك من المسائل والموضوعات في كل من القانون الإداري وعلم الإدارة العامة مثل مسألة التنظيم الإداري سواء اتخذ أسلوب المركزية أو اللامركزية، وسواء أكانت هذه اللامركزية محلية أم مرفقية، وكذلك مسألة الوظيفة العامة، ومسألة القرار الإداري، ومسألة الرقابة الإدارية.

حصيلة ما تقدم أن علم الإدارة العامة وعلم القانون الإداري علمان متكاملان يؤثر كل منهما في الآخر ويتأثر به، وهما يسهمان معاً في دراسة المنظمة الإدارية ويستهدفان معاً أن تؤدي هذه المنظمة نشاطها على أكمل وجه في نطاق الأهداف التي ترسمها الدولة.

المطلب الخامس

القانون الإداري والقانون المدني

يُعتبر القانون المدني أهم فروع القانون الخاص، حيث ينظم كل العلاقات والروابط القانونية بين الأفراد إلا ما انفصل عنه مع الزمن من موضوعات شكلت فروعاً مستقلة للقانون الخاص: كالقانون التجاري وقانون العمل والقانون الزراعي... ومع ذلك يظل القانون المدني هو المرجع الأساسي الذي

تعتمد عليه بقية فروع القانون الخاص في كل ما لم تنظمه هذه الفروع بنص خاص.

بل كان القانون المدني قبل ظهور القانون الإداري المرجع الأصلي في تنظيم العلاقات والروابط القانونية بين الإدارة والأفراد، وذلك لأن القانون الإداري لم يبدأ في الظهور بوصفه قانوناً مستقلاً ومتميزاً عن القانون المدني إلا في النصف الثاني من القرن التاسع عشر، بل إن مبادئه ونظرياته الأساسية لم تتبلور إلا خلال القرن العشرين، على العكس من القانون المدني الذي يرجع جذوره إلى تاريخ موغل في القدم يعود إلى تاريخ ظهور القانون الروماني^(١).

وعلى الرغم من الاعتماد في البداية على القانون المدني في تنظيم علاقات الإدارة مع الأفراد، وعلى الرغم من النشأة الحديثة للقانون الإداري بالمقارنة بالقانون المدني، إلا أن ذلك لا يحول دون القول بأن لكل من القانون المدني والقانون الإداري ذاتيته وخصائصه واستقلاله في مواجهة الآخر، على الرغم مما بينهما من صلوات لا يمكن إنكارها. وسنقوم بتوضيح مظاهر استقلال القانون الإداري عن القانون المدني ثم إبراز أهم الصلوات بينهما^(٢):

أولاً: مظاهر استقلال القانون الإداري عن القانون المدني:

١ - يقوم القانون المدني على مبادئ المساواة بين أطرافه والحرية الفردية واحترام مبدأ سلطان الإرادة تحقيقاً للمصلحة الخاصة بالأفراد، بينما يقوم القانون الإداري على قواعد ترجح كفة الإدارة بحسبانها المسؤولة عن إدارة المرافق العامة، من خلال منحها مجموعة من السلطات

(١) د. محمد صلاح عبد البديع السيد، مرجع سبق ذكره، ص ٤٠.

(٢) انظر في ذلك: د. رمضان بطيخ، ود. نوفان العجارمة، مرجع سبق ذكره، ص ٧١ وما بعدها. د. خالد الظاهر، مرجع سبق ذكره، ص ٢٧ وما بعدها. محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سبق ذكره، ص ٢٠ وما بعدها. د. محمد صلاح عبد البديع السيد، مرجع سبق ذكره، ص ٤١ وما بعدها.

والامتيازات التي لا يتمتع بها الأفراد المتعاملين معها وذلك من أجل تحقيق المصلحة العامة.

وهكذا فإنه بالمقارنة بين أحكام وقواعد كل من القانون المدني والقانون الإداري نجد أنه إذا كان القانون المدني يعامل الخاضعين لأحكامه على قدم المساواة، فلا يميز طرف على طرف، حتى لو كان أحد الأطراف سلطة عامة وذلك عندما تتعامل الإدارة مع الأفراد باعتبارها فرداً عادياً، ومتخلية عن سلطات وامتيازات السلطة العامة، فإن القانون الإداري لا يعامل الخاضعين لأحكامه على قدم المساواة، فهو يمنح جهة الإدارة - وهي طرف في العلاقة التي يحكمها - حقوقاً وامتيازات خاصة تميز بها عن الأفراد، وذلك لتمكينها من أداء المهام المنوطة بها ولضمان سير المرافق العامة بانتظام وإطراد. وإذا كان القانون المدني هو قانون الحرية واحترام مبدأ الإرادة القائمة على إرادة الأفراد الحرة في إنشاء الحقوق والالتزامات وتحديد آثارها، فإن القانون الإداري هو قانون السلطة والقسر فيتضمن قواعد تلزم الأفراد - وكذلك الإدارة - باتباعها والخضوع لأحكامها. وإذا كان القانون المدني يمثل المصلحة الفردية أي: إنه يعمل على حماية مصالح الأفراد الخاصة، فإن القانون الإداري هو قانون المصلحة العامة، أي: إنه يعمل على حماية وتحقيق المصلحة العامة. وإذا كان القانون الإداري قد استمد الكثير من نظرياته وقواعده من القانون المدني الذي كان يعد المصدر الرئيسي لكثير من القوانين في استنباط نظرياتها وقواعدها، فإن التجربة دلت على أن قواعد القانون المدني لا تتفق في كثير من الأحيان مع مقتضيات سير المرافق العامة وضرورة سيرها بانتظام وإطراد. إذ إن هذه القواعد قد وضعت لتنظيم العلاقات الخاصة الفردية القائمة على المساواة بين أطراف العلاقة، ومن ثم باتت لا تصلح لتنظيم العلاقات التي تكون السلطة العامة طرفاً فيها. وبالتالي

أخذ القانون الإداري ينفصل تدريجياً عن قواعد القانون المدني ويستقل بنظرياته ومبادئه الخاصة، التي ساهم في إعدادها الفقه وأحكام القضاء الإداري. وقد تأكد استقلال وأصالة القانون الإداري عن القانون المدني لأول مرة بالحكم الصادر في سنة ١٨٧٣ من محكمة التنازع الفرنسية في (قضية بلانكو) حيث قررت هذه المحكمة أنه في حالة عدم جود نصوص خاصة فإن مسؤولية الإدارة العامة عن الأضرار التي يسببها عمالها للأفراد لا يمكن أن تحكمها نفس القواعد الموجودة في القانون المدني، وإنما تحكمها قواعد خاصة مغايرة للأولى، وهكذا أقرت محكمة تنازع الاختصاص الفرنسية بوجود قواعد تحكم علاقة الفرد بالإدارة مغايرة لتلك القواعد التي تحكم علاقة الفرد بالفرد.

وقد ترتب على استقلال كل من القانون الإداري والقانون المدني عن الآخر في هذا المجال، أن كل قانون يتضمن بعض القواعد التي لا مثيل لها في القانون الآخر، فالقانون المدني ينظم القواعد المتعلقة بعلاقات الأفراد وخصوصاً المالية (بيع، شراء، رهن، إيجار، وكالة، التزامات...) في حين أن القانون الإداري يتضمن مجموعة من القواعد ليس لها مثيل في القانون المدني مثل القواعد المتعلقة بتكوين السلطة الإدارية وإنشاء المرافق العامة، والقواعد التي يطلق عليها القواعد الاستثنائية التي تساعد الإدارة على تحقيق النفع العام في أسرع وقت وعلى أتم وجه، سواء بمنحها سلطات وحقوق وامتيازات أوسع من تلك التي يتمتع بها الأفراد إذا أرادوا أن يمارسوا ذات النشاط الذي تقوم به الإدارة: مثل امتيازات السلطة التقديرية، وسلطات الضبط الإداري، وحق الإدارة في إصدار لوائح تنظيمية أو قرارات فردية ملزمة للأفراد ودون حاجة لموافقتهم المسبقة، وامتياز الإدارة في التنفيذ المباشر في مواجهة الأفراد

دون حاجة للجوء إلى القضاء مقدماً، وسلطة الإدارة في نزع الملكية العقارية الخاصة للأفراد جبراً للمنفعة العامة... أو بخضوع الإدارة لقيود أشد من تلك التي يخضع لها الأفراد العاديين في معاملاتهم، حيث يجب أن تهدف الإدارة من وراء تصرفاتها إلى تحقيق المصلحة العامة.

٢ - عدم التزام القاضي الإداري بتطبيق قواعد القانون المدني على روابط القانون العام. ويرجع ذلك إلى اختلاف طبيعة دور القاضي الإداري عن القاضي المدني فالأول يؤدي دوراً منشئاً لقواعد القانون الإداري، في حين يقتصر دور الثاني على تطبيق قواعد وأحكام القانون الخاص أو تفسيرها بأحسن الحالات.

وترتيباً على ذلك إذا وجد غموض في نصوص القانون الإداري، أو لم يوجد نص يحكم النزاع المعروض، فلا يجوز الرجوع في تفسير هذا الغموض إلى القانون المدني، وإنما يجب الرجوع في ذلك إلى المبادئ والأحكام العامة للقانون الإداري ذاته، وهو ما يجعل للقاضي الإداري دوراً مهماً في إنشاء القانون الإداري وإرساء مبادئه من خلال ما يملك من سلطة حرة في التفسير بل ويتعدى الأمر إلى سلطة استنباط المبادئ الجديدة لأنه طالما أن القانون الإداري يمثل نظاماً قانونياً مستقلاً وأصيلاً فإن القاضي الإداري سوف يبقى صاحب الهيمنة الكاملة على قضائه حيث يملك دائماً سلطة تقرير الحلول واجبة الاتباع في روابط القانون العام مستوحياً جميع مصادر القانون المتاحة من غير أن يكون ملزماً بالنزول في هذا الشأن حتماً وقطعاً على أحكام القانون الخاص وتطبيقها كما هي.

وللقاضي الإداري كذلك وهو بصدد فصله في المنازعات الإدارية أن يستند إلى أحكام القانون المدني كلما وجدها متلائمة مع الأهداف الإدارية

ومنسجمة مع مقتضيات المصلحة العامة ، ولكن ليس معنى ذلك أنه ملزم قانوناً بتطبيق هذه الأحكام. فهو يطبقها بكامل حريته إذا كانت متفقة مع أهداف العمل الإداري ، ويرفضها ويبتدع الحل المناسب إذا رأى ذلك ، إلا إذا ألزمه نص قانوني صريح بتطبيق أحكام القانون المدني.

ثانياً: أهم الصلات القائمة بين القانون الإداري والقانون المدني:

إن استقلال كل من القانون الإداري والقانون المدني عن الآخر لا ينفي التقارب والصلة القائمة بين القانونين ، ويظهر هذا التقارب في الأمور الآتية:

1 - **اقتباس القانون الإداري من القانون المدني:** لقد استمد القانون الإداري كثيراً من قواعده من القانون المدني لتتاسبها مع بعض علاقات القانون الإداري.

وبعض هذه القواعد نقلت كما هي من القانون المدني مثل القواعد المتعلقة بأركان العقد وهي الرضا والمحل والسبب.

في حين نقلت بعض القواعد الأخرى من القانون المدني إلى القانون الإداري بعد أن تمَّ تطويعها وتعديلها بما يتفق وطبيعة العلاقات الإدارية ، مثل نظرية الملكية الخاصة في القانون المدني والتي أصبحت نظرية الملكية الإدارية في القانون الإداري ، حيث تخضع أموال الإدارة العامة في ظل القانون الإداري لنظام قانوني خاص يختلف عن النظام المقرر للأموال الخاصة أو أموال الأفراد ، سواء من حيث طرق اكتسابها أم حمايتها أم استعمالها ، ومثل نظرية العقد في القانون المدني والتي طورت إلى نظرية العقود الإدارية في القانون الإداري ، حيث يخضع إبرام العقد الإداري لطرق وإجراءات تختلف عن طرق وإجراءات إبرام العقود المدنية كما يعترف القانون الإداري للإدارة في مجال تنفيذ العقود الإدارية بسلطات استثنائية لا مقابل لها في مجال تنفيذ العقد في القانون المدني ، سواء في

مراقبة تنفيذ المتعاقد لشروط العقد أو تعديل هذه الشروط أو توقيع جزاءات على المتعاقد المقصراً أو إنهاء العقد لدواعي المصلحة العامة.

كما يعترف القانون الإداري للمتعاقد مع الإدارة بحقوق تكفل حماية مصالحه المالية، وهو ما أدى إلى ابتداع القضاء الإداري لنظريات تكفل التوازن المالي للعقد، مثل نظرية فعل الأمير، ونظرية الظروف الطارئة، ونظرية الصعوبات المادية غير المتوقعة، وكل ذلك على خلاف قاعدة القوة الملزمة للعقد أو ما يعرف بقاعدة العقد شريعة المتعاقدين السائدة في القانون المدني.

ولو نظرنا إلى أحكام المسؤولية في القانونيان لوجدنا أن القانون الإداري قد اقتبس نظرية المسؤولية من القانون المدني وقام بتطويعها لتناسب قواعده ومبادئه، حيث تختلف نظرية المسؤولية في القانون الإداري عن نظيرتها في القانون المدني في بعض الأحكام، مثل التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، وقيام المسؤولية الإدارية في بعض الأحيان على أساس المخاطر أو على أساس المساواة أمام الأعباء والتكاليف العامة.

كما أن القانون المدني يتضمن بعض النصوص التي تعد قواعد إدارية ملزمة للقاضي الإداري على الرغم من ورودها في القانون المدني، مثل القواعد المتعلقة بالأموال العامة والقواعد المتصلة بالشخصية الاعتبارية، وذلك لأن هذه القواعد تعد قواعد إدارية تنظم علاقة تدخل الإدارة طرفاً فيها باعتبارها سلطة عامة.

ويلاحظ أخيراً أن قواعد القانون المدني هي المرجع الرئيسي لاستتباط أحكام القانون الإداري في حالة عدم وجود نصوص خاصة تحكم الموضوع فالقانون الإداري وعلى الرغم من أنه قانون مستقل وله قواعده الخاصة، إلا أنه لا يمكن أن يتضمن تنظيمات لكل الأمور وبكل تفصيلاتها فالمحاكم الإدارية تلجأ أولاً إلى القانون الإداري فإذا لم يوجد فيه نص يحكم المسألة محل النزاع،

فإن القاضي الإداري يمكنه أن يلجأ إلى تطبيق قواعد القانون المدني إذا وُجد أنها أكثر ملاءمة لطبيعة النزاع.

وكل ما هنالك أنه ليس مجبراً على اللجوء لقواعد القانون المدني، بل يفعل ذلك بمحض سلطته التقديرية، إلا إذا وُجد نص قانوني صريح يلزمه بالرجوع إليها.

٢ - وجود قواعد مشتركة عامة التطبيق على جميع العلاقات سواء الخاصة أم الإدارية: يضع المشرع أحياناً قواعد عامة تطبق على جميع العلاقات التي تحكمها سواء كانت خاصة أم إدارية.

فمثل هذه القواعد تمثل أصولاً عامة لكل فروع القانون ومن أمثلة المبادئ القانونية العامة التي يأخذ بها كل من القانون الإداري والقانون المدني مبدأ عدم رجعية القوانين، ومبدأ عدم جواز الإثراء بلا سبب على حساب الغير.

٣ - التزام القاضي الإداري بتطبيق بعض قواعد القانون المدني: قد يلزم القانون المدني في بعض الأحيان القاضي الإداري بتطبيق بعض القواعد المدنية ومثل هذه القواعد تستمد قوتها الإلزامية من نص القانون الخاص، وهنا يفقد القانون الإداري استقلاله إذ تحتفظ هذه القواعد بطبيعتها الأصلية باعتبارها من القانون الخاص وتطبق وجوباً أمام القضاء الإداري ومن هذه القواعد أحكام الأهلية الواردة في النصوص المدنية فالقاضي الإداري ملزم بالرجوع إليها لتحديد أهلية المتخاصمين أمامه.

٤ - خضوع الإدارة لأحكام القانون الخاص: قد تخضع الإدارة لأحكام القانون الخاص وذلك بحكم القانون أحياناً وبإرادتها في أحيان أخرى. فقد ينص القانون صراحةً على خضوع جانب من نشاط الإدارة لأحكام القانون الخاص، وذلك كما هو الشأن بالنسبة للمرافق العامة الاقتصادية

سواء الصناعية أو التجارية... وقد تخضع الإدارة باختيارها لأحكام القانون الخاص فليس هناك ما يمنع الإدارة من التخلي عن امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها لتخضع مختارة لأحكام القانون الخاص بخصوص مسائل معينة، فقد ترى الإدارة أن ذلك أفضل لتحقيق مصالحها، أو أنه يحقق الثقة في التعامل مع الأفراد، أو أنه لا مسوغ من وراء استعمال السلطة العامة في مثل هذه المسائل ومن أمثلة ذلك لجوء الإدارة إلى طريق التفاوض مع الأفراد لشراء عقاراتهم الخاصة اللازمة لإنشاء مرافق عامة كمدارس أو مستشفيات بدلاً من أسلوب نزع الملكية للمنفعة العامة جبراً عن أصحابها من الأفراد. ومثل لجوء الإدارة إلى أسلوب العقد المدني في إبرام عقودها مع الأفراد بدلاً من اللجوء إلى أسلوب العقد الإداري.

٥ - تطبيق القاضي العادي لأحكام القانون الإداري: لا يحتكر القاضي الإداري تطبيق القانون الإداري بالمعنى الضيق وإنما يشاركه في تطبيقه أحياناً القاضي العادي، ففي الدول التي تجعل الاختصاص بنظر المنازعات للقضاء العادي، يطبق القاضي العادي القانون المدني على الإدارة وعلى منازعاتها مع الأفراد، وفي الدول التي تخصص قضاءً مستقلاً للمنازعات الإدارية خلاف القضاء العادي، فإن القاضي العادي قد يتعرض في كثير من الحالات، بصدد منازعات تتعلق بالإدارة، لأحكام القانون الإداري نتيجة تعقد قواعد تقسيم الاختصاص بين جهتي القضاء العادي والإداري.

كما تأثر القضاء المدني ببعض نظريات القانون الإداري فأخذ بعضها بعد تحويرها بما يتفق وطبيعة قواعد القانون الخاص، مثال ذلك نظرية التعسف في استعمال الحق نقلاً عن نظرية التعسف في استعمال السلطة المقررة في القانون الإداري ونظرية الظروف الطارئة تأثراً بنظرية الظروف الطارئة التي

ابتدعها مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الشهير في قضية غاز بوردو سنة ١٩١٦^(١).

٦ - تأثير القانون المدني ببعض مبادئ القانون الإداري: لقد عزز التقارب

والصلة بين القانونين المدني والإداري، تخلي القانون المدني عن كثير من مبادئه الجامدة التي كانت تذهب إلى حماية الحرية الفردية إلى مدى بعيد، والاتجاه نحو التقرب من أسس ومبادئ القانون الإداري ويظهر ذلك فيما يأتي:

- الحد من مبدأ سلطان الإرادة لدى الأفراد بفرض قيود تحد من هذا المبدأ بقصد تحقيق المصلحة الاجتماعية وذلك عن طريق الأخذ بنظرية الاستغلال (الغبين) ونظرية الإذعان، ونظرية الظروف الطارئة، فالأخذ بهذه النظريات الثلاث في القانون المدني يؤكد على تغيير أساسي في المبادئ التي يقوم عليها هذا القانون وفي ذات الوقت يحقق تقارباً ملحوظاً من مبادئ القانون الإداري.

- تفضيل المصلحة العامة - ممثلة في مصلحة الجماعة - على المصلحة الفردية للأفراد عن طريق الحد من نطاق حق الملكية الخاصة للأفراد التي كانت تتسم في الماضي بالطابع المطلق والأخذ بمفهوم جديد مؤداه أن الملكية وظيفية اجتماعية، وهذا المفهوم الجديد للملكية الخاصة يقربها إلى حد كبير من مفهوم الملكية العامة في القانون الإداري، وعن طريق التضييق من الحماية المقررة لحقوق الأفراد من خلال الأخذ بنظرية التعسف في استعمال الحق والتي تحرم على المالك أن يستعمل حقه على خلاف ما تقضي به القوانين المتعلقة بالمصلحة العامة والخاصة، أو أن يغلو في استعمال حقه إلى حد يضرّ بملك الغير.

٧ - خضوع بعض المشروعات الخاصة والعامة لنظام قانوني مزدوج يجمع

بين قواعد القانون الإداري والقانون الخاص: لقد أدى اتساع نطاق تطبيق

(١) د. محمد صلاح عبد البديع السيد، مرجع سبق ذكره، ص ٥٣.

القانون الإداري في مجال النشاط الخاص إلى خضوع بعض المشروعات الخاصة مثل المؤسسات والمشروعات الخاصة ذات النفع العام، إلى مزيج من قواعد القانون الإداري وقواعد القانون الخاص، حيث أعطيت هذه المشروعات الخاصة جانباً من امتيازات السلطة العامة نظراً لاستهدافها تحقيق المصلحة العامة، مع بقاء خضوعها لقواعد القانون الخاص كأصل عام.

كما أدى اتساع نطاق تطبيق قواعد القانون المدني في مجال النشاط الإداري إلى خضوع بعض المشروعات العامة مثل المؤسسات والمشروعات التجارية والصناعية التي تديرها الدولة (المرافق العامة الاقتصادية) لمزيج من قواعد القانون الإداري باعتبارها مرافق عامة، مع خضوع النشاط التجاري والصناعي لهذه المشروعات لأحكام القانون الخاص.

وخلاصة القول: إن لكل من القانون الإداري والقانون المدني ذاتيته وخصائصه واستقلاله في مواجهة الآخر، إلا أن هذا الاستقلال لا يمنع وجود صلات وروابط مشتركة لا يمكن إنكارها بين القانونين حيث يتبادلان التأثير والتأثير.

الفصل الثالث

أساس القانون الإداري ونطاق تطبيقه

مدخل:

ثبت لنا من خلال العرض السابق أن القانون الإداري بالمعنى الضيق يتمتع بخصوصية وهوية ذاتية تجعل منه قانوناً مستقلاً عن القانون الخاص. كما ثبت لنا أن القانون الإداري هو قانون الإدارة العامة، الذي يحكمها تنظيمياً ونشاطاً ورقابةً. بيد أن الإدارة العامة قد تسلك عندما تقوم بمهامها طريق القانون الخاص وتستخدم أساليبه والصيغ القانونية التي يقدمها. ويحدث ذلك عندما تتنازل الإدارة العامة عن صفتها كصاحبة السيادة والسلطان، وتنزل منزلة أشخاص القانون الخاص (طبيعيين ومعنويين) بعبارة أخرى: من الثابت فقهاً وقضاً أن الإدارة تملك حرية اختيار القانون الذي تريد إخضاع نفسها لقواعده، ولا يقيدها في ممارسة هذه الحرية سوى قيد واحد، ألا وهو المصلحة العامة التي تنطلق الإدارة منها وتنتهي إليها. فمثلاً عندما تباشر الإدارة مهامها في نطاق الضابطة الإدارية فإنها تهدف من خلال ذلك إلى تحقيق هدف محدد وحصريّ ألا وهو المحافظة على النظام العام بعناصره الأساسية (الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة). وفي هذا المجال بالذات تلجأ الإدارة العامة إلى أساليب القانون العام، لأن تحقيق هدف من منزلة النظام العام إنما يتطلب أن تتسلح الإدارة بوسائل غير مألوفة في نطاق القانون الخاص، ومن أبرز هذه الوسائل اتخاذ القرارات الإدارية الانفرادية أو التنظيمية، واستخدام التنفيذ المباشر، وهي وسائل مشتقة من صميم القانون الإداري، ومن ثم فإن القانون الإداري يلقي منطقة نفوذ واسعة في مجال الضابطة الإدارية.

وبالمقابل عندما تمارس الإدارة العامة الوجه الثاني من أوجه النشاط الإداري (المرفق العام)، فليس من الضروري أن تستخدم الإدارة عندئذ أساليب القانون العام، بل بمقدورها تسيير أوضاع المرفق العام إما بأسلوب القانون العام، أو وفق أساليب الإدارة الخاصة.

فالمعلوم أنّ النشاط المرفقيّ الذي تتولاه الإدارة العامة لم يعد مقتصرًا على طبيعة واحدة (المرافق الإداريّة)، بل امتد ليدخل في المجال الاقتصاديّ (الزراعيّ، والصناعيّ، والتجاريّ والماليّ). وهذا بحد ذاته أحدث تحوُّلاً كبيراً في نطاق النظريات التقليديّة الساعية لتحديد نطاق القانون الإداري. لماذا؟ لأن الإدارة العامة باتت تلجأ إلى إنشاء بعض المرافق العامة الاقتصاديّة، ومن ثم قد تلجأ إلى تفويض إدارتها وتسييرها إلى أشخاص القانون الخاص (الطبيعيين أو الاعتباريين) حيث يتولى هؤلاء إدارة هذا النوع من المرافق العامة بأساليب القانون الخاص، بحيث تصبح قواعد هذا القانون هي الحاكم والناظم لهذا النوع من المرافق العامة.

أمام هذا الواقع نتوقف ونقول: ليس كل نشاط تباشره الإدارة العامة تنطبق عليه بالضرورة قواعد القانون الإداري، لذا فمن الضروري تحديد النطاق الموضوعي لتطبيق قواعد القانون الإداري.

بيد أن تحديد النطاق الموضوعي لتطبيق قواعد القانون الإداري يتوقف بدوره على المعيار المميز لقواعد القانون الإداري؛ إذ إن تحديد المعيار يؤدي بالتالي إلى تحديد نظريات ومبادئ القانون الإداري برمتها^(١).

كما أنّ تحديد معيار لتمييز قواعد القانون الإداري يفيد في تحديد جهة القضاء المختص في حسم المنازعات الإداريّة الناشئة بين الإدارة والأفراد. وتزداد أهمية هذا الموضوع إذا عرفنا أنّ الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج (دول القانون الإداري بالمعنى الضيق) يوجد فيها جهتان للقضاء: الأولى جهة القضاء

(١) د. عبد الغني بسيوني عبدالله، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص ٧٩.

الإداري، والثانية جهة القضاء العادي. وليس من السهل أبداً تكييف منازعة ما وإعطائها الوصف القانوني الصحيح: هل هي منازعة إدارية، أم منازعة مدنيّة. إذ إن الأمر لا يمكن أن يعتمد على المعيار الشكليّ فقط، والذي يعتبر المنازعة إدارية إذا كانت الإدارة طرفاً فيها. هذا المعيار لا يصلح إذا عرفنا أن الإدارة ذاتها يمكن أن تتخلى عن صفتها كسلطة عامة وتنزل لمنزلة الأفراد وتخضع ذاتها بالتالي لقواعد القانون الخاص.

باختصار: إن تحديد أساس ونطاق تطبيق القانون الإداري يتمم بأهميّة بالغة تتجلى في النقاط الآتية:

١. إن القانون الإداري لا يطبق إلا على نشاط الإدارة العامة كسلطة عامة.
٢. إن تحديد النطاق الموضوعي لقواعد القانون الإداري يفيد في تحديد اختصاص القضاء الإداري.

وتأخذ القوانين الوضعية عادة بأحد أسلوبين عندما تنظم توزيع الاختصاص بين جهة القضاء العادي وجهة القضاء الإداري.

الأسلوب الأول: أن يقوم المشرع ابتداءً وبنص صريح بتعداد المسائل الداخلة في اختصاص إحدى جهتي القضاء بشكل حصري، فتكون باقي المسائل من اختصاص الجهة القضائيّة الأخرى^(١).

الأسلوب الثاني: أن يقوم المشرع بتحديد اختصاصات إحدى جهتي القضاء من خلال قاعدة عامة. وهذا ما سلكه مجلس الدولة الفرنسي وكذلك مجلس الدولة المصري^(٢).

كما اعتمد المشرع الألماني أسلوب القاعدة العامة (General Klausel) في تحديد اختصاصات جهة القضاء الإداري. حيث نصّت المادة ٤٠ / فقرة ١ /

^(١) لقد اتبع المشرع السوري هذا النهج من خلال نص المادة ٨ / وحتى المادة (١٥) من قانون مجلس الدولة السوري رقم ٥٥ / لعام ١٩٥٩.

^(٢) انظر نص المادة ١٠ / من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ / لعام ١٩٧٢.

من نظام القضاء الإداري على أنه (يكون طريق القضاء الإداري مفتوحاً في جميع المنازعات القانونية العامة، غير الدستورية، ما لم ينص القانون على إسناد منازعة ما إلى جهة قضائية أخرى بنص خاص)^(١).

بيد أن المشكلة الأكثر صعوبة تكمن في الإجابة على السؤال: متى تكون المنازعة إدارية وبالتالي تختص بحسمها محاكم القضاء الإداري؟ لقد ترك المشرع في معظم دول عالمنا المعاصر هذه المهمة إلى القضاء والفقهاء. وبالعودة إلى مؤلفات القانون الإداري في معظم دول العالم التي أخذت بنظام القانون الإداري بالمعنى الضيق (أي بنظام القضاء المزدوج)، نجد أن الفقه والاجتهاد القضائي قد سارعا إلى خلق وابتكار نظريات مختلفة يتم الاستئناس بها لتحديد طبيعة المنازعة الناشئة بين الإدارة العامة والأفراد: أهى إدارية أم مدنية؟ بيد أن هذه النظريات تختلف من دولة إلى أخرى.

وانطلاقاً من ذلك سنستعرض فيما يأتي النظريات المختلفة التي اتبعتها الفقه والقضاء في الدول المختلفة، على أن يكون التركيز على النظام الفرنسي (بحسبانه مهد القانون الإداري) وبالنظر لانتشاره في أغلب دول العالم. كما نود أن نضع القارئ العزيز بصورة فلسفة النظام الإداري في ألمانيا ووضعه بصورة بعض النظريات التي طوّرها الفقه والقضاء هناك.

^(١) انظر نص المادة ٤٢/ من نظام القضاء الإداري الألماني لعام ١٩٦٠/، منشور في الجريدة الاتحادية الرسمية الألمانية (BGBL.IS.17) وتعديلاته التي جرت عام ١٩٩١، ونشرت في الجريدة الاتحادية (BGBL.IS.686) منشور في مجموعة:

المبحث الأول

معايير تحديد أساس القانون الإداري في فرنسا

سنقوم من خلال هذا المبحث بعرض مختصر للنظريات الفقهية التي ابتدعها الفقه الفرنسي، كما سنقوم تباعاً بتقويم كل نظرية وتحديد الانتقادات التي وجهت إليها، ونختم بعرض الرأي الراجح. وعليه سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين: نعرض في الأول معيار السلطة العامة، ونخصص الثاني لدراسة معيار المرفق العام.

المطلب الأول

معيار السلطة العامة

كان معيار السلطة العامة المنتج الفقهي الأول الذي جاء به الفقه الفرنسي. إذ انطلق أنصار هذا المعيار من فكرة جوهرية مؤداها: إن نشاط الإدارة العامة يخضع للقانون الإداري إذا قامت به الأجهزة الإدارية المختصة على أساس السلطة العامة. بيد أن هذا المعيار ليس من الواضح بمكان، لدرجة أنه يحتاج إلى معايير إضافية لتحديد مضمونه. ويعود السبب في عدم وضوح هذا المعيار إلى التطورات المتعددة التي طرأت عليه.

ففي بداية الأمر انطلق منظرو معيار السلطة العامة من حقيقة تتجلى في ظهور الإدارة عند قيامها بمهامها بمظهر السلطة، ويترجم ذلك بالأوامر والنواهي التي تصدرها الإدارة العامة تجاه المحكومين، وعلى هؤلاء إطاعتها وتنفيذها طوعاً، أو جبراً عند الضرورة.

وفي هذه الحالة تظهر الإدارة العامة بحسبانها واحدة من السلطات العامة في الدولة، بعبارة أخرى: بما أن الدولة تتمتع بالسيادة والسلطان، وبما أن

الإدارة العامة تعد واحدة من سلطات الدولة، فمن المنطقي جداً أن تجسّد الإدارة العامة جزءاً من سيادة الدولة.

وبما أن كل نشاط تقوم به أي سلطة من سلطات الدولة ينبغي أن يكون مقيّداً بالمنظومة القانونية التي تضعها الدولة، فإنه من المنطقي خضوع الإدارة العامة عندما تباشر أنشطتها مستخدمة الأوامر والنواهي إلى القانون، إلا أن هذا القانون ينبغي أن يكون مميزاً عن القانون الخاص الذي ينظم علاقات الأفراد فيما بينهم، وهذا هو القانون الإداري.

ومن الأمثلة على أنشطة الإدارة العامة التي تستخدم عند مباشرتها أعمال السلطة العامة نذكر: الضابطة الإدارية، إبرام العقود الإدارية، نزع الملكية للمنفعة العامة، والتنفيذ المباشر. فالقانون الإداري يدور وفق هذا المعيار مع معيار السلطة العامة وجوداً وعدمياً. إذ يختفي نفوذ القانون الإداري بمجرد أن تتنازل الإدارة العامة عن الأمر والنهي وتتعامل مع الأفراد وفق مبدأ الرضائية والمساواة الذي يقوم عليه القانون الخاص.

ومن ثم لا داعٍ لقواعد متميزة ومختلفة عن قواعد القانون الخاص، عندما تقوم الإدارة العامة بإدارة مشروعاتها بنفس الطرق التي يدير فيها الأفراد مشاريعهم وأموالهم، فهي تبيع وتستأجر وتؤجر استناداً إلى قواعد القانون الخاص. وإذا حصل نزاع بشأن هذه المعاملات القانونية بينها وبين الأفراد، فينעד الاختصاص حينئذٍ للقضاء العادي^(١).

وعليه فإن معيار السلطة العامة كمعيار لتحديد منطقة نفوذ القانون الإداري لم يسلم من النقد، إذ إن الاعتماد عليه فحسب سوف يضيق من نطاق القانون

(١) انظر: د. عبد الله طلبة، د. محمد الحسين، د. مهند نوح، المدخل إلى القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٦١. وانظر أيضاً: د. رمضان بطيخ، د. نوفان العجارمة، مبادئ القانون الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص ٩٠.

الإداري، ويقلل من عدد المنازعات الإدارية. ومن أبرز الانتقادات التي وجهت إليه نذكر:

١ - لا يمكن اختزال نطاق القانون الإداري وقصر مجال تطبيقه على الحالات التي تستخدم فيها الإدارة أوامر ونواهي، بل هناك مجال مهم من المجالات الإدارية الذي لا يمكن تغطيته كلياً من خلال معيار السلطة العامة، هذا المجال هو نظرية العقد الإداري. فالعقد الإداري كغيره من العقود يأخذ من القانون المدني الكثير من الجوانب، ومع ذلك يعتبر مؤسسة من مؤسسات القانون الإداري لأن هذا القانون منحه طبيعة ذاتية.

٢ - إن تطبيق معيار السلطة العامة سيؤدي إلى نتائج غير منطقية. إذ يؤدي إلى ازدواج في شخصية الدولة. فالدولة تتمتع بشخصية قانونية واحدة، فلا يمكن تجزئتها إلى سلطة عامة من جهة، وذمة مالية عادية من جهة ثانية. أمام هذه الانتقادات ظهرت فكرة التمييز بين أعمال الإدارة العامة وأعمال الإدارة الخاصة. فعندما تقوم الإدارة العامة بإدارة مرافقها مستخدمة وسائل السلطة العامة، يصبح الباب أمام القانون الإداري مفتوحاً.

وبالمقابل يغلق الباب أمام القانون الإداري عندما تستخدم الإدارة العامة وسائل الإدارة الخاصة. وقد يصلح ذلك بالنسبة لتصرفات الإدارة الإرادية. أما التصرفات اللإرادية التي تقوم بها الإدارة عن خطأ أو إهمال، فلا تستخدم فيه الإدارة وسائل السلطة العامة، ومع ذلك يدرس في نطاق نظرية المسؤولية الإدارية التي تقوم على قواعد ومبادئ مختلفة عن المسؤولية المدنية السائدة في نطاق القانون الخاص.

الخلاصة: على الرغم من الانتقادات التي وجهت لمعيار السلطة العامة لتحديد أساس القانون الإداري، فإن الكثير من تشريعات الدول العربية قد تأثرت به، عندما منحت الإدارة العامة العديد من امتيازات السلطة العامة:

فهناك قانون الاستملاك للمنفعة العامة، وقانون البوليس الإداري، وقانون السير وغيرها الكثير الكثير.

لذا: فالحديث عن أي معيار آخر لتحديد أساس القانون الإداري ونطاق تطبيقه لا يمكن أن يلغي معيار السلطة العامة، بل من الممكن أن يختلط معه بهدف توسيع مجال تطبيق القانون الإداري، ومن ثم توسيع مجال المنازعات الإدارية التي يختص بحسمها القضاء الإداري^(١).

المطلب الثاني

معيار المرفق العام

هناك شبه إجماع لدى الفقه الإداري بأن حكم "بلانكو" الصادر عن محكمة التنازع الفرنسية يشكل حجر الأساس في بناء نظرية المرفق العام. وتتلخص وقائع هذه القضية بأن: "سيارة حكومية تتبع معملاً للتبغ تملكه الدولة قد صدمت طفلة وألحقت بها أضراراً جسدية. فقام والد الطفلة برفع الدعوى أمام القضاء العادي مطالباً بالتعويض، وأسس دعواه بناءً على أحكام المسؤولية التقصيرية المدنية، وبناءً على معيار التمييز بين أعمال الإدارة العادية وأعمال السلطة العامة. بيد أن محكمة التنازع الفرنسية منحت الاختصاص في فصل هذه الدعوى لمجلس الدولة (بهيئة قضاء إداري)، مسوغاً قرارها بأن: "النشاط الذي نجم عنه أضرار كان متصلاً بنشاط مرفق عام (مرفق صناعة التبغ)، ومن ثم يكون النزاع نزاعاً إدارياً، والقضاء المختص هو القضاء الإداري، والقانون الواجب التطبيق هو القانون الإداري".

^(١) في الحقيقة هذه الإشكالية القانونية لا تعاني منها الدول التي تأخذ بنظام القضاء الموحد، لأن القضاء العادي هو المختص بحسم جميع أنواع المنازعات في الدولة، سواءً فيما بين الأفراد، أو بين الإدارة والأفراد.

وبعد حكم "بلانكو" تواترت أحكام مجلس الدولة الفرنسي على الأخذ بمعيار المرفق العام مقرررة أن كل منازعة ناجمة عن نشاط مرفق عام أو تسييره تخضع لقواعد القانون الإداري ويختص بحسمها القضاء الإداري^(١). وهكذا نبتت زرعة المرفق العام، وأخذ الفقه يهتم بها بالدراسة والبحث العلمي، إلى أن نشأت مدرسة فقهية، أطلق عليها ((مدرسة المرفق العام)) بزعامة الفقيه الفرنسي الشهير "دوجي"^(٢). وابتدع "دوجي" نظريته في التضامن الاجتماعيّ معتبراً الدولة مجموعة من المرافق العامة، ومنطلقاً من أن المرفق العام هو كل نشاط ضروري لتحقيق التضامن الاجتماعيّ وينبغي ممارسته وتنظيمه والإشراف عليه من السلطة العامة. وبحسب تعبيره يكون القانون الإداري هو قانون المرافق العامة.

ووفق "دوجي": فإن النشاط يكون إدارياً حيث يوجد مرفق عام، أي إن فكرة المرفق العام هي التي تسوغ وجود نظام قانوني خاص يطبّق على الموظف العام والعقد الإداري والأموال العامة ومسؤولية الدولة، ومن ثم يرتبط القانون الإداري وجوداً وعدمياً بوجود المرفق العام.

وأمام هذا التوهج الذي حصلت عليه فكرة المرفق العام وتزايد بريقها، سارع الفقه إلى وضع محاولات جادة لتعريف المرفق العام وتحديد عناصره، ووضع معايير لتمييزه عن غيره من المشاريع. ومن ثم صار لمصطلح المرفق العام كياناً قانونياً قائماً بذاته. وبالنظر لأهمية هذه المؤسسة علمياً وعملاً، وبالنظر

(١) انظر: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٨٥ وما بعد.

(٢) لقد التفّ حول هذا الفقيه عدد من أقطاب الفقه في ذلك الحين أمثال الأستاذ "جاستون جييز"، والأستاذ "بونار"، والأستاذ "رولاند"، إلى أن تم تشكيل مدرسة سميت مدرسة المرفق العام Ecole du service public.

للفوائد العلمية والعملية التي سيحصل عليها القارئ، فقد ارتأينا دراسة المرفق العام دراسة تفصيلية في هذا الكتاب المقرر.

أولاً: تعريف المرفق العام: ينبغي بدايةً التأكيد على أن معظم الكتابات التي كتبت حول المرفق العام اعترفت بصعوبة وضع تعريف جامع مانع لهذا المصطلح. ويعود ذلك لعدة أسباب أهمها:

١ - إنَّ تعبير المرفق العام ينطوي بحد ذاته على غموض، لأنه يحمل مدلولين اثنين: الأول: تنظيمي والثاني: نشاطي.

٢ - لأنَّ مجمل النشاطات التي يتولاها المرفق العام لا تخضع بكاملها لقواعد القانون العام فقط، كما أنها لا تخضع لقواعد القانون الخاص فقط. فهذه النشاطات تعد بطبيعتها قابلة للتجزئة، فهي تجري تارةً وفق ظروف القانون العام، وتارةً أخرى وفق شروط وقواعد القانون الخاص.

٣ - لأنَّ أحكام القضاء الإداري في مختلف الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج -ومنها سورية - لم تفرز معايير واضحة يمكن من خلالها استخلاص تعريف ثابت أو تحديد واضح لفكرة المرفق العام.

وتزداد المشكلة تعقيداً، عندما نعلم أن الأفراد العاديين أو الشركات الخاصة، يمكن أن يقوموا بإدارة نشاط مرفقي عام، كما أنه بالمقابل من الممكن أن يقوم شخص من أشخاص القانون العام بنشاط ما لا تنطبق عليه أوصاف المرفق العام مثل: إبرام القروض.

وعلى الرغم من تلك الصعوبات، فإن هناك ثمة اتفاق على تعريف المرفق العام بأنه: كل نشاط تقوم به الدولة أو أي شخص آخر من أشخاص القانون العام، ويكون الهدف منه تحقيق النفع العام.

وعلى هذا الأساس فالأمثلة كثيرة على المرافق العامة فهناك: مرفق الدفاع، ومرفق التربية، ومرفق النقل العام، ومرفق الصحة العامة. وبما أن هذا التعريف هو الأكثر شيوعاً واعتماداً في مؤلفات القانون الإداري، فإن الأمر يتطلب دراسة العناصر التي يقوم عليها المرفق العام.

ثانياً: عناصر المرفق العام: بالعودة إلى التعريف آنف الذكر نستطيع أن نستخلص العناصر المميزة للمرفق العام، وأبرزها:

١ - **المرفق العام مشروع:** ويقصد بذلك أن المرفق العام هو منظمة إدارية عامة تتألف من عناصر بشرية، ووسائل مادية وفنية، بهدف تحقيق الهدف الذي أنشئ المرفق من أجله^(١).

٢ - **المرفق العام يستهدف النفع العام:** لا يمكن اعتبار المشروع مرفقاً عاماً إلا إذا كان يستهدف تحقيق النفع العام. ويتجلى ذلك من خلال تقديم خدمات عامة أو إشباع حاجات عامة للجمهور: وهذه الخدمات تأخذ صورتين: فقد تكون خدمات مادية: مثل تقديم الكهرباء (مرفق الكهرباء)، وتوفير وسائل النقل (مرفق النقل)، وقد تكون خدمات معنوية تؤدي نفعاً عاماً بشكل غير مباشر: مثل مرفق القضاء الذي يؤدي خدمة العدالة. ومن ثم يعد استهداف النفع العام شرطاً ضرورياً لوجود المرفق العام، فإذا تخلف هذا الشرط يفقد المشروع عندئذ صفة العمومية ويصبح من المشروعات الخاصة. فعندما تقوم الدولة بإدارة أملاكها الخاصة، لا نكون عندئذ بصدد مرفق عام، لأن الدولة في هذه الحالة لا تستهدف تحقيق المنفعة العامة، وإنما تقصد تحقيق مصالح مالية^(٢).

^(١) انظر: د. عيسى الحسن، د. إبراهيم الهندي، د. سعيد نحيلي، **المرافق العامة**، منشورات جامعة حلب، عام ٢٠٠٤، ص ٢٥ وما بعد.

^(٢) انظر: د. محمود حافظ، **نظرية المرفق العام**، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٢، ص ٢٤.

ولا يترتب على شرط استهداف النفع العام أن يؤدي المرفق العام خدماته مجاناً، بل إن تقرير رسوم معينة مقابل الانتفاع بخدمات المرفق العام، لا يتعارض مع هدف المرفق العام، بحسبان أن تقاضي المرفق هذه الرسوم، سيعود بالفائدة على تحسين تنظيم المرفق، وتوزيع أعبائه الماليّة على جمهور المنتفعين (مثال: الرسوم الجامعيّة التي يدفعها الطلاب، والرسوم القضائيّة التي يدفعها المتداعون امام المحاكم).

كما لا يترتب على عنصر (استهداف النفع العام) أن يستفيد جميع الأفراد (المواطنين والمقيمين)، من خدمات المرفق العام، بل من الممكن أن تكون هناك بعض المرافق العامة التي تقتصر خدماتها على جزء محدّد من المنتفعين. فمثلاً: ينتفع من خدمات الجامعة طلاب الجامعة فقط وهكذا.....

٣ - خضوع المرفق العام لهيمنة السلطة العامة: تجدر الإشارة الى أن العنصرين السابقين لازمان، ولكنهما غير كافيين لتحديد مفهوم المرفق العام. والسبب في ذلك يعود إلى أنّ هناك الكثير من المشروعات التي تقدّم نفعاً عاماً، من دون أن تكون مرافق عامة. ويطلق على هذه المشروعات التي تقدّم نفعاً عاماً: المشروعات الخاصة ذات النفع العام. والأمثلة على ذلك كثيرة: فالمدارس الخاصة والجامعات الخاصة، تُصنّف بأنها مشروعات خاصة ذات نفع عام، وكذلك أيضاً الجمعيات والمؤسسات غير الربحيّة (مؤسسات المجتمع الأهلي).

وعليه فإنه يلزم لاعتبار مشروع ما يهدف إلى تحقيق النفع العام مرفقاً عاماً توافر شرطاً ثالثاً: ألا وهو خضوع المشروع لهيمنة السلطة العامة. أيّ أن تكون الكلمة النهائية والأخيرة بيد السلطة العامة، سواء تعلّق الأمر: بإحداث المرفق أو بإلغائه، أو تعلّق الأمر بتنظيم المرفق وتسييره.

ثالثاً: تقويم معيار المرفق العام: وجدت فكرة المرفق العام كمعيار لتحديد أساس ونطاق تطبيق القانون الإداري وتمييزه عن القانون الخاص قبولاً كبيراً لدى الفقه، واستند إليها القضاء الإداري في الكثير من المناسبات لتحديد طبيعة المنازعة الإدارية. بيد أن ذلك كله لم يجعل منها نظرية في منأى عن الانتقاد.

إذ إن فريقاً من الفقه قام بمهاجمة النظرية ووجه انتقادات كثيرة لها، كما واجهت نظرية المرفق العام إنكاراً من أحكام القضاء، وبدأ يخبو نورها إلى أن ظهر ما يُسمى أزمة المرفق العام. ويعود ذلك إلى أن معيار المرفق العام لم يعد قادراً بمفرده على استيعاب مجمل النشاطات العصرية التي فرضت نفسها على الإدارة العامة وتمثلت في ظاهرتين اثنتين هما:

الظاهرة الأولى: تكاثر وازدياد المرافق العامة الاقتصادية (أي المرافق العامة الصناعية، والزراعية، والمالية، والتجارية) بفعل السياسة الاقتصادية التدخلية التي بدأت فرنسا تنتهجها في أعقاب الحرب العالمية الأولى، إذ إن هذا التطور أدى إلى التغيير، في صفة المرافق العامة الاقتصادية، وإلى التغيير في طريقة أدائها لمهامها.

بعبارة أخرى: لقد بدا واضحاً أن المرافق العامة الاقتصادية باتت تتشابه في موضوعها مع الصناعة والتجارة في القطاع الخاص. وإن الدولة حرصت على أن تعمل مرافقها هذه ضمن الشروط والظروف التي تعمل بها المؤسسات الخاصة. الظاهرة الثانية: تجلت في ازدياد التوجه لدى أشخاص القانون الخاص للمساهمة إلى جانب الدولة في أداء المهام ذات النفع العام.

وقد ساعد على انتشار هذا التوجه أن الدولة قد بادرت للاستعانة بأشخاص القانون الخاص، انطلاقاً من احتمال عجزها عن القيام بهذه المهام بشكل مباشر (بعمالها وأموالها).

أما من الناحية القانونية فقد تنوعت الصيغ القانونية لإشراك الأفراد في تقديم النفع العام. فبرز أسلوبان رئيسان في هذا المجال: **الأسلوب الأول:** يتلخص في قيام الأفراد بإدارة مرافق الدولة. ويتم ذلك قانونياً بموجب عقد أطلق عليه عقد امتياز المرفق العام. وكانت تقتصر هذه الطريقة على بعض المرافق العامة وأهمها: مرفق النقل الداخلي، ثم أصبحت تشمل مرافق عامة عديدة أخرى.

الأسلوب الثاني: يتميز بوجود مؤسسات خاصة يتولاها أشخاص القانون الخاص. وهذا الأسلوب يختلف عن الأول: بأن الأفراد في هذه الحالة لا يشتركون في أي مرفق عام، ولكنهم بالمقابل، وبالنظر إلى علاقتهم الوثيقة بالمصلحة العامة من خلال وجودهم في مركز متميز في المجتمع، قد يعملون لخدمة هدف عام معين، فتكتسب هذه المؤسسات عندئذ صبغة المؤسسات الخاصة ذات النفع العام. ومن ثم ومن خلال قراءة الأفكار المذكورة أعلاه يتبين أن هناك تداخلاً متدرجاً سجله القانون الخاص في نطاق سير المرافق العامة. وقد نجم عن هذا التداخل نتيجة واضحة وصفها الفقه الفرنسي بأزمة المرفق العام (La crise du service public).

وكان السبب وراء هذه الأزمة يكمن في صعوبة تشخيص هوية المرفق العام، لأن التحوّل الجوهري في الحياة العامة، يصعب إمكانية إيجاد معيار ثابت وأكد للموضوع، الأمر الذي أدى إلى وجود ثغرات خطيرة في كيان المرفق العام، وإلى تراجع ملموس في مسألة اعتماده وحدة قياس منفردة لتطبيق قواعد القانون الإداري. ومن هنا نشأ رأيان في الفقه حول تقييم معيار المرفق العام لتحديد أساس القانون الإداري:

الأول يقول: إنه أوسع من اللازم، **والثاني يقول:** إنه أضيق من اللازم.

١ - المرفق العام شديد الاتساع: حيث إن هناك مرافق عامة تتولى الإدارة العامة إدارتها وفق القواعد والأصول المعتمدة في القانون الخاص، فتبرم مع الأفراد عقوداً ليس لها الطابع الإداري، وإنما هي فئة من العقود العادية التي تجري عادة بين الأفراد مع بعضهم بعضاً. مثال: عقود توزيع الطاقة الكهربائية، وعقود توزيع المياه، وعقود الاشتراك في الهاتف. وكلها وإن يكن أحد أشخاص القانون العام (الدولة أو المؤسسة العامة ذات الصلة) طرفاً فيها، إلا أنها تعد فقهاً واجتهاداً عقوداً عادية تخضع للقانون الخاص ويختص بمنازعاتها القضاء العادي، ذلك أن الدولة أو المؤسسة العامة في هذا النوع من العقود تقوم بإدارة أملاكها الخاصة، بل تقوم بتسويق منتجات هذه المرافق، فتظهر بصفة تاجر في علاقتها مع الغير.

يضاف إلى ذلك ظهور المرافق العامة الاقتصادية التي أنشأتها الدولة بسبب تدخل هذه الأخيرة في الميدان الاقتصادي. ورأت الدولة أنه من الأفضل أن تقوم بإدارة هذا النوع من المرافق وفق قواعد القانون الخاص، نظراً لأن نشاطها يعتبر من جنس النشاط الذي يمارسه الأفراد.

وبظهور المرافق العامة الاقتصادية تبين عدم صلاحية قواعد القانون الإداري للتطبيق بمجملها على المرافق العامة.

وعليه فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في بعض أحكامه بأن القانون الإداري لا يطبق بصفة مطلقة على كل الروابط المتعلقة بالمرافق العامة الاقتصادية، بل يطبق على جزء من هذه الروابط، ويطبق القانون الخاص على الجزء الآخر من هذه الروابط^(١).

ومن الدلائل الأخرى على اعتبار معيار المرفق العام شديد الاتساع نذكر: قيام مختلف الدول باللجوء إلى تأميم كثير من المشروعات الاقتصادية

(١) انظر: د. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٧٩.

الخاصة ، أي نقل ملكيتها للدولة ، ومن ثم قامت هذه الأخيرة بإدارة هذه المشروعات بطريق تشبه الطريقة التي كانت تدار بها قبل التأميم.

٢ - معيار المرفق العام أضيّق من اللازم: والدليل على ذلك هو أن النشاط الإداري الذي تقوم به الدولة وباقي أشخاص القانون العام الأخرى لا يقتصر على ممارسة النشاط المرفقي، فهذا بحد ذاته يعد أحد أوجه النشاط الإداري. وهناك الوجه الآخر للنشاط الإداري الذي يتجلى بما يطلق عليه الضبط الإداري. إذ لا يختلف اثنان على أن سلطة الضبط الإداري تراقب نشاط الأفراد وفعاليتهم في شتى المجالات، مستخدمة وسائل السلطة العامة لتحقيق النظام العام بعناصره المتعددة (الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة)، كما لا يختلف اثنان أيضاً بأن المنازعات التي تنشأ بشأن ممارسة هذا الوجه من أوجه النشاط الإداري تخضع للقانون الإداري ويختص بها القضاء الإداري^(١).

إضافة إلى ذلك يرى جانب من الفقه أن هناك صوراً أخرى من النشاط الإداري لا تتضمن عنصر أداء الخدمة العامة للجُمهور بحسابه أحد عناصر المرافق العامة، ومع ذلك أخضعها القضاء الإداري لاختصاصه وطبق عليها قواعد القانون الإداري. والمثال على ذلك: فرض الضرائب وعقد القروض العامة^(٢).

زد على ذلك فإن مجلس الدولة الفرنسي قد أخضع المنازعات الناجمة عن أعمال الصيانة لإحدى الكنائس إلى اختصاصه، بحسابه أن هذه الأعمال تعد من قبيل الأشغال العامة، وإن الإدارة تعد بالتالي مسؤولة عن الأضرار

^(١) بيد أن أنصار نظرية المرفق العام دحضوا هذا الانتقاد بقولهم أن النشاط الضبطي لا يخرج عن نطاق المرفق العام.

^(٢) نرى أن السبب الذي دفع القضاء الإداري إلى هذا المسلك هو أن الضرائب والقروض العامة يعدان من الإيرادات الأساسية لتمويل الموازنة العامة، لذا فمن الطبيعي أن تظهر الدولة هنا بمظهر السيادة والسلطان.

الناجمة عن هذه الأعمال، على الرغم من خروج ممارسة الشعائر الدينيّة في الكنائس من نطاق المرافق العامة^(١).

ومن الأدلة التي أبرزها الفقه في معرض تقييمه لنظرية المرفق العام واعتباره معياراً قاصراً عن تحديد أساس القانون الإداري ونطاق تطبيقه، هو أن أنصار هذا المعيار كانوا متطرفين برأيهم لدرجة أنهم استبعدوا فكرة السلطة العامة نهائياً. لذا فقد اضطر أنصار مدرسة المرفق العام إلى الاعتراف بالرأي الآخر، وحاولوا الدفاع عن فكرتهم الرئيسية بشيء من تقديم تنازلات لصالح أنصار فكرة السلطة العامة وقالوا: لا بأس بالاعتداد بفكرة السلطة العامة إلى جانب الفكرة الرئيسية وهي فكرة المرفق العام لتحديد أساس القانون الإداري. ومن ثم ظهر المعيار المختلط القائم على الجمع بين فكرة المرفق العام وفكرة السلطة العامة، بحيث يمكن القول: إن وجود المرفق العام يعد شرطاً ضرورياً لتطبيق القانون الإداري، بيد أنه ليس الشرط الوحيد، بل ينبغي أن يدار بأسلوب القانون العام، أي لا بدّ من أن تقوم الإدارة بممارسة نشاطها المرفقي من خلال استخدام امتيازات السلطة العامة (القرار الإداري، العقد الإداري، الاستملاك، التنفيذ الجبري، السلطة التقديرية... الخ).

وفي الختام لا بدّ من القول: إن الانتقادات التي وجّهت لفكرة المرفق العام، إنما يمكن التسليم فيها في الدول ذات النظام الاقتصادي الليبرالي الحر (فرنسا، ألمانيا، بلجيكا، إلخ...)، بيد أنها ليست بنفس الأهمية في الدول التي توجّه دفة الاقتصاد برمّته، بل تمارس النسبة الأكبر من النشاط

(١) حكم قرية مونسجير الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي في ١٠ حزيران ١٩٢١ مجموعة، ص ٥٧٣، سيراي ١٩٢١، ص ٣، ٤٩، مطالعة كورناي، تعليق هوريو (مشار إليه لدى: د. يوسف سعد الله الخوري، مجموعة القانون الإداري، الجزء الأول، المرافق العامة وحقوق الإنسان، لبنان، ١٩٩٩، ص ٧٠).

الاقتصادي وتحكمه. وهذا الكلام يصلح لجمهوريتنا سورية التي تمارس الدور التّدخلي بشكل واضح سواءً على المستوى الخدمي، أو حتى على المستوى الإنتاجي. وبما أن الدولة تدير معظم المرافق العامة الاقتصادية إدارة مباشرة، فهذا يعني أن نظريتي المرفق العام والسلطة العامة تتكاملان، وتصبحان أساساً للقانون الإداري في سورية. والدليل على ذلك لا يوجد في تشريع الوظيفة العامة السوري ذلك التقسيم بين العاملين في الجهات العامة الإداريّة، والعاملين في الجهات العامة الاقتصادية، فالجميع يخضع لأحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة. هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فالجهات العامة الاقتصادية تستخدم ذات الوسائل التي تستخدمها الجهات العامة الإداريّة، ولاسيّما امتيازات الاستملاك والتنفيذ المباشر.

ومع تقديرنا للأراء الفقهية التي وجّهت سهام الانتقاد لنظرية المرفق العام، فنحن نشاطر الرأي الذي يؤكد على الدور الكبير الذي أدته فكرة المرفق العام، في بناء العديد من نظريّات القانون الإداري: كنظرية الموظّف العام، ونظرية العقد الإداري، ونظرية المسؤولية الإداريّة، ونظرية القرارات الإداريّة. وبناءً على ذلك فإن موضوع المرفق العام يستحق أن يدرس بعناية فائقة، لذا فسنخصص الفقرة الآتية لدراسة نظامه القانوني.

رابعاً: النظام القانوني للمرافق العامّة: سنقوم بدراسة هذا الموضوع، لكي نقدّم لطلابنا الأعزاء الدارسين للحقوق في الجامعات السوريّة مادة متكاملة حول أهمّ أوجه النشاط الإداري (المرفق العام)، على أن يستكمل الطلاب باقي أوجه النشاط الإداري في الجزء الثاني من مقرر القانون الإداري الذي سيدرسونه في الفصل الثاني من السنة الثانية. حيث ستتم دراسة الوظيفة

العامّة، والضّبط الإداري والاستملاك والتّنفيد المباشر. وبناءً على ما سبق ارتأينا تقسيم هذا الموضوع إلى الفقرات التالية:

I. إحداث المرافق العامّة وتنظيمها وإلغاؤها:

تبادر الدولة إلى إحداث المرافق العامّة من أجل إشباع الحاجات العامّة للأفراد، إذ لا يمكن للقطاع الخاص إشباع هذه الحاجات لعدة أسباب: إمّا لأنّ القطاع الخاصّ يعجز عن تمويل هذه المرافق، وإمّا أنّه لا يرغب في الاستثمار في هذه المرافق، بحسبانها لا تحقق الربح له، وإمّا لأنّ الدولة احتكرت تنظيم وإدارة بعض المرافق العامّة لأسباب تدخلية واجتماعية واقتصادية وماليّة.

والسؤال الآن: ما هي السلطة المختصة بإحداث المرافق العامّة وما هي الأداة التي تستخدمها في سبيل ذلك؟

تختلف السلطة والأداة باختلاف طبيعة المرفق (اقتصاديّ أم إداري)، وباختلاف النطاق المكانيّ للمرفق (مرفق مركزيّ أم مرفق محليّ). كما تختلف السّلطة المختصة من دولة إلى أخرى ومن نظام دستوريّ إلى آخر.

ففي فرنسا كان يتمّ إنشاء المرافق العامّة من قبل السلطة التشريعية قبل صدور الدّستور الحاليّ لعام ١٩٥٨: ويرجع الفقه هذا المسلك في فرنسا لعدّة أسباب أهمّها:

١- إنّ إحداث المرفق العام يتضمن تقييداً لحريّات الأفراد في المجال الاقتصاديّ، وإنّ احتكار الدولة ومنع الأفراد من مزاوله بعض النّشاطات يحتاج إلى أداة تشريعية لإضفاء الشرعية على هذا التقييد.

٢- إنّ إحداث المرافق العامّة يتطلب اعتمادات ماليّة من ميزانيّة الدّولة لتغطية نفقات المرافق العامّة، وهذه الاعتمادات تتطلب أيضاً أداة تشريعية لشرعنتها.

وبعد صدور دستور عام ١٩٥٨ في فرنسا حدث تغيّر جوهري في نطاق العلاقة بين القانون واللائحة. إذ تمّ تحديد اختصاصات المشرّع على سبيل الحصر، وما يخرج عن هذه العلاقة يصبح من اختصاص السلطة التنفيذية وتعالجه بموجب لائحة (نظام)..

وبالعودة إلى الدستور الفرنسي نجد أن إحداث المرافق العامة لم يعد محجوزاً لصالح السلطة التشريعية، بل أصبح إحداث المرافق العامة من اختصاص السلطة التنفيذية تمارسه بموجب لوائح (أنظمة)^(١).

وفي سورية فقد نص قانون العاملين الأساسي في الدولة رقم ٥٠ لعام ٢٠٠٤ على أنه: "يتم إحداث الجهات العامة ذات الطابع الإداري بقانون، ويتم إحداث الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي بمرسوم"^(٢). كما نص القانون رقم ٢/ لعام ٢٠٠٥ الخاص بالمؤسسات العامة والشركات العامة ومنشآت القطاع العام على أن إحداث هذه المؤسسات يتمّ بمرسوم. بذلك يبدو واضحاً أنّ أداة الإحداث في سورية تتغير تبعاً لنوع المرفق: فالمرفق العام الإداري يتمّ إحداثه بقانون، أمّا المرفق العام الاقتصادي فيتمّ إحداثه بمرسوم تنظيمي يصدر عن رئيس السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية.

بيد أن القواعد المذكورة أعلاه تصلح للمرافق العامة المركزية (التي يكون نطاقها المكاني إقليم الجمهورية العربية السورية كلياً). فما هو الحال بالنسبة للمرافق العامة المحلية التي يقتصر نطاق نشاطها مكانياً على الحدود الإدارية لكلّ وحدة محليةّ يتبعها؟ للإجابة على هذا السؤال: كان لابدّ من العودة إلى أحكام قانون الإدارة المحليّة رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١: حيث منح المشرّع

(١) انظر: د. سعيد نحيلي، د. عيسى الحسن، د. إبراهيم الهندي، **المرافق العامة**، مرجع سابق، ص ٦٠.

(٢) المادة (٣) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم ٥٠/ لعام ٢٠٠٤.

لمجلس المحافظة - بحسبانه السلطة المحليّة الأعلى في المحافظة - صلاحية إحداث مرافق بلديّة، وذلك بموجب قرار يتخذه المجلس المحلي ويخضع لتصديق السلطة المركزية.

هذا بالنسبة للإحداث؟ فما هي السلطة المختصة بالدمج والإلغاء؟

هنا لا بدّ من التذكير بمبدأ حقوقي (قاعدة عامة) يطلق عليه: مبدأ الاختصاص المتوازي. بمعنى أنّ السلطة التي تملك إبرام التصرف هي ذاتها تملك نقضه، أو يحتاج الأمر إلى سلطة وأداة أعلى. كما نذكر هنا بقاعدة أخرى هي: قاعدة توازي الأشكال والإجراءات بمعنى أن تتبع السلطة عند الإلغاء ذات الأشكال والإجراءات التي اتبعتها عند الإحداث.

ومن ثمّ فإنّ المرفق الذي أحدث بقانون، يتم إلغاؤه بقانون، أما المرفق الذي أحدث بقرار تنظيمي فيمكن إلغاؤه بذات الأداة، أو بقانون بحسبان أن القانون أعلى مرتبة من جميع الصكوك التنفيذية (قرار تنظيمي أو مرسوم تنظيمي).

II. أنواع المرافق العامة:

تتعدّد أنواع المرافق العامّة تبعاً لتعدّد النشاط الذي تمارسه الدوّلة (كسلطة مركزية) وباقي أشخاص القانون العام الأخرى (كسلطات لا مركزية). ومن الناحية الأكاديمية يتمّ تقسيم المرافق العامّة عادة وفق معايير معترف بفاعليتها:

أ - معيار طبيعة النشاط: تقسم المرافق العامّة تبعاً لهذا المعيار إلى مرافق عامة إدارية، وأخرى اقتصادية. ويتمّ التّفريق عادة بين هذين النوعين من المرافق تبعاً لطبيعة النشاط الذي يتولاه المرفق. فالمرافق العامّة الإدارية (أو ما يطلق عليها المرافق التقليدية) تمارس نشاطاً متميزاً عن أنشطة الأفراد، وهي

مرافق تتعلق عادةً بسيادة الدولة وأمثلتها: مرفق الجيش، ومرفق الشرطة، ومرفق القضاء، وهذه المرافق جاءت تجسيداً لفكرة الدولة الحارسة.

وبالمقابل تقوم الدولة في وقتنا الحالي على مجموعة حديثة من المرافق العامة، يطلق عليها: المرافق العامة الاقتصادية. حيث اضطرت الدولة إلى إحداث مرافق اقتصادية واجتماعية ونقابية للتغلب على آثار الدمار التي خلفتها الحروب العالمية والأزمات الاقتصادية. ويقوم التمييز بين المرافق العامة الإدارية والمرافق العامة الاقتصادية على عدة أسس أهمها:

- **المظهر الخارجي للمرفق:** فإذا ظهر المرفق على شكل مشروع اقتصادي يشبه المشروعات الاقتصادية الخاصة، يكون المرفق العام عندئذٍ اقتصادياً.
- **أساليب إدارة المرفق:** يعد المرفق وفق هذا الأساس اقتصادياً إذا أدير وفق الأساليب المتبعة في إدارة المشروعات الخاصة، أما إذا استخدمت في إدارة المرفق أساليب القانون العام يكون المرفق عندئذٍ إدارياً.
- **موضوع المرفق:** إذا كان مجال عمل المرفق تجارياً أو صناعياً، يكون المرفق عندئذٍ اقتصادياً، أما إذا كان مجال عمله خدمة عامة ذات طابع إداري، يكون المرفق عندئذٍ إدارياً.

وقد يسأل سائل هنا: ماهي النتيجة العملية للتفريق بين كلا النوعين من المرافق؟ فنقول: إن الأهمية العملية تتركز حول نقطة في غاية الأهمية تتجسد في خضوع المرافق العامة الإدارية تنظيمياً وتمويلياً وإدارة إلى قواعد القانون العام، وخضوع المنازعات الناشئة بشأنها إلى القضاء الإداري. في حين قد تخضع إدارة المرافق العامة الاقتصادية إلى قواعد القانون الخاص، ويختص القضاء العادي بشأن المنازعات الناجمة عن نشاطها. نختتم هذه الفقرة بمثال عن مرفق عام إداري: الجامعات السوريّة: تقوم على تسيير مرفق التعليم العالي.

ومثال عن مرفق عام اقتصادي: جميع المعامل التي تعود ملكيتها للدولة. مثل: الشركة العامة للسجاد، الشركة العامة لمصفاة حمص... الخ.

ب - معيار النطاق المكاني لنشاط المرفق: تقسم المرافق العامة وفق هذا المعيار إلى مرافق عامة مركزية، ومرافق عامة لا مركزية (محلية). فالأولى يكون نشاطها شاملاً لإقليم الدولة كله، في حين يقتصر نشاط الثانية على جزء من الحدود الإدارية لإقليم الدولة (محافظة، مدينة، بلدة، بلدية). أما النتائج العملية لهذا التقسيم فتظهر في نواحي تحديد السلطة المختصة بإحداث المرفق. فالمرافق المركزية تقوم الدولة كسلطة مركزية بإحداثها، في حين منح قانون الإدارة المحلية السوري للسلطات المحلية صلاحية إحداث مرفق عام محلي (مثال: مشفى عام محلي، ومرفق النقل الداخلي لمدينة ما... الخ).

بقي أن نقول: إن تصنيف مرفق عام ما بأنه مركزي أو محلي مختلف من دولة إلى أخرى تبعاً للمعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية لكل دولة^(١).

ج - معيار تمتع المرفق بالشخصية الاعتبارية: وفق هذا المعيار توجد مرافق عامة تتمتع بالشخصية الاعتبارية (أي بالاستقلال الإداري والمالي) ومرافق لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية، بل تندمج شخصيتها بشخصية الشخص الإداري الذي تتبعه.

فالمؤسسات العامة والهيئات العامة هي مرافق عامة تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي ولها شخصيتها الاعتبارية المستقلة عن شخصية الدولة الاعتبارية. أمّا لو كنّا بصدد حديقة عامة ما في محافظة ما، فإن هذه الحديقة ليس لها شخصية

^(١) لمزيد من التفصيل حول هذا الموضوع انظر: د. عيسى الحسن، د. ابراهيم الهندي، د. سعيد نحيلي: **المرافق العامة**، مرجع سابق، ص ٩٣.

اعتبارية مستقلة، بل تدار بأموال وموظفي المحافظة التي تتبع لها، أي إن شخصيتها القانونية مندمجة بالشخص الإداري الذي تتبعه.

د - معيار حرية الإدارة في إنشاء المرفق: وهنا إما أن تكون المرافق العامة اختيارية، أي تتمتع الدولة بسلطة تقديرية في صدد إحداثها، وإما أن تكون مرافق عامة إجبارية. أي إن الدولة ملزمة بإحداثها. والمثال على المرافق الإجبارية: جميع المرافق السيادية (الدفاع، الأمن، القضاء، التربية، التعليم)، أما المرافق الاختيارية فمثالها بعض المرافق العامة الاقتصادية.

وينجم عن تصنيف المرفق بأنه إجباري نتيجة قانونية غاية في الأهمية تتجلى بحق الأفراد بالتظلم أمام الجهات الإدارية لإحداث المرافق الإجبارية، وفي حال رفض التظلم التقدم بدعوى إلغاء أو تعويض أمام القضاء الإداري.

III. المبادئ القانونية العامة التي تحكم سير المرافق العامة:

على الرغم من تعدد أنواع المرافق العامة، وتعدد الأحكام الخاصة بكل مرفق، إلا أنه ثمة مبادئ عامة تحكم جميع أنواع المرافق العامة. وهي مبادئ وإن لم ينص عليها الدستور أو القانون فقد استخلصها الاجتهاد القضائي وجعل منها مبادئ قانونية عامة^(١). فما هي هذه المبادئ:

١ - مبدأ الاستمرارية:

يعدّ هذا المبدأ الأكثر أهميةً وحجر الأساس في حياة الدولة. وهو مشتق من مبدأ استمرارية الدولة، إذا ما عرفنا أن الدولة هي بحد ذاتها مجموعة من المرافق العامة.

^(١) اعتبر المجلس الدستوري الفرنسي مبدأ الاستمرارية في منزلة الدستور من أجل لجم مبدأ دستوري مكتوب مناقض له، وهو حق العاملين في المرافق العامة في اللجوء إلى الإضراب. مجلس دستوري فرنسي، ٢٥ تموز ١٩٧٩، استمرارية مرفق عام الراديو والتلفزيون، ص٣، ١٩٨٠ (مشار إليه لدى: يوسف سعد الله الخوري، مرجع سابق، ص٩١).

ويعني المبدأ أن يكون عمل المرافق العامة في مستوى تحقيق النفع العام المطلوب منها بشكل مستمر، وفاعل، ووفق الغاية المحددة لها قانوناً. فالأفراد المستفيدون من خدمات المرافق العامة ينتظرون خدمات المرفق في الوقت الذي يحتاجون فيه هذه الخدمة. وإذا كان هذا المبدأ نسبي، فهناك مرافق عامة ينبغي أن تقدم خدماتها على مدار أربع وعشرين ساعة، كمرفق الأمن، ومرفق الصحة، ومرفق الإنارة والاتصالات وغيرها. ومن ثمّ فليس للدولة الامتناع عن تقديم هذه المرافق، بل عليها اتخاذ كل الإجراءات اللازمة لوضع هذا المبدأ موضع التطبيق العملي. وعليه فقد ترتب على مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد مجموعة من المبادئ الفرعية التي تخدم تفعيل هذا المبدأ أهمها:

- تنظيم إضراب العاملين في المرافق العامة.
- تنظيم استقالة الموظفين.
- تقرير نظرية الموظف الفعلي.
- تطبيق نظرية الظروف الطارئة على العقود الإدارية لإعادة التوازن المالي للعقد.
- تحريم الحجز على أموال المرافق العامة.

٢ - مبدأ مساواة جميع الأفراد أمام المرافق العامة:

من المعروف أن مبدأ المساواة بات من أهم الركائز التي تقوم عليها الشرعة الدولية لحقوق الإنسان، بل هو واحد من الأسس التي تقوم عليها الأنظمة الديمقراطية^(١).

وقد أكدت على ذلك دساتير دول عالمنا المعاصر ومنها دستورنا لعام ٢٠١٢.

^(١) يقول أليكسي دي توكفيل في مؤلفه الشهير (الديمقراطية في أمريكا) حول أهمية مبدأ المساواة: ((إن للشعوب الديمقراطية شغفاً جامعاً بالمساواة، وهوى بها متأججاً وأزلياً لا يمكن إشباعه أو قهره، فهم يريدون المساواة بأي ثمن...)). (منقول عن: د. يوسف سعد الله الخوري، مرجع سابق، ص١٢٧).

حيث جاء في الدستور السوري لعام ٢٠١٢ أن: المواطنون متساوون أمام القانون في الحقوق والواجبات. ومن هذا المبدأ يتفرع بالضرورة وبالمنطق مبدأ المساواة أمام المرافق العامة، لأن إحداث المرافق العامة وتنظيمها وتسييرها إنما يتم بموجب القوانين التي تتضمن أصلاً قواعد عامة ومجردة تطبق على الجميع من دون أي تمييز.

بيد أنه تجدر الإشارة إلى أن مفهوم المساواة أمام المرافق العامة ينبغي أن لا يفهم بأنه المساواة المطلقة الحسابية، بل ينبغي فهمه في الإطار الدستوري الذي يعرف المساواة بعبارة واضحة وصريحة تتجسد في: معاملة المراكز القانونيّة المتساويّة بالتساوي. وإذا حاولنا إسقاط ذلك على مبدأ المساواة أمام المرافق العامة، نستنتج أن من حق الإدارة القائمة على المرفق تنظيم الانتفاع به من خلال مجموعة من الشروط والقيود، علماً أنّ هذه الشروط والقيود تختلف من مرفق إلى آخر^(١). فمثلاً من يريد الانتفاع بخدمات مرفق التعليم العالي ينبغي أن تتوافر فيه الشروط التي ينص عليها قانون تنظيم الجامعات^(٢).

٣ - مبدأ قابلية المرفق العام للتعديل والتطوير والتحديث:

ويعني هذا المبدأ أن نظام المرافق العامة ينبغي أن يكون قابلاً للتكيف مع تطور الاحتياجات العامّة ومع مقتضيات المصلحة العامّة. وينجم عن ذلك أنه لا مجال لأحد من الأفراد الاحتجاج بقاعدة الحقوق المكتسبة إذا أرادت الدولة -بحسبانها القوامه على المرافق العامة - أن تعدّل من طريقة إدارة المرفق العام، أو إذا أرادت دمج مرفق عام آخر يتشابه معه، أو إذا أرادت إلغاء نهائياً عندما ترى أن المصلحة العامة تقتضي ذلك.

(١) د. عبدالله طلبة، د. محمد الحسين، د. مهند نوح، مرجع سبق ذكره، ص ٩١.

(٢) لمزيد من الشروحات والتفصيلات حول موضوع المساواة أمام المرافق العامة، انظر: د. عبد الغني بسيوني عبدالله، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٤٥ وما بعد.

ويظهر أثر هذا المبدأ بشكل واضح عند الحديث عن أساليب إدارة المرفق العام. فمن حق الشخص الإداري العام (الدولة أو وحدات الإدارة المحلية أو المؤسسات المرفقية) التنازل عن طريقة الإدارة المباشرة للمرفق، واستبدالها بطريقة أخرى كتفويض المرفق العام إلى شركة خاصة، أو إبرام عقد شراكة مع أحد أشخاص القانون الخاص لإدارة المرفق بطريقة التشاركية^(١). ولا يوجد ما يمنع الدولة من اللجوء إلى إجراء تعديلات على الشروط التنظيمية لعقد التزام المرافق العامة من حيث تعديل الأسعار وظروف الاستثمار، وحتى استرداد المرفق قبل الأوان.

٤ - مجانية المرافق العامة:

انطلاقاً من مفهوم التضامن الاجتماعي الذي يشكل واحداً من أسس دولة القانون، فإن على الدولة أن تتحمل النفقات المترتبة على المرافق العامة. بيد أنه من الضروري هنا التمييز بين بعض أنواع المرافق لجهة مجانيته. فبعض المرافق العامة ذات طابع مجاني صرف، وهي تشكل في أيامنا هذه الأقلية، في حين أن بعض المرافق الأخرى - وهي الأكثر - غير مجانية، ويعود ذلك إلى تطور الخدمات الاجتماعية وازدياد الحاجة إلى تقديمات باهظة الثمن، الأمر الذي نجم عنه تقهقر الطابع المجاني للمرافق العامة، وازدياد المرافق العامة غير المجانية، بعبارة أخرى: لا يوجد في القانون العام مبدأ عام يفرض مجانية المرافق العامة.

٥ - مبدأ تبسيط الإجراءات:

يرتكز هذا المبدأ على فكرة تخفيف الإجراءات التي يتوجب على المستفيدين من المرافق العامة إتمامها بهدف إنجاز معاملاتهم لدى الإدارة، أو

(١) صدر قانون التشاركية رقم ٥/ لعام ٢٠١٦ وهو نافذ حالياً في سورية. ونعتقد أن يكون لهذا التشريع دور مهم في تحسين استثمار وإدارة المرافق العامة. بما ينعكس إيجاباً على تحسين الخدمات العامة وتحقيق النمو الاقتصادي.

بهدف الحصول على المنافع من المرافق العامة. ويتطلب ذلك سن تشريعات صريحة بالموضوع تعمل على تغيير جذري في أصول التعامل مع الإدارة، تهدف إلى القضاء على البيروقراطية والمركزية الشديدة، وإلغاء الإجراءات والخطوات غير الضرورية، ووضع قواعد ملزمة حول عقلنة المرافق العامة، والاستقبال اللائق لجمهور المنتفعين، بل والارتقاء بهذا المبدأ وجعله في مقام المبادئ الدستورية.

IV. طرق إدارة المرافق العامة:

إذا كان إحداث المرافق العامة وتنظيمها يدخل في نطاق سلطة الدولة، وهذه هي التي تهيمن على موضوع الإحداث والتنظيم والإشراف بشكل كامل، فإن موضوع إدارة المرفق العام أو تسييره يفتح أمام الإدارة العامة (القوامة على المرفق العام) باباً واسعاً من السلطة التقديرية بشأن اختيار أكثر الطرق والأساليب مواءمة مع طبيعة النشاط الذي يمارسه المرفق العام، ذلك أن الدولة هي المسؤول الأول والأخير عن المرافق العامة فيما يتعلق بإشباع حاجات المنتفعين. بعبارة أخرى: إن المرجع الأول والأخير فيما يتعلق بشكاوى الأفراد إزاء سوء الخدمات العامة هو الدولة، بصرف النظر عن الطريقة التي يدار من خلالها المرفق العام.

ومن ثم فإن المعايير التي تتحدد على أساسها طريقة اختيار إدارة المرفق العام تتجلى بالنواحي الآتية:

- نوع المرفق: حيث توجد بعض المرافق العامة التي تحتل أهمية خاصة في حياة الدولة، وتدخل في صميم وظيفة الدولة الأساسية كمرفق الأمن، ومرفق الصحة ومرفق التعليم وغيرها من المرافق العامة الإدارية. وهذه المرافق تحتاج بالنظر لأهميتها وحساسيتها لتدخل السلطة العامة إحداثاً وتنظيماً

وإدارة. وهناك بالمقابل بعض المرافق العامة التي نشأت نتيجة تطور دور الدولة من دولة حارسة إلى دولة متدخلة في الميدان الاقتصادي، ومن ثم فإن إدارتها لا ينبغي أن تحدث بشكل مباشر من قبل الدولة.

-النظام الاقتصادي المعتمد في الدولة: حيث توجد دول تتبع الاقتصاد

الحر، وتفسح المجال للقطاع الخاص للتدخل في إدارة المرافق العامة (إما بموجب عقود تفويض المرفق العام)، أو بموجب عقود تشاركية بين القطاعين العام والخاص لإدارة المرافق العامة.

ويبقى أن نذكر بأن: المهم بالنسبة لطريقة إدارة المرافق العامة هو مؤشر الفعالية والكفاءة في أداء الخدمات العامة، حيث إن جمهور المستفيدين من خدمات المرفق العام ينتظرون من الدولة أن تقدم لهم الخدمة العامة بأبهى صورة ممكنة.

وعليه سندرس فيما يلي أهم الطرق المتبعة في إدارة المرافق العامة، وخصائص كل طريقة وصيغتها القانونية، ونتائج التطبيق.

١ - الإدارة المباشرة (La regie directe):

الإدارة المباشرة للمرفق العام، أو ما يطلق عليه في الفقه الاستغلال المباشر^(١)، هي أن يتولى الشخص الإداري العام الذي يتبعه المرفق تنظيم المرفق داخلياً وتسيير أوضاعه مستخدماً أمواله وعماله.

وقد يكون هذا الشخص الإداري: مركزياً (الدولة من خلال وزاراتها وإداراتها المركزية الأخرى) وقد يكون هذا الشخص الإداري لا مركزياً (متمثلاً بوحدات الإدارة المحلية).

ومن خصائص الإدارة المباشرة للمرفق العام نذكر: إن الدولة تستخدم عند اتباعها طريقة الاستغلال المباشر أساليب القانون العام، أي: إن السلطة

(١) انظر: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٥٦.

القائمة على المرفق العام تستخدم وسائل السلطة العامة (التنفيذ المباشر، السلطة التقديرية، الاستملاك) وغيرها.

ومن جهة ثانية، فإن علاقات المرفق مع المنتفعين تكون محكومة بقواعد السلطة العامة، ومن ثم فإن الدولة تظهر هنا بمظهر السيادة والسلطان، وينجم عن ذلك أن المنازعة التي يمكن أن تنشأ بينها وبين الأفراد تكون منازعة إدارية يحكمها القانون الإداري، ويثبت الاختصاص بحسمها للقضاء الإداري. إذ يجوز للأفراد المتضررين مخاصمة قرارات الإدارة من خلال دعوى الإلغاء التي يطلب المدعي بموجبها إلغاء القرار الإداري لعدم مشروعيتها، أو من خلال طلب التعويض عن الأضرار التي تسببت بها الأعمال القانونية للسلطة^(١).

وقد يطرح السؤال نفسه: لأي نوع من أنواع المرافق العامة تصلح هذه الطريقة؟ فالجواب يكون بإجماع فقهي بأن طريقة الإدارة المباشرة تصلح بالدرجة الأولى للمرافق العامة الإدارية، بالنظر لانطواء نشاط هذه المرافق على نفع كبير وظاهر (كمرفق الدفاع، ومرفق القضاء، ومرفق الأمن، ومرفق العلاقات الخارجية ومرفق الضرائب). بعبارة أخرى: إن الدولة تتولى إدارة هذه المرافق نظراً لتعلقها بسيادتها.

وأخيراً لا بد من التذكير بأهم النتائج التي تترتب على إدارة المرفق العام بأسلوب الإدارة المباشرة، ومن أبرز هذه النتائج: إن أموال المرافق العامة التي تدار بطريقة الإدارة المباشرة هي أموال عامة تتمتع بالحماية القانونية التامة للمال العام (حماية مدنية، وحماية جزائية وحماية إدارية)، كما أن عمالها هم

^(١) تجدر الإشارة إلى أن أعمال السلطة تقسم إلى نوعين: أعمال قانونية (القرار الإداري والعقد الإداري)، وأعمال مادية إرادية أو لا إرادية. وستتم دراسة هذه النقاط في الفصل الثاني من السنة الثانية بعد أن تكون قد تكونت لدى طالب الحقوق فكرة تامة عن المبادئ العامة للقانون الإداري.

موظفون عامون تكون علاقتهم مع الإدارة علاقة تنظيمية لائحية، تحكمها القوانين الناظمة للوظيفة العامة والموظف العام^(١).

٢ - الهيئات والمؤسسات العامة (اللامركزية المرفقية):

تعد هذه الطريقة واحدة من الطرق المباشرة لإدارة المرافق العامة، وذلك بالنظر إلى أن الهيئات العامة والمؤسسات العامة ما هي إلا منظمات إدارية عامة تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي، وتشكل بآن معاً جزءاً من الهيكلية الإدارية الشاملة للدولة. وتجدر الإشارة إلى أن هذه الطريقة من طرق الإدارة تختلف عن الطريقة الأولى من عدة نواحٍ أهمها:

- إن المرفق الذي يدار بطريقة الهيئة العامة أو المؤسسة العامة يتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي، التي تتجسد في ذات المنظمة التي تشرف على المرفق إن كانت هيئة عامة، أو مؤسسة عامة.

- إن الحكمة والعة في اتباع هذه الطريقة تختلف عن الحكمة في اتباع طريقة الاستغلال المباشر. فالحكمة من اتباع أسلوب المؤسسات العامة أو الهيئة العامة تكمن في تحرير المرفق من تعقيد الإجراءات الحكومية، ومنح المرفق نوعاً من المرونة في الإدارة.

وبالنظر لأهمية هذا الأسلوب من أساليب الإدارة المتبعة في سورية، فإننا سنخصص الفصل الأخير من الباب الثالث من هذا المقرر لدراسة ما يطلق عليه الفقه: "اللامركزية المرفقية" التي تتجلى بنظرية المؤسسة العامة والهيئة العامة.

^(١) يذكر أن القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم ٥٠ لعام ٢٠٠٤ هو القانون العام الناظم للوظيفة العامة في سورية، بالإضافة إلى بعض التشريعات الوظيفية الأخرى التي تنظم جميع الفئات التي استثناها القانون الأساسي للعاملين في الدولة من أحكامه.

٣ - عقد التزام المرافق العامة:

هناك إجماع فقهيّ على أن عقد الالتزام هو: صيغة قانونية اتفافية بين شخص اعتباريّ عام وأحد أشخاص القانون الخاص (فرد أو شركة)، يتم بمقتضاها إسناد مهمة إدارة وتسيير أوضاع مرفق عام إلى الشخص الخاص على نفقته الماليّة ولمدة زمنيّة محدّدة وذلك طبقاً للشروط التنظيمية التي تضعها الإدارة، مقابل التزام الإدارة بالترخيص له بتحصيل رسوم من المنتفعين كمقابل للانتفاع بخدمات المرفق العام.

أ. عناصر عقد الالتزام:

ومن خلال هذا التعريف نستنتج أهم عناصر عقد الالتزام:

(١) من ناحية أطراف الالتزام: يكون الطرف الأول الإدارة العامة ويطلق عليها مانح الالتزام. وهذه إما أن تكون الدولة (ممثلة بوزاراتها) أو إحدى وحدات الإدارة المحليّة (المحافظة، المدينة، البلدة، البلديّة) أو إحدى الشخصيات الإداريّة اللامركزيّة المرفقيّة (مؤسسة عامة أو هيئة عامة). أما الطرف الثاني فيكون من حيث المبدأ شخص من أشخاص القانون الخاص ويطلق عليه الملتزم.

(٢) من حيث محل عقد الالتزام: فغالباً ما يرد عقد الالتزام على تسيير مرفق عام ذي طبيعة اقتصاديّة كمرفق المياه، أو الكهرباء، أو النقل أو التقييب عن الثروات الباطنيّة.

(٣) عقد الالتزام: هو عقد زمنيّ، أيّ إن الزمن يؤدي دوراً مهماً في هذا النوع من العقود، بل تعد مدة العقد عنصر جذب لدى الملتزم لاستثمار المرفق. ومن ثم تكون نهايته الطبيعيّة محتومة بانتهاء المدة المحدّدة في العقد.

(٤) **الملتزم في عقد الالتزام:** هو الذي يتحمل نفقات الإنشاءات الأولية للمشروع ومخاطره المالية، مع مراعاة أنّ الدولة ملتزمة في إعادة التوازن المالي للعقد وفق نظريات التوازن المالي للعقد الإداري^(١).

(٥) **المقابل المالي لعقد الالتزام:** يتجلى بالرسوم التي يحصلها الملتزم من المنتفعين بخدمات المرفق العام. وبهذه النقطة يختلف عقد الالتزام عن باقي العقود الإدارية (عقد الأشغال العامة مثلاً) الذي يكون المقابل المالي فيها هو الثمن الذي يحصل عليه المتعهد من الإدارة.

(٦) **إنّ عقد الالتزام محكوم بقواعد خاصة:** تحدّد كيفية انتهائه، فهناك الانتهاء الطبيعي، وهناك الانتهاء المبكر (قبل الأوان)، ويتم قانونياً من خلال الاسترداد الاتفاقي أو الاسترداد الانفرادي، كلّما دعت المصلحة العامة لذلك^(٢).

ب. طبيعة عقد الالتزام:

بصرف النظر عن الآراء الفقهية التي حاولت تكييف الطبيعة القانونية لعقد الالتزام^(٣)، فإن الرأي الراجح فقهاً وقضاً ينطلق من أن عقد الالتزام يتمتع بطبيعة مركبة، أي إنه عقد يتضمن نوعين من الشروط (النصوص):
-النصوص اللائحية: وهي تتضمن أحكاماً عامة ومجرّدة لتنظيم المرفق وأوضاع تسييره. ومن الأمثلة على هذه النصوص نذكر: طريقة الاستغلال، وقوائم الأسعار ومراكز العمال، وشروط الانتفاع، والضمانات المقرّرة لصالح

(١) ستم دراسة هذا الموضوع بكل تفاصيله في الجزء الثاني من كتاب القانون الإداري وخاصة الموضوع المتعلق بالعقود الإدارية.

(٢) لمزيد من التفصيل انظر: د. محمد أنس قاسم جعفر، **العقود الإدارية**، طبعة خاصة بسورية، مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح، ٢٠٠٣، ص ٨٤.

(٣) انظر لمزيد من التفصيل حول هذا الموضوع: د. سعيد نحيلي، وعبسي الحسن، د. إبراهيم الهندي، المرافق العامة، مرجع سابق، ص ٢٠٧ وما بعد.

المنتفعين بالمرفق. ومن خصائص النصوص اللائحية أنها قابلة للتعديل بالإرادة المنفردة للإدارة؛ لأنها نصوص وضعت أصلاً لصالح المنتفعين بالمرفق العام، أي لخدمة المصلحة العامة. وبما أن الإدارة هي حارس المصلحة العامة، فمن حقها إذاً تعديل هذه النصوص بالشكل الذي يخدم المصلحة العامة^(١). ويبقى للملتزم الحق في المطالبة بالتعويض إذا ترتب على هذا التعديل إضرار بمركزه المالي استناداً إلى نظريات التوازن المالي للعقد الإداري^(٢).

- **النصوص التعاقدية:** وهي التي تشمل المزايا المالية والتسهيلات المادية الممنوحة للملتزم: مثل: مدة الالتزام، ضمان حد أدنى من الربح، الإعفاءات الضريبية وغيرها.

ومن خصائص هذه النصوص: أنه ليس بمقدور الإدارة تعديلها أو شطبها بإرادتها المنفردة، لأنها وضعت لمصلحة الملتزم، لذا فإن تعديلها مقيّد بإجراء اتفاق بين الإدارة مانحة الالتزام والملتزم بالشكل الذي تفرضه قاعدة: العقد شريعة المتعاقدين.

وأخيراً فإن آثار عقد الالتزام لا تقتصر على العلاقة بين الإدارة والملتزم، بل تمتد لتشمل المنتفعين بخدمات المرفق الذي يدار بهذه الطريقة.

لذا فمن حق المنتفعين المطالبة في الانتفاع بخدمات المرفق بشكل مبسّط، وبشكل فيه احترام لحقوق الإنسان، ولاسيما حق المساواة، طالما توافرت فيهم شروط الانتفاع. بل أكثر من ذلك من حقهم مطالبة الإدارة بالتدخل لمراقبة احترام الشروط اللائحية تجاه الملتزم كلما أخل هذا الأخير بها. وإذا رفضت الإدارة التدخل، يكون رفضها بمثابة قرار إداري سلبي، وبالتالي

(١) انظر: د. سعيد نحيلي، د. عيسى الحسن، العقود الإدارية، منشورات جامعة حلب، مركز التعليم المفتوح، ٢٠٠٧، ص ٦٨.

(٢) انظر: د. سعيد نحيلي، د. عيسى الحسن، العقود الإدارية، ذات المرجع السابق، ص ١٨٩ وما بعدها.

بمقدور المنتفعين أصحاب المصلحة طلب إلغاء القرار الإداري السليبي أمام القضاء الإداري.^(١)

بقي أن نذكر في ختام هذا المطلب: أن هناك نظاماً حديثاً لإدارة المرافق العامة يطلق عليه نظام (B. O. T) (عقود البوت).

أي عقود: البناء (Build) والتشغيل (Operate) والتسليم (Transfer). وهو صيغة عقدية يتم بموجبها الاتفاق بين الإدارة وشركة المشروع على إنشاء مرفق عام وتشغيله ومن ثم تسليم ملكيته للإدارة بحالة جيدة. وتلجأ الدولة عادة إلى هذه الصيغة القانونية لعدة أسباب أهمها:

- أسباب مالية: تتجلى بالعجزات التي تعاني منها الموازنة العامة للدولة.
- أسباب فنيّة: تتجلى في جلب خبرات القطاع الخاص إلى نطاق المرافق العامة.
- أسباب اقتصادية واجتماعية: تتجلى بجذب أموال القطاع الخاص واستثمارها ومن ثم خلق فرص عمل وتخفيض نسب البطالة.^(٢)

٤ - التشاركية في إدارة المرافق العامة:

بدأ الحديث عن هذه الطريقة من طرق إدارة المرافق العامة نتيجة تطوّر المرافق العامة الاقتصادية. حيث ظهرت إشكالية اختيار الطريقة الأنسب لإدارة هذه المرافق انطلاقاً من اعتبارات وضعتها الدول نصب أعينها، أهمها: تجنّب عيوب الإدارة المباشرة والإدارة بواسطة عقد الالتزام، ويهدف أن تتحكم الدولة بالمرفق العام، بالشكل الذي ينعكس إيجابياً على نوعية

(١) انظر: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٦٣.

(٢) هناك مؤلفات كثيرة كتبت ونشرت حول نظام الـ B.O.T نذكر منها: د. وائل محمد السيد إسماعيل، المشكلات القانونية التي تثيرها عقود الـ B.O.T وما يماثلها، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ١٠ وما بعد دراسة تفصيلية كاملة.

الخدمات وتمويلها. وقد وجدت الدول في عملية التشاركية بين القطاعين العام والخاص صيغة مناسبة لإدارة المرافق العامة. وتبّنت الحكومة السورية لهذا الموضوع وبعد دراسات مستفيضة صدر قانون التشاركية رقم ٥/ لعام ٢٠١٦ ليتشكّل الأساس القانوني لتنظيم عملية التشاركية، ووضع الأحكام القانونية التي من شأنها الحد من الآثار السلبية لهذه العملية.

وقد عرّفت المادة /١/ المتضمنة التعاريف والمصطلحات من القانون رقم ٥/ لعام ٢٠١٦ التشاركية بأنها (علاقة تعاقدية لمدة زمنية محددة ومتفق عليها، بين جهة عامة وشريك من القطاع الخاص، يقوم بموجبها الشريك الخاص بالاستثمار في واحد أو أكثر من الأعمال الآتية: تصميم، أو إنشاء، أو تنفيذ أو صيانة أو إعادة تأهيل أو تطوير أو إدارة أو تشغيل مرفق عام أو مشروع لدى الجهة العامة، وذلك بهدف المساهمة في تقديم خدمة عامة أو أي خدمة تتوخى المصلحة العامة، مباشرة إلى الجهة العامة المتعاقدة، أو نيابة عنها إلى المستفيد النهائي". وتهدف التشاركية وفق أحكام القانون ٥/ لعام ٢٠١٦ إلى تمكين القطاع الخاص من المشاركة في إدارة وتشغيل المرافق العامة والبنى التحتية، وضمان أن تكون الخدمات المقدمة عن طريق التشاركية على أسس اقتصادية سليمة، وضمان الشفافية وتكافؤ الفرص والتنافسية بالشكل الذي يخدم المصلحة العامة^(١).

أما الصيغ القانونية للتشاركية فهي كثيرة ومتعددة. وهي بالأصل تعدّ صيغ وأساليب مستعارة من القانون الخاص ومنها ما يلي:

أ - عقد مشاطرة الاستغلال: ومضمون هذا العقد أن تعهد الجهة العامة إلى شخص من أشخاص القانون الخاص (فرداً أم شركة) بإدارة أحد المرافق

^(١) المادة (٢) من قانون التشاركية بين القطاعين العام والخاص رقم ٥/ لعام ٢٠١٦.

العامة، نظير مقابل مالي يتقاضاه هذا الشخص من الجهة العامة، وأن تتحمل هذه الجهة المخاطر المالية للمشروع. ويتحدد المقابل المالي عادة من خلال النتائج المالية للاستغلال. ومن الملاحظ أن الجهة العامة من خلال هذه الطريقة تحتفظ بملكية المرفق العام وتتحمّل مخاطره، أي إن دور القطاع الخاص يقتصر عند اعتماد هذه الطريقة على أنه ينوب عن الجهة العامة في تقديم الخدمة للمستفيد النهائي. وهي صيغة تشبه صيغة عقد الالتزام لجهة أن القطاع الخاص في الحالتين هو الذي يتولّى إدارة المرفق واستثماره، لكنهما يختلفان عن بعضهما لجهة تحديد الطرف الذي يتحمّل المخاطر المالية للمشروع. حيث إن الملتزم في عقد الالتزام هو الذي يتكلف بالإنشاءات الأولية للمشروع وهو من يتحمّل المخاطر المالية للمرفق، في حين أن الجهة العامة هي التي تتحمّل المخاطر المالية للمشروع عند إدارته بطريقة مشاطرة الاستغلال. كما تختلف صيغة مشاطرة الاستغلال عن عقد الالتزام من حيث المقابل المالي، إذ إن المقابل المالي في عقد مشاطرة الاستغلال يبدو على شكل مبلغ مالي يتفق عليه بين الجهة العامة والقطاع الخاص محسوباً على أساس النتائج المالية الناجمة عن استثمار المرافق^(١)، في حين يكون المقابل المالي الذي يحصل عليه الملتزم من المستفيدين النهائيين بخدمات المرفق، على شكل رسم أو تعرفه.

(مثال: التعرفة التي يدفعها الراكب في باصات النقل الداخلي التابعة لشركة خاصة، أو التعرفة التي يدفعها المشترك في عقود استخدام الهاتف النقال، أو التعرفة التي يدفعها المستفيد من خدمات استثمار مرآب السيارات). ومن الفروقات القائمة بين عقد مشاطرة الاستغلال وعقد الالتزام نذكر أيضاً مدى الرقابة التي تمارسها الجهة العامة على المشروع: إذ تكون هذه الرقابة

(١) انظر: د. عبدالله طلبة، د. محمد الحسين، د. مهدي نوح، مرجع سابق، ص ١٠٢.

أقوى وأشدّ في نطاق عقود مشاطرة الاستغلال، لأن الإدارة هي المسؤولة مالياً عن المرفق العام، لذا لا بدّ أن تكون صلاحيتها متناسبة مع مسؤوليتها^(١).

ب - شركات الاقتصاد المختلط: تتجلى هذه الصيغة بقيام الجهة العامة بالاشتراك مع شخص من أشخاص القانون الخاص في تكوين شركة مساهمة أو محدودة المسؤولية لإدارة أحد المرافق العامة عن طريق الاكتتاب في أسهم هذه الشركة. وغالباً ما يكون للجهة العامة حد أدنى للمساهمة يسمح لها بتطبيق القواعد الخاصة بالرقابة المالية التي تخضع لها هذه الشركات، ولكي تملك الجهة العامة سلطة تعيين المديرين في الشركة^(٢).

ومن أهم خصائص إدارة المرفق العام بوساطة شركات الاقتصاد المختلط نذكر:

- إن الشركة المؤسسة بين الجهة العامة والأفراد هي التي تتولى إدارة المرفق، فلا الدولة تدير المرفق إدارة مباشرة، ولا القطاع الخاص يديره منفرداً.
- الشركة كشخص اعتباري خاص مستقلّ تكون مسؤولة مالياً وقانونياً أمام الغير، وهي التي تتحمل المخاطر المالية.
- من مميزات هذه الطريقة نذكر السلطة الواسعة التي تملكها الدولة تجاه الشركة. وهذا ما يتبدى في موضوع الرقابة، حيث تمارس الدولة رقابة مزدوجة. فهي من جهة تتولى رقابة أي فعالية اقتصادية تجري على إقليمها، ومن جهة ثانية هي التي تعمل على المحافظة على سير المرفق العام بانتظام واطّراد. أما الوجه الثاني من أوجه الرقابة التي تباشرها الدولة فيتجلى

^(١) انظر: د. أنور رسلان، القانون الإداري، طبعة خاصة بسورية، مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح، ٢٠٠٢، ص ٢١٢.

^(٢) ليس هناك حد أقصى للجهة العامة حيث قد تكون حصة الجهة العامة مرتفعة جداً، ومع ذلك تبقى الشركة شركة اقتصاد مختلط. مثال: شركة (Air France) تصل نسبة مساهمة الدولة الفرنسية إلى ٩٨,٩٣٪ (مذكور لدى: د. محمد عبد اللطيف، ص ٦٨٠).

بالرقابة الداخلية على شركة المرفق من خلال ممثليها في مجلس إدارة الشركة.

وتجد هذه الطريقة تطبيقاً عملياً في كثير من الدول الغربية. ومن أمثلة هذه الشركات نذكر: شركات الاتصالات في كل من ألمانيا وفرنسا، وكذلك تجد هذه الطريقة تطبيقاً لها في بعض الدول العربية وخاصة لبنان، والمغرب وتونس.

وقد وجهت عدّة انتقادات لهذه الطريقة من طرق إدارة المرافق العامة أبرزها: أن القطاع الخاص تهمة دائماً فكرة الربح، ومن ثمّ فإنه من المتعدّر التوفيق بين هيتين ذات هدفين متباينين.

ويمكن الرد على هذا الانتقاد بأن هذه الطريقة تعد أسلوباً مناسباً لاجتذاب رأس المال الخاص وتوظيفه في إدارة مشروعات القطاع العام، لذا يمكن وصفها بأنها تأميم هادئ مستتر^(١).

(١) انظر: د. علي خطار شطناوي، مبادئ القانون الإداري الأردني، بلا تاريخ، ص ٢٥٨.

المبحث الثاني

دراسة أساس ونطاق تطبيق القانون الإداري في ألمانيا

(فكرة القانون الخاص الإداري)

صحيح أن القانون الإداري يحكم نشاط الإدارة العامة من حيث المبدأ، بحسبانه مجموعة القواعد القانونية التي تطبق على تنظيم الإدارة ونشاطها وإجراءاتها إنه ببساطة: القانون الخاص بالإدارة العامة.

ولكن الصحيح أيضاً أن قواعد القانون الإداري لا تقتصر على التنظيم الداخلي للإدارة وعلاقات الأجهزة الإدارية فيما بينها (القانون الإداري الداخلي)، بل إن آثار قواعده تمتد لأبعد من ذلك لتشمل تنظيم العلاقة بين الإدارة والأفراد، وتشئى بذلك حقوق والتزامات للأفراد في علاقاتهم مع الإدارة (القانون الإداري الخارجي)⁽¹⁾.

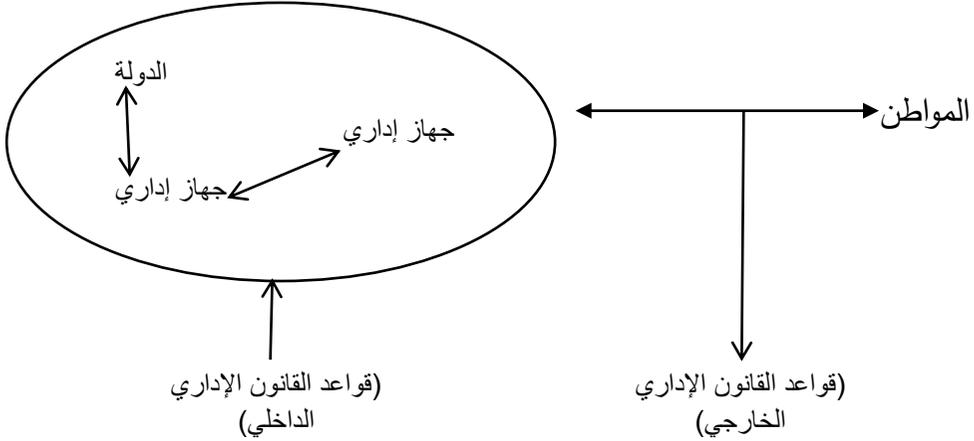
وبهذه المثابة يشكل القانون الإداري الخارجي مركز ثقل القانون الإداري، إذ يشمل القواعد المتعلقة بالقرار الإداري، والعقد الإداري، ومسؤولية الدولة عن أعمالها القانونية والمادية. في حين تقتصر قواعد القانون الإداري الداخلي على النواحي التنظيمية، أي على تنظيم علاقات المنظمات الإدارية فيما بينها، وفق ما تقتضيه عمليتي التنسيق والاتصال الإداري.

وعليه وأمام هذا التعقيد في مشهد الهيكلية الإدارية للدولة، فإن الأمر يتطلب بالضرورة وجود قواعد قانونية تنظم علاقات الأشخاص الإدارية العامة وأجزائها فيما بينها. ومن ثم ينبغي تحديد مهام كل سلطة إدارية، كما ينبغي تحديد طرق رفد كل سلطة إدارية باحتياجاتها المادية والبشرية، كما يتطلب الأمر تحديد حقوق وواجبات العاملين لدى السلطات الإدارية عند قيامهم بواجباتهم.

(1) Hartmut Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Aufl., Verlag C.H. Beck, Munchen 1999, s. 37.

ولعله من المفيد أن نوضّح الفرق بين القانون الإداري الخارجي والقانون الإداري الداخلي من خلال الشكل الآتي:

مع التأكيد على أن كلا الجزأين لهما ذات المصادر، وعلى أن معظم مصادر القانون الإداري الداخلي تتكوّن من لوائح وأنظمة داخلية.



وإذا كان القانون الإداري بشكليته الخارجي والداخلي يعد القانون الخاص بالإدارة العامة، وهذا هو المبدأ، بيد أن هناك استثناءات ترد على هذا المبدأ. إذ إن هناك بعض الأنشطة التي تقوم بها الإدارة العامة تطبّق عليها قواعد القانون الخاص كبديل عن قواعد القانون الإداري. ومن ثم سنقوم بتوضيح هذه الفكرة من خلال التفصيلات الآتية.

أولاً: النشاط الاقتصادي للإدارة العامة:

تمارس الدولة في عصرنا الحديث أنشطة اقتصادية وتديرها إما بشكل مباشر، أو من خلال منظمات إدارية لا مركزية، أو من خلال تأسيس شركات تجارية (ولا سيما الشركات المساهمة) التي يمكن أن تكون

أسهمها كاملة بيد الدولة^(١)، أو جزئياً بينها وبين الأفراد عندما تطرح الأسهم للاكتتاب.

ثانياً: إنجاز بعض المرافق الإدارية الخدمية بأسلوب القانون الخاص:

هنا يكون للشخص الإداري (الدولة أو أي وحدة من وحدات الإدارة المحلية) حرية الاختيار بين الإدارة المباشرة بوساطة عمال الإدارة وأموالها وامتيازاتها، أو باستخدام وسائل القانون الخاص. مع الأخذ بالحسبان أن تطبيق مبدأ حرية الاختيار موضوع إشكالي.

بدايةً نقول: إن هذا المبدأ يجد مسوغاته القانونية في وجود ثغرة في القانون العام، وينبغي عندئذٍ تجاوزها من خلال استعارة وسائل القانون الخاص. ومن تحصيل الحاصل أن الإدارة العامة ملزمة (عند اللجوء إلى أساليب القانون الخاص لإنجاز مهمة ما) بالالتقيّد بالمبادئ العامة الواردة في الدستور، لا سيّما ما يتعلق منها بحقوق الإنسان.

بعبارة أخرى: إن مبدأ حرية الإدارة العامة في الاختيار بين أساليب القانون العام وأساليب القانون الخاص، لا يعني الحرية المطلقة للإدارة باستخدام الرضائية السائدة في قواعد القانون الخاص^(٢). لذلك ظهر مصطلح جديد في دنيا القانون الإداري أُطلقَ عليه "القانون الخاص الإداري".

ومعناه: تطبيق مؤسسات القانون الخاص على بعض أنشطة الإدارة، في حال غياب قواعد القانون العام الملائمة. وفيما يلي نوضح من خلال الشكل الآتي الصور المختلفة لنشاط الإدارة وأدواتها:

^(١) الدولة كمساهم (Der Staat als Aktionear).

^(٢) يطلق على الرضائية المطلقة في القانون الخاص مبدأً: (Privatautonomie).

القانون المتاح	أدوات الإنجاز	- وجه النشاط الإداري
قواعد القانون العام	الأوامر - النواهي التنفيذ الجبري	- الضابطة الإدارية
قواعد القانون العام	الأوامر - النواهي التنفيذ الجبري	- إدارة الضرائب والرسوم
قواعد القانون العام + قواعد القانون الإداري الخاص	التوافقية والرضائية (العقود الإدارية)	- إدارة وتسيير المرافق العامة (الإدارة الخدمية)
قواعد القانون الخاص + قواعد القانون الإداري	التوافقية والرضائية (العقود المدنية)	- نشاط الإدارة الاقتصادي والاستثماري
قواعد القانون الخاص + قواعد القانون الإداري	التوافقية والرضائية (العقود المدنية)	- إدارة أموال الدولة الخاصة (بيع - تأجير - استثمار)
قواعد القانون الخاص + قواعد القانون العام	العقود المدنية + العقود الإدارية	- تأمين احتياجات الإدارة ولوازمها

ثالثاً: القانون الإداري كجزء من القانون العام ومعايير تمييزه عن القانون الخاص:

إن التمييز بين القانون العام والقانون الخاص يعد من الموضوعات التي تشغل جميع الدول التي تأخذ بازدواجية النظام القانوني (قانون عام، وقانون خاص). وتجدر الإشارة إلى أن هذا الموضوع لا يحتل أهمية نظرية فحسب، بل للموضوع أهمية عملية لا يمكن التكرُّ إليها. وتبدو الأهمية العملية في النواحي الآتية:

١ - موضوع ذاتية واستقلال قواعد المسؤولية الإدارية عن المسؤولية في نطاق القانون الخاص.

٢ - موضوع التنفيذ الجبري كامتياز بيد الإدارة محصور استخدامه فقط في الالتزامات المشتقة من قواعد القانون العام.

٣ - موضوع تحديد نطاق اختصاص القضاء الإداري وحصره بالمنازعات الإدارية فقط.

ومن ثم سنقوم فيما يلي بعرض النظريات التي تمّ تطويرها من قبل الفقه والقضاء الإداري الألماني والتي تشكل معايير للتمييز بين قواعد القانون العام وقواعد القانون الخاص.

المطلب الأول

نظريات تمييز القانون الإداري عن القانون الخاص:

لابدّ بداية من القول: إن الاعتماد على شخص المتصرّف (الإدارة) لا يعدّ أمراً كافياً للتمييز بين القانون الإداري والقانون الخاص، لأن الإدارة تستطيع (كما ذكرنا أعلاه) الاستعانة بوسائل القانون الخاص. فالمعيار العضوي لا يكفي، لذا كان لابدّ من الاستعانة بنظريات أخرى؛ لتمييز قواعد القانون العام عن قواعد القانون الخاص أبرزها:

أ - نظرية المصالح: (Interessentheorie)

تستند هذه النظرية إلى المصلحة التي تتوجه القاعدة القانونية لخدمتها. فالقانون العام وفق هذه النظرية (والقانون الإداري كجزء منه): هو القانون الذي يخدم المصلحة العامة، في حين أن القانون الخاص ذلك الذي يخدم المصلحة الخاصة^(١). ومن الواضح أن هذه النظرية تحمل مضموناً جوهرياً، بيد أنها ليست قادرة بمفردها على تحقيق الهدف. والسبب في ذلك

^(١) تستمد هذه النظرية أصولها من العبارة الشهيرة للفقيه الحقوقي الروماني (ULPAIN) والتي منطوقها:

"Publicum ius est quod ad statum rei Romanane spectat, privatum quod ad singulorum vtilitatem".

يكمن في أن الكثير من القواعد القانونية يكون لها هدف مزدوج: خدمة المصلحة العامة، وبنفس الوقت خدمة المصالح الخاصة.

ب - نظرية أطراف العلاقة: (Subjektionstheorie)

تؤسس هذه النظرية على العلاقة بين الأطراف ذات الصلة. فقواعد القانون الإداري تتميز بأنها تنظم العلاقة بين أطراف غير متساوية (حاكم ومحكوم)، في حين أن قواعد القانون الخاص تتميز بأنها تنظم العلاقة بين أطراف متساوين، من دون أن يكون لطرف امتياز على الآخر. لذا فمن الطبيعي أن تكون الأدوات الأكثر استخداماً في القانون الإداري هي القرارات الإدارية الانفرادية، في حين أن السائد في علاقات الأفراد هو العقد الذي يقوم على الرضائية.

بيد أن هذه النظرية لم تسلم بدورها من النقد. فهي تعود بأصولها إلى أفكار القرن التاسع عشر، حيث كانت وظائف الدولة آنذاك مقتصرة على درء المخاطر الأجنبية، أي كانت وظائفها مقتصرة على الوظائف التقليدية (مبدأ الدولة الحارسة).

فصحيح أن هذه النظرية تنطلق من المكانة العليا للدولة، بحسبانها صاحبة السيادة والسلطان، ومن الأساليب الموضوعية تحت تصرفها (القرار الإداري، التنفيذ الجبري). ولكن الصحيح أيضاً أن هذه النظرية ليس بمقدورها الإحاطة بالجوانب الجديدة الأخرى لنشاط الإدارة، لا سيما النشاط المرفقي الاقتصادي.

ج - نظرية المخاطب بالقاعدة القانونية: (Zuordnungstheorie)

تركز هذه النظرية على الشخص القانوني الذي تُوجّه إليه القاعدة القانونية موضوع الجدل. فقواعد القانون الإداري وفق هذه النظرية هي

القواعد التي توجّه إلى أشخاص القانون العام (الدولة وباقي الأشخاص المعنوية العامة) الذين يملكون وسائل السلطة العامة. أي: تلك القواعد التي توجّه فقط للدولة أو باقي أشخاص القانون العام الأخرى. أما قواعد القانون الخاص وفق هذه النظرية فهي تلك القواعد الموجهة للجميع (للكل). (Jedermann).
بعبارة أخرى: إن قواعد القانون العام (والقانون الإداري جزءاً منه) هي القانون الخاص بالدولة، أما قواعد القانون الخاص فهي بالمقابل قانون الجميع، بما في ذلك الدولة.

وقد قيّم الفقه هذه النظرية بأنها تصلح من حيث الشكل كمعيار لتحديد نطاق تطبيق القانون الإداري، ولكنها لا تمتلك قيمة حاسمة كاملة من الناحية الموضوعية.

وعلى الرغم من ذلك فلم يهملها الفقه نهائياً، بل حاول إيجاد أفكار وإضافات عليها. ومن أهم الأفكار التي هدفت إلى إدخال تعديلات على هذه النظرية نذكر: صحيح أن الاعتماد على تحديد المخاطب بالقاعدة القانونية يعد أمراً مهماً لتمييز قواعد القانون الإداري عن قواعد القانون الخاص، بيد أن الأمر الحاسم في هذا الخصوص ليس وجود الشخص الإداري العام فحسب، بل ينبغي أن يقدم هذا الشخص الإداري ذاته كشخص إداري عام بصفته صاحب السيادة والسلطان، ويتجسد ذلك بتسليحه بمجموعة من الامتيازات، وتحمله مجموعة من المسؤوليات^(١).

^(١) انظر في الفقه الألماني: Bettermann, NJW 1977, 715, Bachof, Festgabe feor BVerWG, S.9ff.

المطلب الثاني

التطبيق الاحتياطي لقواعد القانون الخاص في نطاق تطبيق القانون الإداري

فكرة القانون الخاص الإداري:

إن العلاقة بين القانون الإداري والقانون الخاص تبدو مركبة. فمن ناحية أولى بإمكان الإدارة إنجاز بعض الوظائف الإدارية بأسلوب القانون الخاص، ومن ناحية ثانية فإنه بمقدور الإدارة العامة استعارة مؤسسات القانون الخاص (المدني) وذلك من باب تدعيم قواعد القانون الإداري وتكميلها، أو من باب تجاوز الثغرات التي يخلفها القانون الإداري (سواءً عن قصد أو عن غير قصد). ففي هذه الحالة لا تنزل الإدارة إلى منزلة الأفراد، بل تبقى صاحبة السيادة والسلطان، ولكن كل ما في الأمر أن الإدارة بهذه الصفة تلجأ لاستخدام المؤسسات القانونية الواردة في القانون الخاص، فتصبح هذه المؤسسات عندئذٍ جزءاً من قواعد القانون العام. وهذا الجزء يطلق عليه الفقه تعبيراً: القانون الخاص الإداري، كنايةً عن أن هذا المصطلح يقوم على قواعد قانونية أصلها موجود في القانون المدني.

وللتوضيح نذكر بعض المؤسسات الحقوقية الواردة في القانون الخاص والتي يستعيرها القانون الإداري منه:

- الأحكام المتعلقة بتنفيذ العقود الإدارية وفق مبدأ الثقة وحسن النوايا. فمثل هذا الموضوع ليس مطوّباً باسم القانون الخاص، بل يمكن تطبيقه في نطاق علاقات القانون الإداري.

- ومن قواعد القانون الخاص الإداري نذكر أيضاً: موضوع حساب المهل. حيث تطبق في نطاق علاقات القانون الإداري جميع المبادئ التي تمّ تطويرها في نطاق القانون الخاص بهذا الخصوص.
 - تطبيق نظرية عيوب الإرادة على التصرفات الإدارية الرضائية (العقود الإدارية). كعيب الغلط، والتدليس، والغبن وغيرها.
 - الفضالة والإثراء بلا سبب.
 - تطبيق عيوب عقد البيع على مبيعات الإدارة.
- أمام هذا الكم من قواعد القانون الخاص، والتي تجد لها تطبيقاً مباشراً في علاقات القانون الإداري، يطرح السؤال نفسه عن الأسباب الموجبة التي دفعت إلى نشوء ما يسمى: القانون الخاص الإداري؟
- هناك سببان اثنان قام الفقه والقضاء باستخدامهما لتسويغ قيام القانون الخاص الإداري هما:
- ١ - هناك مجموعة من القواعد والمبادئ القانونية العامة التي تجد أساسها وأصلها في القانون الخاص، بيد أنه لا يوجد ما يمنع من استخدامها في كل فروع القانون، لأنها قواعد قابلة للتعميم بطبيعتها (مثال: نظرية الإثراء بلا سبب).
 - ٢ - وهناك سبب آخر مؤداه: إن قواعد القانون الخاص من الممكن تطبيقها في نطاق القانون الإداري بطريقة القياس (Analog) إذا تحققت شروطه وأهمها: غياب القاعدة القانونية الملائمة في القانون الإداري من جهة، واستحالة تعويض هذا الغياب بقاعدة قانونية أخرى من قواعد القانون العام من جهة أخرى، كما يشترط توافر بقية شروط القياس وأهمها: التماثل في الوقائع من النواحي القانونية.

الباب الثاني

التنظيم الإداري

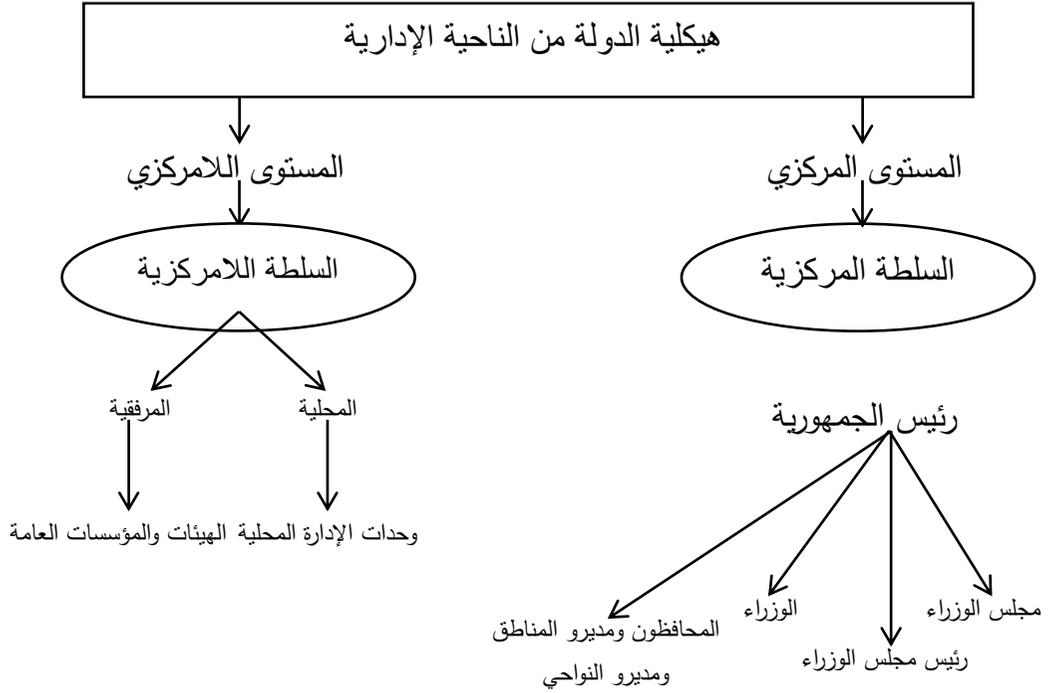
إن إنجاز المهام الإدارية المتعددة والمتشعبة الملقاة على الدولة يتطلب وجود إدارة عامة مسلّحة بالعنصرين البشري والمادي. والإدارة تدخل في علاقتها مع الأفراد من خلال موظفيها وسلطاتها. إلا أن هؤلاء الموظفين والسلطات لا يشكلون سوى الواجهة الأمامية لجهاز إداري معقد ومتشعب، يطلق عليه المنظمة الإدارية. ومن ثم فإن دراسة العنصر البشري والمادي في الإدارة العامة، يجب أن تكون مسبقة بدراسة مستوفية لموضوع التنظيم الإداري، لا سيّما الجوانب القانونية لهذا الموضوع.

ومن أهم الجوانب القانونية لموضوع التنظيم الإداري نذكر:

- إشكالية الأسلوب المتبع في أداء الوظيفة الإدارية في الدولة:

هل هو: أسلوب مركزي أم أسلوب لا مركزي؟

والإجابة على هذا السؤال تحدد شكل هيكلية الدولة من الناحية الإدارية. فإذا أخذت الدولة بأسلوب اللامركزية الإدارية إلى جانب المركزية الإدارية، فهذا يعني بالضرورة أن هيكلية الدولة من الناحية الإدارية تقوم على مستويين اثنين كما هو موضح في الشكل الآتي:



وتجدر الإشارة إلى أنّ اختيار الأسلوب المناسب من بين أساليب التنظيم الإداري المتاحة، ليس مسألة انتقائية محررة من أي قيد، بل هو أمر تتحكم فيه مجموعة من القيود التي تبدو على شكل معطيات موجودة في الدولة (معطيات اقتصادية، أو معطيات سياسية، أو معطيات اجتماعية). وسنعرض في هذا الباب أهم الموضوعات ذات الصلة بالتنظيم الإداري، ومن أبرزها: نظرية الشخص الإداري العام (الشخصية المعنوية)، وأساليب التنظيم الإداري كوسائل لأداء الوظيفة الإدارية والمتمثلة ب: المركزية الإدارية، واللامركزية الإدارية.

الفصل الأول

الشخص الإداري والسلطة الإدارية

مدخل: عندما نتحدث عن الشخص الإداري، نقصد المنظمات الإدارية التي كلفها المشرع بإنجاز المهام الإدارية.

ولكي يتمكن الشخص الإداري من إنجاز مهامه، يتطلب الأمر أن يعترف له بالشخصية القانونية، أي بالقدرة القانونية. والقدرة القانونية تترجم بأن يكون الشخص الإداري مؤهلاً لاكتساب الحقوق ومؤهلاً لتحمل الالتزامات (الواجبات).

بعبارة أخرى: ينبغي أن يتمتع الشخص الإداري بالشخصية الاعتبارية، أو ما يسميها بعض الفقه الشخصية المعنوية. وهذا يحدث من الناحية التقنية القانونية بأن يمنح المشرع منظمات إدارية محددة بذاتها صفة الشخصية الاعتبارية، فتصبح عندئذٍ الشخص الإداري الذي يملك الصلاحيات ويتحمل المسؤوليات. ومن ثم فإن العلاقة الحقوقية بين الدولة والمواطن إنما تتجسد من خلال علاقة الأشخاص الإدارية المتمتعة بالصلاحيات، مع الأفراد بحسبانهم متلقين لآثار التصرفات القانونية والمادية التي تباشرها تلك الأشخاص.

ومن المتفق عليه فقهاً وقضاً أن الشخصية المعنوية تمنح للشخص الإداري بإرادة تشريعية. ومن السائد والمستقر أن الشخصية المعنوية إما أن تكون من أشخاص القانون العام، وإما أن تكون من أشخاص القانون الخاص.

والشخص الإداري يتألف من مجموعة من السلطات الإدارية التي تباشر المهام التي يسندها المشرع إليه. ويحتل مفهوم السلطة الإدارية دوراً جوهرياً في نطاق التنظيم الإداري، بل يرتبط ارتباطاً وثيقاً بهذا الموضوع. ومن ثم تقتضي

دراسة التنظيم الإداري الإحاطة بمصطلح السلطة الإدارية وتحديد أبرز جوانبه القانونية. ومن ذلك:

١ - للسلطة الإدارية مدلولان اثنان هما: المدلول التنظيمي (العضوي): ويقصد به كل منظمة إدارية تمَّ إحداثها بموجب صك قانوني من قبل الجهة المختصة، وأسندت إليها مجموعة من المهام الإدارية الواردة في صك الإحداث.

والمدلول الثاني للسلطة الإدارية: هو المدلول الوظيفي. ويقصد به قدرة السلطة الإدارية على إجراء التصرفات وتحمل المسؤوليات، بصرف النظر عن أوجه النشاط الذي تقوم به السلطة الإدارية سواءً أكان نشاطاً مرفقياً، أم نشاطاً ضبطياً.

٢ - مصطلح السلطة الإدارية يختلف عن مصطلح الشخص المعنوي العام. بمعنى أن السلطة الإدارية بمدلوليها العضوي والوظيفي قد لا تشكل كياناً مستقلاً، بل تنتمي إلى تنظيم إداري ما منحه المشرع الشخصية المعنوية.

٣ - إن السلطة الإدارية لا يمكن أن يمارسها إلا الأشخاص الطبيعيون أي عمال الإدارة (الموظفون العموميون). وهذا بحد ذاته يطرح سؤالاً مهماً هو: هل تتسبب آثار التصرفات القانونية التي يقوم بها عمال الإدارة إلى هؤلاء كأشخاص طبيعيين، ويتحملون من ثم المسؤولية عن الأضرار التي نجمت عن تصرفاتهم تجاه الإدارة أو تجاه الغير؟

فإذا تم تحميل المسؤولية لهؤلاء وبشكل مطلق، فإن هذا الخيار سيؤدي بالضرورة إلى نتائج غير منطقيّة: أبرزها: تكبير يد الموظف، وإحجامه عن العمل خوفاً من الوقوع في الأخطاء وتحمل المسؤوليات. وتفادياً لهذه النتائج غير

المُرْضِيَّة، ظهرت نظرية إسناد آثار تصرفات الموظف العام إلى الإدارة التي يتبعها، وظهرت معها نظرية التفريق بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي^(١).
وغني عن البيان أن موضوع الخطأ المرفقي يعدُّ موضوعاً مهماً من موضوعات القانون الإداري، ويرتبط ارتباطاً وثيقاً بالنظرية العامة للشخصية المعنوية. وقد ظهر مصطلح الشخصية المعنوية في دنيا القانون بعد أن دفع التطور في نظرية مسؤولية الدولة إلى الاعتراف لمجموعة من الأشخاص (التي تتحد لتحقيق غرض مشترك)، أو لمجموعة من الأموال (التي ترصد لتحقيق غرض محدد مشترك) بالشخصية القانونية المعنوية، وهكذا ظهر مصطلح الشخص المعنوي أو (الاعتباري) *La personne morale*. والمقصود بالشخص المعنوي الكيان القانوني الذي يمنح الشخصية بإرادة تشريعية لتنظيم أمر معين، وهو يوجد جنباً إلى جنب مع الشخص الطبيعي.

والجدير بالذكر أن فكرة الشخص المعنوي باتت ضرورة حياتية في القانون الوضعي المعاصر، بحسبان أنها أدت إلى حل كثير من المشكلات القانونية، لا سيّما مشكلة المسؤولية العقدية والتقصيرية، ومشكلة الذمة المالية وضرورة استقلالها عن الذمة المالية للأفراد المكوّنين للشخص المعنوي. وإذا كانت فكرة الشخص المعنوي تحتل مكانة مهمة في دنيا القانون الخاص، فإن أهميتها تبدو مضاعفة في دنيا القانون العام (لاسيّما في القانون الإداري)، والسبب في ذلك يكمن في أن أيّ علاقة من علاقات القانون الإداري (سواءً كانت على صعيد علاقة الإدارة مع الأفراد (علاقة خارجية)، أو كانت على صعيد علاقات الإدارات مع بعضها بعضاً (علاقة داخلية)، تفترض

(١) لمزيد من التفصيل حول هذا الموضوع: انظر: د. عبد الله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص ٣٨٣ وما بعد، وانظر أيضاً: د. محمد أنس قاسم جعفر، الدعاوى الإدارية، مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح، طبعة خاصة بسورية، ٢٠٠٤، ص ١٥٨ وما بعد.

حتماً وجود كيان قانوني لتمثيل الإدارة، هذا الكيان القانوني هو الشخص المعنوي، لدرجة أن بعضهم قال: إن الإدارة يمثلها شخص معنوي^(١). ومن ثم فإن دراسة التنظيم الإداري وفهمه فهماً صحيحاً، إنما يتطلب بالضرورة إيلاء موضوع الشخصية المعنوية أهمية خاصة يستحقها، لأنه مفتاح لفهم كثير من مؤسسات القانون الإداري، لا سيما مؤسسة حقوق الإدارة وامتيازاتها، ومؤسسة مسؤولية الإدارة عن أعمالها، القانونية منها (القرار الإداري والعقد)، والمادية.

وبالنظر إلى أن رجال القانون الخاص قد تصدّوا لموضوع الشخصية المعنوية سواءً لجهة فلسفته وتأصيله، فإننا نكتفي هنا بالتركيز على جوانب الموضوع ذات الصلة بالقانون الإداري وقواعده.

وعليه ستكون خطة دراسة موضوع الشخصية المعنوية متضمنة المحاور الآتية:

أولاً: تعريف الشخصية المعنوية وأهميتها العملية.

ثانياً: طبيعة الشخصية المعنوية.

ثالثاً: أنواع الشخصية المعنوية وخصائصها المشتركة.

رابعاً: خصوصية الشخصية المعنوية العامة وأركانها.

خامساً: النتائج المترتبة على الاعتراف بالشخصية المعنوية.

سادساً: انقضاء الشخصية المعنوية وآثار ذلك.

(١) انظر د. عبد المنعم البدر اوي، مبادئ القانون، القاهرة، ١٩٧٢، ص ٤١٢ وما بعد (مشار إليه في: د. أنور رسلان، القانون الإداري، طبعة خاصة بسورية، مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح)، ٢٠٠٢، ص ٨٩. هامش: (١٢).

المبحث الأول

تعريف الشخصية المعنوية

قلنا: إن مؤسسة الشخصية المعنوية جاءت لتحلّ الكثير من المشكلات القانونية، وخاصة مسألة الحقوق والالتزامات، حيث يقوم الفرد ويكون مع غيره من الأفراد أحزاب، أو شركات، أو جمعيات أو غيرها من صيغ العمل الجماعي المشترك، لتحقيق أغراض مختلفة تهمّ المجموعة. فيأتي دور المشرّع ليعترف لمخرجات هذه الاتفاقيات بالشخصية القانونية المستقلة عن شخصية الأفراد المكونين لها. وبمجرد صدور الصك القانوني اللازم تتم ولادة كيان قانوني مستقل، ويصبح وحدة واحدة مستقلة عن الأفراد المكونين له مؤهلة لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات.

ومن الممكن أن يطلق وصف الشخص المعنوي (بالمضمون السابق) على مجموعة من الأموال التي يضعها أصحابها لتشكّل كتلة مالية واحدة بهدف تحقيق غرض مشترك. في هذه الحالة أيضاً تقتضي التعاملات القانونية الاعتراف لهذه الكتلة المالية بالوجود القانوني المستقل، وتصبح أيضاً أهلاً لاكتساب الحقوق، وتحمل الالتزامات بشكل مستقل ومنفصل عن الذمة المالية للشركاء.

ومن خلال تحليل تعريف الشخص المعنوي نستطيع استخلاص الفوارق الجوهرية بينه وبين الشخص الطبيعي وأهمها:

١ - بخلاف الشخص الطبيعي الذي يكتسب الشخصية الحقوقية بمجرد ولادته، فإن ولادة الشخص المعنوي تتطلب صكاً رسمياً من قبل الدولة، إما على شكل تشريع، أو قرار إداري أو إشهار بحكم قضائي.

- ٢ - ومن الفروقات القائمة بين الشخص الطبيعي والشخص المعنوي أن الأول يُعبّر عن إرادته بشكل ذاتي متى كان كامل الأهلية، في حين أن الشخص المعنوي يحتاج إلى نائب قانوني يمثله في علاقته مع الغير.
- ٣ - يكون الشخص المعنوي مقيّداً بالعرض الذي أُحدث من أجله مثال: شركة تجارية موضوعها استيراد المواد الغذائية، في حين أن الشخص الطبيعي يمتلك الحرية في اختيار النشاط الذي يريد، ولا يعيقه سوى قيد واحد هو أن يتطابق نشاطه مع النظام العام والآداب العامة. ماعدا ذلك فإنّ للشخص المعنوي جميع المزايا التي للشخص الطبيعي، إلا ما كان منها ملازماً لصفة الإنسان^(١).

^(١) انظر للمزيد من التفصيل: د. رمضان بطيخ، د. نوفان منصور العجارمة، مرجع سابق، ص ١١٤، د. أنور سلان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٨٨ وما بعد.

المبحث الثاني

الأهمية العملية لفكرة الشخصية المعنوية

لعله من المفيد أن نذكر بمقدمة بحث الشخصية المعنوية، عندما قلنا: إن التطور التاريخي لفكرة مسؤولية الدولة هو الذي فرضَ على القانون الوضعي إقرار هذه المؤسسة القانونية.

وإذا ما أردنا تأييد الرأي الفقهي الذي ينادي بضرورة الاعتراف بفكرة الشخصية المعنوية، فعلى إبراز أهم مسوغاتها العملية:

١ - يعود الفضل لفكرة الشخصية المعنوية في إيجاد تكتلات اقتصادية كبيرة (شركات أموال)، أو (شركات أشخاص) غايتها إنجاز أهداف ومشاريع ضخمة يعجز الأفراد الطبيعيون كل بمفرده عن تحقيقها. فما كنا لنرى هذه الشركات الضخمة لولا فكرة الشخصية المعنوية، لأنه بات بمقدور هذه الشركات القيام بأنشطتها ابتداءً باسمها، ولحسابها، وليس باسم الشركاء المكونين لها أو لحسابهم.

٢ - إن فكرة الشخصية المعنوية هي السبب وراء بقاء الدولة (بحسبانها الشخص المعنوي العام الأول). كما أن فكرة الشخصية المعنوية هي صاحبة الفضل في تقسيم الهيكلية الإدارية للدولة إلى عدة مستويات إدارية، لكل منها وجوده وكيانه الحقوقي المستقل عن المستوى الآخر. مثال (السلطة المركزية والسلطات اللامركزية).

٣ - إن فكرة الشخصية المعنوية هي السبب الذي يكمن وراء فصل شخصية الحاكم عن شخصية الدولة في العصر الحديث. وقد نجم عن ذلك أن سادت فكرة قيام مسؤولية الدولة عن أعمالها (سواءً التشريعية أم التنفيذية أم القضائية) تجاه الأفراد المتضررين من هذه الأعمال. هذا

كله بصرف النظر عن شخص المتصرف: سواءً أعضاء مجلس الشعب،
أم رجال الإدارة، أم القضاة^(١).

٤- استطاعت فكرة الشخصية المعنوية أن تحقق أهدافاً اجتماعية
(الجمعيات التعاونية)، وإدارية (تعدد السلطات الإدارية)، وسياسية
(تحقيق مبدأ الإدارة عن قرب) من خلال تطبيق مبدأ اللامركزية الإدارية
(المحلية)، والتخلص من الروتين الحكومي، من خلال اعتماد مبدأ
اللامركزية الإدارية (المرفقية)^(٢). كل ذلك سينعكس بالطبع إيجاباً
على الحقوق الأساسية للأفراد الذين ينتظرون الخدمة من الدولة بأبهى
صورها: سواءً لجهة جودتها العالية، أم لجهة كلفتها المعقولة، أم لجهة
السرعة في أدائها وإنجازها.

^(١) وهنا نعود ونؤكد على ضرورة التمييز بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي للموظف العام، لما لهذا
التمييز من آثار عملية مهمة.

^(٢) نذكر القارئ الكريم بأن خطتنا العلمية لهذا المقرر قد تضمنت تخصيص هذه الموضوعات بأبحاث
مستقلة ودراسة تفصيلية.

المبحث الثالث

طبيعة الشخص المعنوي

نظراً للأهمية البالغة التي تتمتع بها فكرة الشخصية المعنوية في القانون الوضعي الحديث، فقد ظهرت نظرية متكاملة سُميت نظرية الشخص المعنوي.

وقد حاول كثير من الفقهاء البارعين أمثال الألماني "إيهرنج" والفرنسي "بارتلمي" التتكر لفكرة الشخصية المعنوية، واعتماد فكرة بديلة عنها هي فكرة الملكية المشتركة.

بيد أن هذا الطرح قد واجه انتقادات محقة لجهة أن فكرة الملكية المشتركة لم تكن قادرة على تغطية جميع النتائج والآثار المترتبة على فكرة الشخصية المعنوية، بل اقتصرت على النتائج المالية.

زد على ذلك، فإن فكرة الملكية المشتركة قد تكون كافية لتفسير ملكية أموال الشركات الخاصة، ولكنها لا تصلح لتفسير أموال أشخاص معنوية أخرى كأموال الجمعيات وأموال الأشخاص المعنوية العامة^(١).

وقد سَجَرَ الفقيه الفرنسي "جيز" من فكرة الشخصية المعنوية بقوله: "إنه لم يسبق له تناول طعام الغداء مع شخص معنوي".

بيد أن هذا الرأي لم يلق قبولاً، ولم يصمد أمام الاتجاه الغالب الذي اعترف بفكرة الشخصية المعنوية، لكن أنصار هذا الرأي اختلفوا حول تحديد طبيعة الشخصية المعنوية.

فبعضهم عدها أمراً مجازياً أو افتراضياً، بحسبان أن الشخص القانوني هو الإنسان بما له من أهلية تجعله مناط الحقوق والواجبات.

(١) د. أنور رسلان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٩٠ وما بعد.

بعبارة أخرى: وحسب أنصار هذا الاتجاه يكون الشخص المعنوي مجرد افتراض، بل هو منحة من المشرع لمجموعة من الأشخاص والأموال بهدف تحقيق غرض معين^(١)، ومن ثم فالشخص الطبيعي هو الشخص القانوني الوحيد، لأنه يملك إرادة وقدرة على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات. أما الشخص المعنوي، فهو مجرد افتراض.

بيد أن هذا الاتجاه لم يسلم من الانتقاد، لأن الافتراض لا يسمح للشخص المعنوي التملك، ومن ثم وحسب هذا الاتجاه تصبح أموال الشخص المعنوي من دون مالك. من ناحية ثانية يؤدي الأخذ بهذا الاتجاه إلى نفي المسؤولية الجزائية أو المدنية عن الشخص المعنوي، وهو أمر غير مقبول إطلاقاً.

ومن ناحية ثالثة: فإذا كانت الدولة هي التي تمنح الشخصية المعنوية افتراضاً أو مجازاً: فمن الذي يمنح الدولة الشخصية القانونية، وهو أمر ثابت وغير قابل للجدل!! وبناءً على هذه الانتقادات المحقة لنظرية المجاز أو الافتراض القانوني، ظهرت نظرية الحقيقة لتحديد طبيعة الشخص المعنوي. حيث يرى أنصار هذه النظرية أن الشخصية المعنوية حقيقة، وللشخص المعنوي إرادة حقيقية: هي الإرادة الجماعية للأشخاص الذين اتحدوا. ويعبر عن هذه الإرادة عادة النائب القانوني الذي يحدده الصك القانوني الذي منح الشخص المعنوي شهادة الميلاد^(٢).

فالشخص المعنوي موجود قانوناً، وتثبت له الحقوق، ويتحمل الالتزامات. ويتطلب وجوده توافر عنصرين اثنين هما:

- ١- أن نكون بصدد مصالح جماعية مشتركة.
- ٢- أن يكون هناك نظام قانوني يتضمن صوراً متنوعة لحماية تلك المصالح.

(١) من أنصار هذا الاتجاه نذكر الفقيه الألماني "سافيني".

(٢) نود التنويه إلى أن الاختلاف في وجهات النظر هذه ليس له قيمة عملية، بل بقي ذا طابع فقهي صرف.

المبحث الرابع

أنواع الأشخاص المعنوية

لتحديد أنواع الأشخاص المعنوية لا بد من العودة إلى التقسيم التقليدي للقانون الوضعي. حيث يقسم إلى قسمين رئيسيين هما: القانون الخاص والقانون العام. وعليه فلكل قسم أشخاصه.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن أشخاص القانون الخاص قد يكونوا طبيعيين، وقد يكونوا معنويين (كالجمعيات والشركات المدنية والتجارية)، أما أشخاص القانون العام فهم حصرياً أشخاص معنويون، وما الشخص الطبيعي الذي يعمل وينشط لديهم إلا أداة تعمل باسم رب عملها ولحسابه. ومن ثم فإن الأشخاص المعنوية تقسم إلى نوعين اثنين: أشخاص معنوية عامة، وأشخاص معنوية خاصة.

وعلى الرغم من أن هناك ثمة خصائص مشتركة بين كلا النوعين من الأشخاص المعنوية، فإنه توجد بالمقابل بعض السمات الخاصة بالشخص المعنوي العام يقتضي الأمر تفصيلها.

وهذا التقسيم للشخصية المعنوية إلى أنواع، لم يرد بشكل مباشر في أحكام القانون المدني السوري، بيد أننا نستطيع استنتاجه، أي إن المشرع السوري قد بنى عليه؛ ودلينا على ذلك ما ورد في المادة /٥٤/ من القانون المدني السوري حيث ذكرت هذه المادة عدداً من الأشخاص المعنوية مثل: الدولة، والمحافظات والبلديات والشركات. لذا فإننا نستطيع وبسهولة تصنيف ما ذكرته هذه المادة من أشخاص معنوية إلى نوعين أساسيين لا يختلف عليهما اثنان هما: الشخص المعنوي العام، والشخص المعنوي الخاص. فالدولة

والبلديات هي أشخاص معنوية عامة، في حين أنّ الشركات والجمعيات هي أشخاص معنوية خاصة. ولكن:

ما المعيار الذي تمّ اعتماده في هذا التصنيف؟ هذا ما سنجيب عليه في الفقرة الآتية:

معايير التمييز بين الشخص المعنوي العام والشخص المعنوي الخاص:

حاول الفقه أن يؤسس ذلك على معيار المبادرة في الإحداث، أو معيار عبء التمويل، أو معيار الغاية من إحداث الشخص المعنوي، أو معيار الوسائل التي يمنحها المشرّع لكل منهما.

فإذا طبقنا معيار المبادرة في الإحداث: نخلص إلى أن وجود الشخص المعنوي العام مرهون بإرادة الدولة، ومقيّد إحداثه بدراسة جدوى كاملة من الناحية السياسية، والاجتماعية، والاقتصادية، أما مبادرة إحداث الشخص المعنوي الخاص فتكون بإرادة الأفراد.

وإذا طبقنا معيار عبء التمويل نستخلص: إن عبء تمويل الشخص المعنوي العام يقع على عاتق الدولة، في حين أن عبء تمويل الشخص المعنوي الخاص يقع على عاتق الأفراد المؤسسين أنفسهم.

وإذا طبقنا معيار الهدف: نستخلص أن الشخص المعنوي العام يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، في حين أن الشخص المعنوي الخاص يهدف إلى تحقيق غايات خاصة للمؤسسين.

وهناك أيضاً معيار الوسائل والأدوات: فوسائل الشخص المعنوي العام هي القرار الإداري، والعقد الإداري، والسلطة التقديرية، والاستملاك، والتنفيذ المباشر، وهي أدوات يطلق عليها امتيازات السلطة العامة تمنح حصرياً للشخص المعنوي العام بغرض تمكينه من أداء مهامه، لا بغرض التعالي على حقوق الأفراد وحرّياتهم.

بالمقابل يمنع المشرّع هذه الامتيازات عن الشخص المعنوي الخاص، ويسمح له باستخدام ما هو متاح من صيغ قانونية في دنيا القانون الخاص تقوم بأغلبها على الرضائية والمساواة.

ومع ذلك فإن هذه المعايير تعدّ معايير تأشيرية للاستثناس، ولا تنهي مشكلة التمييز بشكل حاسم. والسبب في ذلك يعود إلى نشأة الكثير من المؤسسات الخاصة ذات النفع العام حيث منحها المشرّع بعض أساليب السلطة العامة لتمكينها من المساهمة إلى جانب أشخاص القانون العام بتحقيق النفع العام^(١).

والأمثلة على هذه المؤسسات كثيرة نذكر منها: جمعيات المجتمع الأهلي المتخصصة في البيئة أو في الصحة أو في حماية حقوق الانسان^(٢).

^(١) هذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في مصر في حكمها الصادر في ١٩٦٢/١٢/٨. منشور في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة، السنة الثامنة: ص ١٨١، ٢٤٤.

^(٢) يشار إلى أن هذا النوع من المؤسسات أخذ بالانتشار في سورية، وبدأ السعي من المؤسسات الدستورية المختصة لوضع الأساس التشريعي اللازم لتنظيم عمل هذه المؤسسات.

المبحث الخامس

خصوصية الشخص المعنوي العام

على الرغم من تقارب الشخص المعنوي العام مع الشخص المعنوي الخاص بالكثير من الخصائص والآثار، فإنه من المتفق عليه أنه توجد خصائص ذاتية للشخص المعنوي العام، وهي تختلف عن تلك التي تخصّ الشخص المعنوي الخاص^(١). ومن القضايا التي تشكل خصوصية للشخص المعنوي العام نذكر: أنواع الشخص المعنوي العام، والآثار المترتبة على نشأته، وطرق انقضائه وآثار ذلك^(٢).

أولاً: أنواع الشخص المعنوي العام:

استقر الرأي الفقهي في نطاق القانون الإداري على تقسيم الشخص المعنوي العام إلى نوعين رئيسيين هما:

الشخص المعنوي العام الإقليمي، والشخص المعنوي العام المرفقي (المصلحي). وأساس قيام الشخص المعنوي العام الإقليمي هو جغرافياً، بمعنى أنّ نشاط الشخص المعنوي العام يشمل جميع القطاعات، ولكن نطاق نفوذه يكون جغرافياً (إقليمياً).

أما الشخص المعنوي العام المرفقي (المصلحي) فأساسه فني، ومرتببط بمرفق معين.

وتطبيقاً لهذا المعيار يمكننا ذكر أمثلة عن الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية: أهمها وأبرزها الدولة ممثلة بمجموعة من الوزارات والإدارات المركزية الأخرى.

^(١) يرجى العودة إلى مقرر المدخل إلى علم القانون للتعرف على خصائص الشخص المعنوي الخاص.

^(٢) لمزيد من التفصيل حول هذا الموضوع انظر: محمد علاء محمد، النظام القانوني للشخص المعنوي في القانون العام "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير في العلوم الإدارية والمالية، جامعة دمشق، ٢٠١٥ - ٢٠١٦، ص ١١٠ وما بعدها.

والدولة تصنّف قانونياً بأنها شخص معنوي عام مركزي، إذ إن نشاطها يمتد ليشمل إقليم الدولة بكامله. وبالإضافة إلى الدولة توجد أشخاص معنوية عامة إقليمية أخرى: يطلق عليها الأشخاص المعنوية العامة اللامركزية الإقليمية. والمثال المدرسي عليها: وحدات الإدارة المحليّة.

وقد أخذ المشرّع السوري بنظام الإدارة المحليّة ومنح بعض الوحدات الإدارية الشخصية المعنوية ومن هذه الوحدات نذكر: المحافظات، والمدن والبلدات، والبلديات^(١).

أما بالنسبة للأشخاص المعنوية العامة المرفقية فقد تمّ إطلاق هذا الوصف على المؤسسات العامة والهيئات العامة، التي جاءت بدورها تطبيقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية المرفقية^(٢).

ومن الأمثلة على المؤسسات العامة في سورية نذكر: المؤسسة العامة للمياه، المؤسسة العامة لتوزيع الكهرباء، المؤسسة العامة للحبوب والمطاحن، المؤسسة العامة لسد الفرات، والمؤسسة العامة للتجارة الخارجية.

أما الأمثلة على الهيئات العامة فهي كثيرة ومتنوعة أبرزها:

الهيئة العامة للإذاعة والتلفزيون، والجامعات الحكومية السورية، الهيئة العامة لمستشفى المواساة، والهيئة العامة للاستثمار وغيرها.

(١) انظر نص المادة /٧/ من قانون الإدارة المحلية السوري رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١. هذا وسيصار إلى شرح موضوع الإدارة المحليّة تفصيلاً في موضع آخر من هذا الكتاب.

(٢) لقد تمت دراسة هذا المبدأ بالتفصيل في نطاق الفصل الموسوم بعنوان: أساليب التنظيم الإداري في موضع آخر من هذا الكتاب.

ثانياً: آثار الاعتراف بالشخصية المعنوية العامة:

على الرغم من تسليمنا بأن كلاً من الشخصية المعنوية العامة والشخصية المعنوية الخاصة يشتركان في الكثير من الآثار والنتائج المترتبة على الاعتراف لكل منهما بالشخصية القانونية: حيث يكون لكل منهما: موطن مستقل، ونائب يعبر عن إرادته، وحق التقاضي، وذمة مالية مستقلة، وأهلية قانونية لإبرام التصرفات القانونية الانفرادية والاتفاقية. بيد أن هذا الاشتراك لم يمنع أن يكون للشخص المعنوي العام آثار إضافية إلى جانب الآثار المذكورة. فما هي الآثار التي تخص الشخص المعنوي العام بالتحديد؟

١ - صلاحية الشخص المعنوي العام بممارسة جزء من السلطة الإدارية:

وآية ذلك أن الأشخاص المعنوية العامة تتمتع بمركز قانوني مستقل عن الدولة.

أي إن المشرع يخصصها بقائمة من المهام، ويمنحها قائمة من الصلاحيات بغية تمكينها من تحقيق الهدف الذي أحدثت من أجل تحقيقه. ويُعبّر قانونياً عن هذه الصلاحيات في علم القانون الإداري بعبارة: امتيازات السلطة العامة. ومن أهم هذه الامتيازات نذكر: سلطة اتخاذ القرارات الإدارية، وسلطة إبرام العقود الإدارية، وسلطة الاستملاك (أي نزع الملكية العقارية الخاصة جبراً للنفع العام)، وسلطة ممارسة السلطة التقديرية، وسلطة التنفيذ المباشر، بالإضافة إلى ضمان حماية الأموال العامة بمجموعة من صور الحماية المدنية والجزائية والإدارية.

٢ - استقلال مسؤولية الشخص المعنوي العام عن مسؤولية الدولة:

بما أن الشخص المعنوي العام يمارس السلطات القانونية التي خصّه بها المشرّع، فإن هذا الشخص يتحمل المسؤولية أيضاً. بعبارة أخرى: إن منح الشخص المعنوي العام امتيازات القانون العام سيؤدي حتماً إلى المساس بحقوق الأفراد وحررياتهم. ينجم عن ذلك بالتالي مسؤولية هذا الشخص المعنوي العام عن الأضرار التي تسبّب بها للأفراد من جراء استخدامه تلك الامتيازات بشكل يخالف مبدأ المشروعية. ولتوضيح ذلك نعطي المثال الآتي: لنفرض أن بلدية من البلديات قامت بإبرام عقد أشغال عامة مع أحد المتعهدين بهدف إنشاء حديقة عامة ضمن الحدود الادارية للبلدية. ولنفرض أن المجلس البلدي المختص اتخذ قراراً إدارياً بوقف أعمال المشروع إلى أجل غير محدد، ومن دون مسوغ خطي مقنع، فهنا يطرح السؤال نفسه: هل ينبغي أن يسلم المتعهد ويستسلم لقرار المجلس البلدي؟ أم بإمكانه رفع دعوى أمام القضاء الإداري للمطالبة بالتعويض عن الأضرار التي لحقت به نتيجة قرار المجلس البلدي بوقف الأعمال؟ بالتأكيد فقد ضمن المشرّع للمتضررين من أعمال الإدارة رفع الدعوى القضائية للحكم بمسؤولية البلدية، وهذه المسؤولية مسؤولية ذاتية تقع على عاتق البلدية، لأنها شخص معنوي عام مستقل، ومن ثم فإن مسؤوليتها هنا تكون مسؤولية مستقلة عن مسؤولية الدولة (كسلطة مركزية).

٣ - استقلال الذمة المالية للشخص المعنوي العام عن الذمة المالية للدولة:

ويتجلى ذلك في أن يكون لكل شخص معنوي عام أموال خاصة به يديرها بالطرق القانونية المشروعة، من دون أن يكون للدولة (كسلطة مركزية) أي صلاحية في حظر مثل هذه التصرفات، طالما أنها جرت وفق القوانين والأنظمة النافذة. فمن المعروف أن لكل وحدة من وحدات الإدارة

المحليّة أموالها الخاصة (العقارية والمنقولة) فيجوز للوحدة الإدارية ذات الصلة بيعها أو تأجيرها بمقابل مالي، أي إنها تديرها كما يدير الأفراد أموالهم الخاصة، ويشكل المقابل المالي إيراداً لصالح الوحدة الإداريّة المحلية، وتستطيع إدارته بما يخدم المصلحة العامة: وإلى جانب المال الخاص، يكون للشخص المعنوي العام أموال عامة مخصصة للنفع العام بشكل مباشر، كالطرق، والحدائق العامة، أو بشكل غير مباشر (كالأموال التي توضع في مرفق عام لتسييره)^(١).

٤ - استقلال موظفي الشخص المعنوي العام عن موظفي الدولة:

ولكي نفهم المقصود بهذا الاستقلال نقول: بما أن الشخص المعنوي العام كيان قانوني مستقل، فإن هذا الشخص يتمتع بمجموعة من الصلاحيات أهمها: الصلاحية التنظيمية. وتترجم هذه الصلاحية عادة بحق الشخص المعنوي العام في الإعلان عن مسابقة لتعيين موظفين جدد وفق القوانين والأنظمة النافذة، ويشكّل الموظفون العاملون ضمن الهيكل التنظيمي لأي شخص معنوي عام كادراً وظيفياً مستقلاً عن موظفي الدولة (كسلطة مركزيّة)، وإن كانوا خاضعين لذات القوانين التي يخضع لها سائر الموظفين العموميين.

٥ - نسبيّة استقلال الشخص المعنوي العام:

مهما كنا متحمّسين للقول باستقلال الشخص المعنوي العام تجاه الدولة كشخص معنوي عام مركزي، فإن هذا الاستقلال يبقى استقلالاً نسبياً.

^(١) للمزيد من التفصيل حول أموال الإدارة العامة وأنواعها: انظر: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٦٧، د. سعيد نحيلي، د. عبسي الحسن، د. إبراهيم هندي، المرافق العامة، مرجع سابق، ص ١٢٣ وما بعد.

وباللغة الألمانية انظر: Hans-Joergen papier, Recht der oeffentlichen Sachen, 3. Auf. Berlin, 1998, S. I. ff.

وآية ذلك أن الأشخاص المعنوية العامة اللامركزية (سواءً الإقليمية أم المرفقية)، إنما تنشط ضمن إقليم الدولة، وتخضع حتماً لقوانينها وأنظمتها. بل أكثر من ذلك، فإن الفضل في وجودها يعود لإرادة الدولة (ممثلة بسلطتها التشريعية والتنفيذية)، لذا فمن المنطقي أن تتحكم الدولة بتنظيمها وتسييرها.

ومن ثم فمن المحتمل أن تقوم الدولة بإلغاء الشخص المعنوي العام، أو دمجها بشخص معنوي آخر، أو بإعادة هيكلته.

ويمكن إرجاع هذه الصلاحيات التنظيمية التي تملكها الدولة إزاء الأشخاص المعنوية العامة اللامركزية (الإقليمية منها أم المرفقية)، إلى أن هذه الأشخاص تُعد في النهاية جزءاً لا يتجزأ من الهيكليّة الإدارية للدولة. بعبارة أخرى: إنها تشكل بنى إدارية (وإن كانت مستقلة إدارياً ومالياً)، تنتمي للجسم الإداري للدولة.

وانطلاقاً من هذه الحقائق، فلا غرابة أن يضمن المشرّع للسلطة المركزية صلاحيات رقابية على الأشخاص المعنوية العامة سواءً كان محل هذه الرقابة السلطات المحلية ذاتها (المجلس المحلي أو المكتب التنفيذي)، أم كان محلها أعمال هذه السلطات.

بيد أن هذه الصلاحيات الرقابية لا يجوز أن تكون بدورها مطلقة، بل نسبيّة. بمعنى ينبغي أن يقتصر مضمونها على نواحي المشروعية، من دون التدخل في نواحي الملاءمة. بعبارة أخرى: إن جوهر الرقابة المركزية على أعمال الأشخاص المعنويّة العامة ينبغي أن يقتصر على التأكد من أن تلك الأشخاص قد تصرفوا وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة في الدولة، بحسبان أن تلك الأشخاص العامة يُحظَر عليها أن تسن تشريعات ذاتية. ولذا أتاح المشرّع

للسلطة المركزية عدداً من الوسائل القانونية التي تستطيع من خلالها ممارسة سلطاتها الرقابية^(١).

وفي هذا السياق لا بدّ انّ ننوّه ونذكر بالمبدأ الذي يحكم عمل ونشاط الأشخاص المعنوية العامة: ألا وهو مبدأ التخصص. ويتجلّى جوهر هذا المبدأ بأن يلتزم كل شخص معنوي عام تم إحداثه بالهدف الذي أُحدث من أجله. والمثال على ذلك: أن تلتزم الجامعات كهيئات عامة بالهدف الذي تمّ تحديده بقانون تنظيم الجامعات أو بقانون إحداثها.

وكذلك الحال بالنسبة للوحدات الإداريّة المحلية بحسبانها أشخاصاً معنوية عامة تعمل في فلك الدولة، فإنها ملتزمة بالنطاق الموضوعي والإقليمي المحدد لها. وتقوم الدولة كسلطة مركزية بالرقابة على مدى التزام تلك الأشخاص بقاعدة التخصص التي تمّ توضيحها أعلاه. وهي بطبيعة الحال رقابة مشروعية فقط، لأن مصطلح التخصص يُعدّ مبدأً قانونياً ملزماً سواءً نصّ عليه المشرّع أم لم ينصّ^(٢).

ثالثاً: انقضاء الشخص المعنوي العام:

تم التتويه إلى أن سلطة إحداث الشخص المعنوي العام تكون بيد الدولة كسلطة مركزية.

وبيّنا أن الإحداث ينبغي أن يكون مقيداً بدراسة الجدوى الاقتصادية، والاجتماعية والانسانية للمرفق الذي سيتولاه هذا الشخص المعنوي، إذ إن

^(١) للمزيد من التفصيل حول هذا الموضوع: انظر البحث المتعلق بالرقابة المركزية على السلطات المحلية وأعمالها في موضع آخر من هذا الكتاب.

^(٢) للمزيد من التفصيل حول هذا الموضوع: انظر: د. أنور رسلان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٠٠ وما بعد.

إحداث أي جهة عامة، سيكون مكلفاً من الناحية المالية، لذا فإن السؤال عن عائدته يبقى سؤالاً مشروعاً.

بعبارة أخرى: إن الإحداث ينبغي أن يكون مربوطاً بتحقيق المصلحة العامة. لذا نطرح السؤال الآتي: ماذا لو تطلبت مقتضيات المصلحة العامة التخلي نهائياً عن الشخص المعنوي العام؟

أليس من حق السلطة التي أحدثته أن تملك صلاحية إلغائه؟ الجواب: نعم. إعمالاً لمقتضيات المصلحة العامة.

ومن ثم فإن دراسة موضوع انقضاء الشخص المعنوي العام تعدُّ أمراً مهماً، لما لهذا الموضوع من أهمية عملية لا يمكن تجاهلها. وسنجيب في هذا المحور على عدة أسئلة تطرح نفسها أهمها:

- ماهي السلطة المختصة بإلغاء الشخص المعنوي العام؟ وماهي الأداة القانونية المناسبة لذلك؟

- ماهي صور انقضاء الشخص المعنوي العام؟

- ما مصير أموال وعمّال الشخص المعنوي العام بعد انقضائه؟

وسنجيب عن هذه الأسئلة وفق الترتيب الآتي:

١- السلطة المختصة بانقضاء الشخص المعنوي العام:

يسود في القانون الإداري مبدأ عام، يطلق عليه: مبدأ الاختصاص المتوازي. والمقصود بذلك أن السلطة التي تملك إيرام التصرف تملك بالضرورة حق نقضه.

كما يسود مبدأ آخر يطلق عليه مبدأ تقابل الأشكال والإجراءات.

ومعنى ذلك: إذا نصّ المشرّع على وسائل وإجراءات قانونية محدّدة عند

القيام بالتصرف، فينبغي التقييد بنفس الأشكال والإجراءات عند إلغائه.

ومن الناحية العملية فإن المثال الآتي يوضح المبدأ المذكور أعلاه توضيحاً تاماً. فقد نص المشرع في قانون الإدارة المحلية السوري رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١ على أنه: "تُحدّث المحافظات وتسمى وتعين مراكزها وحدودها، وتُعدّل بقانون"^(١). فإذا قامت الدولة بإصلاح إقليمي وقررت إثر ذلك إلغاء محافظة قائمة، فإن هذا الإلغاء ينبغي أن يتم بقانون.

وعليه فإذا قام وزير الإدارة المحلية بإلغاء المحافظة بقرار إداري، فإن قراره هذا يكون معدوماً نظراً لاعتدائه على اختصاص السلطة التشريعية، ويعدُّ بالتالي خرقاً للمبدأ المشار إليه: مبدأ توازي الأشكال^(٢).

٢ - صور انقضاء الشخص المعنوي العام:

يرتبط هذا الموضوع عادة بموضوع التنظيم الإداري بشكل عام. وقد علّمتنا أدبيات التنظيم الإداري أنّ هذه العملية تعدّ واحدة من العمليات الإدارية المستمرة، وهي لا تتوقف عند حدّ إحداث وحدة إدارية ما، بل تستمر في التطبيق، وقد ينجم عن استمرارية تطبيقها أن تستغني الدولة عن وحدة إدارية قائمة أو دمجها بأخرى.

وعليه كلنا يسمع بمصطلح: إعادة هيكلة الدولة من الناحية الإدارية. والمقصود بذلك أن تعيد الدولة (ممثلة بسلطاتها التشريعية والتنفيذية) النظر بجهازها الإداري لتقرر: مدى ضرورة إحداث وحدة إدارية جديدة، أو إلغاء وحدة إدارية قائمة، أو دمج وحدة مع وحدة أخرى.

^(١) انظر المادة /٩/ من قانون الإدارة المحلية السوري رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١.

^(٢) للمزيد من التفصيل عن هذا الموضوع: انظر: د. عبد الله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص ٢٥٧ وما بعد.

والقيد الوحيد الذي يقيّد الدولة في هذه الحالة: أن يكون الهدف من هذا الإجراء التنظيمي تحقيق المصلحة العامة، لا سيّما فيما يتعلق بالمحافظة على المال العام، وإشباع الحاجات العامة للجمهور بأفضل الصور. ومن ثم نستطيع أن نلخص صور انقضاء الشخص المعنوي العام بثلاث صور:

- (١) الاستغناء النهائي عن الشخص المعنوي العام لعدم جدواه.
- (٢) دمج مع شخص آخر تفادياً للازدواجية.
- (٣) إحداث شخص جديد ابتداءً بسبب حدوث تغيير في المعطيات السياسية والاجتماعية والاقتصادية، أو تغيير في السياسات الاقتصادية والإدارية في الدولة^(١). وقد تتم عملية إعادة الهيكلة من خلال تغيير الشكل القانوني للشخص المعنوي القائم على مرفق عام ما^(٢).

٣ - مصير أموال الشخص المعنوي العام ومصير عماله بعد الانقضاء:

غني عن البيان أن لكل شخص معنوي عام عنصرين اثنين هما: العنصر البشري والعنصر المادي.

ويتجسّد العنصر البشري من الناحية القانونية بمجموعة من العاملين الذين تمّ تشغيلهم بصيغ قانونية مختلفة (تعيين، تكليف، تعاقد...).

أما العنصر المادي فيتجلّى بالذمة المالية للشخص المعنوي العام والتي تشمل مجموعة من الحقوق المالية ومجموعة من الالتزامات المالية.

فما مصير العمال وما مصير الأموال بعد الانقضاء؟

^(١) لقد قامت الجمهورية العربية السورية بإحداث وزارة متخصصة بشؤون المصالحة الوطنية، انطلاقاً من الحاجة التي فرضتها ظروف الحرب الظالمة على سورية منذ عام ٢٠١١.

^(٢) فمثلاً: فقد تم تحويل المؤسسة العامة للأسماك إلى هيئة عامة وسميت الهيئة العامة للثروة السمكية، كما تم تحويل المؤسسة العامة للاتصالات إلى شركة تجارية تملك الدولة كامل أسهمها سميت: السورية للاتصالات.

إن الاجابة على هذا السؤال بسيطة إذ يحدّد عادة الصك الرسمي القاضي بإعادة الهيكلة (قانون، مرسوم تنظيمي، قرار إداري) مصير هذه القيم. ولا يخرج الصك عادة عن المنطق القانوني. حيث يتغيّر مصير العمال والأموال تبعاً للطريقة التي يتم سلوكها عند الإصلاح.

فإذا قامت الدولة بإلغاء الشخص المعنوي العام القائم، فعليها أن توزّع العاملين فيه على إداراتها المركزية، أو نقلهم إلى ملاك شخص معنوي عام آخر.

أما إذا كانت صيغة إعادة الهيكلة هي الدمج، فالمنطق يقول أن يُنقل العاملون، وأن تنقل أموال الأشخاص المعنوية التي استهدفها الدمج إلى المولود الجديد (الشخص المعنوي العام الذي نشأ نتيجة الدمج)^(١).

^(١) حدث ذلك بشكل متكرر في الجمهورية العربية السورية. إذ تم دمج وزارة المغتربين بوزارة الخارجية، كما تم دمج وزارة البيئة بوزارة الإدارة المحلية.

الفصل الثاني

أساليب التنظيم الإداري كوسائل لكيفية أداء الوظيفة الإدارية

طرح الفكرة: من خلال عرضنا لموضوع الشخص المعنوي العام، ومحاولات إحاطتنا بشتى جوانبه القانونية والإدارية، تبين لنا وبوضوح أن الدولة - أي دولة من دول عالمنا المعاصر - تواجه ازدياداً غير مسبوق في مهامها وأعبائها وتنوع في أوجه نشاطها.

كما تبين لنا من العروض السابقة فيما يختص بعلاقات السلطة الإدارية أن هذه العلاقات إما أن تكون داخلية (أي بين سلطات الدولة فيما بينها)، وإما أن تكون علاقات خارجية (أي تلك التي تنشأ بين أي سلطة من سلطات الدولة والأفراد المحكومين).

وإذا كان النوع الداخلي من العلاقات يحدث بمجرد أن يتم إحداث الوحدات الإدارية بشتى أنواعها، ومردده دوماً وظيفة التنسيق والتعاون والاتصال بين السلطات الإدارية في الدولة، فإن النوع الخارجي من العلاقات (العلاقة بين السلطة والمحكومين)، إنما ينشأ لحظة أن تباشر تلك السلطات الإدارية مهامها المسندة إليها قانوناً، مستخدمة لتحقيق ذلك الأعمال القانونية بنوعيتها الإنفرادي أو الاتفاقي، والتي من شأنها إحداث آثار قانونية تتجلى: إما بإحداث مركز قانوني، أو إلغائه، أو تعديله.

ومن ثم فإن إحداث السلطات الإدارية ليس هدفاً بحد ذاته، بل هو وسيلة لإنجاز المهام الملقاة على عاتق الدولة. بيد أن استثمار السلطات الإدارية من قبل الدولة، يتطلب منها اختيار أفضل الأساليب التي تمكنها من القيام بوظائفها على أفضل وجه.

ولا يختلف اثنان على أن المتلقي الأول والأخير لأنشطة الدولة بجميع أوجهها (المرافق العامة والضابطة الإدارية) إنما هم الأفراد المقيمون على إقليمها. وهؤلاء ينتظرون من الدولة دوماً خدمات بجودة عالية، وبأسرع زمن، وبأقل جهد وأقل كلفة.

لذا فإن اختيار الدولة للأسلوب الذي تمارس من خلاله أوجه نشاطها، لا يجوز أن يتم بطريقة تحكيمية انتقائية، بل ينبغي أن يكون مقيداً بما يلي:

١- مدى أهمية النشاط: هل هو عام مركزي يهم جميع سكان إقليم الدولة؟ أم إنه نشاط محلي يخص السكان المحليين لإقليم ما؟

٢- احترام حقوق الإنسان: وخاصة حق الأفراد في التعبير عن احتياجاتهم (مقترحات)، أو من خلال إشراكهم ومشاركتهم في إدارة شؤونهم.

٣- التأثير بالنظم السياسية الديمقراطية التي يفترض أن تعكس أسس الدولة في المجال السياسي والاجتماعي والاقتصادي.

٤- التأثير بالتوجهات الاستراتيجية الجديدة: نظام الحكم الجيد، ونقص الموارد، والتزايد السكاني، والعولمة الاقتصادية وغيرها.

وبتحليل بسيط لهذه القيود نقول: إن إدارة شأن ما بشكل مركزي (بوساطة السلطات المركزية)، أو بشكل لا مركزي (بوساطة السلطات اللامركزية)، إنما يعد أمراً مرهوناً ومرتبباً بالنظام السياسي للدولة، ومحكوماً بإمكاناتها البشرية والمادية، وبسياستها التدخلية.

لذا فليس من المنطق بشيء أن يُعلق اختيار أسلوب إدارة أنشطة الدولة على رغبة الحكام، وإرادتهم الانفرادية، بل ينبغي أن يكون اختياراً موضوعياً قائماً على أسس قانونية موضوعية.

ومن الناحية العملية فقد فرضت ثنائية: المركزية / اللامركزية ذاتها كأساليب لأداء الوظائف الإدارية. بيد أن ترجيح أسلوب على آخر، لا ينبغي

أن يتم بطريقة انتقائية تحكُّمِيَّة، بل يجب أن يكون نتيجة حتمية وانسيابية للمعطيات السياسية، والإدارية، والاقتصادية، والقانونية للدولة. بعبارة أخرى: فإن هنالك ثمة مهام تقع على عاتق الدولة ينبغي إنجازها بأسلوب مركزي؛ لأن آثارها ذات بعد استراتيجي، وترتبط ارتباطاً وثيقاً بوجود الدولة. هذه الوظائف يطلق عليها الفقه الوظائف السيادية: كالدفاع، والأمن، والقضاء، ومالية الدولة. أما المهام الأخرى -ولا سيما ذات الطابع الخدمي والتي تأتي لتأمين احتياجات الإنسان كإنسان -، فليس هناك من مانع في أن يصار إلى إدارتها وتسييرها بصورة لا مركزية.

وبما أن هذه الاحتياجات متغيرة، فمن المتوقع إذاً أن يتسع النطاق الموضوعي للسلطات الإدارية اللامركزية تبعاً لتغيُّر وتوسع هذه الاحتياجات. وعليه فإن موضوعنا (أساليب التنظيم الإداري كوسائل لكيفية إدارة أوجه النشاط الإداري) إنما يقدم نفسه بطريقة قوية تفرض علينا دراسة هذه الأساليب دراسة وافية.

وسيكون تركيزنا في الدراسة على الجوانب القانونية لهذه الأساليب، بحسبان أن رجال السياسة والاقتصاد يقاربون ذات الموضوعات من زوايتهم الخاصة. وعليه سيتم تقسيم هذا الفصل: إلى مبحثين اثنين نخصص الأول: لشرح أسلوب المركزية الإدارية، ونخصص الثاني لتغطية الجوانب العلمية لموضوع اللامركزية. وبعد ذلك سنتولى في باب مستقل دراسة التنظيم الإداري المركزي والتنظيم الإداري اللامركزي في سورية، بحسبان أن مقرر القانون الإداري الذي بين يديكم إنما يتضمن مبادئ عامة، وكذلك مبادئ خاصة بسورية. لذا فلا يوجد ما يمنع من تسمية المبادئ القانونية الإدارية الخاصة بسورية: بالقانون الإداري السوري.

المبحث الأول

المركزية الإدارية

سنقوم بدراسة هذا المبحث دراسة وافية نتعرف من خلالها على تعريف المركزية الإدارية وأركانها، ثم نبحث في مسوغاتها السياسية والإدارية والقانونية. بعد ذلك سنخصّص مطلباً خاصاً لدراسة النطاق الموضوعي للمركزية الإدارية. وفي مطلب آخر سنتولى صور المركزية الإدارية. وختام المبحث سيكون بدراسة تقييمية لأسلوب المركزية الإدارية، وضرورة وضعه في الميزان لجهة تحليل حسناته وعيوبه.

المطلب الأول

تعريف المركزية الإدارية وأركانها

سنقوم في هذا المطلب بتعريف المركزية الإدارية، وتمييزها عن غيرها من المفاهيم، ومن ثم تحديد أركانها.
أولاً: تعريف المركزية الإدارية:

يجمع فقهاء القانون الإداري على أن المركزية الإدارية من حيث الماهية إنما تقوم على التجميع التنظيمي والوظيفي للمهام الإدارية بيد مستوى إداري واحد يطلق عليه الحكومة المركزية.

والمقصود بالمركزية الإدارية وظيفياً حصر سلطة البت والتقرير بيد السلطة المركزية في العاصمة، أو تفويضها إلى فروعها في الأقاليم. ومن الناحية القانونية تقوم المركزية الإدارية على وحدة السلطة الإدارية. أي: نكون أمام سلطة إدارية وحيدة تمارسها الحكومة المركزية في الدولة.

بعبارة أخرى: لا يوجد تعدد للسلطات الإدارية في الدولة ، بل نكون أمام سلطة إدارية واحدة تتمثل في السلطة المركزية في العاصمة وفروعها في الأقاليم.

وبهذه المثابة تختلف المركزية الإدارية عن المركزية السياسية التي تعكس شكل الدولة الموحدة. حيث تتسم هذه الدولة بوحدة تنظيمها السياسي، وتخضع لدستور واحد، وتباشر سيادتها على كامل إقليمها. فلا وجود في ظل هذا الشكل من الدول لكيانات سياسية (دويلات) على غرار ما نراه في الدول الاتحادية^(١). التي تتكون من دولتين اثنتين: هما: الاتحاد، والدويلات الأعضاء. وهذا الموضوع كما هو ملاحظ يدرس في مؤلفات القانون الدستوري. لذا فإننا نحيل لدراسة تفصيلات هذا الموضوع إلى تلك المؤلفات.

أما المركزية الإدارية فنطاقها الموضوعي هو الوظيفة الإدارية للدولة التي تتولاها السلطة التنفيذية. وهي بهذه المثابة لا تعدو أن تكون أسلوباً تنظيمياً للإدارة العامة، وأسلوب من أساليب أداء المهام الحكومية ذات الطابع المركزي. وبعد هذا التحديد لمفهوم المركزية الإدارية نتولى الآن عرض أركان المركزية الإدارية أو ركائزها^(٢).

ثانياً: أركان المركزية الإدارية:

تقوم المركزية الإدارية كأسلوب من أساليب ممارسة النشاط الإداري على مجموعة من الأركان يشكل كل منها ركناً لازماً، لكنه غير كافٍ لقيام

^(١) للمزيد من التفاصيل حول موضوع شكل الدولة ننصح بالعودة إلى مؤلفات القانون الدستوري ونذكر أمثلة منها: د. سام دلة، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سبق ذكره، ص ١٧٥ وما بعد.

^(٢) يستخدم البعض عبارة "عناصر" المركزية الإدارية: انظر: د. رمضان محمد بطيخ، نوفان منصور العجارمة، مرجع سابق، ص ١٥٠.

المركزية الإدارية. ومن ثم ولكي نكون أمام نظام إداري مركزي يتطلب الأمر توافر الأركان الآتية:

١ - حصر إدارة مهام الدولة الإدارية بيد السلطة المركزية:

وآية ذلك أن تتولى السلطة الإدارية المركزية بجميع أشخاصها (رئيس الجمهورية، مجلس الوزراء، الوزراء، المحافظون، مديرو المناطق ومديرو النواحي) - كلُّ بما خصه المشرع من اختصاصات - بإنجاز المهام الإدارية. بعبارة أخرى: إن إدارة الشؤون العامة وتسييرها تكون بيد السلطة المركزية في العاصمة، أو بيد فروعها في الأقاليم. وتترجم هذه الحصرية من الناحية القانونية باستثناء السلطة المركزية على القرار الإداري سواءً الفردي أو التنظيمي وسواءً الروتيني أو الأساسي^(١).

كما تعني الحصرية أن السلطة المركزية هي التي تبادر إلى إعداد مشروع القرار، ومن ثم اتخاذه، ومتابعة تنفيذه أو إلغائه. ولا يكون للمستويات الإدارية الوسطى أو الدنيا إلا تقديم المقترحات، التي يمكن الاعتداد بها أو تجاهلها. ولا يختلف الحال إذا قامت السلطة المركزية في العاصمة بتفويض جزء من اختصاصاتها للمستويات الإدارية التابعة لها في الأقاليم، لأن قرارات هذه المستويات الإدارية تخضع بطبيعة الحال لرقابة السلطة المركزية في العاصمة، وهذا بدوره يثبت الحصرية.

باختصار يمكننا القول: إن أبرز أركان المركزية الإدارية يتجلى في هيمنة السلطة المركزية: بجميع مكوناتها^(٢) على الوظيفة الإدارية في الدولة.

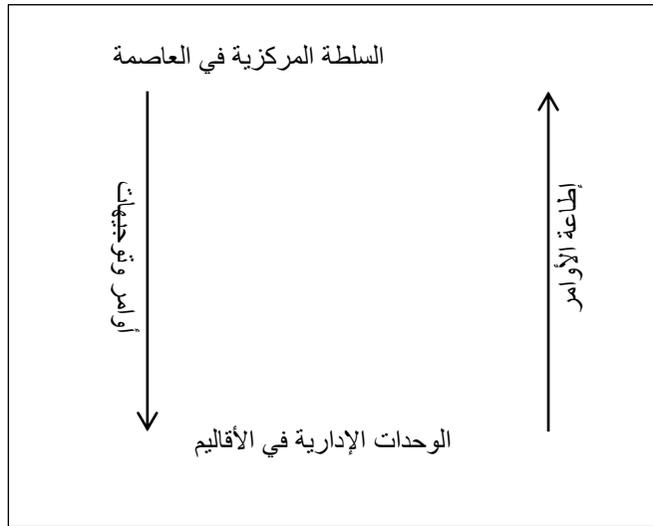
^(١) لمزيد من التفاصيل حول أنواع القرارات من الناحية القانونية أو من الناحية الشكلية انظر: د. نجم الأحمد، د. أحمد اسماعيل، الإدارة العامة، منشورات جامعة دمشق - كلية الحقوق، ٢٠١٤، ص ٦٩، د. عبد الله طلبة، الإدارة العامة، منشورات جامعة دمشق، ١٩٩٩، ص ٢٢٣ وما بعد.

^(٢) انظر: د. رمضان بطيخ، نوفان العجارمة، مرجع سابق، ص ١٥٠.

ويعود ذلك قانونياً إلى أننا نكون في ظل النظام الإداري المركزي أمام شخص معنوي عام واحد هو الدولة، إذ ليس للفروع والمديريات في الأقاليم الاستقلال الإداري والمالي، بحسبان أن هذه الفروع والمديريات لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية، بل تكون شخصيتها مندمجة في الشخص الإداري العام الذي تتبعه، وهو الدولة.

٢ - قيام العلاقات الإدارية بين السلطة المركزية وفروعها على أساس مبدأ التدرج الهرمي:

تفترض المركزية الإدارية قيام علاقات داخلية بين السلطة المركزية وباقي الوحدات الإدارية التابعة لها في الأقاليم. وإذا حاولنا أن نجسد ذلك بالشكل فسوف تبدو هذه العلاقة على النحو الآتي:



وإذا أردنا تحليل هذا الشكل نخلص إلى الحقائق الآتية:

أ- إننا أمام هيكل تنظيمي هرمي يأتي في قمته (المستوى الإشرافي الأعلى)، ثم يليه وحدات إدارية وسطى (المستوى الإشرافي الأوسط)، ويأتي في قاعدة الهرم الوحدات الإدارية الدنيا (المستوى الإشرافي الأدنى). ولتوضيح ذلك نذكر المثال الآتي:

لو أردنا وضع هيكل تنظيمي لوزارة المالية: فيأتي في المستوى الإشرافي الأعلى (الوزير ومعاونوه)، ويأتي في المستوى الإشرافي الأوسط (المدراء المركزيون)، ويأتي في المستوى الإشرافي الأدنى (رؤساء الشعب والمكاتب). وترتبط هذه الوحدات مع بعضها ارتباطاً عضوياً (تنظيمياً)، وارتباطاً وظيفياً. ويقصد بالارتباط الوظيفي بين المستويات الإشرافية المختلفة أن تؤدي هذه المستويات مهامها وفق عدة مبادئ تنظيمية أهمها: مبدأ وحدة الرئاسة والأمر، ومبدأ التسلسل الإداري، ومبدأ تحديد نطاق الإشراف والتمكين بدقة^(١).

وتكمن الغاية الأساسية من هذا الربط الهرمي بين عناصر السلطة المركزية ووحداتها التابعة لها، في أن هذه الوحدات تعمل وفق ما تقتضيه عملية مبدأ التنسيق. إذ يتطلب هذا التنسيق والتعاون بين الجهات الإدارية إجراء اتصالات رسمية هابطة من الرئيس الإداري إلى المرؤوسين، واتصالات صاعدة من المرؤوسين إلى الرؤساء المباشرين، على أن يكون قوام هذه الاتصالات مبدأ التسلسل الإداري (الهيرارشيّة).

ب- والحقيقة الثانية التي يمكن استخلاصها من خلال تحليل شكل العلاقة بين السلطة المركزية والوحدات الإدارية التابعة لها، تتجلى في أن آثار هذه العلاقة تكون مقتصرة على أطرافها.

^(١) لمزيد من التفاصيل حول هذه المبادئ التنظيمية وأهميتها: انظر: د. إبراهيم عبد العزيز شيبعا، أصول الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ١٠٥ وما بعد، د. نجم الأحمد، د. أحمد اسماعيل، الإدارة العامة، مرجع سابق: ص ١١٥.

وسنوضح ذلك بالمثال التالي: لو قام مدير إحدى المديریات التابعة لوزارة من وزارات الدولة باتخاذ قرار ما (مثال: قرار مديرية تربية حمص بتوزيع معلمي التعليم الثانوي على مدارس المحافظة)، وكان هذا القرار خاضعاً بنص القانون لتصديق الوزير المختص، فإن آثار هذا القرار لا تبدأ إلا من تاريخ تصديق الوزير.

وكذلك الحال بالنسبة لقرار مديرية التربية بإنشاء مدرسة جديدة في بلدة ما، فإن هذا القرار يخضع لرقابة الوزير، الذي يتولى رقابة شاملة على قرار مديرية التربية: سواءً لجهة مشروعية القرار، أم لجهة ملاءمته.

٣- الرقابة الإدارية الرئاسية:

ينتج عن العلاقة الهرمية بين وحدات الجهاز الإداري المركزي بالصورة التي تم شرحها، نتيجة غاية في الأهمية تتجلى في صلاحية الرئيس الإداري الأعلى ممارسة الرقابة على مرؤوسيه المباشرين، ويكون محل هذه الرقابة عادة: شخص المرؤوس، أو أعماله. وقد عبر الفقه عن هذه الرقابة الرئاسية بعبارة أخرى هي: السلطة الرئاسية^(١). وهذه السلطة يمكن أن ننظر إليها من زاوية الرئيس: فتسمى سلطة رئاسية. أما إذا نظرنا إليها من زاوية المرؤوس فتسمى واجب الطاعة.

وبهذه المثابة تعد السلطة الرئاسية التي يمارسها الرئيس الإداري على شخص مرؤوسيه أو على أعمالهم وسيلة ضمنها المشرع أو فرضتها مقتضيات العمل الإداري، انطلاقاً من حقيقة هي: أن الرئيس الإداري هو المسؤول بالنهاية أمام الرئيس الإداري الأعلى.

(١) انظر: د. أنور رسلان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٢٤، د. سعيد نحيلي، القانون الإداري (المبادئ العامة)، مرجع سابق، ص ١٢٣ وما بعد.

وهناك إجماع لدى فقهاء القانون الإداري بأن السلطة الرئاسية تتسم بالصفات الآتية:

أ - **التلقائية:** والمقصود بذلك أن السلطة الرئاسية التي يملكها الرئيس تجاه المرؤوس منبثقة من المبدأ التنظيمي المعروف في علم الإدارة ألا وهو: التلازم والتعادل بين السلطة والمسؤولية. فبما أن الرئيس الإداري مسؤول عن إنجاز المهام المنوطة بوحده الإدارية، وبما أن هذا الإنجاز لا يمكن أن يتم إلا من خلال التنسيق بين جميع درجات السلم الإداري، عندئذ تبدو سلطة الرئيس على مرؤوسيه أمراً تلقائياً. أي أمراً لا يشترط لممارسته تقديم طلب لأحد، أو من أحد. فهي إذا رقابة تلقائية (آلية) تفرضها العملية الإدارية.

ب - **الشمولية:** ويقصد بها أن صلاحيات الرئيس الإداري لا تقف عند التأكد من نواحي المشروعية، بل تتناول نواحي الملاءمة. ولتوضيح ذلك نطرح المثال الآتي: لنفرض أن مدير تربية حمص قد اتخذ قراراً بإجراء مناقصة لبناء مدرسة في إحدى القرى، وكان النص القانوني النافذ يجيز له هذا التصرف، لكنه علّق نفاذه على تصديق وزير التربية. ففي هذه الحالة وعندما يعرض القرار على الوزير من أجل التصديق فإنه يتأكد من مدى توافق القرار مع القوانين والأنظمة النافذة في الدولة. وفي هذه الحالة يكون الوزير قد راقب القرار من ناحية المشروعية. والمعروف أن القرار غير المشروع قد تشوبه عدة أنواع من عيوب عدم المشروعية وهي: مخالفة القانون أو الخطأ في تطبيقه أو الخطأ في تفسيره، وغيب مخالفة قواعد الاختصاص (الموضوعي والمكاني والزماني)، وغيب مخالفة قواعد الشكل والإجراءات، وغيب إساءة استعمال السلطة⁽¹⁾. ففي حال

⁽¹⁾ انظر للمزيد من التفصيل حول أوجه عدم المشروعية: د. أنور رسلان، القضاء الإداري، نسخة خاصة بسورية، ٢٠٠٠، مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح، ص ٢٠ وما بعد.

ثبوت أي عيب من هذه العيوب في قرار مدير التربية، فإن هذا العيب يسوّغ للوزير الامتناع عن تصديق القرار، بل يجوز له إلغاؤه أو تعديله.

وأكثر من ذلك فإن السلطة الرئاسية تخوّل للوزير صلاحية ممارسة صورة أخرى من صور الرقابة ألا وهي رقابة الملاءمة. وهذه الصورة تخوّل الوزير صلاحية فحص القرار من عدة جوانب: هل هذا القرار مناسب (مالياً، بيئياً)، وهل هذا القرار ضروري، وهل هذا القرار منتج في حل المشكلة؟ فكما نلاحظ فإننا بصدد معايير واقعية، وليست قانونية. بمعنى أن القرار يمكن أن يكون متفقاً مع القوانين والأنظمة، لكنه لا يتفق مع الظروف الواقعية كالأمر المتعلقة بالجدوى الاقتصادية والاجتماعية، وكلفة تنفيذ القرار، وانسجام القرار ضمن سلم أولويات الوزارة. كما يعدّ من نواحي الملاءمة: اختيار مكان المشروع، وزمان تنفيذه.

ج -إنها سلطة وجوبية: ويقصد بهذه الصفة أن السلطة الرئاسية تجد مصدرها في القانون (سواءً كان نصاً مكتوباً أم قاعدة عرفية). ومن ثم فإن ممارستها تعد واجباً قانونياً على الرئيس الإداري، وتشكل التزاماً قانونياً ينجم عن الامتناع عن تنفيذه نشوء ركن السبب في المساءلة المسلكية. بمعنى آخر: لا تعد الرقابة الرئاسية حقاً شخصياً يملكه الرئيس الإداري، بل هي حق وواجب قانوني تفرضه مقتضيات المصلحة العامة، التي تتطلق الإدارة منها وتنتهي إليها. ويأخذ الإهمال والتقصير واللامبالاة في ممارسة هذه السلطة، حكم الامتناع عن تنفيذ واجب قانوني، ويشكل بدوره ركن السبب في المساءلة المسلكية.⁽¹⁾

⁽¹⁾ أي أننا نكون بصدد جرم مسلكي يطلق عليه: الإخلال بالواجبات الوظيفية.

د- محل السلطة الرئاسية: وهنا تتجه الأنظار إلى النطاق الموضوعي للسلطة الرئاسية. وهناك إجماع لدى الفقه بأن السلطة الرئاسية تشمل أشخاص المرؤوسين وتشمل أعمالهم.

أما الرقابة على شخص المرؤوس فيقصد بها صلاحيات الرئيس الإداري على المرؤوس فيما يتعلق بأوضاعه الوظيفية. فالتعيين، والترقية، والتأديب، ومنح المكافآت، والعلاوات، والإجازات، كلها صلاحيات تستغرقها سلطة الرئيس الإداري على شخص المرؤوس بحسبانه واحداً من الكوادر البشرية التي تعمل تحت إشراف وتوجيه ورقابة الرئيس. والهدف منها دوماً تنفيذ العمل الإداري بأبهى صورة .

من ناحية ثانية، نجد أن رقابة الرئيس الإداري تمتد إلى تصرفات مرؤوسيه. والتصرف إما أن يكون ذا طبيعة قانونية (قرار، عقد)، أو ذا طبيعة مادية (تبليغ، إجراء ندوات، إجراء اجتماعات)، فكل هذه التصرفات تخضع لرقابة الرئيس الإداري والسؤال الآن: ما هي أنواع الرقابة الرئاسية على أعمال المرؤوس: لقد درج الفقه على تقسيم الرقابة الرئاسية من حيث زمن مباشرتها إلى: رقابة سابقة على التصرف، ورقابة لاحقة على التصرف.

(١) الرقابة السابقة: تتجلى الرقابة السابقة بمجموعة من الإجراءات والصلاحيات التي يمنحها المشرع للرئيس الإداري في مواجهة أعمال المرؤوس. وتظهر هذه الصلاحيات على شكل أوامر شفوية، أو أوامر كتابية، أو على شكل منشورات وكتب دورية (Circular)، أو على شكل دليل استرشادي أو بلاغ أو تعميم. والرقابة السابقة غايتها الرئيسية تكمن في تجنب ارتكاب المخالفات، لذا تسمى رقابة وقائية. كما تهدف الرقابة السابقة أيضاً إلى إرشاد المرؤوسين للقيام بواجباتهم الوظيفية على أحسن وجه. وتجدر الإشارة

هنا إلى أن سلطة التوجيه التي يخولها المشرع للرئيس الإداري ليست امتيازاً أو حقاً مطلقاً له، لذا يحظر عليه استخدامها بهدف التعالي على المرؤوسين. فهي إذاً سلطة مقيدة لجهة الوسائل التي أجازها المشرع، ومقيدة لجهة الهدف الذي ينحصر في حسن سير العمل الإداري وتحقيق المصلحة العامة. لذا فإذا استخدمت هذه السلطة لتحقيق غايات شخصية للرئيس الإداري، أو بهدف الإضرار بالمصلحة العامة، عندئذٍ يحال الرئيس الإداري للمساءلة السياسية، والإدارية والجزائية أمام السلطات المختصة وأمام القضاء^(١).

هذا بخصوص عناصر الرقابة السابقة التي يملكها الرئيس الإداري تجاه المرؤوسين. فماذا إذاً عن كيفية تعامل المرؤوسين إزاء أوامر الرئيس فهل يتوجب عليهم إطاعتها طاعة عمياء؟

هناك إجماع لدى فقهاء القانون الإداري بضرورة التفريق بين ثلاث حالات تشكل بدورها أنواع أوامر الرئيس الإداري للمرؤوسين.

الحالة الأولى: أوامر الرئيس المشروعة: وهي الأوامر التي يصدرها الرئيس الإداري وتكون متفقة مع القوانين والأنظمة النافذة. وعلى المرؤوس إطاعة هذا النوع من الأوامر كما هي ومن دون أي تردد أو تعلق، لا سيما وأن الأوامر الإدارية تتوجه إلى المرؤوس وتتناوله في حياته الوظيفية لا الشخصية. والمعروف أن الوظيفة ليست ملكاً للموظف، بل ملكاً للمصلحة العامة. بيد أن هذا لا يمنع إطلاقاً أن يقوم المرؤوس بمناقشة الرئيس وإبداء وجهة نظره، ما دام حسن النية ورائده في ذلك تحقيق المصلحة العامة. ولا ضير أن يكون للمرؤوس وجهة نظر معينة في المسألة يدافع عنها ويجتهد في إقناع رئيسه للأخذ بها، إذ

^(١) هكذا أيضاً: د. أنور رسلان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٢٦.

إن الحقيقة دائماً وليدة اختلاف الرأي لا يجليها إلا قرع الحجة بالحجة والبرهان بالبرهان^(١).

الحالة الثانية: أوامر الرئيس المخالفة للقانون: في هذا النوع من الأوامر تكون الإشكالية مركبة، لأن المرؤوس يكون في هذه الحالة أمام خيارين اثنين: إما احترام القانون وإما احترام أوامر الرئيس؟

فهناك رأي في الفقه يقول: على المرؤوس في هذه الحالة أن يطيع ويحترم القانون وذلك إعلاء لمبدأ المشروعية وسيادة القانون. فواجب احترام القانون موجه للجميع، فمن باب أولى أن يكون هذا الواجب موجهاً لعمال الإدارة العامة، بصرف النظر عن المستويات الإشرافية التي يعملون بها (أعلى، أوسط، أدنى، منفذون). وعليه فالجميع معني بتطبيق حكم القانون، وطالما الأمر كذلك، فمن حق المرؤوسين رفض الأوامر المخالفة للقانون.

وهناك رأي آخر معاكس يقول: الأولى أن يُصار إلى إطاعة أوامر الرئيس حتى ولو كانت غير مشروعة. ويسوغ أنصار هذا الرأي وجهة نظرهم بضرورة سير العمل الإداري، لأن رفض الأوامر برأيهم سيعرقل تنفيذ المهام الإدارية. وهناك رأي ثالث يقول: بضرورة احترام أوامر الرئيس غير المشروعة إلا إذا كانت المخالفة لمبدأ المشروعية واضحة وجسيمة، ففي هذه الحالة يفضل احترام القانون^(٢).

أما المشرع في مصر وفي سورية فقد تعامل مع هذه الأوامر بطريقة منطقية وحاسمة، حيث جاء في القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام

^(١) من أحكام القضاء الإداري المصري، مشار إليه في: د. أنور رسلان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٢٧.

^(٢) انظر د. أنور رسلان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٢٩، د. ابراهيم عبد العزيز شيبعا، أصول الإدارة العامة، ص ٦. وباللغة الألمانية:

Maurer, aao, 1999, S. 543; Brander, Grenzen des Ministeriellen Weisungsrechts gegenüber nachgeordneten Behörden, DÖV, 1990, S. 966.

٢٠٠٤ أنه: لا يعفى العامل من مسؤولية أعماله مسلكياً إلا إذا أثبت أن ارتكابه للعمل المخالف كان تنفيذاً لأمر خطي صادر إليه عن رئيسه^(١). يستخلص من نص هذه المادة أن المشرع السوري قد اعتمد آلية الاعتراض على أوامر الرئيس غير المشروعة. أي على المرؤوس أن يسلك طريق الاعتراض الخطي على تنفيذ أمر غير مشروع، يشير من خلاله إلى وجه عدم المشروعية. فإذا أصر الرئيس الإداري على التنفيذ خطياً، عندئذ يعفى المرؤوس من المسؤولية ويتحملها الرئيس الإداري. ولا يتحمل المرؤوس أي مسؤولية مدنية إلا عن خطئه الشخصي، أما أخطائه المرفقية فيتحملها المرفق الذي يعمل لديه.

الحالة الثالثة: أوامر الرئيس التي يكون تنفيذها جريمة جزائية: يختلف الحكم على مدى إطاعة المرؤوس لهذا النوع من الأوامر، عن تعامله مع الأوامر غير المشروعة. ونقطة الاختلاف بين الحالتين تكمن في أن الأوامر المخالفة لمبدأ المشروعية، تقتصر آثارها على النواحي المدنية والمسلكية. أما إذا كانت الأوامر مخالفة للقوانين الجزائية أو مناهضة لكرامة الإنسان، فمن حق المرؤوس عندئذ وبكل جرأة الامتناع عن تنفيذ هذا الأمر، لأن أوامر الرئيس الإداري لا تعد بأي حال من الأحوال سبباً من أسباب الإباحة والتبرير، عملاً بمبدأ شخصية العقوبة الجزائية. وقد جاء النص واضحاً في قوانين العقوبات على إعفاء المرؤوس من المسؤولية الجزائية المترتبة على تنفيذ أوامر رئيسه شريطة أن تتوافر ثلاثة شروط:

(١) انظر نص المادة ٦٦/فقرة ٢/ من القانون ٥٠/ لعام ٢٠٠٤ المتضمن القانون الأساسي للعاملين في الدولة. وانظر على سبيل المقارنة نص المادة ٧٨/ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ في مصر حيث جاء فيها: ((لا يعفى العامل من الجزاء استناداً إلى أمر صادر من رئيسه إلا إذا أثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادر إليه من هذا الرئيس على الرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر وحده ولا يسأل العامل مدنياً إلا عن خطئه الشخصي)).

أ- إذا ارتكب المرؤوس الفعل تنفيذاً لأمر صادر إليه من رئيس وجبت عليه طاعته، أو اعتقد أنها واجبة عليه.

ب- أن يكون المرؤوس حسن النية، أي لا يعلم أن تنفيذ الفعل يشكل جرماً.

ج- أن لا ينطوي فعل المرؤوس على الإجرام بشكل واضح.^(١)

(٢) الرقابة اللاحقة (العلاجية): تختلف هذه الرقابة عن الرقابة السابقة

(الوقائية) من حيث الهدف، ومن حيث الوسائل التي تخوّلها للرئيس في مواجهة

أعمال المرؤوس. فمن حيث الهدف: تهدف الرقابة العلاجية إلى إزالة آثار

المخالفة التي تشوب تصرف المرؤوس.

أما من حيث الوسائل: فإن هذه الرقابة تمنح الرئيس الإداري ثلاث

صلاحيات. فمن جهة يملك الرئيس الإداري اعتماد (تصديق أو إقرار) تصرفات

المرؤوس من خلال عبارة (موافق) أو عدم إقرارها من خلال عبارة (غير

موافق). كما يملك الرئيس الإداري صلاحية تعديل قرارات المرؤوسين، لأن

رقابته تشمل نواحي المشروعية ونواحي الملاءمة، ويجوز للرئيس الإداري أيضاً

تعطيل تنفيذ قرارات المرؤوسين، أو حتى إلغائها بصورة مباشرة. ويتم الإلغاء

بصدور قرار صريح من الرئيس الإداري يتضمن صراحة إلغاء مفاعيل قرار

المرؤوس.

ولا يقيد الرئيس الإداري في ممارسته هذه الصلاحيات سوى قيد احترام

القانون ومقتضيات المصلحة العامة، أما إذا استخدم الرئيس صلاحياته هذه

لتحقيق أهداف أخرى، يكون تصرفه عندئذٍ مشوب بالانحراف بالسلطة، ومن

^(١) انظر نص المادة (٦٢) من قانون العقوبات المصري، أما المشرع السوري فلم يوضح الأمر بنفس

الطريقة التي جاءت في القانون المصري. حيث جاء في المادة /١٨٤/ /فقرة ٢/ من قانون العقوبات

السوري لعام ١٩٤٩ ما يلي: "وإذا كان الأمر الصادر غير مشروع جاز تبرير الفاعل إذا كان القانون

لا يجيز له أن يتحقق شرعية الأمر".

حق المرؤوس مخاطبة الرئيس الأعلى إلى أن يصل إلى رئيس الجمهورية. ومسوغ هذه النتيجة هو أن السلطة الرئاسية يقابلها دوماً مسؤولية الرئيس الإداري أمام الرئيس الأعلى^(١).

زد على ذلك فإن سلطة الرئيس على أعمال المرؤوس تبقى في نطاق العلاقات الداخلية للإدارة، أي إنها لا تؤثر على المراكز القانونية للمرؤوس؛ لذا لا تعد من حيث الطبيعة القانونية قرارات إدارية، بل تعد إجراءات داخلية. ومن ثم لا يجوز الطعن فيها أمام القضاء الإداري، لانتفاء أحد العناصر الأساسية للقرار الإداري وهو: إحداث أثر قانوني يُغيّر في المركز القانوني لمتلقي القرار.

المطلب الثاني

صور المركزية الإدارية

والمقصود هنا هو درجات المركزية الإدارية. حيث يتحدث فقهاء القانون الإداري عن المركزية المطلقة، ويقابلها المركزية النسبية. أي إن إدارة الشؤون العامة يمكن أن تتم مباشرة عن طريق الوزير، لذا يطلق على هذه الصورة من صور المركزية الإدارية (الوزارية)، ومن الممكن أن تدار الشؤون العامة بواسطة إداريين يتبعون تسلسلياً للوزير، ويعملون ضمن حدود إدارية خارج نطاق العاصمة على مستوى المناطق والأقاليم. بعبارة أخرى: قد يلجأ المشرع إلى إحداث فروع للجهات المركزية في الأقاليم، ويسند إليها بعض الاختصاصات: عندئذٍ سنكون أمام صورة أخرى من صور المركزية الإدارية هي المركزية

^(١) انظر: د. فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الكتاب الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٤، ص ٥٦ وما بعد.

النسبية أو ما يطلق عليها (اللاوزارية)، وهكذا يتبين لنا مما ذكر أعلاه أن المركزية الإدارية تأخذ صورتين اثنتين هما:

أولاً: المركزية المطلقة أو التركيز الإداري (الوزارية): وتعني هذه الصورة أن يتم إنجاز النشاط الإداري في كامل إقليم الدولة من قبل الهيئات المركزية (رئيس الجمهورية، مجلس الوزراء، رئيس مجلس الوزراء، والوزراء) في العاصمة، وبالتالي تنحصر الصلاحيات الإدارية القانونية (القرارات الإدارية والعقود) بيد هذه الهيئات المركزية، بحيث تمارس بشأنها سلطة البت والتقدير، من دون مشاركة أي هيئة إقليمية أو مرفقية، أي إن الشؤون العامة للدولة تدار عبر العاصمة.

وإذا كان لهذا التطرف في تطبيق المركزية الإدارية مسوغاته في الماضي (مع نشأة الدول ومع اقتصار مهامها على الوظائف التقليدية)، فإن الحال يختلف في وقتنا هذا لذا فمن غير الممكن تطبيق نظام مركزي متشدد في وقتنا الحالي للأسباب الآتية:

١- عدم تمكن الرئيس الإداري الأعلى أمام ضغط العمل، وتعدد القضايا الإدارية، من معالجة الأمور بشكل عقلاني، ومنطقي، ورشيد. بل سيتخذ قرارات متسرعة ومجتزئة، والخاسر الأكبر سيكون بطبيعة الحال المواطن الذي سيتحمل آثار البطء في اتخاذ القرار، وتعقيد الإجراءات، وضعف جودة الخدمات. لأن إدارة الأمور عن بعد، سينتج عنه حتماً هذه المشكلات.

٢- ومن الأسباب التي دفعت إلى التخفيف والتلطيف من التركيز الإداري (الحصرية الإدارية)^(١) نذكر أن هذا الأسلوب سيؤدي حتماً إلى إغراق

(١) انظر: د. فوزت فرحات، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٥٦.

الوزير بأمور ثانوية على حساب الأمور الأساسية الاستراتيجية؛ لذا فمن الصعب (إن لم نقل من المستحيل) تطبيق المركزية الإدارية بصورتها المتطرفة والمعروفة بالتركيز الإداري.

ثانياً: المركزية النسبية أو عدم التركيز الإداري (اللا وزارية):

قلنا أن المركزية الإدارية بصورتها المطلقة مثقلة بعدة عيوب ومحاذير. الأمر الذي دفع فقهاء القانون العام إلى ابتكار آليات وصور من شأنها الحد من محاذير التركيز الإداري، والاستعاضة عن هذه الصورة بصورة أكثر فعالية هي صورة عدم التركيز الإداري (المركزية النسبية). وتطرح الصورة الجديدة للمركزية الإدارية عدة تساؤلات قانونية يتوجب علينا الإجابة عليها على النحو الآتي:

١ - جوهر عدم التركيز الإداري: يقوم جوهر عدم التركيز الإداري على مرتكز أساسي يعول عليه لتوضيح الفرق الجوهرية بينه وبين التركيز الإداري. ويتجلى هذا المرتكز في عنصر المشاركة. ونقصد بذلك أن يسند إلى ممثلي الإدارة المركزية في الأقاليم والمحافظات جزءاً من الصلاحيات المسندة قانوناً للسلطة المركزية في العاصمة، بحيث يقوم ممثلو الإدارة المركزية في الأقاليم بممارسة ما أسند إليهم من مهام، ومعالجة الملفات الإدارية المنبثقة عنها واتخاذ قرارات بشأنها. بيد أن عدم التركيز الإداري لا يعني الانتقال من المركزية الإدارية إلى أسلوب اللامركزية الإدارية، بل يبقى أسلوب المركزية هو السائد، مع إجراء تلطيف عليه. والتلطيف يتناول ركناً واحداً من أركان المركزية الإدارية هو العنصر المتعلق بحصر الوظيفة الإدارية بيد السلطة المركزية. فتأتي صورة عدم التركيز الإداري لتحوّل هذه الحصرية إلى توزيع بين أشخاص الإدارة المركزية في العاصمة من جهة، وممثليهم في الأقاليم من

جهة ثانية. أما الركبان الآخران (التبعية الهرمية، والسلطة الرئاسية بجميع عناصرها) فيبقيان من دون أي مساس. أي إن الانتقال إلى أسلوب عدم التركيز الإداري لا يعني أبداً الوصول إلى اللامركزية الإدارية، التي لها جوهر مختلف وأركان مختلفة.

٢ - آليات تحقيق عدم التركيز الإداري: نجيب في هذه الفقرة عن سؤال مهم جداً يحمل الصياغة الآتية: ما هي أساليب أو آليات تحقيق صورة عدم التركيز الإداري؟ بعبارة أخرى: ما هي التقنيات التي ينبغي سلوكها تنظيمياً ووظيفياً لتطبيق مبدأ عدم التركيز الإداري؟ تتراوح هذه التقنيات القانونية بين اثنتين هما:

أ - توزيع الصلاحيات الإدارية ابتداءً بنص تشريعي: وآية ذلك أن يقوم المشرع ابتداءً وبموجب نص تشريعي (قانون أو مرسوم تشريعي) بإسناد مهمة إنجاز بعض المهام الإدارية للجهات الإدارية التابعة للمركز.

بمعنى آخر: عندما يقوم المشرع بإحداث وزارة ما، فيتم بآن معاً الإذن بإحداث مديريات إقليمية تنشط ضمن الحدود الإدارية لهذا الإقليم. والمثال على ذلك في الجمهورية العربية السورية إحداث مديريات للتربية تتبع وزارة التربية، بحيث تتولى تلك المديريات الشأن التربوي (إحداث مدارس، رقابة العملية التربوية، تعيين عاملين تربويين... الخ) ضمن الحدود الإدارية لكل محافظة. ويفترض من الناحية النظرية أن تتولى كل مديرية مهامها واختصاصاتها بموجب قرارات إدارية تنفيذية نهائية. ولا يغير من هذه النتيجة إخضاع بعض القرارات إلى رقابة السلطة المركزية (الوزير) للتأكد من مشروعيتها وملاءمتها وانسجامها مع السياسة العامة للدولة، إذ إن مبدأ عدم التركيز الإداري بالمفهوم الذي تم شرحه أعلاه، لا يلغي تبعية الرؤوسين

لرؤسائهم، بل إن هذه التبعية تستمر حتى في ظل الانتقال إلى عدم التركيز الإداري.

ب - تفويض الاختصاصات الإدارية: حاول فقهاء القانون العام توسيع نطاق تطبيق مبدأ عدم التركيز الإداري من خلال ابتكار أسلوب آخر، يعمل أيضاً على وضع المبدأ موضع التطبيق العملي. هذا الأسلوب أطلق عليه أسلوب التفويض الإداري^(١) في الاختصاصات. ولتوضيح هذا الأسلوب في تحقيق أسلوب عدم التركيز الإداري يقتضي الأمر أن نقوم بدراسة تفصيلية لموضوع التفويض الإداري، بالنظر إلى الأهمية القانونية التي يحظى بها هذا الموضوع.

(١) تعريف التفويض الإداري: يعرف فقهاء الإدارة العامة وفقهاء القانون الإداري التفويض الإداري بأنه القرار الذي يتخذه الرئيس الإداري (صاحب الاختصاص الأصلي)، يعهد بموجبه لأحد مرؤوسيه (المفوض إليه) بجزء من اختصاصاته، بحيث يقوم المرؤوس بمعالجتها واتخاذ ما يلزم بشأنها من تدابير، من دون العودة إلى الرئيس الإداري، على أن تبقى مسؤولية إنجاز هذه الاختصاصات موزعة بين الرئيس والمرؤوس.

وبهذا المعنى يختلف التفويض الإداري عن كثير من المبادئ التنظيمية المشابهة. فالتفويض الإداري يختلف عن الحلول الإداري لجهة أن التفويض يملكه الرئيس الإداري (صاحب الاختصاص الأصلي) ويملك سلطة تقديرية بشأن مباشرته ولا يشترط لاستعماله غياب الأصل. في حين أن الحلول يشترط غياب الأصل (لسفر أو إجازة أو مرض)، عندئذ يتولى الإداري الذي حدده

^(١) استعمل مصطلح التفويض الإداري لكي يتم تمييزه عن التفويض التشريعي الذي يعني أن يجيز الدستور للسلطة التشريعية بتفويض جزء من صلاحياتها التشريعية للسلطة التنفيذية. لمزيد من التفصيل عن موضوع التفويض التشريعي انظر: د. أنور رسلان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٨١.

المشروع ابتداءً لممارسة اختصاصات الأصيل الغائب كلياً طيلة فترة غيابه. وهكذا إذن يتم تحديد الشخص الإداري "الحال" بموجب نص تشريعي، هذا النص هو ذاته النص الناظم لعمل الجهة الإدارية التي يعمل بها كلاً من الأصيل والحال. ولتوضيح ذلك نُذكرُ بنص المادة /٥٥/ من قانون الإدارة المحلية السوري لعام ٢٠١١ التي تتضمن مثلاً مدرسياً عن الحلول. حيث تنص هذه المادة على أنه (في حال غياب المحافظ ينوب عنه قائد شرطة المحافظة بوصفه ممثلاً للسلطة التنفيذية). فهنا نكون بصدد حلول بالمعنى الذي شرحناه أعلاه، ولا يغير من هذه النتيجة استخدام المشروع لفظة (ينوب)، لأن الإنابة لها مدلول آخر. فهي (أي الإنابة) تختلف عن الحلول، لجهة أن المشروع لا يحدد الشخص الإداري الذي ينبغي عليه مباشرة اختصاصات الأصيل الغائب، بل يسند المشروع إلى السلطة الإدارية الرئاسية العليا للجهة العامة المعنية صلاحية اتخاذ قرار يُحدّد بموجبه واحداً من معاوني الرئيس الإداري الغائب. والمثال الآتي يوضح لنا ماهية الإنابة والفرق بينها وبين الحلول:

نصت المادة (٣١) من قانون تنظيم الجامعات السوري رقم /٦/ لعام ٢٠٠٦ على أنه (لرئيس الجامعة أن يعهد ببعض صلاحياته إلى نوابه في حدود اختصاصاتهم، وفي حال غياب رئيس الجامعة يكلف بمهامه أحد نوابه بقرار من الوزير). وبقراءة متأنية لنص هذه المادة نستنتج نتيجتين اثنتين هما:

-يتضمن مطلع المادة (لرئيس الجامعة أن يعهد ببعض صلاحياته) مثلاً حياً عن التفويض الإداري.

-يتضمن ذيل المادة مثلاً حياً عن الإنابة. والسبب في أننا بصدد إنابة هنا هو تعدُّر تطبيق الحلول، لأن المشروع لم يحدّد الشخص الحال، بل منح الوزير (وزير التعليم العالي) صلاحية اختيار أحد نواب رئيس الجامعة (وعدددهم أربعة)

للقيام بمهام رئيس الجامعة الغائب، وذلك بقرار إداري يصدره الوزير. ومن ثم فإن الحلول يتم بإرادة المشرع مباشرة لجهة تحديد الحال، في حين أن الإنابة تحتاج إلى قرار يصدره الرئيس الإداري الأعلى لتحديد شخص النائب الذي سيتولى اختصاصات الأصيل الغائب. ونريد التأكيد هنا بأن كلاً من الإنابة والحلول يهدفان إلى تحقيق هدف مختلف عن أهداف التفويض. فالهدف من الإنابة والحلول يتجلى في فكرة سير المرفق العام بانتظام واضطراد، وسد الثغرات الإدارية الناجمة عن غياب الأصيل^(١)، أما التفويض فيهدف إلى تحقيق أغراض مختلفة نبينها في الفقرة الآتية:

- (٢) فوائد التفويض الإداري: إن فلسفة التفويض الإداري تصب في تحقيق مجموعة من الفوائد التي لا يختلف عليها أحد من المختصين والمتتبعين لموضوعات القانون الإداري ومن أبرز هذه الفوائد نذكر:
- سرعة إنجاز المعاملات الإدارية حيث يعطى القائم على المهمة الإدارية صلاحية إبرام التصرفات القانونية اللازمة.
 - خفض تكاليف الخدمات الإدارية على المستفيدين من المرافق العامة، إذ إن المستفيد سوف لن يضطر للذهاب للمركز، لا سيما إذا كان التفويض خارجياً أي من الوزير للمديرين الذين يتبعونه ويعملون في المحافظات والأقاليم (مثال: تفويض وزير التربية ببعض اختصاصاته لأحد مديري التربية في محافظة ما).
 - من فوائد التفويض الإداري أنه يعد مدرسة لتكوين إداريين قادرين على اتخاذ القرار وتحمل المسؤوليات، أي تكوين صف ثانٍ من القادة الإداريين.

^(١) انظر لمزيد من التفصيل: د. سعيد نحيلي، محاضرات في الإدارة العامة ألقيت على طلاب المعهد الوطني للإدارة بدمشق في أعوام ٢٠١٥-٢٠١٦-٢٠١٧.

– حل المشكلات الإدارية بطريقة فعالة ومنتجة ورشيدة؛ لأن التفويض الإداري يحقق ما يسمى الإدارة عن قرب أي: إن التفويض الإداري يؤدي إلى إعطاء سلطة اتخاذ القرار للمرؤوسين الأكثر قرباً من متلقي القرار (المستفيدين)، مما يجعلهم أكثر قدرة على اتخاذ قرار رشيد، بحسبان أنهم يعرفون الوقائع والظروف والبيانات أكثر من الرؤساء في مركز العاصمة.

(٣) المبادئ التي يقوم عليها التفويض الإداري: لعله من المفيد أن نؤكد لطلابنا الأعداء أن أي نظام بشري ومهما كانت فوائده، ينبغي أن يكون مضبوطاً بمجموعة من القواعد الإدارية والقانونية، كي لا يساء استخدامه، وكي لا ينقلب إلى عائق في طريق إنجاز المهام الإدارية. كما ينبغي التذكير بأن إرادة المشرع هي الأساس في اختيار الإداري الأصيل، وتخويل هذا الأخير صلاحية تفويض أحد رؤسائه بجزء من اختصاصاته. وعليه فإن هناك إجماع فقهي على أن التفويض الإداري تحكمه مجموعة من المبادئ أهمها:

أ - جزئية التفويض: والمقصود بذلك أن صاحب الاختصاص الأصيل يعهد ببعض صلاحياته، وليس بأكملها، إلى المرؤوس. لأن تفويض كامل الاختصاصات يعني نقل الاختصاص إلى المرؤوس، وهذا أمر غير جائز، لأن الأصل أن يمارس الشخص الإداري الذي حدده المشرع الاختصاصات المذكورة في التشريع، والاستثناء أن يلجأ إلى تفويض جزء من اختصاصاته لأحد مرؤوسيه إذا أذن المشرع بذلك.

ب- عدم جواز تفويض الاختصاصات المفوضة: بمعنى لا يجوز للمفوض إليه أن يقوم بتفويض ما كلف به من مهام إلى من يليه في السلم الإداري، لأن التفويض ينتج واجباً قانونياً على المفوض إليه مؤداه أن يقوم بهذا الواجب على أكمل وجه، وفي حال امتناعه عن ذلك يقوم عندئذ ركن السبب في مساءلته

مسلكياً، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن الاختصاصات المراد تفويضها قد أراد المشرع أن يسندوها إلى الأصل وأجاز فقط لهذا تفويض جزء منها لمرؤوسيه، أما أن يقوم المرؤوس بتفويضها إلى من يليه في السلم الإداري، فهذا يعد مخالفة لقاعدة فقهية تقول: "فاقد الشيء لا يعطيه". زد على ذلك فإن التفويض الثاني سيسبب عرقلة للعمل الإداري، وبطء في إنجاز المهام، وتشجيع المسؤولية، الأمر الذي يفرغ التفويض من فوائده.

ج- التفويض ينصب على السلطة من دون المسؤولية: ونقصد بهذه القاعدة

أن إرادة المفوض محددة بنطاق موضوعي محدد، ألا وهو تكليف الأصل سلطة اتخاذ القرار إلى المفوض إليه في الموضوعات التي تم تفويضها إليه، من دون أن يؤثر ذلك على مسؤولية الأصل. بعبارة أخرى: معلوم أن الاختصاص يتألف من مركبتين اثنتين هما: السلطة والمسؤولية. والمقصود بالسلطة هنا: القدرة القانونية على معالجة مسألة ما. أما المسؤولية فيقصد بها مساءلة ومحاسبة الإداري الأصل عن الأخطاء التي ارتكبت في معرض ممارسة السلطة. لذا ولكي لا يكون التفويض وسيلة للتهرب من المسؤولية، أو تشييعها، أجمع فقهاء القانون العام بأن المسؤولية لا تُفوض.

بيد أن هذا المبدأ لا ينبغي أن يفهم على إطلاقه. فالسلطة التي تم تفويضها للمرؤوس لممارسة بعض الاختصاصات، ينبغي أن يلازمها مسؤولية هذا الأخير، عملاً بالمبدأ التنظيمي القائل: "التلازم والتناسب بين السلطة والمسؤولية". ومن ثم فإن مسؤولية الرئيس الإداري الأصل تبقى محصورة في الحالات التي يثبت فيها إهمال أو تقصير في متابعة أعمال المرؤوس، أو إذا ثبت أن هناك لا مبالاة أو سوء نية في اختيار المفوض إليه.⁽¹⁾

⁽¹⁾ انظر للمزيد من التفصيل: د. فوزت فرحات، القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص ٥٦ وما بعد.

د - عدم تعارض التفويض الإداري مع مبادئ التنظيم الإداري: والمقصود بهذه القاعدة أن التفويض، كأسلوب من أساليب تحقيق عدم التركيز الإداري ينبغي أن لا يؤدي إلى التعارض مع مبادئ التنظيم الإداري المعروفة في علم الإدارة العامة. وأهم المبادئ التي تؤدي دوراً هنا نذكر مبدأ: وحدة الرئاسة والأمر، والذي مضمونه أن يكون لكل مرؤوس رئيس إداري مباشر واحد يتلقى منه أوامره. ولضمان تطبيق هذا المبدأ وحمايته ينبغي على الأصيل الامتناع عن مباشرة الاختصاصات التي قام بتفويضها إلى مرؤوسه طيلة فترة التفويض تجنباً لصدور قرارات متناقضة، ولتجنيد المنفذين الحيرة والارتباك. كما يؤدي مبدأ التلازم والتناسب بين السلطة والمسؤولية دوراً مهماً في هذا المجال. إذ لا يجوز أن يؤدي التفويض بالاختصاص إلى التخلي عن المسؤولية. فالسلطة والمسؤولية يدوران مع بعضهما وجوداً وعدماً.^(١)

هذا كان عرضاً موجزاً للمبادئ التي تحكم عملية التفويض الإداري من الناحية الفنية، بيد أن هذا لا يكفي، حيث للتفويض جوانب أخرى هي الجوانب القانونية، والتي تتمثل بمجموعة من الشروط القانونية لصحة التفويض الإداري. فما هي؟

٤- الشروط القانونية لصحة التفويض الإداري:

لكي تكتمل فضيلة التفويض الإداري، وتتحقق فوائده، من دون أن يرافقها آثارٌ سلبية، انطلق المشرع عند تنظيمه للتفويض الإداري من ربطه بمجموعة من الشروط القانونية نوضحها كما يلي:

^(١) لمزيد من التفصيل حول مبادئ التنظيم الإداري، انظر: د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، أصول الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ٦، د. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٧، ص ١٣٧.

أ- وجود إذن تشريعي يجيز التفويض الإداري:

فالمشرع ينظم اختصاصات الجهات العامة التي يقوم بإحداثها، ويسند هذه الاختصاصات للكوادر الإدارية كل حسب موقعه في الهيكل التنظيمي للجهة العامة ذات الصلة، على أن يتم ذلك بعد عملية توصيف وظيفي مفصلة،^(١) ومن ثم ينبغي التقييد بإرادة المشرع عند مباشرة الاختصاصات الوظيفية، لأن الاختصاص من النظام العام، ومن ثم لا يجوز الاتفاق على مخالفة قواعده، كما يجوز للمحكمة النازرة في النزاع إثارة هذا الموضوع من تلقاء ذاتها. بيد أن المشرع قد يجيز ويأذن للسلطة الإدارية صاحبة الاختصاص الأصلي أن تعهد بجزء منه إلى سلطة إدارية أدنى، فإذا فعل فتكون إجازته هذه بمثابة إذن لصاحب الاختصاص الأصلي أن يعهد ببعض اختصاصاته لأحد مرؤوسيه. عندئذ إذا قام الرئيس الإداري الأصلي باستخدام هذه الرخصة القانونية، يترتب عليه إصدار قرار إداري بالتفويض، وهذا هو الشرط القانوني الثاني للتفويض.

وبخصوص الإذن التشريعي فيأخذ عادة إحدى صورتين:

فإما أن ينص التشريع الخاص الذي ينظم اختصاصات جهة إدارية ما على إجازة التفويض في موضوعات يحددها المشرع ذاته، ويجيز التفويض بها. وإما أن يصدر تشريع عام ينظم عملية التفويض الإداري في الدولة ومن أمثلة الصورة الأولى نذكر ما ورد في نص المادة /٥٥/ بند (٢) من قانون الإدارة المحلية السوري رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ حيث جاء فيها:

^(١) يقصد بالتوصيف الوظيفي تحديد اسم الوظيفة وتحديد المهام الملقاة عليها وشروط شغلها. لمزيد من الاطلاع على هذا الموضوع انظر: د. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ١٩٩ وما بعدها.

«للمحافظ بصفته رئيساً للمكتب التنفيذي أن يفوض نائب رئيس المكتب أو الأمين العام أو مديري الأجهزة المحلية والمركزية ببعض اختصاصاته وفق القوانين والأنظمة».

أما مثال الصورة الثانية (التفويض بموجب نص عام) هو ما ورد في أحكام المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥ حيث يعد هذا المرسوم أساساً قانونياً عاماً للتفويض الإداري. ونستطيع القول بخصوص هذا الأساس القانوني، أن الإذن التشريعي لعملية التفويض بات قائماً وموجوداً، حتى ولو سكت التشريع الخاص عن تنظيم عملية التفويض الإداري. فالمرسوم التشريعي رقم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥ يعد بهذه المثابة إذناً تشريعياً لكل رئيس إداري يقوم على تنفيذ القوانين والأنظمة التي تخص الجهة العامة التي يقودها، ومن ثم لم يعد هناك أية ذريعة لدى الرؤساء الإداريين الذين يحجمون عن إجراء التفويض الإداري، بداعي أن القوانين والأنظمة لا تسمح بذلك.

والسؤال الآن هو: ما مصير القرارات التي يتخذها المفوض إليه بناءً على

تفويض إداري من رئيسه من دون أن يأذن المشرع بهذا التفويض؟

يجمع فقهاء القانون العام والاجتهاد القضائي على أن هذه القرارات تكون باطلة لعدم استنادها إلى أساس قانوني سليم، كونها بنيت على تفويض باطل، عملاً بالقاعدة الفقهية «ما بني على باطل فهو باطل»^(١).
وغني عن البيان أن النص التشريعي الذي يأذن بالتفويض ينبغي أن يكون من مرتبة النص الذي نظم اختصاصات الأصيل. بمعنى إذا أراد رئيس الجمهورية تفويض جزء من اختصاصاته الدستورية، فينبغي أن يكون هذا الإذن منصوص عنه في الدستور ذاته^(٢).

(١) انظر قضاء محكمة العدل العليا الأردنية تاريخ ١٦/١٢/٢٠٠٨، نقابة المحامين، ١٩٨٣، ص ١٥٥.

(٢) لذا لا يجوز لرئيس الجمهورية عند تفويض جزء من اختصاصاته الدستورية الاستناد إلى المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥، لأن هذا النص أقل مرتبة من الدستور.

ب- صدور قرار بالتفويض من صاحب الاختصاص الأصيل:

لا يكفي لصحة التفويض من الناحية القانونية أن يكون هناك إذن تشريعي يجيز للرئيس الإداري التفويض بجزء من اختصاصاته، لأن الإذن التشريعي غالباً ما يمنح الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصيل سلطة تقديرية في مباشرة التفويض، أي إن اللجوء إلى التفويض ليس إلزامياً، بل اختياري بيد الرئيس الإداري. ويستدل على ذلك من الصيغة القانونية الواردة في التشريعات الإدارية ذات الصلة والتي تتجسد بعبارة «يجوز، أو بعبارة: للمحافظ، أو للوزير» فكلها عبارات تعني من الناحية القانونية أن التفويض أمر جوازي.

ويترتب على ذلك أنه لا مجال لوجود التفويض الإداري بمجرد وجود النص الأذن بالتفويض، بل يتوقف قيام التفويض ووجوده على صدور قرار إداري من صاحب الاختصاص الأصيل، مهمته تفعيل النص القانوني، ونقله إلى حيز التنفيذ. وبما أننا نتحدث عن قرار إداري فينبغي أن تتوافر في هذا القرار سائر عناصر القرار الإداري وشروط صحته، وإلا فقد فعاليته كمستند لمباشرة المفوض إليه الاختصاصات التي تم تفويضه بها. ومن ثم ينبغي أن يكون قرار التفويض خطياً، ومتضمناً للاختصاصات التي يشملها على سبيل الحصر (لا المثال)، ومراعياً قواعد الاختصاص والشكل التي تنص عليها القوانين والأنظمة النافذة.^(١) وهذا ما أكدته الاجتهاد القضائي.^(٢)

٥- أنواع التفويض الإداري: كثيراً ما نتابع التطبيقات العملية للتفويض الإداري في واقع الإدارة الحكومية. ومن خلال مشاهدة بعض القرارات التي

(١) هكذا أيضاً: د. أنور رسلان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٨٤.

(٢) انظر: عدل أردنية عليا: ٢٢/١٠/١٩٧٩، نقابة المحامين، ص ١٦٤ مذكور لدى: د. علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ٢٥، هامش ١.

يصدرها الرئيس الإداري وتتضمن تفويض أحد مرؤوسيه، نلاحظ أن التفويض قد انصب على جزء من الاختصاصات الأصلية للرئيس الإداري. وأحياناً نقرأ بعض القرارات الإدارية التي تتضمن تفويضاً من الرئيس الإداري لأحد معاونيه على أن تقتصر صلاحية المرؤوس على التوقيع على القرارات التي تصدر باسم الرئيس الإداري. من هنا نستنتج التقسيم الفقهي للتفويض الإداري إلى نوعين رئيسيين هما: تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع. وهذا التصنيف معتمد عند فقهاء الإدارة العامة والقانون الإداري، ومعمول به في الإدارات الحكومية لدول عالمنا المعاصر. فما هي ماهية كل من النوعين؟

أ - **تفويض الاختصاص:** ينصب على جزء من الاختصاصات الإدارية التي يسندها المشرع ابتداءً للرئيس الإداري ويأذنه بأن يعهد بجزء منها لأحد معاونيه. ومن ثم فإن صلاحية المفوض إليه لا تقتصر فقط على التوقيع على الأعمال القانونية التي تصدر باسم الرئيس الإداري الأصيل، بل معالجة الملفات الإدارية الداخلة في قرار التفويض ابتداءً، وبالشكل والمضمون ذاته اللذين يتقيد بهما الأصيل عندما يقوم بمعالجتها أصالة.

ب - **تفويض التوقيع:** يقتصر التفويض بالتوقيع على أن يقوم الرئيس الإداري بإصدار قرار يعهد بموجبه لأحد معاونيه (معاون وزير، نائب رئيس جامعة، نائب المحافظ) بالتوقيع على بعض القرارات التي يصدرها الرئيس الإداري. ويرى بعض الفقه^(١)، أن تفويض التوقيع وتفويض الاختصاص يشتركان في الكثير من النقاط لجهة أن كلاهما يعد أداة لتحقيق عدم التركيز الإداري. وإنما بدورنا نشاطر هذا الرأي، ونضيف أن الغرض الأساسي لتفويض التوقيع لا يعدو أن يكون تخفيف العبء المادي عن الرئيس الإداري،

(١) انظر: د. علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ٢٦.

وسرعة إنجاز المعاملات، أما تفويض الاختصاص فيهدف حقيقةً إلى تحقيق غايات أبعد من ذلك أهمها خلق جسور من الثقة بين الرئيس والمرؤوس، وخلق صف ثانٍ جاهز للعمل القيادي، بحسبان أن تفويض الاختصاص يؤدي إلى زيادة خبرة المرؤوسين وتدريبهم، تمهيداً لتوليهم المناصب القيادية داخل التنظيم الإداري. وما يؤكد النتيجة السابقة هو الرأي الفقهي الذي ينطلق من مجموعة من الفروقات بين تفويض الاختصاص^(١) وتفويض التوقيع نجلها بالآتي:

إن تفويض التوقيع يتمحور حول تحويل معاون (المفوض إليه) بالتوقيع على القرارات والإجراءات الأخرى التي يصدرها الأصيل. والتوقيع بهذه المثابة لا يعدو أن يكون عملية مادية، يقوم بها معاون المفوض. أما تفويض الاختصاص فيذهب أبعد من ذلك:

إذ إنه يؤدي إلى نقل المهمة التي شملها تفويض الاختصاص من المفوض إلى المفوض إليه مؤقتاً طيلة دورة حياة قرار التفويض. وينتج عن ذلك أن يعالج المفوض إليه المسائل الواردة في تفويض الاختصاص ابتداءً، فيعد مشروع القرار ويوقع عليه بغية إضفاء الصفة الرسمية على هذا القرار.

(١) هناك بعض الفقه يستخدم تعبير تفويض السلطة بدلاً من تفويض الاختصاص. ونحن نرى أن مصطلح تفويض الاختصاص أكثر دقة، لأن الاختصاص يتألف من السلطة والمسؤولية، وهذان متلازمان دوماً. انظر د. أنور رسلان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٨٥.

وتوضيحاً لذلك نسوق المثال الآتي الذي يوضح شكل القرار الذي يصدره
المفوض إليه بالاختصاص:

إن معاون وزير التعليم العالي للشؤون الإدارية
بناءً على أحكام قانون تنظيم الجامعات رقم ٦ لعام ٢٠٠٦
وبناءً على اللائحة التنفيذية الصادرة بالمرسوم التنظيمي رقم /٢٥٠/ لعام
٢٠٠٦
وبناءً على القرار رقم (.....) المتضمن تفويضنا ببعض اختصاصات الوزير:
وبناءً على مقتضيات المصلحة العامة
يقرر ما يلي:
المادة (١): يفسخ العقد المبرم مع المتعهد (ع) نظراً لأرتكابه خطأً عقدياً
جسيماً.
المادة (٢): يبلغ هذا القرار من يلزم لتنفيذه.
معاون وزير التعليم العالي للشؤون الإدارية
الاسم والتوقيع

يتبين من المثال المذكور أعلاه أن القرار الذي أصدره معاون الوزير بناءً
على تفويض من الوزير يعد قراراً إدارياً نهائياً، ولا يحتاج إلى تصديق الوزير،
أي إن هذا القرار ينسب لمعاون الوزير، وترتبط قوته القانونية بدرجة معاون في
السلم الإداري (أي إنه قرار معاون وزير وليس قرار وزير). أما القرارات التي
يصدرها معاون المفوض بالتوقيع فحسب، فتأخذ قيمة قانونية تعادل قيمة
قرارات الأصل (المفوض) وتأخذ الشكل الآتي:

إن وزير التعليم العالي:

بناءً على قانون تنظيم الجامعات

وعلى القانون (الذي بموجبه تم إحداث الوزارة)

وعلى المرسوم (الذي بموجبه تم تشكيل الحكومة)

وعلى مقتضيات المصلحة العامة

يقرر ما يلي:

المادة (١): يفسخ العقد الموقع بين الوزارة والمتعهد (ع) رقم /...../ تاريخ /...../

مادة (٢) يبلغ هذا القرار من يبلغ لتنفيذه.

اسم الوزير

بالتفويض: يذكر اسم معاون المفوض بالتوقيع ويوقع بعد ذلك.

توقيع: معاون الوزير للشؤون الإدارية

كما يختلف تفويض الاختصاص عن تفويض التوقيع عندما نفكر بمبادئ التنظيم الإداري، لا سيما مبدأ وحدة الرئاسة والأمر. فتفويض الاختصاص يحرم الأصيل (المفوض) من معالجة ذات المسألة التي تم تفويضها إلى أحد معاونيه طيلة مدة التفويض (إلى أن ينتهي التفويض نهاية طبيعية إذا كان محدد المدة أو ينتهي بمعالجة المسألة محل التفويض إذا اقتصر التفويض على مسألة واحدة)، أما التفويض بالتوقيع فلا يؤدي إلى نفس الآثار، بل إن صدور قرار من الرئيس الإداري بتفويض أحد معاونيه بالتوقيع على بعض المعاملات الإدارية (قرارات، كتب، إجراءات أخرى) لمدة معينة (إذا كان التفويض بالتوقيع محددًا زمنيًا) أو بالتوقيع على بعض المسائل المحددة موضوعياً في قرار التفويض، فإن هذا القرار لا يحرم المفوض من استعادة سلطة التوقيع متى أراد ذلك.

فالتوقيع لا يعدو كما ذكرنا أن يكون عملية مادية تخرج القرار إخراجاً قانونياً.

فهذا يمكن أن يفعله المفوض الأصيل أو المفوض إليه (المرؤوس). وعلة ذلك أن تفويض التوقيع لا يؤدي إلى نقل الاختصاص (مؤقتاً) إلى المرؤوس، بل يبقى ضمن صلاحيات الرئيس الإداري: من حيث دراسة الملف وتنفيذه ومعالجته وفق القوانين والأنظمة، ومن ثم إصدار قرار بشأنه. وتبقى عملية إضفاء الصفة الرسمية عليه إما بتوقيع الرئيس ذاته، أو توقيع معاونه المفوض بالتوقيع^(١).

٦ - التفريق بين التفويض الإداري وبعض المفاهيم القانونية القريبة:

أ - التفويض الإداري والحلول: بينا أعلاه أن التفويض الإداري يعد وسيلة قانونية يمنحها المشرع للأصيل بهدف التخفيف من صورة المركزية الإدارية المتشددة (التركيز الإداري)، وتحقيق ما أطلق عليه الفقه عدم التركيز الإداري، بحسبانه الصورة المطلقة من صور المركزية الإدارية. وبهذه المثابة لا يستلزم التفويض الإداري غياب الأصيل، بل غالباً ما يطبق بوجوده. ولكن السؤال الذي يطرح نفسه في هذا السياق: ماذا لو غاب الأصيل لسبب أو لآخر (سفر، مرض)؟ فهل يتم إرجاء معالجة المهام التي تدخل في اختصاصه قانونياً إلى حين عودته؟

^(١) مثال على تفويض التوقيع من التشريع الأردني: المادة ٢٠/ من نظام الاستيراد لسنة ١٩٧٦ تخول وزير الصناعة والتجارة أن يفوض الوكيل أو أي من موظفي مديرية التجارة بالتوقيع على رخص الاستيراد. وللأسف لا نجد في التشريعات السورية ما يفيد بتنظيم قواعد تفويض التوقيع، بل ركز المشرع على تفويض الاختصاص فقط. أي إن تفويض التوقيع في سورية يحدث استناداً إلى العرف الإداري، وليس استناداً إلى نص مكتوب.

لقد تنبه المشرع إلى هذه الحالة وافترضها ضمناً، وعالجها عن طريق أعمال مؤسسة الحلول.

والحلول بهذه المثابة يُعرّف: بأن يقوم إداري ما يحدده المشرع يسمى (الحالّ) بممارسة اختصاصات الرئيس الإداري للمنظمة الإدارية العامة (الأصيل)، عندما يستحيل على هذا القيام بمهامه استحالة قانونية أو واقعية. وتتحقق هذه الاستحالة عادة عند غياب الأصيل (بمهمة رسمية خارج الدولة، أو لمرض أو لأي سبب آخر يجعله بعيداً عن عمله لفترة معينة)، فيقوم عندئذٍ الحالّ، الذي حدده المشرع مسبقاً بالنص القانوني الناظم لعمل المنظمة ذات الصلة، بممارسة اختصاصات الأصيل الغائب إلى حين عودة هذا الأخير.

وبهذه المثابة يعدّ الحلول وسيلة مناسبة لسد الفراغ الإداري الذي ينجم عن غياب الأصيل، ويساعد من ثم على وضع مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطّراد موضع التطبيق العملي، كما يعدّ (بصورة غير مباشرة) وسيلة من وسائل عدم تركيز السلطة بيد الرئيس الإداري.

ومن التعريف المذكور أعلاه نستنتج أن تطبيق الحلول يتوقف على توافر شرطين اثنين:

الشرط الأول: غياب الأصيل لسبب أو لآخر لفترة زمنية، قد ينجم عن غيابه خلالها عرقلة أعمال الإدارة، وتعطيل مصالح المواطنين.

الشرط الثاني: أن يوجد نص تشريعي يحدد ابتداءً الإداري الحالّ الذي يحل محل الأصيل الغائب. فيقوم هذا الإداري بمباشرة اختصاصات الأصيل آلياً، أي من دون حاجة لصدور قرار من أي جهة إدارية. أي إن (الحالّ) يستمد

سلطاته من القانون مباشرة^(١). ومن خلال هذه الشروط نستتج الفروق القائمة بين التفويض الإداري والحلول:

- التفويض الإداري يتطلب عملياً صدور قرار من الأصل يحدد فيه الاختصاصات التي يريد أن يعهدا للمفوض إليه، وذلك بناء على إذن تشريعي يأذن للأصيل بإجراء التفويض.

أما الحلول فيتحقق بمجرد غياب الأصل غياباً مؤثراً تأثيراً سلبياً على سير المرفق العام، حيث يباشر الحال مهامه آلياً، ومن دون حاجة لصدور قرار من الأصل.

- تقتصر سلطة المفوض إليه على الموضوعات التي تم تحديدها في قرار التفويض، في حين أن سلطة الحال تكون شاملة لجميع اختصاصات الأصل الغائب، إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك، عندئذ تُرجأ معالجة الاختصاصات المستثناة إلى حين عودة الأصل، أو تكليف آخر.

- القيمة القانونية للقرارات التي يصدرها المفوض إليه في تفويض الاختصاص تكون هي ذاتها التي تتمتع بها قراراته عند مباشرة اختصاصاته الأصلية. مثال: إذا قام الوزير بتفويض أحد معاونيه ببعض اختصاصاته، فتكون القرارات الصادرة في هذا الشأن قرارات معاون وزير، وليست قرارات وزارية من حيث القيمة القانونية.

أما القرارات التي يصدرها الحال فتأخذ ذات القيمة القانونية لقرارات الأصل. والمثال الآتي يوضح الموضوع بشكل أفضل: تنص المادة /٥٥/ بند ١/ من قانون الإدارة المحلية السوري رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١ على أنه "في حال

(١) هكذا قرار محكمة العدل العليا الأردنية: بتاريخ ٢٩/١١/١٩٨٣، نقابة المحامين، ١٩٨٤، ص ٥ (مشار إليه لدى: د. علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ٢٩، هامش (١).

غياب المحافظ ينوب عنه قائد شرطة المحافظة بوصفه ممثلاً للسلطة التنفيذية، كما ينوب عنه نائب رئيس المكتب التنفيذي في جميع الاختصاصات المتعلقة بعمل المكتب التنفيذي..".

بداية ومن خلال قراءتنا المعمقة لهذا النص القانوني نستنتج أن هذا النص يقدم لنا مثلاً واضحاً عن الحلول، على الرغم من أن المشرع استخدم لفظة "ينوب"، التي لا تغير من النتيجة شيئاً، لأن شروط الحلول قد توافرت كلياً. ومن ناحية أخرى إذا أصدر نائب رئيس المكتب التنفيذي (الحال) قراراً إدارياً ما نجم عنه مساس بالمركز القانوني لأحد المواطنين بصورة غير مشروعة، فمن حق هذا المواطن رفع دعوى إلغاء القرار، وفي هذه الحالة يكون المدعى عليه المحافظة يمثلها المحافظ وكأن القرار صدر عنه ابتداءً.

- ينتهي التفويض الإداري نهاية طبيعية بانتهاء مدته إذا كان محدد المدة، أو بصدور قرار إداري من الأصيل يلغي بموجبه مفاعيل قرار التفويض. أما الحلول فينتهي بعودة الأصيل الغائب آلياً وبقوة القانون، أي من دون حاجة لصدور قرار من أحد، أو بصدور قرار أو مرسوم من السلطة المختصة بتكليف أو بتسمية إداري جديد على رأس المنظمة.

ب - التفويض الإداري والإنابة: قد لا يقوم المشرع بشكل مباشر بتحديد الإداري الذي سيحل محل الأصيل في حال غيابه (لعلاج طبي، أو لحضور مؤتمر، أو لأي سبب لآخر)، ففي هذه الحال يتعذر إعمال مؤسسة الحلول. ولكن ولكي لا تتعطل الحياة الإدارية يقوم المشرع في هذه الحالة بإسناد مهمة اختيار البديل لسلطة إدارية عليا (تكون في مركز إداري يفوق المركز الإداري للأصيل)، بإصدار قرار إداري يتضمن تسمية أحد الإداريين معاونين للرئيس الإداري الغائب، وتكليفه بأن يتولى اختصاصات الأصيل الغائب طيلة

فترة غيابه. وهذا هو مضمون الإنابة الإدارية. والمثال الآتي يوضح ذلك: تنص المادة / ٣١ / من قانون تنظيم الجامعات السوري رقم / ٦ / لعام ٢٠٠٦ على أنه: "وفي حال غياب رئيس الجامعة يُكَلَّفُ بمهامه أحد نوابه بقرار من الوزير".

هذا النص القانوني يتضمن "إنابة" وليس "حلول". لأن المشرع لم يحدد مباشرة من يحل محل رئيس الجامعة لممارسة اختصاصاته في أثناء غيابه، بل أسند هذه المهمة إلى وزير التعليم العالي الذي يقوم بإصدار قرار إداري يسمي بموجبه واحداً من نواب^(١) رئيس الجامعة، ليتولى هذا اختصاصات رئيس الجامعة الغائب طيلة فترة الغياب. والمثال المذكور يساعدنا على استخلاص أهم خصائص الإنابة التي تميزها عن التفويض الإداري والحلول أهمها:

- الإنابة تفترض تعذر الحلول، أي لا يلجأ إليها إلا إذا أغفل المشرع تحديد الإداري الذي يحل محل الأصيل عند غيابه.
- الإنابة تختلف عن التفويض بأن النائب الذي تتم تسميته وفق الإجراءات القانونية، يتولى ممارسة جميع اختصاصات الأصيل الغائب طيلة فترة الغياب، في حين أن سلطة المفوض إليه تقتصر على الموضوعات المحددة في قرار التفويض.

أما نقاط التشابه بين التفويض والإنابة فتتجلى في أن كلاهما يستلزم صدور قرار إداري يكون أثره منشئاً، مع الإشارة إلى اختلاف السلطة المختصة بإصدار قرار التفويض والإنابة.

بهذا نكون قد وصلنا إلى ختام بحث آليات تحقيق عدم التركيز الإداري، بحسبانه صورة من صور المركزية الإدارية. ولا بأس قبل أن تنتقل لموضوع آخر، أن نلخص أبرز مزايا عدم التركيز الإداري.

^(١) يذكر أن لرئيس الجامعة في سورية أربعة نواب. (نائب للشؤون العلمية، نائب للشؤون الإدارية والطلاب، نائب لشؤون الدراسات العليا والبحث العلمي، ونائب لشؤون التعليم المفتوح).

III. مزايا عدم التركيز الإداري:

تقتصر مزايا عدم التركيز الإداري على البعد الإداري، ولا يحقق عدم التركيز الإداري أهدافاً سياسية. ومن أبرز المزايا الإدارية لعدم التركيز الإداري نذكر:

١ - إنه صيغة ملائمة لعدم تركيز السلطة، ومن ثم يسمح عدم التركيز الإداري بإحداث بُنى إدارية في الأقاليم (المحافظات) تباشر اختصاصات إدارية إما بنص قانوني أو بتفويض إداري، الأمر الذي يحقق رضا المواطنين وتجنّبهم عناء السفر ومراجعة العاصمة.

٢ - يحقق عدم التركيز الإداري مبدأ الإدارة عن قرب، إذ إن إحداث فروع للوزارات والإدارات المركزية في المحافظات سيجعل هذه التنظيمات على احتكاك مباشر مع سكان تلك الأقاليم، وتقدير احتياجاتهم بشكل أفضل، وبهذه المثابة يعد التركيز الإداري خطوة مهمة على الطريق لاعتماد نظام اللامركزية الإدارية، لا سيما بصورتها الإقليمية (المحلية).

IV. تقدير أسلوب المركزية الإدارية: درج الفقه على معالجة هذا الموضوع بطريقة تقليدية. حيث قام أغلب الباحثين المختصين بتقسيم الدراسة إلى حسنات المركزية وتعدادها، وعيوب المركزية وتعدادها^(١).

وعلى الرغم من أهمية هذا النهج من الناحية الأكاديمية، إلا أننا نملك وجهة نظر مختلفة. فالقول بأن للمركزية الإدارية حسنات، يعني أن لها مسوِّغات، والقول بأن ثمة عيوب أو مساوئ تتجم عن اعتماد أسلوب المركزية الإدارية، لا يعني أبداً الاستغناء عنها. فكما هو معروف: فإن الهيكلية

^(١) انظر: د. عبد الله طلبه، مبادئ القانون الإداري (الجزء الأول)، مرجع سابق، ص ١١٥ وما بعد، وانظر أيضاً: د. علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ٣٢ وما بعد، وانظر أيضاً د. فوزي فرحات، القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص ٥٦ وما بعد.

الإدارية لأي دولة من دول العالم تتضمن حتماً عدداً كافياً من الهيئات التنظيمية المركزية كي تتولى إدارة الشؤون ذات الطابع المركزي، والتي تهم سكان إقليم الدولة ككل، وينبغي أن تدار من المركز، تجنباً لحدوث تفاوت في جودة الخدمة. فمثلاً: الشؤون الخارجية لا يمكن أن تدار بشكل لا مركزي، وكذلك الشؤون المتعلقة بالأمن والدفاع والشؤون المتعلقة بالقضاء والضرائب. ومن ثم فإن التنظيم والإدارة المركزية لهذا النوع من الشؤون يظل ضرورة ملحة لا غنى عنها، حتى ولو اعتمدت الدول أسلوب اللامركزية الإدارية في إدارة الشؤون ذات الطابع المحلي.

ومن ثم لا خيار أمام الدول في اعتماد أسلوب المركزية الإدارية، لأنه الأسلوب الأمثل لإدارة المرافق العامة المركزية (القومية) التي تعد بطبيعة الحال غير قابلة للإشباع بطريقة لا مركزية.

ولكن لا مسوغ أمام الدول أن تتمسك بأسلوب المركزية الإدارية (خاصة بصورته المطلقة "التركيز الإداري")، عندما يتعلق الأمر بشؤون ذات طابع محلي، ولا يشترط لإنجازها ذات الشروط اللازمة لإنجاز المهام القومية. مع الأخذ بالحسبان أن "الخدمة ذات الطابع المحلي" مصطلح متغير ودينامي، أي يختلف من دولة إلى أخرى باختلاف: نظامها السياسي، والاقتصادي، وباختلاف مستوى الوعي الثقافى والسياسي لدى سكانها. بل يمكن أن يتغير ضمن الدولة الواحدة من زمن لآخر. وفي هذا السياق نعتقد أن التوجهات الاستراتيجية الجديدة (نقص الموارد، النظام العالمي الجديد، العولمة) تفرض على الدول بطبيعة الحال السعي ما أمكن إلى اعتماد أسلوب اللامركزية الإدارية في إدارة معظم الشؤون الإدارية التي تقبل بطبيعتها الإدارة المحلية.

فالمركزية الإدارية أسلوب يعاب دوماً:

بعدم المرونة، وعدم الاستجابة لرغبات السكان المحليين، كما أنه متهم بالتسبب في البطء في إنجاز المهام الإدارية، الأمر الذي ينعكس سلباً على رضا المواطن وثقته بالدولة.

أما القول: بأن المركزية الإدارية تؤدي إلى المحافظة على وحدة الدولة من الناحيتين السياسية والقانونية، فلا يمكن اعتباره مسوّغاً كافياً للإصرار على التمسك بالمركزية الإدارية، إذ إن اعتماد اللامركزية الإدارية (كما سنرى)، بالمقابل لا يعني أبداً الإفلات من رقابة السلطة المركزية، التي تملك من الوسائل القانونية ما يكفي لتصحيح قرارات السلطات المحلية وإعادةتها إلى جادة الصواب.

المبحث الثاني اللامركزية الإدارية

إن الهدف الجوهرى من دراسة هذا الموضوع أكاديمياً يكمن في تحديد الإطار العلمى لمبدأ اللامركزية الإدارية، ومسألة تطبيقها في سوريا بالشكل الذى يأخذ بالحسبان البنى الذهنية، والسياسية والديمقراطية، والاقتصادية، والإدارية الخاصة بجمهوريةنا سورية.

وبداية لا نريد أن ندخل في سجال، كما ننكر السجال الثنائى حول اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية الإنمائية. أي إن دراستنا في هذا المبحث ستتركز على اللامركزية الإدارية، بحسبانها أسلوب من أساليب التنظيم الإدارى يقوم إلى جانب أسلوب المركزية الإدارية، وبحسبانها أيضاً أسلوب من أساليب أداء الوظيفة الإدارية، إذ إننا نعلم أن لهذا المصطلح جوانب سياسية، واقتصادية وحتى اجتماعية، بيد أن الجانب الأهم الذى سنتناوله في الدراسة هو الجانب القانونى والإدارى. ومن ثم تقتضى الدراسة معالجة هذا المبحث من خلال تقسيمه إلى عدة مطالب.

المطلب الأول

ماهية اللامركزية الإدارية

تمثل اللامركزية الإدارية اتجاهاً قانونياً عالمياً، إذ أدركت حكومات معظم دول عالمنا المعاصر، أن إدارة الموارد، وتأمين الخدمات، وتوسُّع وظائف الدولة بل وتعقدها، هي من الاتساع، بحيث يتعذر (كي لا نقول يستحيل) أن تتولاها سلطة إدارية واحدة هي السلطة المركزية. فكان البديل بأن تدار الوظائف الإدارية من مستويات إدارية متعددة. هذا الاتجاه العالمى نحو اعتماد أسلوب اللامركزية الإدارية ما هو إلا إجراء تصحيحي للمركزية المفرطة،

ومن ثم فإن هناك حاجة ملحة إلى مقارنة قانونية لموضوع اللامركزية الإدارية سواء لجهة تحديد مفهومها ، وتحديد الفروقات القائمة بينها وبين ما يشاكلها من مفاهيم ، وانتهاءً بتحديد صورها ومن ثم تقديرها ، أي توضيح حسناتها وعيوبها.

أولاً: مفهوم اللامركزية الإدارية:

يقوم جوهر اللامركزية الإدارية على التوزيع ، كمتقابل للحصرية التي تقوم عليها المركزية الإدارية. والمقصود بالتوزيع في هذا السياق أن يقوم البنيان التنظيمي للإدارة الحكومية على عمودين اثنين: الأول: السلطة المركزية، والثاني: السلطة اللامركزية.

بعبارة أوضح: إذا أردنا أن نتحقق من أن دولة ما قد أخذت بالحسبان مبدأ اللامركزية الإدارية، فينبغي أن نشاهد في هيكلتها الإدارية تعدداً للسلطات الإدارية: أي السلطة الإدارية المركزية، والسلطات الإدارية اللامركزية، هذا من حيث الشكل. أما من حيث الموضوع: فينبغي للقول باعتماد الدولة لأسلوب اللامركزية الإدارية أن توجد تشريعات تنظم عملية توزيع الوظائف الإدارية على السلطتين: المركزية واللامركزية. بحيث يكون لكل سلطة اختصاصاتها الأصلية التي حددها المشرع ابتداءً. وفي هذه الحالة يكون لكل سلطة (المركزية واللامركزية) نطاق عمل موضوعي وإقليمي. هذا بصرف النظر عن الأسلوب الذي يعمد إليه المشرع عند توزيع المهام الإدارية بين المستويين: سواءً كان ذلك أسلوب التعداد، أو أسلوب القاعدة العامة. كأن ينص المشرع على أنه: تختص السلطات اللامركزية الإدارية بجميع الشؤون ذات الطابع المحلي. ومن ثم نستطيع صياغة التعريف الآتي للامركزية الإدارية: بأنها أسلوب من أساليب إنجاز الوظيفة الإدارية بحيث

تتولى السلطة المركزية مباشرة المهام ذات الطابع القومي، على أن تتولى السلطات اللامركزية أداء جزء من المهام الإدارية التي يخصصها المشرع بها ابتداءً، وإنهائها. وبذلك يظهر لنا أن اللامركزية الإدارية بالتعريف السابق تفتقر عن كثير من المفاهيم القريبة منها قانونياً.

ثانياً: التفريق بين اللامركزية الإدارية وما يشاكلها من مفاهيم قريبة منها:
إن أولى المفاهيم التي ينبغي الوقوف عندها هي: اللامركزية السياسية، ومبدأ عدم التركيز الإداري. والغاية من دراسة هذا الموضوع تكمن في تجنب القارئ من الوقوع في مطب الخلط بين المصطلحات، ومن ثم تجنبه أيضاً استخدامهما في غير سياقها الصحيح^(١).

أولاً: اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية:

هناك إجماع فقهي بأن اللامركزية الإدارية تقتصر على توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والسلطات اللامركزية. وبهذه المثابة يمكن أن تطبق اللامركزية الإدارية في أي دولة، بصرف النظر عن شكلها الدستوري. فمن المعلوم أن الدول من الناحية الدستورية تأخذ شكلين اثنين: فإما أن تكون دولة موحدة (بسيطة)، وإما أن تكون دولة اتحادية (مركبة)^(٢). ومن ثم لا يتوقف تطبيق مبدأ اللامركزية الإدارية على شكل محدد من أشكال

^(١) للمزيد من التفصيل حول موضوع اللامركزية الإدارية وتفريقها عن اللامركزية السياسية انظر: د. خالد القباني، اللامركزية الإدارية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات البحر المتوسط، بيروت، ١٩٨١، ص ٥١ وما بعد، وانظر أيضاً: د. بول سالم وغيره: اللامركزية الإدارية في لبنان (الإشكالية والتطبيق)، المركز اللبناني للدراسات، الطبعة الأولى، بيروت، ١٩٩٦، ص ٨٣ وما بعد، وانظر أيضاً في الفكر التقليدي: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩١.

^(٢) للمزيد من التعمق بموضوع أشكال الدول: انظر: د. سام دلة، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ١٧٥ وما بعد.

الدول، فهو ممكن في كلا الشكلين من الدول. أما اللامركزية السياسية فتذهب أبعد من ذلك بكثير، إذ توجد في الدول التي اعتمدت الشكل الاتحادي (الفيدرالي) فقط، وتقوم على توزيع السلطات الأساسية في الدولة على مستويين اثنين هما: الاتحاد، والدويلات. بحيث يكون لكل مستوى السلطات الثلاث المعروفة: التشريعية والتنفيذية والقضائية. بل أكثر من ذلك يكون لكل منها، دستور. لذا سنجد في الدولة الاتحادية دستور الاتحاد المركزي، ودساتير الدويلات. وبناءً على هذا التوضيح تستنتج أن اللامركزية السياسية هي تعبير آخر للدولة الاتحادية، لذا فهي أسلوب من أساليب التنظيم السياسي للدولة. وتجدر الإشارة إلى أن أكثر صور اللامركزية الإدارية التي أدت إلى حدوث خلط في المفهوم مع اللامركزية السياسية، هي صورة اللامركزية الإدارية الإقليمية (المحلية)⁽¹⁾، التي تقوم على منح الوحدات الإدارية المحلية (محافظات - بلديات وغيرها) صلاحيات إدارة شؤونها المحلية ذاتياً، أي بما يمنحها لها المشرع من استقلال إداري ومالي، على أن يتم ذلك تحت رقابة السلطة المركزية، التي تهدف قبل كل شيء إلى التأكد من التزام الوحدات الإدارية المحلية بقوانين الدولة المركزية وأنظمتها وسياساتها العامة. ومن ثم نستطيع حصر الفروقات الجوهرية بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية (لا سيما بصورتها المحلية) بالنقاط الجوهرية الآتية:

١ - إن اللامركزية الإدارية هي تعبير عن نظام إداري، وبالتالي فهي تدرس كموضوع من موضوعات القانون الإداري الذي يقتصر محله على السلطة التنفيذية. أما اللامركزية السياسية فهي تعبير عن نظام سياسي

⁽¹⁾ تم تخصيص مطلب كامل وخاص لدراسة صورتها اللامركزية الإدارية والفروق القائمة بينهما. راجع هذا الموضوع بالتفصيل في موضعه من هذا المؤلف.

(دستوري)، وبالتالي فهي تُدرَسُ كموضوع من موضوعات القانون الدستوري: الذي يتسع نطاقه الموضوعي ليتناول أشكال الدولة، وسلطاتها، وحقوق الأفراد وحررياتهم العامة.

٢ - إن اللامركزية الإدارية (بصورتها المحليّة) لا تعترف بوجود دولة ضمن الدولة، أي إن الأشخاص الإدارية المحلية (بصرف النظر عن مسمياتها «بلديات، وحدات إدارة محلية...») يقتصر نطاق عملها من الناحية الموضوعية على الوظيفة الإدارية. أي إن منظريها: ينطلقون من عدم صلاحيتها في سن التشريعات، لذا فهي تلتزم عند ممارستها لاختصاصاتها بقوانين الدولة وأنظمتها، ويتم التأكيد من هذا الالتزام، من خلال مؤسسة الرقابة المركزية التي تجسد العلاقة الحتمية بين السلطة المركزية من جهة، والسلطات اللامركزية المحلية من جهة أخرى. أما اللامركزية السياسية فينطلق منظروها من منطلقات أخرى. حيث يكون للاتحاد المركزي دستوره الاتحادي، وتشريعاته الاتحادية، وسلطاته الاتحادية التقليدية (التشريعية والتنفيذية والقضائية)، كما يكون لكل دويلة تابعة لهذا الاتحاد: دستورها، وسلطاتها التقليدية الثلاث المعروفة أيضاً. بيد أن الشكل الاتحادي هذا لا يعني، ولا ينبغي أن يعني انقطاع الصلة بين الاتحاد والدويلات. بل تبقى هذه الصلة قائمة ومنظمة دستورياً على أساس وجود رقابة من الاتحاد المركزي على كل دويلة. والهدف من هذه الرقابة هو هدف مركب يتجلى في نقطتين اثنتين:

الأولى: احترام دستور الدولة الاتحادية: ويتم ذلك من خلال التزام المشرع على مستوى كل دويلة تابعة للاتحاد بالمبادئ الأساسية للدستور الاتحادي.

الثانية: ليس للدويلة (الولاية) الشخصية الدولية على صعيد القانون الدولي؛ بل ينفرد الاتحاد المركزي بالشخصية الدولية. وهنا يبدو لنا فرقاً جوهرياً بين الدولة الاتحادية والاتحاد الكونفدرالي الذي يقوم على انضمام مجموعة من الدول ذات السيادة إلى اتحاد يسعى لتحقيق أغراض اقتصادية، وعسكرية، وسياسية (كالاتحاد الأوروبي مثلاً).

بقي أن نذكر بعض الأمثلة عن الدول التي تعتمد اللامركزية السياسية أي (الشكل الاتحادي): فهناك: جمهورية ألمانيا الاتحادية، والولايات المتحدة الأمريكية، والاتحاد السويسري. ومن الدول العربية التي اعتمدت الشكل الاتحادي نذكر: الإمارات العربية المتحدة، والجمهورية العراقية. أما الدول التي تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية (لاسيما الصورة المحليّة منها) فلا يمكن حصرها.

ثانياً: اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري:

ذكرنا عند الحديث عن المركزية الإدارية أن لهذا الأسلوب من أساليب التنظيم الإداري صورتين اثنتين هما: التركيز الإداري وعدم التركيز الإداري. وما يعيننا هنا هو استخلاص الفروقات القائمة بين اللامركزية الإدارية من جهة، وعدم التركيز الإداري من جهة ثانية، على أن يتم الاعتماد على معايير واضحة ومتعددة، نلخصها بالآتي:

١- معيار أصالة الاختصاص أو اشتقاقه:

يقوم هذا المعيار على المصدر الأساسي الذي يمنح اختصاصات لجهة ما. فالوحدات الإدارية التي منحها المشرّع حق إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية تكون اختصاصاتها أصليّة، ومن ثم تباشرها من دون إذن من أحد، بل هي ملزمة القيام بها، وتملك كامل الصلاحيات القانونية بشأنها. وهذا

ينطبق على الوحدات الإدارية التي تتمتع باللامركزية الإدارية بصورتها المحلية والمرفقية.

أما السلطات الإدارية التي تعمل وفق مبدأ عدم التركيز الإداري فتكون اختصاصاتها مشتقة. بمعنى أنها تباشر الاختصاصات الإدارية التي فوضها بها الرئيس الإداري الذي تتبع له. كأن يقوم وزير التربية بتفويض مديري التربية في المحافظات ببعض اختصاصاته. عندئذٍ نكون بصدد اختصاصات مشتقة، وينبغي على السلطة المفوض إليها ممارستها تحت إشراف السلطة المفوضة والالتزام بالقوانين والأنظمة النافذة. ونود التذكير هنا بأن فروع الإدارات المركزية التي يمنحها المشرع اختصاصات إدارية بنص، أي من دون الحاجة إلى تفويض، لا تتساوى على الرغم من ذلك مع الأشخاص الإدارية اللامركزية التي منحها المشرع اختصاصات أصلية ذاتية. إذ يكمن الفرق الجوهرى بين الحالتين في مدى الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية. فالأشخاص الإدارية اللامركزية تخضع لرقابة السلطة المركزية لجهة المشروعية فقط، في حين أن الفروع التي تتبع للسلطة المركزية، إنما تخضع عند ممارستها لاختصاصاتها للرقابة الرئاسية، وهي بطبيعة الحال رقابة شاملة لنواحي المشروعية ونواحي الملاءمة.

٢- معيار وحدة أو تعدد أهداف كل مؤسسة قانونية:

هناك إجماعٌ فقهي بأن عدم التركيز الإداري له هدف واحد هو الهدف الإداري. حيث يعمل على تبسيط الإجراءات واختصارها، وبأن معاً يعمل على تخفيف العبء عن السلطة المركزية (الوزارات وباقي الإدارات المركزية في العاصمة). أما اللامركزية الإدارية (لا سيما في صورتها المحلية) فلها أهداف متعددة. فبالإضافة إلى البعد الإداري، هناك البعد السياسي، والبعد التتموي:

وهما بعدان لا يمكن لأحد تجاهلهما. ويتجلى البعد السياسي للامركزية الإدارية حسب الفقيه الألماني «Von Gneist» في أن اللامركزية الإدارية هي بناء مشترك بين الدولة والمجتمع، ويظهر ذلك جلياً من خلال أن اللامركزية الإدارية هي المجال الخصب لتفعيل مبدأ مشاركة المواطنين في إدارة الشأن العام، وصنع القرار عن طريق أساليب متعددة أهمها الرأي العام، وإيقاظ شعوره بتحمل المسؤولية في تحقيق الصالح العام^(١). وهذا ما عبرت عنه المحكمة الدستورية الاتحادية الألمانية في أحد أحكامها بقولها «تهدف الإدارة اللامركزية سياسياً إلى تلطيف مغالاة السلطة البيروقراطية، وإلى إزالة التباعد بين الدولة والمجتمع، وإلى تقوية الشعور بالمسؤولية لدى المواطن»^(٢).

أما البعد التنموي (الإنماء المتوازن) للامركزية الإدارية فيتجسد في أن الوحدات الإدارية اللامركزية تدير شؤونها بشكل مستقل (إدارة ذاتية، تمويل ذاتي)، ويكون هدفها الرئيسي النهوض بالمجتمع المحلي إلى أعلى مستوى تنموي، الأمر الذي سيخلق نوعاً من التنافسية بين الأقاليم، وسيؤدي إلى رفع المستوى التنموي للأقاليم (خدمات مميزة، بنية تحتية جيدة، استثمارات، فرص عمل)، وهذا سيكون له دور رائد في تحقيق متطلبات الإنماء المتوازن، ويشكل حاضنة مناسبة للإنماء المستدام^(٣).

^(١) انظر رسالة دكتوراه باللغة الألمانية للدكتور سعيد نحيلي بعنوان «المبادئ الأساسية والمشكلات القانونية لرقابة المشروعية ورقابة الملاءمة على أعمال الهيئات اللامركزية (دراسة مقارنة)»، جامعة لايبزغ، ألمانيا، ١٩٩٧، وبالأخص الصفحة ١٦ وما بعد.

^(٢) انظر حكم المحكمة الدستورية الاتحادية: BVerfG, NVWZ1989, 348; BVerfG71, 11;

^(٣) يقصد بالتنمية المستدامة أن يصار إلى إدارة مصادر الطاقة والثروات من قبل الدولة بالشكل الذي يأخذ بالحسبان الأجيال القادمة. مما يعني الاستثمار، ثم الاستثمار ثم الاستثمار.

٣ - معيار مدى الرقابة المركزية:

هذا المعيار ينطلق من حتمية وجود علاقة بين السلطة المركزية والسلطات اللامركزية من جهة، وبين السلطة المركزية وفروعها في الأقاليم من جهة أخرى. وتتجسد هذه العلاقة من الناحية العملية بحق السلطة المركزية ببسط رقابتها على التنظيمات الإدارية العاملة في إقليم الدولة، سواء أكانت هذه التنظيمات تعمل تحت مبدأ اللامركزية الإدارية، أو تحت مبدأ عدم التركيز الإداري. فوحدة الدولة من الناحيتين السياسية والقانونية تبقى الهدف الأسمى. بيد أن مدى هذه الرقابة يختلف بالطبع باختلاف المركز القانوني للمنظمة الإدارية الخاضعة للرقابة. فالسلطة المركزية تمارس رقابة شاملة على فروعها في الأقاليم، سواء أكانت هذه الرقابة منصبة على أشخاص الموظفين (تعيين، ترقية، تأديب) أو على أعمالهم. والمقصود بشمولية الرقابة في هذا المقام أحقية السلطة المركزية (الوزير أو أي سلطة أخرى يحددها القانون) في التأكد من مشروعية، ومن ملاءمة أعمال السلطات الإدارية التابعة لها في الفروع. ويعود السبب في اتساع مدى الرقابة في هذه الحالة إلى كون السلطات الإدارية في الفروع جزءاً من السلطة المركزية، أضف إلى ذلك فإن مسؤولية إنجاز السلطات الإدارية في الفروع لمهامها تقع من حيث المبدأ على عاتق السلطة المركزية الرئاسية، لذا فمن المنطقي أن يكون لها سلطة رقابية إزاء أعمال فروعها عملاً بالمبدأ التنظيمي الذي يقوم على التلازم والتوازن بين السلطة والمسؤولية.

أما بخصوص علاقة السلطة المركزية مع السلطات الإدارية اللامركزية فالأمر يختلف بالشكل والمضمون. فمن حيث الشكل نكون أمام شخصين إداريين مستقلين (الشخص الإداري المركزي والشخص الإداري اللامركزي)، استقلالاً إدارياً ومالياً، ولكل منهما اختصاصاته الأصلية

المحددة قانوناً. لذا فلا يجوز للسلطة المركزية أن تتدخل في شؤون السلطات اللامركزية، إلا بالقدر الذي تسمح به فكرة رقابة المشروعية. بعبارة أخرى: تقتصر صلاحيات سلطة الرقابة المركزية على ما حدده المشرع لها من أهداف ووسائل، أي تقتصر مهمتها على مراقبة بعض أعمال السلطة اللامركزية (المحددة قانوناً) للتأكد من مدى مشروعيتها، أي احترامها للقوانين والأنظمة النافذة. ومن ثم نخلص إلى القول: إن مؤسسة الرقابة المركزية على أعمال السلطات اللامركزية وممارستها إنما هي رقابة مشروطة بوجود سند قانوني (تشريع)، في حين أن رقابة السلطة الرئاسية على أعمال مرؤوسيهما في الأقاليم مستمدة من مبدأ التدرج الإداري (رقابة تسلسلية)، أي أنها قائمة حتى ولو لم يوجد نص قانوني ينظم ذلك^(١).

بناءً على ما تم شرحه أعلاه بات واضحاً الفرق بين عدم التركيز الإداري واللامركزية الإدارية، وحين الوقت للرد على من يخلطون بينهما بالقول: إن اللامركزية الإدارية ليست مجرد تفويض للاختصاصات الإدارية^(٢).

المطلب الثاني

صور اللامركزية الإدارية

درج فقه القانون الإداري على تقسيم اللامركزية الإدارية إلى صورتين اثنتين هما: اللامركزية الإدارية المحليّة واللامركزية الإدارية المرفقية. وكلا الصورتين يتم تطبيقه عملياً بأسلوب مختلف عن الآخر، ويكون أساسه مختلف عن الآخر، كما أن هدف كل صورة يختلف عن هدف الصورة

^(١) هكذا أيضاً: G.Vedel, et P. Devolve, droit administrative, Paris, 1984, P. 850.

(مشار إليه لدى: د. علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ١١١).

^(٢) يبدو هذا الخلط الارتجالي واضحاً في الخطابات الإعلامية للكثير من القادة الإداريين.

الأخرى. بيد أن هذه الاختلافات لا تنفي وجود نقاط مشتركة بين الصورتين. إذ تعتمد كلاً من اللامركزية المحلية واللامركزية المرفقية على جوهر واحد، هو توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وسلطات لامركزية تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي، بصرف النظر عن الفروقات القائمة بينهما. فما هو مضمون اللامركزية الإدارية الإقليمية؟ وما هو مضمون اللامركزية الإدارية المرفقية؟.

١ - اللامركزية الإدارية الإقليمية (المحلية): ويقصد بها أن يمنح المشرع الشخصية المعنوية لوحدة إدارية محلية بهدف أن تتولى هذه إدارة الشؤون التي أسندها المشرع لها أصالة عن نفسها، وبمسؤولية ذاتية مستقلة عن مسؤولية الدولة (كسلطة مركزية)، وبالشكل الذي يمكن هذه الوحدة الإدارية من إنجاز مهامها بأفضل صورة، فيمنحها المشرع الصلاحيات التخطيطية والصلاحيات التنظيمية والصلاحيات اللائحية، على أن تقتصر الآثار القانونية لهذه الصلاحيات على الحدود الإدارية للوحدة. بهذا نستطيع أن نستنتج العناصر الأساسية للامركزية المحلية وأبرزها:

أ - الشخصية المعنوية للوحدة الإدارية المحلية بكل ما يترتب على ذلك من آثار قانونية.

ب - نطاق تأثير إقليمي مُحدّد للتصرفات الإدارية القانونية للوحدة الإدارية المحلية.

ج - نطاق اختصاص موضوعي يقتصر على الشؤون المحلية المحددة بنص تشريعي.

٢ - اللامركزية المرفقية: يقصد بها أن يمنح المشرع الشخصية المعنوية لمرفق عام محدد، بحيث يتولى هذا المرفق إدارة شؤونه ذاتياً من خلال المنظمة الإدارية القائمة عليه.

ويكون عادة للخدمات التي يقدمها المرفق الذي يخصه المشرع بحق إدارة شؤونه بشكل لا مركزي، دور حيوي في حياة الأفراد، وتأثير واضح على ضمان حقوقهم وحررياتهم العامة. خذ مثلاً على ذلك: خدمات التعليم العالي. فقد راعت تشريعات دول عالمنا المعاصر أهمية هذا المرفق، وقررت إدارته بالشكل اللامركزي عن طريق هيئات عامة مستقلة تسمى الجامعات^(١).

والمثال الآخر مرفق المياه. حيث تتم إدارة هذا المرفق واستثماره من خلال أسلوب المؤسسة العامة التي تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي. وقد طبق المشرع السوري ذلك من خلال القانون رقم ٢/ لعام ٢٠٠٥ الناظم للمؤسسات العامة والشركات العامة والمنشآت العامة. وكذلك الحال بالنسبة للخدمات الصحية فقد اعتمد المشرع أسلوب الهيئة العامة بإدارتها واستثمارها، وهذه الهيئات ما هي إلا منظمات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية وتقوم على مرفق الصحة. والمثال على ذلك: الهيئة العامة لمشفى الأطفال، والهيئة العامة لمشفى دمشق. والأمر ذاته ينطبق على القطاع الإعلامي حيث تتولى إدارته بصورة ذاتية منظمات إدارية منحها المشرع الاستقلال الإداري والمالي والمرونة الكافية لتسيير هذا المرفق. ومثال ذلك الهيئة العامة للإذاعة والتلفزيون في الجمهورية العربية السورية. وهكذا نستنتج أن للامركزية المرفقية عناصر خاصة بها أيضاً أهمها:

- أ - أن نكون بصدد مرفق عام تتميز خدماته بأنها ضرورية وحتمية.
- ب - أن يتم إحداث منظمة عامة تتولى إدارة هذا المرفق إدارة مستقلة بعيداً عن التعقيدات الحكومية. وتكون هذه المنظمة إما ذات طابع إداري لإدارة

^(١) تنص المادة ٥/ بند ب/ من المرسوم التشريعي رقم ١٤٣/ لعام ١٩٦٦ في شأن إحداث وزارة التعليم العالي في سوريا على أنه «ترتبط بوزارة التعليم العالي الهيئات والمؤسسات المستقلة (١ - الجامعات). وتنص المادة ١٠/ من قانون تنظيم الجامعات السوري رقم ٦/ لعام ٢٠٠٦ على أنه «الجامعات هيئات عامة علمية ذات طابع إداري لكل منها شخصية اعتبارية».

مرفق عام إداري، أو ذات طابع اقتصادي لإدارة مرفق عام اقتصادي. وقد أطلق المشرع السوري على المنظمات الإدارية العامة التي تتولى إدارة مرافق عامة إدارية لفضة الهيئة العامة، في حين أطلق لفضة المؤسسة العامة أو الشركة العامة أو المنشأة العامة على المنظمات العامة التي تتولى إدارة مرفق عام اقتصادي^(١).

ومن خلال مطالعنا لتعريف كل من اللامركزية المحلية واللامركزية المرفقية وعناصرها نستنتج أن ثمة فروقاً بينهما.

٣ - الفروق القائمة بين اللامركزية المحلية واللامركزية المرفقية:

أ - من حيث النطاق الموضوعي لكل منهما: تختص المنظمات الإدارية العامة التي تتمتع باللامركزية المحلية بمباشرة وظائف متنوعة ومتشعبة. فخدمات البنية التحتية تعد مجالاً لها (الشوارع والطرقات)، وكذلك أيضاً الخدمات المتعلقة بالنقل العام (خدمة التراخيص لمزاولة المهن) والخدمات المتعلقة بالنقل الداخلي، وقضايا تسعير المنتجات المحلية، والدفاع المدني، وإدارة الكوارث ومعالجة نتائجها وغير ذلك. أما المنظمات العامة التي تتمتع باللامركزية المرفقية فتختص بإدارة قطاع فني واحد حصرياً، سواء كان هذا القطاع اقتصادياً أم إدارياً، مع الإشارة إلى أن القطاع الاقتصادي قد يكون: زراعياً، أو صناعياً، أو خدمياً^(٢).

(١) لقد تمّ تخصيص فصل كامل لدراسة تطبيقات اللامركزية المرفقية في سوريا. حيث تم فيه شرح النظام القانوني والإداري لكل من المؤسسة العامة والهيئة العامة. انظر: الفصل الأخير من هذا المقرر الموسوم بعنوان: تطبيقات اللامركزية المرفقية في سورية.

(٢) المثال على القطاع الاقتصادي الزراعي: المؤسسة العامة لإكثار الحبوب، والمثال على القطاع الاقتصادي الصناعي: الشركة العامة للغزل والنسيج. أما المثال على القطاع الاقتصادي الخدمي: السورية للاتصالات التي حلت مكان المؤسسة العامة للاتصالات.

ب - ترجع نشأة اللامركزية الإدارية المحلية إلى افتراضات إدارية وسياسية واجتماعية: إذ تسعى إلى مشاركة السكان المحليين في إدارة شؤونهم المحلية تطبيقاً لمبدأ الديمقراطية. بينما ترجع نشأة اللامركزية المرفقية (أو القطاعية: من كلمة قطاع) إلى افتراضات فنية تتمثل في الرغبة في إدارة نشاط معين بعيداً عن تعقيدات الجهاز الحكومي المركزي، وتهيئة كافة المستلزمات التشريعية، والبشرية، والمادية، لإدارته بأعلى جودة ممكنة. وعليه نخلص إلى القول: إن أساس اللامركزية الإدارية المحلية يكون إقليمياً، ويهدف إلى رعاية شؤون المواطنين في وحدة جغرافية محددة (محافظة، مدينة، بلدة، بلدية)، في حين إن أساس الشخص الإداري المرفقي يكون فنياً متخصصاً بإدارة مرفق محدد بالذات^(١).

وسنقوم لاحقاً بدراسة تطبيقات اللامركزية الإدارية بصورتها في سورية، حيث سيصار إلى دراسة اللامركزية الإدارية المحلية تحت عنوان الإدارة المحلية، ودراسة اللامركزية المرفقية تحت عنوان المؤسسات العامة والهيئات العامة. لذا نرى أنه من غير المستحب دراسة أركان اللامركزية الإدارية في هذا الفصل، كما يفعل أغلب مؤلفي القانون الإداري، حيث لاحظنا أن جميع المؤلفين المختصين الذين أدرجوا هذا العنوان في مؤلفاتهم (أركان اللامركزية الإدارية)، يكتبون أركان اللامركزية الإدارية الإقليمية، ثم يقوموا بتكرار هذه المعلومات عند شرح الإدارة المحلية^(٢).

^(١) هكذا أيضاً: د. أنور رسلان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٣٦.

^(٢) يطلق المشرع السوري على اللامركزية الإقليمية الإدارة المحلية. حيث خصها بقانون خاص أطلق عليه قانون الإدارة المحلية رقم/١٠٧/ لعام ٢٠١١. ونحن مع المشرع في اختيار هذا الاصطلاح تمييزاً له عن اصطلاح الحكم المحلي. وبرأينا هناك فرق شاسع بين المصطلحين. فالحكم المحلي هو تطبيق للامركزية السياسية، في حين أن الإدارة المحلية هي تطبيق للامركزية الإدارية الإقليمية.

لذا فإننا سنخرج عن هذا النهج ونرجئ الحديث عن أركان اللامركزية الإدارية إلى حين الشروع في شرح كل صورة منها عند دراسة تطبيقاتها في سورية، وذلك تقادياً للتكرار. وفيما يأتي سنقوم بدراسة نقدية لأسلوب اللامركزية الإدارية، نوضح فيها مسوغات (حسناً) اللامركزية، وعيوبها.

المطلب الثالث

تقدير اللامركزية الإدارية (اللامركزية الإدارية في الميزان)

في هذا المطلب سنحاول بلورة مزايا اللامركزية الإدارية عموماً^(١)، مع الأخذ بالحسبان أن هناك بعض المزايا الخاصة باللامركزية الإدارية المحلية، وبعضها الآخر يخص اللامركزية الإدارية المرفقية. وتقتضي المنهجية العلمية تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين اثنين: نخصص الأول لدراسة حسنات اللامركزية الإدارية، ونعرض في مطلب ثانٍ، عيوبها.

I. مزايا اللامركزية الإدارية:

يقصد بمزايا اللامركزية الأهداف المتعددة التي يحققها هذا الأسلوب من أساليب تنظيم وإدارة الشأن العام، والآثار الإيجابية التي تنجم عن تطبيقه فعلياً. وبالنظر لاختلاف الأساس الذي تقوم عليه كل صورة من صور اللامركزية الإدارية، فإن هناك اختلافاً في مزايا كل منها.

(١) للمزيد من التعمق راجع: د. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص ١٣٧ وما بعد. وانظر: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٢٠، د. سعيد نحيلي، القانون الإداري (المبادئ العامة)، مرجع سابق، ص ١٤٢، د. علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ١٢١.

أولاً: مزايا اللامركزية الإدارية المحلية: تعمل اللامركزية الإدارية المحلية على تحقيق المزايا الآتية:

١ - *المزايا السياسية*: لا شك أن اللامركزية الإدارية المحلية تعمل على تطبيق مبدأ الديمقراطية بشكل موسع. وتعد اللامركزية الإدارية المحلية المجال الخصب لممارسة المشاركة الشعبية، التي تعد بدورها مرتكزاً أساسياً من مرتكزات الديمقراطية. ويظهر ذلك جلياً عندما يقوم السكان المحليون بانتخاب ممثليهم في المجالس المحلية، ومحاسبة هؤلاء سياسياً من خلال الرقابة الشعبية التي يمارسها الناخبون، وتقديم الشكاوى ضدّهم إلى الجهات الرقابية المختصة. كما أن اللامركزية الإدارية المحلية تفتح الباب واسعاً أمام خلق كوادر سياسية وفضية متميزة، جاهزة للعمل على المستوى المركزي^(١).

٢ - *المزايا الإدارية*: وهذا النوع من المزايا لا يختلف كثيراً عن مزايا عدم التركيز الإداري. فاللامركزية الإدارية المحلية من شأنها أن:

- تخفف العبء عن السلطة المركزية، بحيث تتفرغ هذه الأخيرة إلى الشؤون ذات الطابع القومي بطبيعتها مثال (قضايا الطاقة، وقضايا العلاقات الدولية، وقضايا الأمن، وقضايا الدفاع، وقضايا المشروعات الاستراتيجية الضخمة). فهذه الشؤون - كما هو واضح - يحتاج إنجازها إلى تدخل مباشر من السلطة المركزية بكل مكوناتها.

- تؤدي اللامركزية الإدارية المحلية إلى إنجاز المهام المحلية بشكل أكثر فعالية من السلطة المركزية، وآية ذلك أن الإدارات المحليّة تمتلك البيانات والإحصاءات الدقيقة حول القضايا المحلية، الأمر الذي يجعل القرار

^(١) هذه المزية بحد ذاتها تدفع إلى تبني الرأي القائل بوجود فروق جوهرية بين اللامركزية الإدارية المحلية وعدم التركيز الإداري.

الإداري المحلي أكثر رشداً، وفعاليةً، من الناحية الإدارية والمالية. فليس من المنطق بشيء العودة إلى الخلف، عندما كانت السلطة المركزية تدير شؤون سكانها في محلياتهم عن طريق العاصمة^(١).

٣ -/المزايا التنموية: تعمل اللامركزية الإدارية على تحقيق الإنماء المتوازن

من خلال المشاريع الخدمية والتنموية والاقتصادية والاستثمارية التي تقوم بها الأشخاص الإدارية المحلية. وهذا بحد ذاته يؤدي إلى إقامة توازن تنموي بين المحليات والمركز. ولا يخفى على أحد ما سيعتريه هذا التوازن التنموي من آثار اقتصادية: أهمها الحد من نسب البطالة، وآثار ديمغرافية تتجلى بالتوزيع السكاني السليم، والحد من الهجرة من المحليات الصغيرة إلى المركز. كما تعمل اللامركزية الإدارية المحلية على تدعيم سياسة التخطيط الإقليمي التنموي، بحسبان أن الأشخاص الإدارية المحلية تعد شريكاً مهماً في رسم سياسات التخطيط الإقليمي وتنفيذها^(٢).

ثانياً: مزايا اللامركزية الإدارية المرفقية: فرضت هذه الصورة من صور

اللامركزية الإدارية ذاتها بعد أن اختارت أغلب دول عالمنا المعاصر المذهب التدخل، بحسبانها خياراً سياسياً واقتصادياً سلكته هذه الدول بهدف الحد من الآثار السلبية التي خلفتها الحروب العالمية، والأزمات الاقتصادية العالمية. كما جاء هذا الخيار كنتيجة حتمية لانتشار المذاهب الاشتراكية.

(١) قال الرئيس "الفرنسي فرنسوا ميتران" بمناسبة صدور قوانين اللامركزية الإدارية في فرنسا عام ١٩٨٢: "كنا نحتاج المركزية الإدارية عند نشوء دولتنا لنصبح دولة قوية، أما الآن وقد أصبحتنا دولة قوية، فنحتاج إلى اللامركزية الإدارية لنحافظ على قوة فرنسا" مترجم بتصريف.

(٢) للمزيد من التعمق في موضوع التخطيط الإقليمي: مبادئ وأسس - نظرياته وأساليبه: انظر: د. محمد جاسم شعبان العاني، التخطيط الإقليمي، مبادئ وأسس - نظريات وأساليب، دار صفاء للنشر والتوزيع، ط ١، عمان، ٢٠٠٧، ص ٨٥ وما بعد، ص ٣١٩ وما بعد.

ومن المظاهر القانونية لهذا التدخل أننا نشاهد في هيكلية الدول التي اعتنقت هذا المذهب الكثير من البنى التنظيمية ذات الطابع الاقتصادي سواءً على شكل مؤسسة عامة، أم شركة عامة، أم منشأة عامة. وباتت هذه التنظيمات تمارس نشاطاً اقتصادياً من جنس النشاط الذي يباشره القطاع الخاص، سواءً كان هذا النشاط زراعياً، أم صناعياً، أم تجارياً، أم مالياً. وتبتهت الدول التي اعتمدت هذا المذهب أن يكون للمرافق العامة الاقتصادية التي تدار بوساطة مؤسسة عامة أو شركة عامة، الشخصية الاعتبارية، ومنحها المرونة في إدارة المشروع العام الاقتصادي الذي تتولاه، فنشأت فكرة اللامركزية الإدارية المرفقية.

وإذا أردنا أن نقف على الأسباب الموجبة لاختيار أسلوب اللامركزية الإدارية المرفقية كواحد من أساليب إدارة المشاريع العامة الاقتصادية، لاستنتجنا أن أبرز هذه الأسباب هي:

- ١ - تحرير المرافق العامة الاقتصادية من القيود والإجراءات الحكومية المعقدة، بحسبان أن الإدارة بوساطة مؤسسة عامة أو شركة عامة يعد أسلوباً ملائماً للنشاط الاقتصادي.
- ٢ - إن اتباع هذا الأسلوب في إدارة المرافق العامة كان نقطة الانطلاق نحو اعتماد أساليب أكثر مرونة لإدارة المرافق العامة الاقتصادية بجودة عالية، ومنها أسلوب التشاركية بين القطاعين العام والخاص لإدارة المرافق العامة^(١).

^(١) صدر المرسوم التشريعي رقم/٥/ لعام ٢٠١٦ الناظم للتشاركية بين القطاع العام والخاص.

II. مساوئ اللامركزية الإدارية:

يرى الفقه التقليدي أن اعتماد أسلوب اللامركزية الإدارية بصورتها سيؤدي إلى بعض النتائج السلبية. ومن ثم ومن خلال تتبعنا لأغلب مؤلفات القانون الإداري نجد أن المؤلفين قد خصصوا مبحثاً كاملاً لدراسة مساوئ اللامركزية الإدارية^(١).

ونحن هنا: إذ نذكر القارئ الكريم بهذه المساوئ، فإننا نؤمن أن نظاماً إدارياً تحت مسمى اللامركزية قد فرض نفسه في أغلب دول العالم وارتقى إلى أن أصبح مطلباً دستورياً. لذا فلا يمكن أن يكون سلبياً. بيد أن التطبيق العملي المشوه في بعض الدول هو الذي أفرز هذه السلبيات. فالعيب إذاً ليس في المبدأ، بل في التطبيق العملي.

وسنحاول كما فعلنا عند دراسة مزايا اللامركزية الإدارية - تقسيم الدراسة تبعاً لكل صورة من صور اللامركزية الإدارية.

أولاً: مساوئ اللامركزية الإدارية الإقليمية: ينطلق الفقه الذي يقول بوجود هذه المساوئ من تقسيمها إلى مجموعات أبرزها:

١ - العيوب السياسية: وتتجلى هذه العيوب بأن الاعتراف للوحدات الإدارية المحلية بحق إدارة شؤونها المحلية بشكل مستقل سوف يضعف من سلطة ونفوذ الدولة المركزية.

^(١) انظر: د. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري (الجزء الأول)، مرجع سابق، ص ٣٩، ص ٢٥٨، وانظر: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٦٠، وانظر: د. علي خنجر شطناوي، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ١٢٤، وانظر: د. أنور رسلان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٣٣، وانظر: د. رمزي الشاعر، مذكرات في نظم الإدارة المحلية، القاهرة، ١٩٨٣، ص ٢٠ وما بعد. وغيرهم الكثير.

٢ - العيوب الإدارية والمالية: وتتجلى هذه العيوب بعدم كفاءة الكوادر العاملة في التنظيمات اللامركزية المحلية، وافتقارها للخبرة والدراية، الأمر الذي سينجم عنه ضعف جودة الخدمة العامة على الصعيد المحلي، ومن ثم كثرة صور الخطأ المرفقي على مستوى الإدارة المحلية (البطء في تقديم الخدمة - سوء تقديم الخدمة - عدم تقديم الخدمة أحياناً).

أما من الناحية المالية فإن اعتماد نظام اللامركزية الإدارية المحلية يؤدي إلى الخروج على مبدأ وحدة الموازنة العامة، بحسبان أن لكل شخص إداري محلي موازنة مستقلة، هذا من جهة ومن جهة أخرى سيؤدي الأخذ بنظام اللامركزية المحلية إلى زيادة غير مسوغة في الإنفاق العام، بالنظر إلى حجم نفقات الوحدات المحلية^(١).

٣ - التعارض بين المصلحة القومية والمصالح المحلية: حيث يرى من جاء بهذا الانتقاد أن ممثلي الشأن المحلي سوف يكون جل تركيزهم على إنجاز استحقاقاتهم المحلية، وعدم الاكتراث بالمصلحة القومية التي تهتم إقليم الدولة ككل.

ثانياً: مساوئ اللامركزية الإدارية المرفقية:

لم يسلم أسلوب اللامركزية المرفقية من نقد الفقهاء. وبمراجعة سريعة للانتقادات التي ذكرت نلخص أبرزها^(٢):

(١) انظر: د. علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، مرجع سابق ص ١٢٥.

(٢) للمزيد من التفصيل: انظر: د. محمود عبد المجيد المغربي، المدخل إلى القانون الإداري الخاص، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ١٩٩٤، ص ٦٠ وما بعد، وانظر: د. محمد محمد عبد اللطيف، الاتجاهات المعاصرة في إدارة المرافق العامة الاقتصادية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ١٠ وما بعد.

١ - المخاطر الإدارية للامركزية المرفقية: تتجسد هذه المخاطر بأن تعدد الأشخاص الإدارية المرفقية (مؤسسات عامة - هيئات عامة - شركات عامة - منشآت عامة) سينجم عنه صعوبات في التنسيق، كما سيحدث عنه ازدواجية في المهام أحياناً.

٢ - المخاطر المالية: إن إحداث أشخاص إدارية مرفقية سيؤدي إلى إرهاق خزينة الدولة، لا سيما عندما يتم الإحداث بطريقة غير مدروسة.

٣ - المخاطر القانونية: وتتجلى بصعوبة ضبط عمل هذه الأشخاص من الناحية القانونية، إذ سيؤدي تعدد الأشخاص الإدارية المرفقية إلى كثرة المنازعات بينها وبين المتعاملين معها، مما سينعكس سلباً على هيبة الدولة.

رأينا: إن ما نسب إلى اللامركزية الإدارية بصورتها من عيوب، لا يمكن التسليم به، (لا سيما ما قيل بأنها تسبب مساساً بوحدة الدولة من الناحيتين السياسية والقانونية). فهذا العيب يبقى من الأمور النظرية، وبعيد الوقوع عملياً، إذا قامت السلطة المركزية بممارسة صلاحياتها الرقابية على الأشخاص اللامركزية وأعمالها على خير ما يرام. فهذه الرقابة سوف تضمن بالتأكيد وحدة الدولة من الناحيتين السياسية والقانونية. كما أن الصعوبات الإدارية التي قد تتجم عن تطبيق اللامركزية من الممكن تجاوزها من خلال إعداد وتكوين كوادر وظيفية متخصصة في الشؤون المحلية، بل ندب عاملين من الإدارة المركزية للعمل في الإدارات المحلية.

أما الصعوبات المالية (على جديتها) فينبغي الحد من تجاوزها من خلال تشجيع الاستثمارات المحلية، وتفعيل قانون التشاركية رقم ٥/ لعام ٢٠١٦

الذي يعد أساساً قانونياً مهماً للانطلاق نحو تحديث أساليب إدارة المرافق العامة (وخاصة الاقتصادية)^(١).

والكلمة الأخيرة التي نود ذكرها في هذا السياق هي:
إذا حدثت بعض العيوب المشار إليها، فإن السبب لا يكمن في اعتماد مبدأ اللامركزية الإدارية، بقدر ما يمكن إسناده إلى الخطأ في فهم المسائل القانونية^(٢).

(١) د. سعيد نحيلي، القانون الإداري، المبادئ العامة، مرجع سابق، ص ١٤٤.

(٢) هكذا أيضاً: د. أنور رسلان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٣٤.

الباب الثالث

التنظيم الإداري في الجمهورية العربية السورية

الفصل الأول

تطبيقات المركزية الإدارية في سورية

لكل دولة قانونها الأساسي (دستورها) الذي يبين شكل الدولة، ونظام الحكم فيها وتشكيل السلطات العامة وصلاحياتها.

وقد تبنى دستور الجمهورية العربية السورية الصادر عام ٢٠١٢ النظام النيابي المختلط (شبه الرئاسي) وهو يشبه النظام السائد أيضاً في فرنسا.

حيث يقوم هذا النظام على دستور يجمع بين تقنيات النظام البرلماني ومظاهره وتقنيات النظام الرئاسي ومظاهره. وهذا النظام يقوم على ثنائية السلطة التنفيذية (رئيس للدولة ورئيس للحكومة) اللذين يشتركان في ممارسة صلاحيات هذه السلطة. وهذه أهم مظاهر النظام البرلماني، ولكنه يختلف عن النظام البرلماني التقليدي في أن رئيس الدولة يتم اختياره من الشعب عن طريق الاقتراع العام؛ وبالتالي لا يمكن تصور قيام النظام المختلط إلا في الدول ذات الشكل الجمهوري على خلاف النظام البرلماني الذي نشأ في قلب الدول ذات الشكل الملكي.

ويختلف هذا النظام عن النظام الرئاسي في أن الحكومة مسؤولة أمام البرلمان الذي يستطيع محاسبتها وإسقاطها عن طريق تقنية حجب الثقة، والسلطة التنفيذية تملك حل البرلمان^(١).

ويضم التنظيم الإداري المركزي في سورية وفقاً للنصوص القانونية والأنظمة النافذة رئيس الجمهورية، الحكومة، المحافظين، مديري المناطق ومديري النواحي. وعليه سنقوم بدراسة هذا الفصل من خلال تقسيمه إلى المباحث الآتية:

المبحث الأول: رئيس الجمهورية.

المبحث الثاني: الحكومة.

المبحث الثالث: المحافظون ومديرو المناطق ومديرو النواحي.

^(١) إن من أهم خصائص النظام المختلط ثنائية السلطة التنفيذية وتفوق سلطة رئيس الدولة إضافة إلى وجود التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ولمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع انظر: د. حسن البحري، النظم السياسية، منشورات مجمع الشيخ أحمد كفتارو، كلية الشريعة والقانون دمشق ٢٠١٦ ص ١٢٥. وما بعدها.

المبحث الأول

رئيس الجمهورية

بموجب أحكام الدستور السوري الصادر عام ٢٠١٢ يُمارس رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب ضمن الحدود المنصوص عليها في الدستور^(١).

وسنقوم ببيان اختصاصات رئيس الجمهورية بشكل عام والاختصاصات الإدارية الصرفة لرئيس الجمهورية والأداة التي يستخدمها رئيس الجمهورية في ممارسة صلاحياته الدستورية.

المطلب الأول

اختصاصات رئيس الجمهورية بشكل عام

يتمتع رئيس الجمهورية وفقاً لنصوص الدستور الحالي الصادر عام ٢٠١٢ باختصاصات واسعة، فهو يسهر على احترام الدستور والسير المنتظم للسلطات العامة وحماية الوحدة الوطنية وبقاء الدولة^(٢).

ويضع رئيس الجمهورية في اجتماع مع مجلس الوزراء برئاسته السياسة العامة للدولة ويشرف على تنفيذها^(٣)، كما يتولى إصدار القوانين التي يقرها مجلس الشعب^(٤)، ويصدر المراسيم والقرارات والأوامر وفقاً للقوانين^(٥).

(١) المادة ٨٣ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

(٢) المادة ٩٦ من الدستور.

(٣) المادة ٩٧ من الدستور.

(٤) المادة ٩٨ من الدستور.

(٥) المادة ١٠١ من دستور سورية لعام ٢٠١٢.

وينهض رئيس الجمهورية بهذه المهام في نطاق وظيفته السياسية أو الحكومية فهو يتولى تسمية رئيس مجلس الوزراء وتسمية الوزراء ونوابهم وقبول استقالتهم وإعفاءهم من مناصبهم^(١).

كما له أن يعلن الحرب والتعبئة العامة ويعقد الصلح بعد موافقة مجلس الشعب^(٢)، ولرئيس الجمهورية أن يدعو مجلس الوزراء للانعقاد برئاسته وله طلب تقارير من رئيس مجلس الوزراء والوزراء^(٣).

وهو يبرم المعاهدات والاتفاقيات الدولية ويلغيها وفقاً لأحكام الدستور وقواعد القانون الدولي^(٤)، وله استفتاء الشعب في القضايا المهمة التي تتصل بمصالح البلاد العليا، وتكون نتيجة الاستفتاء ملزمة ونافذة من تاريخ إعلانها، وينشرها رئيس الجمهورية^(٥).

ويمنح رئيس الجمهورية العفو الخاص، وله الحق برد الاعتبار^(٦) ومنح الأوسمة^(٧)، ومخاطبة مجلس الشعب برسائل، وله أن يدلي ببيانات أمامه^(٨)، ويعلن حالة الطوارئ ويلغيها على الوجه المبين في القانون^(٩).

وإذا قام خطر جسيم وحال يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة واستقلال أرض الوطن، أو يعوق مؤسسات الدولة عن مباشرة مهامها الدستورية، لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات السريعة التي تقتضيها هذه الظروف لمواجهة الخطر^(١٠).

(١) المادة ٩٧ من دستور سورية لعام ٢٠١٢.

(٢) المادة ١٠٢ من دستور سورية لعام ٢٠١٢.

(٣) المادة ٩٩ من الدستور.

(٤) المادة ١٠٧ من الدستور.

(٥) المادة ١١٦ من الدستور.

(٦) المادة ١٠٨ من الدستور.

(٧) المادة ١٠٩ من الدستور.

(٨) المادة ١١٠ من الدستور.

(٩) المادة ١٠٣ من الدستور.

(١٠) المادة ١١٤ من الدستور.

المطلب الثاني

الاختصاصات الإدارية الصرفة لرئيس الجمهورية

يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب، فهو بهذه الصفة يشرف ويشارك فعلياً في أعمال الوظيفة الإدارية ويأتي في قمة الهرم الإداري للدولة. وبما أن لرئيس الجمهورية الحق في طلب تقارير من رئيس مجلس الوزراء والوزراء ودعوة مجلس الوزراء للانعقاد برئاسته، فهو يمارس السلطة الرئاسية على كل الجهات العامة في الدولة.

وهو يُعيّن كبار الموظفين المدنيين والعسكريين وينهي خدماتهم وفقاً للقانون^(١)، وبحسبانه القائد الأعلى للجيش والقوات المسلحة فإنه يصدر جميع القرارات والأوامر اللازمة لممارسة هذه السلطة^(٢)، ولرئيس الجمهورية تشكيل الهيئات والمجالس واللجان الخاصة وتحديد مهامها وصلاحياتها بقرارات تشكيها^(٣).

وله أن يسمي نائباً له أو أكثر وأن يفوضهم ببعض صلاحياته^(٤)، وله إعداد مشاريع القوانين وإحالتها إلى مجلس الشعب للنظر في إقرارها^(٥).

(١) المادة ١٠٦ من الدستور.

(٢) المادة ١٠٥ من الدستور.

(٣) المادة ١١٥ من الدستور.

(٤) المادة ٩١ من الدستور.

(٥) المادة ١١٢ من الدستور.

المطلب الثالث

الأداة التي يستخدمها رئيس الجمهورية في ممارسة صلاحياته الدستورية

نصت المادة ١٠١ من دستور عام ٢٠١٢ على أنه ((يصدر رئيس الجمهورية المراسيم والقرارات والأوامر وفقاً للقانون))، وبمنظرة تحليلية إلى هذه المادة نستنتج أن الأداة الرئيسية التي يملكها رئيس الجمهورية لممارسة صلاحياته الدستورية هي المراسيم بشئى أنواعها سواء كانت مراسيم تشريعية أم مراسيم تنظيمية أم مراسيم عادية. ولكن هذا لا يعني أنه ليس بمقدوره إصدار قرارات إدارية أو حتى توجيهات، بل على العكس تماماً فهو يملك سلطة إصدار بعض القرارات الإدارية في حالات خاصة حددتها التشريعات النافذة، كالقرار الذي اتخذه رئيس الجمهورية لتشكيل لجنة مهمتها وضع دستور جديد للبلاد أواخر عام ٢٠١١^(١).

وسنقوم ببيان أنواع المراسيم التي يستخدمها رئيس الجمهورية في ممارسة اختصاصاته الدستورية:

أولاً: المراسيم العادية:

وهي المراسيم الفردية التي يصدرها رئيس الجمهورية، ولا تتضمن قواعد عامة ومجردة أي إنها لا تأخذ صفة التشريع بل يقتصر مفعولها على مضمونها وهي بهذه المنزلة تتناول شخصاً محدداً بذاته أو مجموعة أشخاص محددين بذواتهم، كما تشمل حالة أو حالات محددة بذاتها والأمثلة على ذلك كثيرة (مرسوم تعيين محافظ، مرسوم تعيين رئيس جامعة، مرسوم تعيين رئيس

^(١) د. سعيد نحيلي، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص ١٥٢.

مجلس الدولة، مرسوم تعيين رئيس الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، مرسوم تحديد شواطئ البحر).

ثانياً: المراسيم التنظيمية:

يملك رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية ويمارسها بموجب مراسيم تنظيمية. والمراسيم التنظيمية تختلف عن المراسيم العادية بأنها تتضمن قواعد عامة مجردة. وتكمن الحكمة في منح رئيس السلطة التنفيذية السلطة التنظيمية، في أن السلطة التنفيذية لديها الخبرة الكافية والدراية التامة في الشؤون الفنية بشكل يفوق خبرة المشرع العادي، أضف إلى ذلك فإنها تركز على الأمور التفصيلية التي يتعذر على المشرع العادي الإلمام بها، الأمر الذي يجعل إسناد صلاحية إصدارها للسلطة التنفيذية أمراً معقولاً ومنطقياً^(١) فهي إذاً مكتملة لدور المشرع.

ولا تختلف السلطة التنظيمية التي يملكها رئيس الجمهورية بموجب مراسيم تنظيمية عن تلك التي يمارسها رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء الذين حولهم القانون هذه الصلاحية فهي جميعاً تعد قرارات تنظيمية أو ما يطلق عليها لوائح أو تشريعات فرعية، تمييزاً لها عن التشريعات الأصلية المتجسدة بالقوانين التي تسنها السلطة التشريعية.

وقد درج الفقه على تقسيم المراسيم التنظيمية إلى^(٢):

١ - المراسيم التنظيمية التي تتضمن أنظمة إدارية عامة:

وهي التي يصدرها رئيس الجمهورية بموجب إذن تشريعي (صادر عن السلطة التشريعية) بهدف تفسير أو تنفيذ أحكام القانون الذي تسنه السلطة

(١) د. سعيد نحيلي، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص ١٥٣ وما بعدها.

(٢) د. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص ١٥٥ وما بعدها.

التشريعية ومن أمثلتها: المرسوم التنظيمي رقم ٢٥٠ لعام ٢٠٠٦ المتضمن اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات رقم ٦ لعام ٢٠٠٦.

٢ - المراسيم التنظيمية التي تتضمن الأنظمة العادية:

وهذه المراسيم تأخذ نموذج القرار الإداري أي كان من المفترض أن تصدر بقرار من الوزير المختص، إلا أن ظروفًا معينة فرضت إصدارها بصيغة مرسوم: إما لأن الوزارة المختصة لا تستطيع إصداره لوجود تنازع في الاختصاص بينها وبين وزارة أخرى، فوجب أن يكون رئيس الجمهورية بوصفه القائد الإداري الأعلى حكماً بينهما، أو لأن الوزارات صاحبة العلاقة تراخت فأخذ الرئيس زمام المبادرة، أو لأن الأمر من الأهمية بمكان الأمر الذي يتطلب تنظيمه بمرسوم تنظيمي: كما هو الحال في إحداث الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي. حيث يتم إحداث هذه الجهات بمرسوم تنظيمي استناداً لأحكام المادة ٢ من القانون رقم ٥٠ لعام ٢٠٠٤ المتضمن النظام الأساسي للعاملين في الدولة.

وفي ختام الحديث عن المراسيم التنظيمية لا بد من التساؤل عن حدود السلطة التنظيمية التي يملكها رئيس الجمهورية؟
يخضع رئيس الجمهورية في إصدار المراسيم التنظيمية إلى قواعد أساسية تشكل حدود السلطة التنظيمية^(١):

أ. ينبغي أن تكون هذه السلطة مرتبطة بنص تشريعي نافذ، ذلك أن المرسوم التنظيمي إنما يصدر لتفسير أو لتنفيذ تشريع قائم. ونتيجة لذلك فليس من الممكن أن يصدر مرسوم تنظيمي في موضوع لم يتطرق له التشريع النافذ إلا في بعض الحالات الاستثنائية النادرة: كالسلطة التنظيمية لرئيس

(١) د. سعيد نحيلي، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص ١٥٧.

الجمهورية فيما يتعلق بتنظيم المرافق العامة والتي يستمد رئيس الجمهورية اختصاصاته بشأنها من الدستور مباشرة كونه يسهر على تسيير مرافق الدولة بانتظام واطّراد (المادة ٩٦ من دستور عام ٢٠١٢)، والسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية فيما يتعلق بالضابطة الإدارية والتي يستمد رئيس الجمهورية اختصاصاته بشأنها من وصفه ساهراً على السير المنتظم للسلطات العامة (المادة ٩٦ من دستور عام ٢٠١٢).

لذا فلا غرابة أن نجد مراسيم تنظيمية في هذين المجالين من دون أن تكون مسبقة بتشريعات أصلية، لأن مصدر الاختصاص في هذه الحالة هو الدستور وليس التشريع العادي.

ب. الأصل أن اختصاصات رئيس الجمهورية في نطاق إصداره للمراسيم التنظيمية يعتبر استثناء من المبدأ الذي يقوم على أن السلطة التشريعية هي سيدة التشريع، لذا فإن هناك موضوعات لا يجوز أن تنظم بمراسيم تنظيمية بل يحتاج تنظيمها من الناحية الدستورية إلى قوانين عادية برلمانية نظراً لحساسية هذه الموضوعات وارتباطها بكيان الأفراد أو ملكياتهم...
ومن أمثلة هذه الموضوعات:

موضوع فرض ضرائب جديدة أو إحداث عقوبات جديدة فكلما الموضوعين يحتاجان إلى تشريع تسنّه أصولاً السلطة التشريعية المختصة^(١).

ج. تنقيح السلطة التنظيمية في المراسيم التي تصدرها بمبدأ المشروعية وتدرج القواعد الحقوقية حيث يأتي الدستور في قمة القواعد القانونية المطبقة في الدولة، ثم القانون ثم الأنظمة وعلى ذلك فلا يصح للسلطة التنظيمية أن تخرج في

^(١) انظر المادة ١٨ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ التي تنص على أنه: "لا تفرض الضرائب والرسوم والتكاليف العامة إلا بقانون".

مضمون المراسيم التي تصدرها على أحكام القانون بحيث يؤدي ذلك إلى تعديل أحكامه.

ثالثاً: المراسيم التشريعية:

عملاً بمبدأ فصل السلطات الذي وضعه المفكرون وعلى رأسهم مونتسكيو، فإن الهيئة التشريعية تقوم بسن التشريعات والهيئة التنفيذية تنهض بتنفيذها. والهيئة القضائية تعمل على تطبيقها في مجال مرفق العدالة، وهذه الهيئات الثلاث تعتبر مستقلة الواحدة عن الأخرى في حدود ممارسة اختصاصاتها.

والسؤال الذي يطرح نفسه الآن:

هل يُمكن للهيئة التنفيذية ممثلة برئيسها المشاركة في وضع التشريعات إلى جانب الهيئة التشريعية؟

لو عدنا إلى نصوص الدستور السوري الصادر عام ٢٠١٢ لوجدنا العديد من النصوص التي تعطي الحق لرئيس الجمهورية بالمشاركة في العمل التشريعي:

فقد نصت المادة /١٠٠/ من الدستور على أن يُصدر رئيس الجمهورية القوانين التي يقرها مجلس الشعب ويحق له الاعتراض عليها بقرار معلل خلال شهر من تاريخ ورودها إلى رئاسة الجمهورية فإذا أقرها المجلس ثانية بأكثرية ثلثي أعضائه أصدرها رئيس الجمهورية، ولرئيس الجمهورية أن يعد مشاريع القوانين ويحيلها إلى مجلس الشعب للنظر في إقرارها (م١١٢ من الدستور).

وقد أعطى الدستور السوري الصادر عام ٢٠١٢ رئيس الجمهورية اختصاصاً مهماً يتجلى بحق الرئيس في ممارسة سلطة التشريع فقد نصت المادة ١١٣ من الدستور على أن:

١. يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع خارج انعقاد دورات مجلس الشعب أو في أثناء انعقادها إذا استدعت الضرورة القصوى ذلك، أو خلال الفترة التي يكون فيها المجلس منحللاً.

٢. تعرض هذه التشريعات على المجلس خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد أول جلسة له.

٣. للمجلس الحق في إلغاء هذه التشريعات أو تعديلها بقانون، وذلك بأكثرية ثلثي أعضائه المسجلين لحضور الجلسة على أن لا تقل عن أكثرية أعضائه المطلقة دون أن يكون لهذا التعديل أو الإلغاء أثر رجعي وإذا لم يُغفها المجلس أو يعدلها عدت مُقررة حكماً.

كذلك يستطيع رئيس الجمهورية أن يستفتي الشعب في القضايا المهمة التي تتصل بمصالح البلاد العليا (م ١١٦ من الدستور)، وفي حالة الضرورة يستطيع اتخاذ الإجراءات السريعة لمواجهة المخاطر (م ١١٤ من الدستور) وهذه الاختصاصات جميعها يُمارسها رئيس الجمهورية عن طريق إصدار مراسيم تشريعية، فما المقصود بالمراسيم التشريعية وما هو الأساس القانوني الذي يركز عليه رئيس الجمهورية عند إصدارها؟

١ - تعريف المراسيم التشريعية:

إن المراسيم التشريعية وفقاً للرأي الفقهي الراجح: صكوك ذات طابع تشريعي تدخل أصلاً في نطاق وظيفة الهيئة التشريعية ولكن في حال غياب هذه الهيئة، أو تحت وطأة ظروف خاصة يمنح حق إصدارها لفترة محدودة، ولمعالجة موضوعات معينة، إلى رئيس الجمهورية بصفته رئيساً للهيئة التنفيذية

وبتفويض صريح منها أو بموجب نصوص دستورية من أجل معالجة كل هذه الظروف أو بعضها^(١).

٢ - الأساس القانوني للمراسيم التشريعية:

ظهرت نظريات فقهية عديدة لتحديد الأساس القانوني لممارسة الهيئة التنفيذية لجزء من العمل التشريعي، الذي يدخل أصلاً ضمن صلاحية الهيئة التشريعية، وذلك بموجب مراسيم تشريعية، وهذه النظريات هي:

أ. نظرية التفويض التشريعي:

تسوغ هذه النظرية إصدار المراسيم التشريعية من قبل الهيئة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية، بوجود تفويض صريح من الهيئة التشريعية صاحبة الحق الأصلي في الوظيفة التشريعية، يخول الهيئة التنفيذية القيام بجزء من العمل التشريعي.

وقد انتقدت هذه النظرية بأن وظيفة التشريع وردت في صلب الدستور وتخصصت بها الهيئة التشريعية دون سواها ولم يرد في الدستور إمكان للتفويض فيه فهو من النظام العام والتفويض فيه باطل ولو شاءت الهيئة التشريعية، ويقع باطلاً كذلك عملاً بمبدأ فصل السلطات.

ب. نظرية نقل بعض الموضوعات من النطاق التشريعي إلى النطاق التنظيمي:

عملاً بمبدأ فصل السلطات فالهيئة التشريعية تنهض بمهمة التشريع، والهيئة التنفيذية تقوم بوضع هذا التشريع في حيز التنفيذ العملي، وضمن هذه الحدود تمنح الهيئة التنفيذية صلاحية إصدار أنظمة تتضمن قواعد عامة موضوعية غير شخصية تساعد على تطبيق التشريع وتنفيذ أحكامه.

(١) د. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص ١٦٨.

فالهيئة التشريعية عندما تخول الهيئة التنفيذية صلاحية التشريع، فمعنى ذلك أنها نقلت بعض الاختصاصات من النطاق التشريعي إلى النطاق التنظيمي، لأنه ليس هناك بعد حدود فاصلة مبدئية بين النطاق التشريعي والنطاق التنظيمي.

وقد انتقدت هذه النظرية بأنه ليس صحيحاً عدم وجود حدود مبدئية بين المجال التشريعي والمجال التنظيمي فمجال التشريع هو استحداث ما يمكن من القواعد العامة حيث لم تكن موجودة، أما نطاق التنظيم فهو تنفيذ هذه القواعد العامة المستحدثة.

ج. نظرية الاختصاص الدستوري الأصيل:

نحن نعتقد أن الأساس القانوني لممارسة رئيس الجمهورية لسلطة التشريع بموجب مراسيم تشريعية إنما هي نصوص الدستور نفسه؛ فالدستور السوري بموجب نص صريح (هو نص المادة ١١٣) منح رئيس الجمهورية صلاحية إصدار المراسيم التشريعية ضمن ضوابط معينة، وهو أن تُمارس ضمن هدف معين، ولمدة زمنية محدودة وعلى أن تعرض المراسيم التشريعية على مجلس الشعب وفي هذه الحالة يمكن للمجلس أن يلغيها أو يعدلها أو يقرها.

المبحث الثاني

الحكومة

تُعد الحكومة مؤسسة دستورية عليا تتمتع بجملة واسعة من الاختصاصات. ولا شك أن المركز القانوني للحكومة في النظام البرلماني يختلف عنه في النظام شبه الرئاسي، من جهة أن الحكومة في النظام البرلماني تُشكل بعد انتهاء الانتخابات البرلمانية إذ يقوم زعيم الحزب الفائز بالانتخابات البرلمانية بتشكيل الحكومة من ضمن الأعضاء الفائزين في الانتخابات ويصبح رئيساً لها، وقد يستلزم الأمر تشكيل حكومة ائتلافية حيث يتفق الحزب الفائز في الانتخابات مع حزب آخر من أجل اكتساب الأغلبية البرلمانية اللازمة في مواجهة المعارضة.

أما في النظام شبه الرئاسي (فرنسا، سورية) فالأمر مختلف، حيث يقوم رئيس الدولة بتشكيل الحكومة بعد فوزه بالانتخابات من وسط الحزب الذي ينتمي إليه، وحتى من قيادات سياسية أخرى. وبهذه الآلية فإن رئيس الجمهورية في هذا النظام يكون سيد السلطة التنفيذية، أي أنه يرأس جميع أعضاء الحكومة^(١) وتعد الحكومة في سورية الهيئة المكتملة للسلطة التنفيذية إلى جانب منصب رئيس الجمهورية.

وقد ورد النص عليها في دستور ٢٠١٢ في المواد من ١١٨ حتى ١٢٩ وبنظرة سريعة إلى هذه الأحكام الدستورية نجد أن الحكومة تعد الهيئة التنفيذية والإدارية العليا في الدولة وهي مسؤولة عن تسيير كافة جوانب الحياة العامة في الدولة.

(١) د. سعيد نحيلي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص ١٥٧.

وتتألف الحكومة في سورية من رئيس وأعضاء، وقد أطلق دستورنا الحالي لعام ٢٠١٢ على الحكومة وصف (مجلس الوزراء) الذي يتألف من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء أصحاب الحقائق الوزارية ووزراء الدولة. ويتم تشكيل مجلس الوزراء بمرسوم من رئيس الجمهورية الذي يقوم بتكليف من يشاء بتشكيل الوزارة، وبعد التشكيل يقوم الشخص المكلف برئاسة مجلس الوزراء، وسندرس مكونات الحكومة السورية في المطالب الآتية:

المطلب الأول

رئيس مجلس الوزراء

أولاً: طريقة تسمية رئيس مجلس الوزراء:

تتم تسمية رئيس مجلس الوزراء بمرسوم عادي يصدره رئيس الجمهورية. ويتضمن هذا المرسوم عادةً تكليف رئيس مجلس الوزراء بتشكيل الوزارة ورئاستها (م٩٧ من دستور ٢٠١٢). ومن هنا فإن رئيس الحكومة مسؤول أمام رئيس الجمهورية بوصفه رئيساً للسلطة التنفيذية إضافة إلى مسؤوليته أمام مجلس الشعب (م١٢١ من دستور ٢٠١٢) وتتم إقالة رئيس مجلس الوزراء بالآلية نفسها التي تتم تسميته فيها أي أن الأمر يحتاج إلى مرسوم عادي أيضاً. ويعاون رئيس مجلس الوزراء عادةً عدد من النواب الذين هم في الوقت نفسه أعضاء في الوزارة ويقوم كل نائب بممارسة اختصاصاته بالنظر إلى الملف الموكل إليه (اقتصادي، خارجي، دفاع... الخ).

ثانياً: الاختصاصات الإدارية الأصلية لرئيس مجلس الوزراء:

حدد الدستور السوري لعام ٢٠١٢ اختصاصات مجلس الوزراء ورئيس مجلس الوزراء والوزراء وقد قام المشرع بتحديد آلية عمل المجلس من خلال

المرسوم التشريعي رقم ٢٠ لعام ٢٠١٧^(١) ويقوم رئيس مجلس الوزراء برئاسة المجلس ويتولى إدارة الجلسات وسلطة الإشراف المباشر على أعمال الوزراء من خلال طلب تقارير منهم عن نشاط وزاراتهم، وله سلطة في حل الخلافات حول الاختصاص بين الوزراء أو حتى في حالات اختلاف الرأي بين الوزراء ولكن ليس لرئيس مجلس الوزراء أن يحل محل أي وزير لإدارة وزارة ما وتسيير شؤونها.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن رئيس مجلس الوزراء لا يملك سلطة تبديل الحقائق الوزارية، حيث إن هذا يدخل باختصاصه بالاشتراك مع رئيس الجمهورية لدى تشكيل الوزارة فإذا شككت وانتهى الأمر فقد توقفت صلاحيته بهذا الشأن.

ومن المهام والصلاحيات التي يمارسها رئيس مجلس الوزراء اعتماد جدول أعمال جلسات المجلس الذي تعده وتعممه الأمانة العامة لرئاسة مجلس الوزراء وله عرض أي موضوع يرى ضرورة بحثه ولو لم يرد في جدول الأعمال (م١٣ من المرسوم ٢٠ لعام ٢٠١٧).

ويجوز لرئيس مجلس الوزراء إذا تبين أن تعاونه مع واحد أو أكثر من أعضاء المجلس قد أصبح متعذراً أن يعرض الأمر على رئيس الجمهورية ليقرر ما يراه مناسباً (م١٤ من المرسوم ٢٠ لعام ٢٠١٧)

ثالثاً: الاختصاصات الاحتياطية لرئيس مجلس الوزراء:

هذه الاختصاصات تمارس من رئيس مجلس الوزراء إذا توافرت شروط معينة. وهذا الوضع يتبين من نص المادة ٩٣ من دستور ٢٠١٢ حيث نصت الفقرة

(١) المرسوم التشريعي رقم ٢٠ لعام ٢٠١٧ ألغى المرسوم التشريعي رقم ٤٠ لعام ٢٠٠٥ الذي كان ينظم عمل مجلس الوزراء.

الثالثة منها على أنه: " في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية ولم يكن له نائب يتولى مهامه مؤقتاً رئيس مجلس الوزراء لمدة لا تزيد عن تسعين يوماً من تاريخ شغور منصب رئيس الجمهورية، على أن يتم خلالها إجراء انتخابات رئاسية جديدة".

وبنظرة فاحصة إلى هذا النص نجد أن قيام رئيس مجلس الوزراء بمهام رئيس الجمهورية يتوقف على تحقق شرطين: الأول غياب رئيس الجمهورية لسبب ما مهما كان، غياباً يجعل مركز رئاسة الجمهورية شاغراً، والثاني أن لا يكون لرئيس الجمهورية نائب على الإطلاق.

رابعاً: الأجهزة الملحقة برئيس مجلس الوزراء:

يلحق برئيس مجلس الوزراء عدد من الأجهزة تساعد الحكومة في النهوض بمهامها ومن هذه الأجهزة:

- هيئة التخطيط والتعاون الدولي.
- الجهاز المركزي للرقابة المالية.
- الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش.
- هيئة المنافسة ومنع الاحتكار.
- المكتب المركزي للإحصاء.
- الهيئة العليا لشؤون البحث العلمي.
- هيئة الطاقة الذرية.
- مصرف سورية المركزي.
- الهيئة السورية لشؤون الأسرة.
- مجلس الدولة.

- المجلس الاستشاري لمجلس الوزراء^(١).

وقد تم إحداث الأمانة العامة لمجلس الوزراء والتي حلت محل مكتب شؤون مجلس الوزراء. وتتألف الأمانة العامة من المديرية والمكاتب الآتية:

مكتب الأمين العام، أمانة سر المجلس، مديرية الدراسات والاستشارات القانونية، مديرية الشؤون الإدارية والمالية، مديرية المعلومات والتوثيق (م/٢٢أ من المرسوم ٢٠١٧/٢٠). ومن المهام الجوهرية التي تتولاها الأمانة العامة لرئاسة مجلس الوزراء بموجب أحكام المادة ٢٣ من المرسوم ٢٠١٧/٢٠:

- ١ - تنظيم برنامج عمل المجلس بالتنسيق مع مختلف الوزارات.
- ٢ - تنظيم اجتماعات المجلس وإعداد جداول أعمال الجلسات وتوثيق محاضرها ومتابعة القرارات الناتجة عنها.
- ٣ - تنظيم اجتماعات لجان المجلس، وإعداد جداول أعمال الجلسات وتوثيق محاضرها. ورفع نتائج أعمالها إلى رئيس المجلس.
- ٤ - الإشراف على أمانة سر المجلس.
- ٥ - مراجعة وتدقيق مشاريع القوانين والمراسيم التشريعية والمراسيم مع مجلس الدولة، والجهات العامة المختصة قبل عرضها وتقديم الاقتراحات بشأنها.
- ٦ - إحالة الموضوعات المطلوب عرضها إلى الجهات الاستشارية في رئاسة مجلس الوزراء واللجان المختصة لدراستها مع الوزارات المعنية قبل رفعها إلى المجلس.
- ٧ - رفع مشاريع القوانين إلى رئيس المجلس مع الأسباب الموجبة والتعليمات التنفيذية، وإذا كانت هذه المشاريع تستهدف تعديل نصوص قانونية

^(١) شكل هذا المجلس حديثاً بموجب المرسوم التشريعي رقم ٢٢ لعام ٢٠١٦ وهو يرتبط برئيس مجلس الوزراء ويتولى هذا المجلس تقديم الاستشارات والمقترحات لمجلس الوزراء في الشؤون التي تتعلق بالسياسة العامة للدولة والقضايا الاقتصادية والخدمية والتمويلية والإصلاحية ومشاريع التشريعات.

- نافذة فيجب أن ترفق بجداول مقارنة كما يتعين أن تكون جميع الموضوعات المرسله مؤيدة بالوثائق ومشفوعة برأي الوزارة المعنية.
- ٨ - تدقيق مدى انسجام القرارات واللوائح مع الأحكام القانونية النافذة.
- ٩ - تدقيق ومتابعة إعداد القرارات التنفيذية للقوانين التي تنص على إصدار التعليمات التنفيذية لها.
- ١٠ - متابعة نشر القوانين والمراسيم التشريعية والمراسيم، والقرارات والنصوص الرسمية الأخرى.
- ١١ - حفظ وأرشفة القوانين، وكذلك القرارات والبلاغات والتعاميم التي تصدر عن رئاسة المجلس.

خامساً: مهام وصلاحيات نواب رئيس مجلس الوزراء^(١):

- يتولى نائب رئيس مجلس الوزراء المهام الآتية:
- ١ - مؤازرة رئيس المجلس في تنفيذ السياسة العامة للدولة فيما يخص الوزارات التي تقع في مجال اختصاصه.
- ٢ - إعداد الدراسات وتقديم الاقتراحات التي تساهم في زيادة فعالية وكفاءة الأداء في المجالات التي تدخل في إطار الاختصاص المسمى فيه.
- ٣ - تتبع المشاريع التي تنفذ من الوزارات الداخلة في اختصاصه وتقديم التقارير واقتراح ما يلزم بشأنها.
- ٤ - إجراء التنسيق المطلوب بين الوزارات التي تقع في مجال الاختصاص المسمى به وإعلام رئيس مجلس الوزراء بما يراه ضرورياً ويؤثر على سير العمل في هذه الوزارات.

^(١) المواد ١٥-١٦-١٧ من المرسوم رقم ٢٠/١٧/٢٠.

ونواب رئيس المجلس مسؤولون أمام رئيس المجلس عن قيام كل منهم بالمهام والاختصاصات المنوطة بهم. ويشارك نواب رئيس المجلس في جلسات المجلس ويقومون بما يكلفهم به رئيس المجلس من مهام، ويمكن في حال غياب رئيس المجلس أن يكلف رئيس الجمهورية أحدهم القيام ببعض الاختصاصات الضرورية التي تحدد بمرسوم.

المطلب الثاني

مجلس الوزراء

مجلس الوزراء هو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة ويتكون من رئيس المجلس ونوابه والوزراء، الذين يسميهم رئيس الجمهورية بمرسوم. ويؤدي رئيس المجلس ونوابه والوزراء أمام رئيس الجمهورية عند تشكيل وزارة جديدة القسم الدستوري الوارد في المادة السابعة من الدستور، وذلك قبل مباشرة أعمالهم أما في حالة تعديل الوزارة فيقسم الجدد منهم فقط. ويقدم رئيس المجلس ونوابه والوزراء استقالتهم إلى رئيس الجمهورية. وعلى رئيس مجلس الوزراء أن يقدم خلال ثلاثين يوماً على الأكثر من تاريخ تشكيل الوزارة بيان عملها إلى مجلس الشعب لمناقشته في جلسة عامة.

أولاً: الاختصاصات الدستورية لمجلس الوزراء:

بموجب المادة ١٢٨ من دستور ٢٠١٢ يمارس مجلس الوزراء الاختصاصات الآتية:

- ١ - وضع الخطط التنفيذية للسياسة العامة للدولة.
- ٢ - توجيه أعمال الوزارات والجهات العامة الأخرى.
- ٣ - وضع مشروع الموازنة العامة للدولة.
- ٤ - إعداد مشروعات القوانين.

- ٥ - إعداد خطط التنمية وتطوير الإنتاج واستثمار الثروات الوطنية وكل ما من شأنه دعم وتطوير الاقتصاد وزيادة الدخل الوطني.
- ٦ - عقد القروض ومنحها وفقاً لأحكام الدستور.
- ٧ - عقد الاتفاقيات والمعاهدات وفقاً لأحكام الدستور.
- ٨ - متابعة تنفيذ القوانين والمحافظة على مصالح الدولة وأمنها وحماية حريات وحقوق المواطنين.
- ٩ - إصدار القرارات الإدارية وفقاً للقوانين والأنظمة ومراقبة تنفيذها.

ثانياً: الاختصاصات القانونية لمجلس الوزراء:

- حددت المادة ١٠ من المرسوم التشريعي رقم ٢٠١٧/٢٠ الاختصاصات القانونية لمجلس الوزراء ومن أهمها:
- ١ - الإشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة في المجالات المختلفة استناداً إلى أحكام الدستور والقوانين والمراسيم وقرارات رئيس الجمهورية.
 - ٢ - اتخاذ التدابير اللازمة لضمان سيادة القانون وحماية الحقوق والحريات العامة وحماية الممتلكات العامة والخاصة.
 - ٣ - الحفاظ على النظام العام بمدلولاته المختلفة (الأمن العام، السكينة العامة، الصحة العامة، الآداب العامة).
 - ٤ - الإشراف على تنظيم وإدارة نظم النقد والائتمان والتأمين والمحافظة على أموال الدولة.
 - ٥ - وضع الخطط اللازمة لتنمية الكوادر الفنية في أجهزة الدولة وتأهيل القوى البشرية وفقاً لاحتياجات البلاد.
 - ٦ - تنظيم الأجهزة الإدارية للدولة وتسهيل طريقة عملها.

- ٧ - إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين ما لم يحدد القانون جهة أخرى مختصة بإصدارها.
- ٨ - تشكيل لجان للقيام بمهام محددة.
- ٩ - اتخاذ التدابير اللازمة لضمان أعمال مبدأ المشروعية الدستورية والقانونية والإدارية، والتأكد من التزام أجهزة الدولة كافة به.
- ١٠ - وقف أو تعديل أو إلغاء قرارات الوزراء أو المحافظين، أو المكاتب التنفيذية للمجالس المحلية إذا كانت مخالفة للقوانين أو تتعارض مع السياسة العامة للدولة.

ويستتج من هذه الاختصاصات أن مجلس الوزراء هو فعلاً مركز الثقل في السلطة التنفيذية، فهو الذي يدرس الأمور العامة ويتخذ بصدها القرارات المناسبة في حين أن مهمة رئيس مجلس الوزراء تتجسد في متابعة ما صدر من مقررات في المجلس.

ثالثاً: اللجان الوزارية^(١):

تتألف اللجان الوزارية في مجلس الوزراء من:

لجنة الخدمات والبنى التحتية - لجنة التنمية البشرية - لجنة الموارد والطاقة - اللجنة الاقتصادية - لجنة الأمن الوطني.

ويجوز للمجلس أن يقرر تشكيل لجان وزارية أخرى أو تعديل تشكيل أي من اللجان الوزارية القائمة وتمارس كل لجنة المهام المحددة لها في النظام الداخلي لرئاسة مجلس الوزراء.

^(١) المادة ١٨ من المرسوم التشريعي رقم ٢٠/٢٠١٧.

المطلب الثالث

الوزراء

أولاً: طريقة اختيار الوزراء:

تختلف طريقة اختيار الوزراء في النظام البرلماني عنها في النظام شبه الرئاسي. ففي النظام البرلماني يقوم الوزير الأول بتشكيل الوزارة من الحزب الفائز في الانتخابات، أو من خلال ائتلاف حكومي مع حزب آخر. أما في النظام شبه الرئاسي (المختلط) كما هو الحال في سورية فيتولى رئيس الجمهورية تسمية الوزراء ونوابهم وقبول استقالتهم وإعفاءهم من مناصبهم (م ٩٧ من الدستور)^(١).

ثانياً: اختصاصات الوزراء:

ورد النص على اختصاصات الوزراء في الدستور وفي التشريعات العادية، ولو عدنا إلى نصوص الدستور لوجدنا أن الوزير هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته ويتولى تنفيذ السياسة العامة فيما يختص بوزارته (م ١٢٢ من الدستور). ويقوم الوزير بتمثيل الدولة في كل ما يتصل بشؤون وزارته وببرم العقود المتعلقة بوزارته، ويتخذ القرارات الخاصة بأعمال الدولة في نطاق وزارته، ويعقد النفقات ضمن حدود الاعتمادات المرصدة في الموازنة العامة في ضوء أحكام المرسوم التشريعي رقم ٥٤ لعام ٢٠٠٦ المتضمن القانون المالي الأساسي.

^(١) يختلف عدد الحقايب الوزارية من دولة إلى دولة أخرى بيد أنه يوجد عدد من الحقايب الوزارية تدعى الوزارات التقليدية التي يجب أن توجد في هيكلية أي دولة مهما اختلف النظام السياسي فيها وبصورة خاصة وزارة الخارجية، المالية، العدل، الداخلية، الدفاع حيث تدخل اختصاصات هذه الوزارات في الوظائف التقليدية للدولة وبصورة خاصة الدولة الحارسة انظر: د. سعيد نحيلي، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص ١٦٣.

وبما أن الوزير يشغل قمة التنظيم الإداري الهرمي في وزارته، فإنه يُعدّ الرئيس الإداري الأعلى لجميع العاملين التابعين له سواء في الإدارة المركزية، أو في المديرية التابعة لوزارته.

والوزراء ملزمون باتخاذ القرارات والإجراءات اللازمة لتنفيذ المهام الموكلة إليهم في مجال اختصاصهم، في ضوء أحكام الدستور والقوانين والمراسيم والقرارات الصادرة عن رئاسة الجمهورية والقرارات الصادرة عن مجلس الوزراء وهم ملزمون أيضاً بالإشراف على تنفيذ القرارات التي يصدرونها ومتابعتها، وتنمية الكوادر الفنية، وتأهيل القوى العاملة في نطاق الجهات التي يشرفون عليها (م ٢٦ من المرسوم التشريعي رقم ٢٠/٢٠١٧).

ثالثاً: مسؤولية الوزراء:

بما أن الوزير يتمتع ببعض الصلاحيات فهو مسؤول بشكل مباشر عن أداؤها وعن الآثار الناجمة عن تصرفاته، استناداً للمبدأ الذي يقوم على التلازم بين السلطة والمسؤولية. والمسؤولية تعني بشكل دقيق المساءلة سواء أمام رئيس الجمهورية أو أمام مجلس الشعب أو أمام القضاء.

١ - المسؤولية السياسية للوزير:

حدد الدستور السوري لعام ٢٠١٢ أحكام هذه المسؤولية حيث حددت المادة /٩٧/ من الدستور مسؤولية الوزير أمام رئيس الجمهورية الذي يملك إعفاء الوزير من منصبه كما حددت المادة /٧٤/ من الدستور مسؤولية الوزراء أمام مجلس الشعب الذي يملك توجيه الأسئلة للوزراء واستجوابهم.

ويستطيع مجلس الشعب حجب الثقة بعد استجواب الوزير، بأغلبية عدد أعضاء مجلس الشعب (م ٧٧ من الدستور ف ١) وفي حال حجب الثقة عن الوزير فعلى هذا الأخير تقديم استقالته. ويجوز دستورياً حجب الثقة عن الوزارة

بأكملها وهنا يجب على رئيس مجلس الوزراء تقديم استقالة الوزارة إلى رئيس الجمهورية (م ٧٧ ف ٢ من الدستور).

٢ - المسؤولية الجزائية للوزير:

قد يرتكب الوزير أفعالاً يُعاقب عليها القانون الجزائي في معرض ممارسته لمنصبه أو بسببه. وفي هذه الحالة لا يعفى الوزير من المسؤولية الجزائية. ولو عدنا إلى نصوص دستور ٢٠١٢ لوجدنا أن الوزراء مسؤولون مدنياً وجزائياً وفقاً للقانون، ولرئيس الجمهورية حق إحالة الوزير إلى المحاكمة عما يرتكبه من جرائم في أثناء توليه مهامه أو بسببها ويوقف الوزير المتهم عن العمل فور صدور قرار الاتهام إلى أن يُبَيَّن في التهمة المنسوبة إليه وإذا أُقيل الوزير إثر ذلك أو تقدم باستقالته فتبقى محاكمته قائمة (م ١٢٤ من الدستور) وقد ورد نفس هذا الحكم في المادة ٢٩ من المرسوم التشريعي رقم ٢٠١٧/٢٠.

٣ - المسؤولية المدنية للوزير:

تقوم هذه المسؤولية على ثلاثة أركان: الخطأ، الضرر، العلاقة السببية. وبما أن الوزير يمارس عملاً عاماً ويرتكب الأخطاء في أثناء ممارسة هذا العمل، فإن الأضرار الناجمة عن تصرفه بحق الأفراد تكون بحاجة إلى جبر من خلال التعويض الذي ينبغي أن يحصل عليه المضرور. وهنا نتساءل عن الجهة المكلفة بدفع التعويض هل الدولة بوصفها مسؤولة عن أعمال السلطة التنفيذية أم الوزير بذاته؟

لم يحدد المشرع الدستوري أو المشرع العادي أوجه هذه المسؤولية لذا ينطلق الفقه من القواعد العامة. وهنا يتم التفريق بين الخطأ المرفقي والخطأ

الشخصي. ففي الحالة الأولى تسأل الدولة عن نتائج الأخطاء، وفي الحالة الثانية يُسأل الوزير بشكل شخصي عن نتائج الأخطاء^(١).

رابعاً: المحظورات الدستورية والقانونية على الوزراء:

نظراً للموقع السياسي والإداري الذي يحتله الوزير، ونظراً للنفوذ الذي يملكه والمستمد من صلاحياته القانونية فإن المشرع الدستوري والمشرع العادي قد حدد عدداً من المحظورات على الوزير، وهي جملة من الواجبات السلبية التي تقع على عاتق الوزير يمكن إجمال أهمها في المسائل الآتية^(٢):

- عدم جواز عضوية الوزير في مجلس إدارة شركة خاصة.
- عدم جواز الاشتراك في أي عمل تجاري أو صناعي أو مهني.
- عدم جواز الاشتراك في المناقصات أو المزايدات التي تجريها الدولة أو أي وحدة إدارية لا مركزية.

وتستند هذه المحظورات إلى فكرة عدم استغلال الوزير لنفوذه الوظيفي، مما يؤدي إلى خرق مبدأ المنافسة والمساواة وتكافؤ الفرص.

وتجدر الإشارة أخيراً إلى أنه يساعد الوزير في أعماله نائب أو معاون أو أكثر يسمى بمرسوم من رئيس الجمهورية، ونائب الوزير مسؤول أمام الوزير من الناحيتين الإدارية والفنية عن سير جهاز الوزارة والمؤسسات العامة المرتبطة بها ويمكن للوزير أن يفوض نوابه بجزء من اختصاصاته. ويعمل المشرع حالياً على سن تشريع ينظم المركز القانوني لمعاوني الوزراء من حيث تحديد شروط تعيينهم واختصاصاتهم ومسؤوليتهم، ونأمل أن يرى هذا التشريع النور قريباً.

(١) د. سعيد نحيلي، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص ١٦٥ وما بعدها. د. عبد الله طلبه، مبادئ القانون الإداري، مرجع سبق ذكره ص ١٨٨.

(٢) انظر المادة ١٢٣ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ والمادة ٣٤ من المرسوم التشريعي رقم ٢٠١٧/٢٠.

المبحث الثالث

المحافظون ومديرو المناطق ومديرو النواحي

على الرغم من أن هذه السلطات تشكل جزءاً من السلطات التنفيذية المركزية في أديبات التنظيم الإداري السوري، بيد أن قانون الإدارة المحليّة السوري رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ قد خصص في أحكاماً خاصة لدراسة المركز القانوني لكل من المحافظ، ومدير المنطقة ومدير الناحية. لذا سيتم إرجاء دراسة الأحكام القانونية الخاصة بهذه السلطات في ختام الفصل المخصص لدراسة تطبيقات اللامركزية الإدارية في سورية، وذلك من باب التقييد بنص قانون الإدارة المحليّة.

الفصل الثاني

تطبيقات اللامركزية الإدارية المحلية في سورية

المبحث الأول

الإطار الدستوري والتشريعي للإدارة المحلية في سورية

مدخل:

تبين لنا من خلال العرض السابق أن أغلب دول العالم اعتمدت في تنظيمها الإداري خيار اللامركزية الإدارية. ولم يكن هذا الخيار وليد الحاضر، بل إن الفكر الإداري اللامركزي موغل في القدم. حيث لا يمكن لأي متتبع أن يتنكر لحقيقة أن اللامركزية الإدارية المحلية تعود بجذورها لفكرة السلطة البلدية في فرنسا، وتعود أيضاً لفكرة الحكم المحلي في بريطانيا. كما لا يمكن تجاهل تأثير الفكر الإداري اللامركزي في أمانية على فلسفة التنظيم الإداري اللامركزي بشكله الحالي، إذ تعود الجذور التاريخية للفن الإداري اللامركزي في أمانية إلى عهد الإصلاحات الإدارية التي حدثت في عهد العالم الألماني "فون شتاين"، وما ميز تلك الإصلاحات هو صدور نظام المدن "البريوسي" لعام ١٨٠٨ / الذي أرسى أساساً قانونياً للعمل البلدي، بل كان نقطة مضيئة في دنيا الإدارة البلدية. وليس هناك دليل على أهمية هذا النظام أكثر مما جاء في قضاء المحكمة الدستورية الاتحادية الألمانية تقييماً لهذا النظام. حيث جاء في أحد أحكامها: "إن هدف نظام المدن البريوسي" هو التقريب بين المواطن والدولة، وتخفيف الفوارق بين الحكام والمحكومين، وتقوية المشاركة المسؤولة للمواطنين في الشأن العام، وخصوصاً على المستوى

المحلي، وذلك لتعليم المواطن على تحمل المسؤوليات والعمل في الشأن السياسي العام^(١).

ولم يكن اعتماد نظام اللامركزية الإدارية المحلية بعيداً عن خيارات المشرع السوري، حيث يستطيع المتبع المختص استنتاج رغبة المشرع السوري في اعتماد أسلوب اللامركزية الإدارية المحلية عبر مراحل تاريخية مختلفة بدأت في عام ١٩٣٦، ومرّت بعدة مراحل كان أبرزها^(٢): قانون البلديات رقم /١٧٢/ لعام ١٩٥٦، وقانون التنظيمات الإدارية رقم /٤٩٦/ لعام ١٩٥٧، والمرسوم التشريعي رقم /١٥/ لعام ١٩٧١ المتضمن قانون الإدارة المحلية، وآخرها حتى لحظة كتابة هذا الكتاب صدور المرسوم التشريعي رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١ المتضمن قانون الإدارة المحلية الجديد والنافذ حالياً.

وقد أرسى القانون الجديد فلسفة جديدة للإدارة المحلية تختلف عما ورد في القوانين السابقة. حيث جاء هذا القانون منسجماً مع أسس الدولة الواردة في الدستور السوري النافذ لعام ٢٠١٢.

وبالنظر للدور المهم الذي تقوم به السلطات المحلية في تسيير وإدارة وإنجاز النسبة الغالبة من احتياجات الأفراد، فإننا نستطيع القول: إن أغلب القرارات الإدارية التي يتلقاها المواطن يكون مصدرها السلطات المحلية. لذا وانطلاقاً من مبدأ المشروعية وضرورة احترامه من السلطات المحلية، كان أن وضع المشرع السوري قانون الإدارة المحلية بغية تنظيم السلطات المحلية (من حيث إحداثها ومن حيث تحديد صلاحياتها)، وتنظيم نشاط هذه السلطات ليشكل

(١) حكم المحكمة الدستورية الاتحادية الألمانية. BVerfGE, 274.

(٢) للمزيد من الاطلاع على المراحل التاريخية لتطور الإدارة المحلية في سورية: انظر: د. عبد الله طلبية، القانون الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص ٢٠٩ وما بعد.

من حيث النتيجة أساساً تشريعياً وظيفته شرعنة تصرفات السلطات المحلية (التصرفات القانونية الانفرادية والتصرفات القانونية الاتفاقية).

لذا فمن الضروري شرح وتوضيح التنظيم الإداري المحلي واختصاصات السلطات المحلية وفق ما ورد في قانون الإدارة المحلية رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١، ليكون ذلك مرجعاً بيد رجال القانون، لاسيما الذين يهتمون بالمنازعات الإدارية. أما بالنسبة لطلاب كلية الحقوق فإننا على قناعة مطلقة أن دراسة القانون الإداري لا تكتمل من دون التعرف على جزئيات قانون الإدارة المحلية، بحسبانه يشكل الأساس التشريعي لعمل السلطات المحلية التي تعد الأكثر نشاطاً في الإدارة العامة. فهذه السلطات تمارس النشاط المرفقي بكل مفرداته، كما تمارس النشاط الضبطي. لذا فلا مناص من دراسة هذا الجزء من القانون الإداري بكل تفصيلاته.

ولكن وقبل الخوض في شرح قانون الإدارة المحلية، نجد من الضروري الوقوف على الجوانب الدستورية للإدارة المحلية، انطلاقاً من أن أهداف الإدارة المحلية لا تقتصر على النواحي الإدارية، بل تتعداها إلى أهداف سياسية واقتصادية واجتماعية.

المطلب الأول

الجوانب الدستورية للإدارة المحلية (نظرة مقارنة)

تتطلب أغلب دساتير دول عالمنا المعاصر من مبدأ الحكم الجيد (الإدارة الرشيدة) في إنجاز مهامها التي أضحت تفوق كل تصور. وعلى هذا الأساس حصل مبدأ اللامركزية الإدارية المحلية على مكانة دستورية، بحسبانه واحداً من المبادئ التي تحقق مضمون الإدارة الرشيدة. حيث يتطلب احترام مبدأ الإدارة الرشيدة أن يتم إحداث أي تنظيم إداري

استناداً لدراسات الجدوى الاقتصادية والاجتماعية ، كما يتطلب مبدأ الإدارة الرشيدة أن تتم صناعة قرارات السلطة الحكومية على أساس مشاركة المواطنين في صنع القرار ومتابعة تنفيذه. ومن ثم فلا غرابة أن نجد نصوصاً دستورية مباشرة تتحدث عن اللامركزية الإدارية المحلية.

وعادة ما يُفسَّر الحكم الدستوري بهذا الخصوص بأنه ضمانه دستورية مباشرة لحق الأشخاص الإدارية المحلية في إدارة شؤونها المحلية ذاتياً. ومن الدساتير المعاصرة التي اعتمدت هذا النهج نذكر دستور ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩/ (القانون الأساسي) حيث نصت المادة ٢٨/ فقرة ٢/ منه على أنه "ينبغي أن يُضمن للبلديات الحق في تنظيم جميع الشؤون المحلية في نطاق القوانين، وكذلك للاتحادات البلدية الحق في الإدارة الذاتية لشؤونها المحددة قانوناً"^(١).

ولم يكتف المشرع الدستوري الألماني بهذه الضمانة لحق البلديات بإدارة شؤونها المحلية، بل قام بتحسينها وحمايتها من خلال مؤسسة قانونية ملفتة ألا وهي الشكوى الدستورية الأصلية للبلديات أمام المحكمة الدستورية الاتحادية. حيث نصت المادة ٩٣/ من الدستور الألماني الموسومة بعنوان "اختصاصات المحكمة الدستورية الاتحادية"، في الفقرة ٤/ب على أنه "تقرر المحكمة الدستورية الاتحادية حول الدعاوى الدستورية البلدية التي ترفعها البلديات والاتحادات البلدية لإلغاء أي قانون يتضمن الاعتداء على حقها في إدارة شؤونها المحلية ذاتياً والمصون في المادة ٢٨/ فقرة ٢/ من هذا الدستور". وبهذا النص يكون المشرع الدستوري الألماني قد سلك منهجاً متميزاً في اعتماد مبدأ اللامركزية الإدارية المحلية، واعتبر الأشخاص الإدارية المحلية

(١) المادة ٢٨/ من دستور ألمانيا الاتحادية النافذ منذ ٢٣/ أيار ١٩٤٩.

(البلديات Gemeinden) أصحاب "حق شخصي من نوع خاص"، وهو حقها في تنظيم وإدارة شؤونها المحلية ذاتياً.

أما الدستور السوري النافذ لعام ٢٠١٢ فقد أكد بدوره (ولو بشكل آخر) وبمواضع متعددة على مبدأ اللامركزية الإدارية المحلية. حيث نصت المادة /١٣١/ فقرة ١/ منه على أنه "يرتكز تنظيم وحدات الإدارة المحلية على تطبيق مبدأ لامركزية السلطات والمسؤوليات، ويبين القانون علاقة هذه الوحدات بالسلطة المركزية، واختصاصاتها، وإيراداتها المالية والرقابة على أعمالها، كما يبين طريقة تعيين أو انتخاب رؤسائها، وكذلك اختصاصاتهم واختصاصات رؤساء المصالح فيها".

ونحن هنا لسنا بصدد المقارنة الدقيقة بين ما ورد في الدستور الألماني والدستور السوري بخصوص مبدأ اللامركزية الإدارية المحلية، إلا أننا نودّ القول: بأنه ينبغي الانطلاق من هذا النص الدستوري عند الحديث عن دور الوحدات الإدارية المحلية في الهيكلية الإدارية للدولة، واستخلاص نتيجة غاية في الأهمية تتجسد في أن السلطات المحلية تعد عموداً أساسياً من أعمدة السلطة التنفيذية، وتملك اختصاصات أصلية، تديرها وتتنظمها وتتجزأ ذاتياً في نطاق القوانين والأنظمة"^(١).

ولئن صار لمبدأ اللامركزية الإدارية المحلية ضماناً دستورياً، فإننا نتساءل عن أهمية هذه الضمانة وآثارها العلمية والعملية على فاعلية الإدارة المحلية؟ والإجابة على هذا السؤال تكمن في شرح خصائص هذه الضمانة.

^(١) يذكر أن المشرع الدستوري السوري اعتمد مبدأ لا مركزية السلطات والمسؤوليات، الوارد في المادة ٢/ فقرة ١/ من قانون الإدارة المحلية رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١، وبذلك يكون مبدأ اللامركزية الإدارية قد ارتقى إلى مبدأ دستوري.

أولاً: خصائص الضمانة الدستورية للامركزية الإدارية المحلية:

يتعين هنا الرجوع إلى مقاصد المشرع الدستوري التي يمكن الاستدلال عنها إما مباشرة من النص الدستوري الذي قدم الضمانة الدستورية، أو من باقي النصوص الدستورية. (وخاصة تلك المتعلقة بالمجالس المنتخبة سواءً على الصعيد القومي أم على الصعيد المحلي)، أو حتى من روح الدستور. ومن أبرز خصائص الضمانة الدستورية نذكر^(١):

١- إنها ضمانة تشكل الحد الأدنى: *Mindestgarantie*

والمقصود بذلك إن المشرع الدستوري انطلق من أن يقوم المشرع العادي عند سنّ تشريعات الإدارة المحلية وتنظيمه لأشخاص الإدارة المحلية، وتحديد اختصاصاتهم بالالتزام بهذا الحد الأدنى، تحت طائلة اعتبار هذه التشريعات غير دستورية. بعبارة أخرى: يمكن للتشريع تدعيم الضمانة، ولكن لا يمكنه الانتقاص منها.

٢- إنها ضمانة مؤسساتية: *institutionelle Garantie*

والمقصود بالضمانة المؤسساتية الاعتراف بوجود أشخاص إدارية محلية تسند لها اختصاصات أصلية، بصرف النظر عن تسمية هذه الأشخاص (وحدات إدارة محلية، بلديات .. أو غير ذلك). ومن ثم لا يقصد بالضمانة المؤسساتية حق كل وحدة محلية بالإبقاء عليها إلى الأبد. بل إن وجودها أو إلغاءها أو دمجها هو أمر مرتبط باستراتيجيات الإصلاح الإقليمي الذي يمكن أن تتجهه الدولة إذا رأت ضرورة لذلك. ومن ثم لا يمكن لكل شخص إداري محلي قائم الادعاء أمام القضاء بإلغاء قرارات الإصلاح

^(١) انظر: Dr. Dorothea Hegele, Dr. Klaus-Peter Ewert, Kommunalrecht im Freistaat Sachsen, Stuttgart, 1997, s. 29.ff.

الإقليمي، إذا كان من شأن هذا الإصلاح أن يلغي هذا الشخص الإداري المحلي^(١).

ومن معاني الضمانة المؤسساتية الواردة في الدستور الاعتراف بوجود أشخاص إدارية محلية كأشخاص معنوية كاملة الاستقلال الإداري والمالي، لا أن تستبدل بسلطات إدارية تابعة للسلطة المركزية.

٣- إنها ضمانة مقيدة بنطاق موضوعي محدد: **Eigener Wirkungskreis**:

والمقصود بذلك أن المشرع الدستوري شدد على المشرع العادي بأن يلتزم عند سن التشريع الذي ينظم اختصاصات الوحدات الإدارية المحلية بالنطاق الموضوعي الذي ورد في الدستور، والمتمثل بمبدأ: كل الشؤون ذات الطابع المحلي. وتأسيساً على ذلك ينبغي حماية هذا النطاق الموضوعي من قبل المشرع، بحيث يحظر على السلطة المركزية الاعتداء على الاختصاصات الأصلية للأشخاص الإدارية المحلية.

٤- إنها ضمانة تمنح أشخاص الإدارة المحلية تحمل المسؤولية الذاتية في تنفيذ

Eigenverantwortlichkeit: اختصاصاتها:

ويعني ذلك أن تقوم وحدات الإدارة المحلية بإنجاز مهامها بصلاحيات ذاتية وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة. وقد حاول الفقه التعبير عن المسؤولية الذاتية لوحدة الإدارة المحلية بمجموعة من الصلاحيات أبرزها:

أ- **الصلاحيات الإقليمية**: والمقصود بها صلاحية الوحدات الإدارية المحلية في

ممارسة الامتيازات الإدارية المعروفة (قرارات إدارية - عقود - وأي نوع من

التصرفات القانونية أو المادية) ضمن نطاقها المكاني.

^(١) انظر: حكم المحكمة الدستورية الاتحادية في أمانية حيث شددت المحكمة على أن الإصلاح مشروط بأن يحقق المصلحة العامة، وأن تكون فوائده أكثر من الأضرار. (BVerfGE, 167).

وهذه الامتيازات تمارس في مواجهة جميع الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين التي لها مركز أعمال ضمن الحدود الإدارية للوحدة المحلية.

ب- السلطة التنظيمية: ويقصد بذلك سلطة وحدات الإدارة المحلية في ترتيب شؤونها التنظيمية ذاتياً. أي أن يكون لكل شخص إداري محلي سلطات محلية (تقريرية وتنفيذية)، وصلاحيات كل شخص إداري محلي بتأسيس المرافق والمصالح ومراكز الخدمة المحلية أو تعديلها أو إلغائها.

ج- الصلاحية الوظيفية: ويقصد بذلك أحقية وحدات الإدارة المحلية بأن تمتلك كادراً وظيفياً محلياً، وأن تمتلك صلاحية تعيينه وتأهيله وتأديبه.

د- الصلاحية المالية: وتشمل هذه الصلاحية أن تخطط الأشخاص الإدارية المحلية لإيراداتها العامة ونفقاتها العامة، ويكون لها موازنة مستقلة.

هـ - الصلاحية اللائحية: وهذه الصلاحية تشتق بدورها من الضمانة الدستورية لحق وحدات الإدارة المحلية في إدارة وتنظيم شؤونها المحلية ذاتياً. ويقصد بهذه الصلاحية حق المحليات في إصدار اللوائح (القرارات الإدارية التنظيمية) التي تمكنها من تنظيم ممارسة جميع الصلاحيات الأخرى. مع الإشارة إلى أن هذه السلطة لا تخول السلطات المحلية صلاحية تقييد الحقوق الأساسية والحريات العامة للأفراد، فهذا يحتاج دوماً إلى تشريع تسنه السلطة التشريعية استناداً إلى أحكام الدستور^(١).

٥- حق الأشخاص الإدارية المحلية في إدارة شؤونها ذاتياً مقيّد بالقوانين

Im Rahmen der Gesetze: والأنظمة النافذة:

ويقصد بذلك أن صلاحيات الأشخاص الإدارية المحلية تمارس ضمن الحدود والقيود التي يضعها المشرع. لذا يجيز المشرع للسلطة المركزية

^(١) انظر حكم المحكمة الدستورية في ألمانيا. BVerfGE32, 362.

ممارسة الرقابة على أعمال السلطات المحلية، على أن تكون هذه الرقابة من حيث المبدأ مقيدة بعبئة المشروعية، أي التأكد من أن أعمال السلطات المحلية جاءت متفقة مع القوانين والأنظمة، والكشف عن أي عيب من عيوب عدم المشروعية الذي يمكن أن يعترى قراراتها (عيب مخالفة القانون، أو عيب الشكل والإجراءات، أو عيب الاختصاص أو عيب إساءة استعمال السلطة). وتجدر الإشارة هنا إلى أن القيد التشريعي لحق الأشخاص المحلية في إدارة شؤونها ذاتياً ينبغي أن لا يصل إلى حد مصادرة نواة الحق. وقد عبر الفقه الدستوري الألماني عن عبارة "نواة الحق" في الإدارة الذاتية للمحليات بأنها "أساس المؤسسة الذي لا يمكن للمرء استبعاده من مؤسسة ما من دون أن يؤثر في شكلها وتأسيسها"⁽¹⁾. وقد جاء هذا الفقه منسجماً مع قضاء المحكمة الدستورية الاتحادية الألمانية التي عبّرت عن نواة الحق من خلال نظرية "الباقى" ويقصد بذلك: إن أي تدخل من المشرع لتنظيم حق المحليات في الإدارة الذاتية ينبغي أن لا يصل إلى درجة الإجهاز كلياً على الحق، فلا يبقى عندئذٍ للوحدات المحلية أي مجال أصلي للتصرف.

ثانياً: علاقة الإدارة اللامركزية المحلية ببعض المبادئ الدستورية:

نتطلق هنا من أن الإدارة اللامركزية المحلية تمارس نشاطها في ظل المبادئ الدستورية، ولا يمكن أن تكون منبئة الصلة بهذه المبادئ. ومن المبادئ الدستورية التي يمكن أن تطرح نفسها في هذه السياق نذكر الآتي :

١ - الإدارة اللامركزية المحلية وشكل الدولة :

يقصد بشكل الدولة من الناحية الدستورية: الدولة البسيطة والدولة الاتحادية. وهنا ينبغي التوضيح أن اعتماد المشرع لنظام الإدارة المحلية لا يقيد

⁽¹⁾ انظر: Stern, Staatsrecht I, S. 416

شكل الدولة المعتمد. أي إن الإدارة المحلية (بحسبانها نظاماً إدارياً) يصلح تطبيقها في كلا الشكلين من الدول. فإذا كنا في دولة ذات شكل بسيط (موحد) وأخذت هذه الدولة دستورياً بالإدارة المحلية، عندئذٍ تكون سلطاتها الإدارية ثنائية (السلطة المركزية والسلطة المحلية). أما إذا كنا في دولة ذات شكل اتحادي وأخذت هذه الدولة دستورياً بالإدارة المحلية، عندئذٍ تكون سلطاتها الإدارية ثلاثية (سلطة الاتحاد، سلطة الدويلات، السلطات المحلية).

٢ - الإدارة المحلية ومبدأ الديمقراطية:

تعني الديمقراطية: حكم الشعب نفسه بنفسه ولنفسه. ومن المعروف أن شرعية مؤسسات الدولة مبنية على الشعب، لأن الشعب هو مصدر السلطات^(١).

وينطلق الفقه في توضيح العلاقة بين الديمقراطية (التمثيلية)^(٢) والإدارة المحلية من أن الإدارة المحلية لا تقتصر من حيث الأهداف على البعد الإداري، بل تذهب أبعد منذ لك لتحقيق أهدافاً سياسية. فهي تعد مجالاً خصباً لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي من خلال انتخاب السكان المحليين لممثليهم في المجالس المحلية.

زد على ذلك فإن هنالك عدة سياسات تمارس على الصعيد المحلي (تسمى السياسات البلدية) وهي جزء لا يتجزأ من السياسة العامة للدولة^(٣).

ومن ثم يمكن القول: إن الإدارة المحلية تعد مدرسة لتعلم الديمقراطية، ووحدة قياس لتحديد درجة الديمقراطية في دولة ما، إذ لا توجد دولة

(١) لقد ورد هذا المبدأ في الدستور السوري لعام ٢٠١٢ (المادة ٢/٢/ فقرة ٢/ منه).

(٢) يقصد بالديمقراطية التمثيلية (النيابية) تلك التي تمارس عن طريق ممثلي الشعب (النواب)، تمييزاً لها عن الديمقراطية المباشرة.

(٣) انظر: Forsthoff, Verwaltungsrecht, S. 53.

ديمقراطية ترفض الأخذ بمبدأ الإدارة المحلية، لأن الأنظمة الديكتاتورية هي بطبيعتها مركزية.

٣ - الإدارة المحلية ومبدأ المشاركة الشعبية:

تعرف المشاركة الشعبية بأنها تواصل مباشر بين الإدارة والمواطنين. وهي تأخذ أشكالاً ودرجات مختلفة منها: استطلاع رأي المواطنين في موضوع مهم، وتقديم المقترحات والمشاركة في الندوات والمؤتمرات. وعلى الصعيد المحلي تزداد درجة هذه المشاركة بشكل واضح، لأن الإدارة المحلية بالمعنى السياسي تعني الإدارة بواسطة المعنيين أنفسهم، إذ يؤدي ذلك إلى نمو الشعور بالمسؤولية تجاه الدولة ومؤسساتها الدستورية. ولعل العبارة التي نُقِشَتْ على جدار بلدية "كوبن هاغن" عاصمة الدانمارك تجسد ذلك بوضوح. فهناك كتب: "هكذا المدينة، هكذا مواطنيها"^(١).

وقد أكد الدستور السوري لعام ٢٠١٢ على مبدأ المشاركة الشعبية في أكثر من موضع منه.

ويستدل على ذلك من خلال المادة /٣٤/ التي تنص على أنه "لكل مواطن حق الإسهام في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية .. كما نصت المادة /١٢/ من الدستور على أنه "المجالس المنتخبة ديمقراطياً على الصعيد الوطني أو المحلي مؤسسات يمارس المواطنون عبرها دورهم في السيادة وبناء الدولة وقيادة المجتمع".

^(١) مشار إليه لدى: Groebner, Niedersaechsishe Kommunalverfassung, s. 18.

٤ - الإدارة المحلية ودولة القانون:

يعد مبدأ دولة القانون من أسس الدولة الرئيسية. ويقصد بدولة القانون التزام سلطات الدولة عند مباشرتها لمهامها بأحكام الدستور بالشكل الذي يصون كرامة الإنسان وحريةه وتحقيق العدالة الاجتماعية والأمن القانوني^(١). ومن المتفق عليه أن مبدأ دولة القانون يقوم على مركبتين اثنتين هما: المركبة المادية والتي تتجلى بحقوق الأفراد وحررياتهم، والمركبة الوظيفية التي تتجلى بمبدأ الفصل بين السلطات. والفصل بين السلطات لا يأخذ فقط الشكل التقليدي المعروف (الفصل الأفقي: سلطة تشريعية، سلطة تنفيذية، سلطة قضائية)، بل يستكمل من خلال الفصل العمودي للسلطات الذي يقوم على مبدأ تعدد السلطات الإدارية (السلطة المركزية والسلطات المحلية). ومما لا شك فيه أن توزيع الوظيفة الإدارية بين مستويين إداريين (المستوى المركزي والمستوى اللامركزي)، إنما يصب بالنتيجة في تقييد السلطة ومنع إساءة استعمالها، كما يصب في حماية حقوق الأفراد وحررياتهم، بحسبان أن الإدارة المحلية تعمل على تقريب صانع القرار الإداري من متلقيه، وتعمل على تعزيز المرافق المحلية، ومن ثم حماية حقوق الإنسان خير حماية.

^(١) انظر: Stern, Staatsrecht I, S. 781, und Anm. 114.

المطلب الثاني

التنظيم التشريعي للإدارة المحلية في سورية

اتضح لنا من خلال عرض مفردات المطلب الأول الجذور الدستورية لمبدأ الإدارة المحلية.

ولا يمكن لأحد التكرار لأهمية الضمانة الدستورية لحق المحليات في إدارة شؤونها الإدارية المحلية ذاتياً، وانعكاس هذه الضمانة إيجابياً على فعالية أشخاص الإدارة المحلية ومساهماتها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. بعبارة أخرى: إن تطرّق المشرع الدستوري (ولو بالحد الأدنى) للإدارة المحلية يُفسّر بخلق بيئة دستورية سليمة للإدارة المحلية، بحسبان أن الحالة القانونية لهذا النوع من الإدارة إنما تتأثر بالمبادئ السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة.

ومن المبادئ الدستورية التي لها تأثير مباشر على نظام الإدارة المحلية في سورية نورد الأحكام الآتية :

أولاً: مبدأ التعددية السياسية وممارسة السلطة ديمقراطياً عبر الاقتراع: حيث ورد ذلك بشكل صريح في نص المادة /٨/ فقرة /١/ من دستور ٢٠١٢. ثانياً: الدور الرائد للمنظمات الشعبية والنقابات المهنية والجمعيات: حيث تعد هذه المنظمات هيئات تعمل على تنمية المجتمع. وتأتي أهميتها بالنسبة للإدارة المحلية من خلال ممارستها للرقابة على المجالس المحلية التي تقوم بتنظيم وإدارة الشؤون المحلية^(١).

ثالثاً: مبدأ لامركزية السلطات والمسؤوليات: وهو مبدأ دستوري مصون في دستور ٢٠١٢. حيث نصت المادة /١٣١/ فقرة /١/ منه على أنه "يرتكز

^(١) المادة /١٠/ من الدستور السوري النافذ لعام ٢٠١٢.

تنظيم وحدات الإدارة المحلية على تطبيق مبدأ لامركزية السلطات والمسؤوليات...".

كما نصت الفقرة ٢/ من ذات المادة على أنه "يكون لوحدات الإدارة المحلية مجالس منتخبة انتخاباً عاماً وسرياً ومباشراً ومتساوياً".

وبهذا النص يكون المشرع الدستوري قد ألزم المشرع العادي بتنظيم المركز القانوني لوحدات الإدارة المحلية وتحديد اختصاصاتها وطريقة تشكيل سلطاتها التقريرية والتنفيذية بما ينسجم مع مبادئ الدستور. وهذا الوضع الدستوري الجديد يُقرأ بأنه فتح جديد في مجال تفعيل دور الإدارة المحلية في تنمية المجتمعات المحلية اقتصادياً واجتماعياً وعمراًياً. فكيف هو وضع السلطات الإدارية المحلية في التشريع السوري؟

أولاً: أهداف قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي /١٠٧/ لعام ٢٠١١:

أول ما ينبغي الحديث عنه عند شرح التنظيم التشريعي لأي مؤسسة قانونية، هو شرح أهداف القانون الناظم لهذه المؤسسة.

إذ إن قراءة الأهداف تمكن القارئ من فهم مقاصد المشرع ومن ثم الحكم على مدى انسجام باقي الأحكام التشريعية مع هذه الأهداف. ونود أن نقوم بتقسيم أهداف القانون إلى عدة مجموعات على النحو الآتي :

أولاً: الأهداف السياسية: ويبدو ذلك في عبارة تطبيق لامركزية السلطات والمسؤوليات وتركيزها في أيدي فئات الشعب تطبيقاً لمبدأ الديمقراطية الذي يجعل الشعب مصدر كل سلطة (المادة ٢/ بند ١/ من القانون ١٠٧ لعام ٢٠١١).

وبذلك نستنتج أن المشرع قد احترم مضمون مبدأ اللامركزية الإدارية بصورتها المحلية وراعى البعد السياسي للإدارة المحلية.

ثانياً: الأهداف الاقتصادية والاجتماعية: ويتجلى ذلك في تركيز المشرع على دعم المجالس المحلية (بحسبها السلطات المحلية) مالياً وبشرياً ومن ثم تمكينها وظيفياً من القيام بالصلاحيات المسندة إليها قانوناً، مما يمكنها من اتخاذ القرارات اللازمة لتطوير الوحدة المحلية ذات الصلة اقتصادياً وتموياً واجتماعياً وعمراًياً.

كما يبدو تركيز المشرع على الأهداف الاقتصادية من خلال إفساح المجال أمام أشخاص الإدارة المحلية للانطلاق في برامج التنمية وتمكينها من مباشرة أي مشروع تنموي ينعكس بنتائجه الاقتصادية والاجتماعية على رفاهية السكان المحليين وخلق نوع من التنمية المتوازنة (المادة ٢/ بند ٢ من القانون ١٠٧ لعام ٢٠١١).

ثالثاً: الأهداف المالية: ويتجسد ذلك في تركيز المشرع على تعزيز الإيرادات العامة لأشخاص الإدارة المحلية انطلاقاً من إدراك المشرع لحقيقة لا شك فيها، ألا وهي أن المال عصب الحياة، ومن ثم إدراكه بأن القرارات المحلية تبقى مجرد شعارات إذا لم يرافقها وسائل تمويل (المادة ٢/ بند ٣/ من القانون ١٠٧ لعام ٢٠١١).

رابعاً: الأهداف الإدارية: ولم يخف على المشرع السوري التطلع إلى أهداف إدارية من خلال اعتماده لنظام الإدارة المحلية. وأولى هذه الأهداف يكمن في تخفيف العبء عن السلطة المركزية، وانصرافها إلى إدارة أمهات الأمور، لاسيما ما يتعلق بالسياسات التشريعية والإدارية والاقتصادية.

ومن الأهداف الإدارية التي قصدها المشرع تحقيق الفعالية الإدارية وذلك بالنظر إلى أن إدارة الشأن المحلي عن طريق ممثلي السكان المحليين سيؤدي إلى إنتاج قرارات إدارية رشيدة، بحسبان أن صانعي القرار المحلي يحصلون على البيانات والإحصائيات اللازمة من المنبع، بحكم وجودهم في الإقليم الذي يتولون إدارته^(١).

ومن الأهداف الإدارية أيضاً ما أسماه المشرع السوري في البند ٥/ من المادة ٢/ من القانون ١٠٧/ لعام ٢٠١١ تبسيط الإجراءات حيث ألزم المشرع وحدات الإدارة المحلية بإنشاء مراكز خدمة للمواطن، بحسبانها تشكل الخطوة الأولى في الطريق نحو إطلاق تجربة الإدارة الإلكترونية. وخالصة القول: إن المشرع السوري أرسى أهدافاً واضحة المعالم لنظام الإدارة المحلية، ومن ثم جاءت أحكامه اللاحقة كأدوات مناسبة لتحقيق هذه الأهداف.

ثانياً: المركز القانوني لأشخاص الإدارة المحلية:

تختلف التسميات التي يطلقها المشرع على أشخاص الإدارة المحلية من تشريع لآخر. فالتشريع الألماني اختار مصطلحاً جمعياً لأشخاص الإدارة المحلية أطلق عليه البلديات، أما المشرع السوري فقد اختار مصطلحاً جمعياً لأشخاص الإدارة المحلية أطلق عليه الوحدات الإدارية. وبصرف النظر عن التسمية، فالمهم من الناحية القانونية المركز القانوني للأشخاص. فجميع التشريعات تتطرق من منح الأشخاص الإدارية المحلية الشخصية المعنوية، أي: الاستقلال الإداري والمالي.

(١) د. علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ١٢٣.

فالركن الأساسي من الأركان القانونية للإدارة المحلية يكمن إذاً في منح الوحدات الإدارية المحلية الشخصية القانونية، ومن ثم الاعتراف بها كمؤسسة إدارية تشكل جزءاً لا يتجزأ من بناء الدولة الإداري. وقد انطلق المشرع السوري من هذه الحقيقة عندما خصص باباً مستقلاً للوحدات الإدارية، ومجالسها، ومكاتبها التنفيذية ونظم أحكامها بدءاً من المادة السابعة من القانون /١٠٧/ لعام ٢٠١١ وحتى المادة /٣٨/ منه. وبالعودة إلى المادة /٧/ من القانون /١٠٧/ لعام ٢٠١١ نخلص إلى أن المشرع قسم الوحدات الإدارية إلى نوعين :

الأول: وحدات تتمتع بالشخصية الاعتبارية وهي: المحافظة، والمدينة، والبلدة، والبلدية.

الثاني: وحدات لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية وهي: المنطقة، والناحية، والحي.

والجدير بالذكر أن المشرع رتب على هذا التفريق بين الوحدات الإدارية آثاراً حقوقية متعددة سواءً من حيث الشكل أو من حيث المضمون. فمن حيث الشكل اعتبر المشرع الوحدات الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية هي أشخاص الإدارة المحلية، أما الوحدات الأخرى فاعتبرها من قبيل التقسيمات الإدارية التي تتبع التنظيم الإداري المركزي وخصص لها باباً مستقلاً (المادة ٧٣ وما بعد من القانون /١٠٧/ لعام ٢٠١١).

وهذا الفرق من حيث الشكل ينعكس على المضمون والجوهر بمعنى أن أشخاص الإدارة المحلية تدار من قبل سلطات محلية مشكّلة بطريقة الانتخاب، في حين أن التقسيمات الإدارية (المنطقة - الناحية - الحي) تدار من

خلال إدارات يصار إلى تعيينها من قبل السلطة المركزية، لذا فهي حقاً تعد تقسيمات تابعة تسلسلياً للسلطة المركزية.

ثالثاً: معايير إحداث أشخاص الإدارة المحلية:

لا يمكن أن يُصار إلى إحداث أي وحدة إدارية تنظيمية عامة إلا بعد دراسة جدواها الاقتصادية والخدمية والإدارية والإنسانية. ومن ثم فإن القرار الحكومي الذي يتم بموجبه إحداث منظمة إدارية ما إنما ينبغي أن يرتبط بعدة معايير. وهذا ينطبق بشكل كبير على إحداث أشخاص الإدارة المحلية أو إلغائها أو دمجها، لأنها من حيث النتيجة هي منظمات إدارية عامة تمارس جميع أوجه النشاط الإداري (المرفقي والضبطي)، وتستخدم جميع وسائل السلطة العامة (القرار والعقد والأعمال المادية). فما هي معايير إحداث أشخاص الإدارة المحلية؟

١ - المعيار الجغرافي^(١): إن أهم تطبيق لتقسيم اختصاصات الإدارة على أساس إقليمي يظهر في توزيع مهام الدولة بين السلطة المركزية والسلطات اللامركزية المحلية. وعلى أساس هذا المعيار تم تقسيم إقليم الجمهورية العربية السورية إلى محافظات ومدن وبلدات وبلديات، وتقسيمات إدارية أخرى هي: المنطقة والناحية والحي.

٢ - المعيار الاجتماعي والاقتصادي والسياحي: والمقصود بذلك أن السلطة المركزية متمثلة بالمجلس الأعلى للإدارة المحلية قد تتطلق من أغراض اجتماعية لمنح تجمع سكاني معين صفة مدينة أو بلدة أو بلدية، من دون

(١) انظر: د. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ١٥٨ وما بعد.

التقيد بعدد السكان (المادة /١٠/ من قانون الإدارة المحلية رقم /١٠٧/ لعام (٢٠١١).

وقد يكون معيار الإحداث اقتصادياً (بسبب الأهمية الاقتصادية للإقليم)، وقد يكون معيار الإحداث أثرياً (بسبب وجود معالم أثرية في الإقليم)، وقد يكون معيار الإحداث سياحياً بالنظر للأهمية السياحية للإقليم. لذا واستناداً إلى ذلك فمن المتصور أن نجد في سورية تقسيمات إدارية تأخذ وصف "مدينة"، من دون أن يتحقق فيها عدد السكان المطلوب وفق ما ورد في المادة /١/ من قانون الإدارة المحلية رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١ المتضمنة التعاريف^(١).

رابعاً: طرق إحداث الوحدات الإدارية المحلية:

تجدر الإشارة هنا بأن: وحدات الإدارة المحلية تعد جهات عامة وفقاً لصريح نص المادة /١/ من القانون /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ المتضمن القانون الأساسي للعاملين في الدولة^(٢). كما نصت المادة /٢/ فقرة /أ/ بند /٣/ من القانون /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ على أنه "يتم إحداث البلديات ووحدات الإدارة الحلية وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة بهذا الشأن".

وهكذا فإن وحدات الإدارة المحلية تعد جهات عامة ذات طابع إداري، إلا أن إحداثها يتم بالطريقة التي حددها قانون الإدارة المحلية السوري الذي تمت الإحالة إليه صراحة بموجب البند /٣/ من الفقرة /أ/ من المادة /٢/ من قانون العاملين

^(١) عرفت المادة /١/ من قانون الإدارة المحلية ١٠٧ لعام ٢٠١١ المدينة بأنها: كل مركز محافظة أو منطقة أو تجمع سكاني يزيد عدد سكانه على /٥٠,٠٠٠/ نسمة.

^(٢) تنص المادة (١) من القانون /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ على أنه: "الجهة العامة: إحدى الوزارات والإدارات والهيئات العامة أو المؤسسات العامة والشركات العامة والمنشآت العامة، أو إحدى البلديات أو المؤسسات البلدية أو وحدات الإدارة المحلية...".

الأساسي. وبالعودة إلى قانون الإدارة المحلية رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١ نجد أن المادة /٩/ من هذا القانون قد حددت وبشكل صريح الصكوك التي يتم بموجبها إحداث كل وحدة من وحدات الإدارة المحلية، والسلطة المسؤولة عن إصدار هذا الصك.

فقد نصت المادة /٩/ بند /١/ من قانون الإدارة المحلية على أنه "تحدث المحافظات وتسمى وتعين مراكزها وحدودها وتعديل بقانون". والمحافظة هي حيّز جغرافي ضمن التقسيم الإداري والمحلي للجمهورية العربية السورية يضم عدة مدن وبلدات وبلديات وقرى ومزارع ويمكن للمحافظة أن تكون مدينة واحدة.

والمقصود بالقانون في معرض تطبيق المادة /٩/ من القانون ١٠٧ لعام ٢٠١١، التشريع الذي تسنّه السلطة التشريعية متمثلة بمجلس الشعب وفق الإجراءات المنصوص عنها في الدستور. أما المدن فيتم إحداثها وتسميتها وتعيين مراكزها وحدودها وتعديل هذه الحدود بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الإدارة المحلية^(١). وتجدر الإشارة إلى أن قرار مجلس الوزراء المتضمن إحداث مدينة /ما/ ينبغي أن يكون مسبقاً بإعداد اقتراح من وزير الإدارة المحلية. إذ إن الاقتراح يعد من حيث الطبيعة القانونية شكلية جوهرية تضي على قرار الإحداث مشروعيته، ومن ثم فإن غياب الاقتراح يجعل قرار الإحداث غير مشروع.

ويتم إحداث البلدات والبلديات وتسميتها وتعيين مراكزها وحدودها الإدارية وتعديل هذه الحدود بقرار من وزير الإدارة المحلية بناءً على اقتراح المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة. وهنا أيضاً نذكر بضرورة وجود الاقتراح

(١) المادة /٩/ بند /٢/ من قانون الإدارة المحلية /١٠٧/ لعام ٢٠١١.

الذي يصدره المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة. ونستطيع القول: إن لاقتراح المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة أهمية قانونية تتجلى بالنواحي الآتية :

١- إن أي بلدة أو بلدية ستكون ضمن نطاق المحافظة ذات الصلة، وبالتالي من حق المحافظة ممثلة بمكتبها التنفيذي أن يكون لهذا المكتب الدور البارز في إحداث أي وحدة إدارية ضمن نطاق عمله، بحسبان أن عملية الإحداث سينجم عنها أعباء مالية وإدارية ستحملها موازنة المحافظة.

٢- يعد اقتراح المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة الواقعة القانونية التي تسبق قرار الوزير، أي سبب القرار، ومن ثم فإن قرار الإحداث سيكون غير مشروع إذا غاب هذا الاقتراح.

وقد عرف قانون الإدارة المحلية البلدة بأنها كل مركز ناحية أو تجمع سكاني أو مجموعة تجمعات سكانية يتراوح عدد سكانها بين /١٠٠٠١ و٥٠٠٠٠/ نسمة. أما البلدية فهي كل تجمع سكاني أو مجموعة تجمعات سكانية يتراوح عدد سكانها بين /٥٠٠١ و١٠٠٠٠/ نسمة^(١).

أما الأحياء فيتم إحداثها بقرار من المكتب التنفيذي للوحدة الإدارية ذات الصلة. بمعنى إذا كنا بصدد /حي/ ضمن مدينة فينبغي إحداث الحي عندئذٍ بقرار من المكتب التنفيذي للمدينة وهكذا.

وفي هذا السياق ينبغي أن نشير إلى أن شروط إحداث الوحدات الإدارية التي حددتها المادة /٩/ من قانون الإدارة المحلية بدلالة المادة /١/ المتضمنة "التعاريف" من ذات القانون تعد المبدأ، أو القاعدة العامة بيد أن المشرع أجاز الخروج على هذه القاعدة بموجب المادة /١٠/ من قانون الإدارة المحلية التي أجازت للمجلس الأعلى للإدارة المحلية بناءً على اقتراح وزير الإدارة المحلية إحداث مدينة أو بلدة أو

^(١) المادة (١) من قانون الإدارة المحلية رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١.

بلدية لأسباب اجتماعية، أو اقتصادية، أو سياحية، أو أثرية، أو حدودية دون التقيد بعدد السكان. وهكذا فإن إحداث المدن أو البلديات أو البلديات من دون التقيد بعدد السكان إنما موقوف على الشروط الآتية:

- ١ - ضرورة وجود أسباب اجتماعية أو اقتصادية أو سياحية أو أثرية أو حدودية.
- ٢ - ضرورة إعداد اقتراح من وزير الإدارة المحلية بذلك.
- ٣ - يكون قرار الإحداث بيد المجلس الأعلى للإدارة المحلية ولهذا المجلس سلطة تقديرية بهذا الشأن^(١).

ونخلص إلى القول: إن مهمة إحداث الوحدات الإدارية منوطة بالسلطات الآتية: المشرع - رئيس مجلس الوزراء - وزير الإدارة المحلية. وهو اختصاص حصري، أي لا يجوز للأصيل تفويضه تحت طائلة عدم المشروعية. هذا بالنسبة للإحداث: أما بالنسبة للإلغاء أو الدمج أو التعديل فإن هذه التصرفات تحتاج إلى ذات أداة الإحداث عملاً بمبدأ تقابل الأشكال، أو بأداة أعلى منها.

خامساً: تنظيم سلطات الوحدات الإدارية المحلية ذات الشخصية الاعتبارية:
انطلق المشرع في قانون الإدارة المحلية من مبدأ القيادة الجماعية. وهذا المبدأ ينسجم بطبيعة الحال مع أركان الإدارة المحلية، إذ يعد من أهم

^(١) نصت المادة ٣/ من قانون الإدارة المحلية رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ على أنه: يشكل المجلس الأعلى

- رئيس مجلس الوزراء رئيساً.
- وزير الإدارة المحلية نائباً للرئيس.
- رئيس هيئة التخطيط والتعاون الدولي عضواً.
- المحافظون أعضاء.
- معاون وزير الإدارة المحلية عضواً.
- رئيس هيئة التخطيط الإقليمي عضواً.
- رؤساء المجالس المحلية للمحافظات أعضاء.

أركانها الاعتراف بوجود مصالح محلية مستقلة عن المصالح المركزية تهم السكان المحليين، وأن تسند إدارة هذه المصالح إلى وحدات محلية مستقلة إدارياً ومالياً^(١).

وتتمثل القيادة الجماعية لإدارة الشؤون المحلية بالسلطات المحلية التي حددها القانون. وتتمثل في سلطتين اثنتين هما: المجالس المحلية، والمكاتب التنفيذية. وبالنظر إلى الأهمية القانونية والإدارية لهذه السلطات، تقتضي الدراسة الأكاديمية أن يصار إلى شرح هذه السلطات: تنظيمياً (كيفية تشكيلها) وشرح اختصاصاتها، ومن ثم توضيح العلاقة فيما بينها.

I. المجالس المحلية

أولاً: طريقة تشكيل المجالس المحلية:

تنص المادة /١٢/ من قانون الإدارة المحلية رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ على أنه "يكون لكل وحدة إدارية مجلس مقره مركز الوحدة ويتألف من أعضاء منتخبين وفق أحكام قانون الانتخابات العامة بالاقتراع العام والسري والمباشر والمتساوي".

وبهذا النص فقد حقق قانون الإدارة المحلية توافقاً واضحاً مع المادة /١٢/ من الدستور السوري النافذ لعام ٢٠١٢، والتي اعتبرت المجالس المنتخبة ديمقراطياً على الصعيد الوطني أو المحلي مؤسسات يمارس المواطنون عبرها دورهم في السيادة وبناء الدولة وقيادة المجتمع. والمقصود بالمجالس المنتخبة على الصعيد المحلي: المجالس المحلية التي تتولى إدارة الشؤون المحلية للوحدة الإدارية المحلية.

(١) انظر: د. محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن - بريطانيا - فرنسا - مصر، ط ٢، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٣، ص ٢٠ وما بعد.

وعليه فإن المبدأ المتبع في تشكيل المجالس المحلية هو الانتخاب،
بالشروط والضوابط التي حددها قانون الانتخابات العامة رقم /٥/ لعام
٢٠١٤^(١).

ومما لا شك فيه أن سياسة المشرع السوري في اعتماد مبدأ انتخاب أعضاء
المجالس المحلية يعد تجسيدا واضحا لواحد من أهم أركان اللامركزية
الإدارية المحلية والمتمثل في أن يتولى إدارة الشؤون المحلية مؤسسات منتخبة
تمثل إرادة الناخبين. ومن الناحية القانونية فإن أسلوب الانتخاب في تشكيل
المجالس المحلية إنما يحقق الفوائد الآتية^(٢):

- ١ - إنه يضمن استقلال السلطات اللامركزية المحلية تجاه السلطة الإدارية
المركزية في الدولة.
- ٢ - إنه يجسّد وبشكل لا يدع مجالاً للشك البعد السياسي لمبدأ اللامركزية
الإدارية المحلية: والمتمثل في ممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي.
كما يعد تشكيل المجالس المحلية بطريقة الانتخاب آلية مناسبة
للمشاركة الشعبية في إدارة الشؤون العامة المحلية.
- ٣ - يعد المجلس المحلي الهيئة الرئيسية للوحدات الإدارية المحلية، والمسؤول عن
قيادة السياسة المحلية في ظل القوانين والأنظمة النافذة في الدولة، بل هو
الممثل السياسي لمواطني الوحدة المحلية^(٣).

^(١) انظر المادة /٢/ من قانون الانتخابات العامة رقم /٥/ لعام ٢٠١٤: يهدف هذا القانون إلى: أ - تنظيم
انتخاب رئيس الجمهورية. ب - تنظيم انتخاب أعضاء مجلس الشعب. ج - تنظيم انتخاب أعضاء
مجالس الإدارة المحلية.

^(٢) انظر: د. خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها، دار الثقافة للنشر
والتوزيع، عمان، ١٩٩٢، ص ٢٠ وما بعد.

^(٣) انظر في الفقه الألماني: Hegele, Evert, Kommunalrecht, aao, S. 101.

ثانياً: تحديد عدد أعضاء المجالس المحلية:

راعى المشرع السوري في تحديد أعضاء المجالس المحلية حجم الوحدة الإدارية المحلية جغرافياً، وحجم المهام المسندة إليها إدارياً. لذا جاء عدد أعضاء المجالس المحلية مختلف باختلاف كل وحدة إدارية محلية.

فقد نصت المادة /١٣/ من قانون الإدارة الحلية على أنه: يحدد عدد أعضاء المجالس المحلية وفق الآتي :

١ - مجلس المحافظة: ممثل لكل /١٠٠٠٠/ مواطن، بما لا يقل عن /٥٠/ عضواً ولا يزيد على /١٠٠/ عضو.

٢ - مجلس المدينة: ممثل لكل /٤٠٠٠/ مواطن، بما لا يقل عن ٢٥ عضواً ولا يزيد على /٥٠/ عضواً.

٣ - مجلس البلدة: ممثل لكل ٢٠٠٠ مواطن، بما لا يقل عن /١٠/ أعضاء ولا يزيد على /٢٥/ عضواً.

٤ - مجلس البلدية: /١٠/ أعضاء. على أن تعتمد سجلات الأحوال المدنية في نهاية العام السابق للانتخابات أساساً في تحديد عدد السكان، أو أرقام المكتب المركزي للإحصاء في التجمعات السكانية التي لا يوجد فيها سجل مدني^(١).

وقد أحسن المشرع صنفاً في اعتماد عدد السكان والمساحة الجغرافية للوحدة المحلية كمعيار لتحديد أعضاء المجلس المحلي، لأن ذلك سيحقق التمثيل السليم والحقيقي للسكان المحليين.

(١) المادة /١٤/ بند /٢/ من القانون ١٠٧ لعام ٢٠١١.

ثالثاً: مدة ولاية المجلس المحلي:

انطلاقاً من مبدأ تأقيت السلطة فإن المشرع حدد مدة المجالس المحلية بأربع سنوات ميلادية. وتبدأ هذه المدة بالسريان من اليوم التالي لصدور صك تسمية الأعضاء الفائزين بالانتخاب^(١).

وحرى بنا أن نشير هنا إلى أن المشرع حطّر على المجلس المنتخب مباشرة مهامه رأساً بعد إعلان نتائج الانتخابات المحلية، بل علق ذلك على صدور الصك القانوني بتسمية الفائزين في الانتخابات. والصك القانوني المقصود هنا إما أن يكون مرسوماً من رئيس الجمهورية أو قراراً من رئيس مجلس الوزراء أو قراراً من وزير الإدارة المحلية. مع التركيز على أن لهذا الصك مجرد أثر كاشف وليس له أثر منشيء. بمعنى أن الفوز بالانتخاب هو الذي أنشأ المركز القانوني لعضو المجلس المحلي، وجاء الصك القانوني ليعلنه.

والسؤال الذي يطرح نفسه في هذا السياق: ماذا لو انتهت ولاية المجلس المحلي واستحال إجراء انتخابات إدارة محلية عقب ذلك لسبب أو لآخر؟ لقد أجاب المشرع السوري عن هذه المسألة في المادة ١٥/ من القانون رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ وأجاز تمديد ولاية المجلس المحلي الذي انتهت ولايته على أن يتم ذلك بصك تشريعي. والمقصود بالصك التشريعي هنا: إما بقانون يقره مجلس الشعب وفق الأصول الدستورية، أو بمرسوم تشريعي يصدره رئيس الجمهورية إذا تحققت إحدى الحالات الواردة في المادة ١١٣/ من دستور ٢٠١٢. إذ منح الدستور السوري لرئيس الجمهورية سلطة التشريع في حالتين هما:

- ١ - إذا لم يكن هناك دورة لمجلس الشعب.
- ٢ - إذا استدعت الضرورة ذلك، أو إذا كان مجلس الشعب منحللاً.

^(١) المادة ١٥/ من القانون ١٠٧ لعام ٢٠١١.

وهكذا فإن المشرع السوري في قانون الإدارة المحلية قد راعى نظرية الظروف الطارئة التي قد تتعرض لها البلاد، وقد ينجم عنها استحالة ممارسة الانتخابات المحلية، عندئذ يتم تمديد ولاية المجلس المحلي المنتهية ولايته بموجب صك تشريعي. وقد يتساءل بعضهم عن مدى دستورية هذا التمديد ومدى شرعية المجلس الممدد له؟ ونحن نقول: إن القوانين توضع عادة لمعالجة ظروف عادية، فإذا طرأت ظروف طارئة أدت إلى تهديد سلامة الدولة أو إعاقة مؤسساتها، فإن الكلمة العليا تكون للقانون الأعلى: وهو المحافظة على سلامة الدولة وتسيير مرافقها، حتى ولو أدى ذلك إلى تقييد مبدأ المشروعية^(١).

ولعل الحرب العدوانية على سورية من قبل العصابات الإرهابية المسلحة والدول الممولة لها، تعد مثلاً تقليدياً لحالة الظرف الطارئ الذي أدى إلى صدور مرسوم بتمديد صلاحيات المجالس المحلية إلى حين تشكيل مجالس جديدة بطريقة الانتخاب^(٢).

رابعاً: جلسات المجلس المحلي:

تتم دعوة المجالس المحلية إلى الاجتماع بدورتها الأولى بقرار من وزير الإدارة المحلية خلال خمسة عشرة يوماً من تاريخ صدور الصك القانوني بتسمية الأعضاء الفائزين. ولا يجوز لأي عضو الاشتراك في أعمال المجلس قبل أداء اليمين القانونية. وفي حال امتناع الفائز عن أداء اليمين القانونية خلال

^(١) يحدث أن يقوم رئيس الجمهورية باتخاذ قرار معطل بحل مجلس الشعب قبل انتهاء ولايته، ففي هذه الحالة يجري انتخاب مجلس جديد خلال ستين يوماً تلي تاريخ الحل. في الفترة الفاصلة بين قرار الحل وانتخاب مجلس جديد يقوم رئيس الجمهورية بإصدار المراسيم التشريعية. انظر المادتين ١١١ و١١٣ من الدستور السوري النافذ لعام ٢٠١٢.

^(٢) للمزيد من التعمق في موضوع نظرية الظروف الطارئة كقيد على مبدأ المشروعية: انظر: د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري (الكتاب الأول)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥، ص١٩٦، ٢١٠.

١٥/ يوماً يعد عندئذٍ مستتكاماً (أي يفقد عضوية المجلس بإرادته)، ويحل محله من يليه في عدد الأصوات ضمن قطاعه.

وتجدر الإشارة إلى أن المجلس ملزم بانتخاب رئيس له في أول جلسة يعقدها، ويكون الانتخاب بطريقة الاقتراع السري، شريطة أن يحصل الفائز على الأكثرية المطلقة للحاضرين. ونوضح ذلك بالمثل الآتي: لو أن مجلساً محلياً عدد أعضائه خمسون عضواً، وحضر منه ٤٠/ عضواً. فإنه يشترط للفوز برئاسة المجلس أن يحصل المرشح على إحدى وعشرين صوتاً. وإذا لم يحصل المرشح على هذا العدد من الأصوات، يعاد الانتخاب عندئذٍ في ذات الجلسة، ويصبح فائزاً برئاسة المجلس من حصل على الأكثرية النسبية^(١).

وتجدر الإشارة إلى أن جلسات أي مجلس محلي ينبغي أن تكون علنية من حيث المبدأ، وهذا المبدأ ينسجم مع المنطق السليم للأشياء، إذ لا يعقل أن يقوم مجلس منتخب ومسندة إليه مهام إدارة الشأن العام، أن يعمل في قاعات مغلقة الأبواب. ولكن قد يكون هناك موضوع تقتضي حساسيته أن يناقش في جلسة سرية، عندئذٍ ليس هناك ما يمنع ذلك، شريطة أن يطلب رئيس المجلس أو ثلث أعضائه ذلك^(٢).

وأخيراً وبالنظر إلى أن المجلس المحلي ذي الصلة يتولى نشاطاً إدارياً متعدد الأوجه (نشاطاً مرفقياً أو نشاطاً ضبطياً)، ويتخذ القرارات اللازمة لتنظيم ذلك، فإن ضرورات مبدأ التخصص وتقسيم العمل تفرض ذاتها؛ لذا فلا مناص من تشكيل لجان دائمة من أعضائه أو حتى من خبراء وفنيين.

(١) المادة ٢٣/ من القانون ١٠٧ لعام ٢٠١١.

(٢) انظر المواد (١٧، ١٩، ٢٠) من القانون ١٠٧ لعام ٢٠١١.

فلا بأس أن نرى على مستوى المجلس المحلي لجنة للتخطيط، وأخرى للشؤون الاقتصادية، وثالثة للإنشاء والتعمير، ورابعة للخدمات والمرافق العامة. على أن تباشر هذه اللجان عملها استناداً للنظام الداخلي للمجالس المحلية الذي يصدره وزير الإدارة المحلية.

ومن حسنات تطعيم اللجان التي تشكل على مستوى المجلس المحلي بعناصر من أهل الخبرة الفنية نذكر أن هذا سيؤدي إلى جعل قرارات اللجان أكثر رشداً، وأكثر فعالية، وأكثر جودة، الأمر الذي ينعكس إيجاباً على الخدمة العامة.

II. المكاتب التنفيذية:

أولاً: ماهية المكاتب التنفيذية وطريقة تشكيلها:

يُعرّف المكتب التنفيذي بأنه سلطة إدارية عامة جماعية تتولى تنفيذ القرارات التي تتخذها المجالس المحلية، وإنجاز المهام الإدارية (المرفقية والضابطة) المسندة إليها بموجب القوانين والأنظمة النافذة.

وتتميز المكاتب التنفيذية للمجالس المحلية بعدة خصائص تميزها عن غيرها من السلطات الإدارية أهمها:

١ - يتم اختيار أعضاء المكاتب التنفيذية بطريقة الاقتراع السري، حيث يقوم أعضاء المجالس المحلية الفائزين بانتخابات الإدارة المحلية بالتصويت سراً لاختيار أعضاء المكتب التنفيذي.

٢ - يتم توزيع العمل على أعضاء المكتب التنفيذي وفق مبدأ التخصص الفني. فيكون كل عضو في المكتب التنفيذي مسؤولاً عن معالجة الشؤون المتعلقة بقطاعه.

٣ - تحتاج بعض الشؤون الإدارية المحلية إلى صدور قرار من المكتب التنفيذي كهيئة جماعية. وفي هذه الحالة، يُحظر على رئيس المكتب التنفيذي أو أي عضو أن يتخذ القرار بمفرده، إذ يعد هذا القرار مشوب بعيب عدم الاختصاص الولائي. وبهذه الصفة نستطيع تشبيه المكتب التنفيذي على المستوى المحلي بمجلس الوزراء على المستوى المركزي، بحسبان أن الدستور حدد لكل من المجلس ولرئيسه كل على حدة اختصاصات، لا يجوز لأي منهما تجاوزها. وهذا ما فعله أيضاً قانون الإدارة المحلية، الذي حدد ابتداءً المهام التي تحتاج معالجتها إلى قرار من المكتب التنفيذي كهيئة جماعية، أو المهام التي يمكن معالجتها من قبل رئيس المكتب. وقد حددت المادة /٢٧/ مدة ولاية المكتب التنفيذي بأربع سنوات، أسوة بمدة ولاية المجلس المحلي ذاته.

ونرى أن هذا الحكم القانوني جاء منطقياً، لأن أعضاء المكاتب التنفيذية هم بالنتيجة أعضاء في المجلس المحلي المنتخب. أما عدد أعضاء المكتب التنفيذي فيختلف تبعاً للمجلس المحلي الذي يلحق به.

فالحد الأدنى لعدد أعضاء المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة يكون /٨/ أعضاء، والحد الأعلى /١٠/ أعضاء بما فيهم نائب رئيس المكتب التنفيذي. أما عدد أعضاء المكتب التنفيذي لمجلس مدينة مركز المحافظة، ومجلس المدينة التي يتجاوز عدد سكانها /١٠٠,٠٠٠/ نسمة يكون /٨/ أعضاء بما فيهم نائب رئيس المكتب. ويكون أعضاء المكتب التنفيذي لمجلس المدينة التي يقل عدد سكانها عن /١٠٠,٠٠٠/ نسمة /٦/ أعضاء بما

فيهم نائب الرئيس. أما عدد أعضاء المكتب التنفيذي لمجلس البلدة ومجلس البلدية فهو ٤/ أعضاء^(١).

أما رئاسة المكتب التنفيذي فتختلف باختلاف الوحدة المحلية. فقد أراد المشرع أن تكون رئاسة المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة بيد المحافظ، في حين تكون رئاسة المكتب التنفيذي لباقي الوحدات المحلية بيد رئيس المجلس ذاته (المادة ٢٩ من قانون الإدارة المحلية).

ونرى أن هنالك ثمة مفارقة في قانون الإدارة المحلية فيما يتعلق برئاسة المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة، وباقي المجالس المحلية. فالمفترض أن كل وحدة إدارية محلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية لها ذات المركز القانوني، ولا تمييز بين وحدة وأخرى، بل تعد جميعها منظمات إدارية لامركزية محلية تباشر اختصاصاتها الأصلية بالشكل الذي يحدده القانون.

أما أن يعامل المشرع المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة لجهة الرئاسة بشكل يختلف عن باقي المكاتب التنفيذية، فذلك يحتاج إلى بعض التوضيح. ونحن نعتقد أن المشرع أراد أن يحقق الانسجام بين نصوص قانون الإدارة المحلية، إذ أورد في المادة ٤٤/ من القانون ١٠٧/ لعام ٢٠١١ أن المحافظ يتولى تنسيق الاتصال بين المكتب التنفيذي والسلطة المركزية فيما يتعلق بالقرارات والتدابير التي يتخذها المكتب. وآية ذلك أن المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة يمارس اختصاصات إدارية متعددة من ضمنها الرقابة على عمل الأجهزة المحلية التي تعمل ضمن الحدود الإقليمية للمحافظة. ويقصد بالأجهزة المحلية مديريات الوزارات، والإدارات والمؤسسات العامة والشركات التي نقلت اختصاصاتها إلى السلطة المحلية. فالمحافظ (كما سيتم توضيحه

(١) المادة ٢٨/ من القانون ١٠٧/ لعام ٢٠١١.

لاحقاً) يقوم بوظيفة مزدوجة، كونه يمثل السلطة المركزية في محافظته، ويمثل السلطة المحلية بأن معاً. لذا فلا غرابة وفق النظام الإداري في سورية أن يؤدي المحافظ دوراً في مجال الإدارة المحلية يتجلى برئاسته للمكتب التنفيذي لمجلس المحافظة، بهدف ضمان التنسيق بين المحافظات والسلطات المركزية.

ثانياً: تأثير السلطة المركزية على تشكيل المكتب التنفيذي:

نصت المادة /٩/ البند /٧/ من قانون الإدارة المحلية على ضرورة خضوع تشكيل المكاتب التنفيذية لتصديق السلطة المركزية. بحيث يصدر قرار المصادقة على تشكيل المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة، وقرار المصادقة على تشكيل المكتب التنفيذي لمدن مراكز المحافظات عن وزير الإدارة المحلية بالذات، أي أن اختصاص الوزير في هذا الشأن حصري، ومن غير الجائز التفويض فيه لأي سلطة إدارية أخرى. أما قرار المصادقة على تشكيل المكاتب التنفيذية لمجلس المدينة^(١) أو البلدة أو البلدية، وتوزيع الأعمال بين أعضائها فيصدر عن وزير الإدارة المحلية، أو من يفوضه بذلك. أي أجاز القانون لوزير الإدارة المحلية أن يفوض المحافظ بإصدار قرار المصادقة على تشكيل المكاتب التنفيذية لمجالس المدن أو البلديات أو البلديات.

والسؤال الذي يطرح نفسه في هذا السياق هو: ما الطبيعة القانونية لتصديق الوزير على تشكيل المكاتب التنفيذية؟ وما الأثر القانوني لهذا التصديق؟

إن التصديق يعد من الناحية القانونية قراراً إدارياً فردياً، وهو بهذه المثابة يصنف بأنه وسيلة رقابية وقائية، هدفها التأكد من أن التشكيل قد تم وفق

^(١) يرجى العودة إلى أحكام المادة /٣٠/ من القانون ١٠٧ لعام ٢٠١١ كما يرجى العودة إلى المواد (٣٢)، (٣٣، ٣٤، ٣٨) من ذات القانون.

أحكام قانون الإدارة المحلية، أما الأثر القانوني للتصديق فيبدو واضحاً في ذيل البند ٧/ من المادة ٢٩/ من قانون الإدارة المحلية حيث حظر المشرع على المكاتب التنفيذية مباشرة أعمالها قبل صدور قرار المصادقة من السلطة المختصة قانوناً.

والسؤال هنا: ماذا لو امتنع وزير الإدارة المحلية أو من فوضه بذلك عن

إصدار قرار المصادقة على تشكيل المكاتب التنفيذية؟

إن المشرع لم يضع حلاً لهذه الحالة، حيث كان من الضروري أن يقيّد المشرع الوزير بمهلة زمنية لا تتجاوز الأسبوع لإصدار قرار المصادقة، بحيث يصبح قرار تشكيل المكتب التنفيذي مصدق حكماً بعد مضي المهلة، وذلك تفادياً لأي تراخٍ أو تقصير. أم أن المشرع اعتبر المصادقة مجرد تحصيل حاصل؟.

خامساً: اختصاصات السلطات المحلية للوحدات الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية:

نحاول في هذا المحور شرح الصلاحيات التي أسندها قانون الإدارة المحلية لكل من السلطة التقريرية المتمثلة بالمجلس المحلي، والسلطة التنفيذية المتمثلة في المكاتب التنفيذية.

ولا نود هنا إدراج ما نص عليه القانون حرفياً، فهذا في متناول القارئ الكريم، بل سيكون دورنا تصنيف هذه الاختصاصات فقهيّاً إلى مجموعات، مع تحديد الطبيعة القانونية للوسائل القانونية التي أتاحتها المشرع لكل سلطة بهدف تمكينها من إنجاز مهامها بنجاح^(١).

^(١) يرجى العودة إلى أحكام المادة ٣٠/ من القانون ١٠٧ لعام ٢٠١١ كما يرجى العودة إلى المواد (٣٢)، (٣٣، ٣٤، ٣٨) من ذات القانون.

I. اختصاصات المجالس المحلية وأعمالها

أولاً: اختصاصات المجالس المحلية:

انطلق المشرع العادي من النص الدستوري الذي صنف مجالس الإدارة المحلية بأنها جزء من السلطة التنفيذية للدولة، حيث جاء الحديث عنها في الفصل الثاني من الباب الثالث الموسوم بعنوان سلطات الدولة^(١). وبهذه المثابة فإن المجالس المحلية تمارس الجزء المخصص لها من الوظيفة الإدارية، على أن يقتصر هذا الجزء على الشؤون الإدارية ذات الطابع المحلي.

وقد سلك المشرع السوري أسلوب المبدأ العام في تحديد اختصاصات المجالس المحلية حيث جعلها مختصة بتسيير شؤون الإدارة المحلية، وأسند إليها مهمة القيام بجميع الأعمال التي من شأنها تطوير المحافظة اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً وعمراًياً.

أي إن المشرع السوري أراد أن يكون للسلطات المحلية دوراً فاعلاً في عملية التنمية المستدامة التي تقوم بجوهرها على مبدأ الاستثمار والتفكير بالأجيال القادمة، وكذلك أن يكون لها دوراً فاعلاً في عملية التنمية المتوازية التي تعني فيما تعنيه اتخاذ كافة الإجراءات التي تكفل الارتقاء بالمحليات إلى مستوى متميز: خدمياً واقتصادياً بالشكل الذي يضمن خلق فرص عمل محلية وتوزيع سليم للسكان (المادة ٣٠ من قانون الإدارة المحلية).

وبغية تمكين المجالس المحلية من أداء اختصاصاتها القانونية فقد منحها المشرع عدة صلاحيات أبرزها:

١ - للمجالس المحلية دور مهم في التنسيق مع السلطة المركزية.

^(١) هذه النتيجة مردها إلى فلسفة اللامركزية الإدارية المحلية التي تقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والسلطات المحلية.

٢ - للمجالس المحلية دور بارز في إدارة وتسيير عمل الأجهزة المحلية التي تم نقل اختصاصاتها إلى الوحدة الإدارية في نطاق تنفيذ الخطة الوطنية للامركزية. ومن الأمثلة على الأجهزة المحلية نذكر: قطاع التربية، والصحة، والبيئة وغيرها. ويظهر دور المجالس المحلية في إدارة شؤون الأجهزة المحلية من خلال عدة وسائل أهمها: إقرار الخطط التنموية لهذه الأجهزة، وإقرار خططها السنوية، وتصديق عقودها المبرمة وفق القوانين والأنظمة.

٣ - للمجالس المحلية دور بارز في الإشراف على عمل الأجهزة المركزية التي سيتم نقل اختصاصاتها للوحدات الإدارية بموجب الخطة الزمنية لتطبيق اللامركزية الإدارية. ويملك المجلس في سبيل ذلك عدة وسائل ذات طابع استشاري أهمها: إبداء الرأي في خطط الأجهزة، وضرورة التنسيق مع المجالس المحلية.

وبعد أن قام المشرع بتحديد اختصاصات المجالس المحلية بأسلوب المبدأ العام، عاد وأفرد موادً مستقلة لتحديد اختصاصات كل مجلس لكل وحدة إدارية محلية على حدة بدءاً من مجلس المحافظة وانتهاءً بمجلس البلدية. وإن قراءة متأنية لما ورد في المادة /٣٢/ من قانون الإدارة المحلية، تجعلنا نستنتج أن المشرع لم يخرج عن إطار العمومية والشمولية لاختصاص مجلس المحافظة، حيث نجد أن هناك تركيزاً واضحاً على إقرار الخطط، والتنسيق مع الأجهزة المحلية والمركزية وفعاليات القطاع الخاص، وإقرار البرامج الاستثمارية^(١).

(١) انظر المادة /٣٢/ من القانون ١٠٧ لعام ٢٠١١.

ثانياً: أعمال المجالس المحلية وطبيعتها القانونية:

نقصد هنا الأعمال القانونية والمادية التي خولها المشرع للمجلس المحلي بغية تمكينه من إنجاز اختصاصاته بنجاح. ولم يخرج المشرع السوري في قانون الإدارة المحلية عن المبدأ العام الذي يقضي بضرورة تخويل السلطات الإدارية بمجموعة من الامتيازات والسلطات لتمكينها من تحقيق أهدافها المتمثلة في تحقيق المصلحة العامة والنظام العام.

فمن المنطقي جداً أن يمنح المشرع لمجلس المحافظة سلطة اتخاذ القرارات الإدارية اللازمة لإقرار الخطط اللازمة لزيادة الإنتاج وتحسينه، ودعم نشاط المجالس المحلية في المحليات التابعة لمنطقة عمل مجلس المحافظة، وإجراء اتفاقيات التعاون مع مجالس المحافظات الأخرى، واتخاذ التدابير التي تتعلق بمرفق التموين، والأمن. كما منح القانون لمجلس المحافظة صلاحيات مالية أبرزها: إقرار الموازنة المستقلة للمحافظة، واستقرار القروض، وقبول المنح والهدايا وإقامة مشاريع مشتركة مع المحليات الأخرى، وإحداث مراكز خدمة المواطن والإشراف على عمل المكتب التنفيذي^(١).

ونحن نعتقد أن أعمال المجالس المحلية لا تخرج عن كونها أعمالاً إدارية من حيث الشكل والمضمون، ومن ثم يصدق القول بأن المجالس المحلية هي سلطات إدارية، ولا يمكن أن تنتج أعمالاً تشريعية، حتى ولو تم تشكيلها بطريقة الانتخاب^(٢).

وقد أحسن المشرع السوري صنفاً عندما أفرد فصلاً خاصاً لتحديد اختصاصات رئيس مجلس المحافظة، بحسبان أن القانون الجديد أبعد

(١) انظر: المادة /٣٣/ من القانون ١٠٧ لعام ٢٠١١.

(٢) هنا يتضح الفرق بين المجالس المحلية التي تعمل تحت عنوان اللامركزية الإدارية، والمجالس التي تعمل تحت عنوان اللامركزية السياسية. إذ تعد المجالس الأخيرة برلمانات محلية.

المحافظ عن رئاسة المجلس، إذ يصار إلى انتخابه بطريقة الاقتراع السري،
وفق ما جاء صراحة في المادة /٢٠/ من القانون ١٠٧ لعام ٢٠١١.

ومن أهم اختصاصات رئيس مجلس المحافظة نذكر:

- ١ - تمثيل مجلس المحافظة أمام القضاء والغير.
- ٢ - توقيع محاضر ومراسلات مجلس المحافظة.
- ٣ - متابعة تنفيذ قرارات المجلس.
- ٤ - دعوة الأعضاء لحضور جلسات المجلس.
- ٥ - تنسيق الاتصال بين المجلس والأجهزة المحلية.
- ٦ - دعوة أي من المديرين التابعين للسلطة المركزية لحضور الجلسات عن طريق المحافظ، بحسبانه الرئيس الإداري الأعلى للجهات العامة العاملة في المحافظة.
- ٧ - تلقي شكاوي المواطنين.

كما تنبه المشرع إلى حالة غياب رئيس المجلس لسبب أو لآخر بأن أسند مهامه مباشرة إلى نائبه، أي إن المشرع طبق في هذه الحالة مبدأ الحلول. وإذ إننا نؤكد بأن ما ذكره المشرع من اختصاص لرئيس مجلس المحافظة جاء منسجماً مع المنطق القانوني، إلا أنه لدينا ملاحظة في غاية الأهمية تتعلق بالاختصاص الأول لرئيس مجلس المحافظة والمتمثل في تمثيل المجلس أمام القضاء والغير. والسؤال هو: هل المجلس هو الذي يتمتع بالشخصية الاعتبارية أم المحافظة؟ والسؤال الثاني: ما نوع المنازعات التي يمكن أن يكون المجلس طرفاً فيها أمام القضاء؟ وما هي الحقوق التي يمكن أن تترتب للغير في مواجهة مجلس المحافظة أو العكس؟
هذه التساؤلات نضعها أمام المشرع للإجابة عليها. أما رأينا فهو الآتي:

كان على المشرع أن يكون أكثر دقة قانونية في صياغة البند الأول الوارد في المادة /٣٥/ من قانون الإدارة المحلية، بحيث يصبح رئيس مجلس المحافظة ممثلاً للمحافظة أمام القضاء والغير، لأن المحافظة هي الوحدة المحلية التي منحها المشرع الشخصية الاعتبارية، وما المجلس إلا سلطة محلية تمثيلية قد تبقى وقد تحل ويكون رئيس مجلس المحافظة في هذه الحالة ممثلاً لشخصية المحافظة فقط فيما يتعلق بالمنازعات الناجمة عن الأعمال القانونية التي يتخذها مجلس المحافظة كسلطة محلية، أما الأعمال القانونية الأخرى التي تتولاها المحافظة بالنيابة عن السلطة المركزية فيكون ممثل المحافظة فيها هو المحافظ بحسبانه يمثل السلطة المركزية في محافظته.

II. اختصاصات المكاتب التنفيذية وأعمالها:

أولاً: اختصاصات المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة:

انطلاقاً من فلسفة المشرع في أن تتوزع الوظيفة الإدارية المحلية بين سلطتين: الأولى تقريرية، والثاني تنفيذية، أفرد المشرع فصلاً خاصاً لتوضيح اختصاصات المكاتب التنفيذية موضحاً مهام المكتب التنفيذي، وصلاحياته القانونية^(١). أي جاء المشرع منسجماً مع واحدٍ من أهم مبادئ التنظيم الإداري ألا وهو: مبدأ التلازم والتناسب بين السلطة والمسؤولية.

وقد بدأ المشرع بتحديد اختصاصات المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة ثم خصص الباب الخامس من القانون (المواد ٦٠ وما بعد) لاختصاصات المجالس المحلية الأخرى ومكاتبها التنفيذية.

^(١) تجدر الإشارة إلى هناك فرق بين المهام والصلاحيات. فالمهام هي الواجبات والمسؤوليات التي يلقيها المشرع على عاتق سلطة ما. أما الصلاحيات فيقصد بها الوسائل القانونية التي منحها المشرع لسلطة ما، بغية تمكينها من أداء مهامها. فالمهمة والصلاحيات يدوران مع بعضهما وجوداً وهدماً.

ومن أبرز ما ورد في المادة /٣٨/ من اختصاصات المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة نذكر :

١ - تنفيذ قرارات مجلس المحافظة وتزويد المجلس بتقارير دورية حول ذلك.
٢ - المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة ملزم بتقديم المساعدة للمكاتب التنفيذية للمجالس الأخرى العاملة في نطاق المحافظة (بلدية - بلدة - مدينة) بناءً على طلبها. والمقصود بالمساعدة هنا إما مساعدة قانونية أو مساعدة مالية.

٣ - يتولى المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة الرقابة على عمل مديريات الوزارات والإدارات والمؤسسات العامة والشركات التي نقلت اختصاصاتها إلى الإدارة المحلية. حيث تتم الرقابة من خلال رفع تقارير دورية بشأن أعمال تلك الأجهزة المحلية وتقديمها لمجلس المحافظة لاتخاذ ما يلزم من إجراءات تنفيذية.

ومن المهام الإدارية التي يتولى المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة إنجازها نذكر أيضاً: إعداد الخطط الاقتصادية والاجتماعية والخدمية، وإعداد مشروع الموازنة المستقلة للمحافظة، وتصديق عقود الأجهزة المحلية إذا كانت قيم هذه العقود ضمن النسب التي حددها نظام العقود الموحد للجهات العامة الصادر بالقانون /٥١/ لعام ٢٠٠٤.

كما أسند المشرع للمكتب التنفيذي سلطة اتخاذ القرارات المستعجلة في حال عدم انعقاد المجلس ضماناً لمبدأ سير المرافق العامة بانتظام وإطراد. كما أسندت

للمكتب التنفيذي وسائل إدارية ضابطة أبرزها منح أو إلغاء التراخيص الإدارية لأصحاب الفعاليات الاقتصادية الناشطة ضمن الحدود الإدارية للمحافظة^(١).

وخلاصة القول: يمكننا أن نشبه المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة وكأنه "مجلس وزراء محلي" حيث يضم عدداً من الأعضاء المفرغين حكماً: أحدهم لشؤون التربية، وآخر لشؤون الإسكان والمرافق، وثالث لشؤون الصحة، ورابع للشؤون الثقافية والاجتماعية، واستناداً إلى ذلك تم تحديد اختصاصات المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة.

ثانياً: اختصاصات المجالس المحلية للمدن والبلدات والبلديات ومكاتبها التنفيذية:

أفرد المشرع في قانون الإدارة المحلية باباً مستقلاً لتحديد مهام وصلاحيات السلطات المحلية (المجلس والمكتب التنفيذي) على مستوى باقي الوحدات الإدارية المحلية ذات الشخصية الاعتبارية. ونحن نرى أن المشرع أحسن صنعاً في ذلك، إذ إن موقف المشرع جاء مؤكداً لمبدأ العلاقة الأفقية بين وحدات الإدارة المحلية ذات الشخصية الاعتبارية. والمقصود بالعلاقة الأفقية أن كل وحدة من الوحدات الإدارية المحلية تشكل كياناً إدارياً مستقلاً، فلا يعد مجلس المحافظة رئيساً إدارياً لمجلس المدينة أو البلدة أو البلدية، ولا يغير من هذه النتيجة وجود علاقات قانونية وإدارية بين الوحدات يفرضها مبدأ التكامل والتعاون والتنسيق الإداري بين كافة التنظيمات الإدارية التي تتكون منها الهيكلية الإدارية للدولة^(٢).

^(١) إذا أراد مستثمر تأسيس منشأة سياحية فإن الترخيص اللازم لذلك يدخل ضمن اختصاص المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة.

^(٢) هنا تكمن القيمة الحقيقية للمبدأ التنظيمي الذي مفاده: وجوب قيام سلطة قيادية واحدة في الدولة. لمزيد من التعمق في مبادئ التنظيم الإداري، انظر: د. سعيد نحيلي، محاضرات في الإدارة العامة ألقيت على طلاب المعهد الوطني للإدارة العامة عام ٢٠١٦.

وقد أحال المشرع في المادة /٦٠/ إلى اختصاصات المجالس المحلية الواردة في المادة /٣٠/ من القانون، الأمر الذي يعني أن اختصاصات المجالس المحلية لا تختلف باختلاف حجم الوحدة الإدارية. بمعنى آخر: إنها تقوم بمهام من جنس المهام التي يقوم به مجلس المحافظة، على أن تكون آثار أعمالها من الناحية القانونية محصورة في النطاق الجغرافي للوحدة الإدارية المحلية، أي: إن تحديد اختصاصاتها يخضع لقيدين:

الأول: أن لا تتجاوز الاختصاصات الحدود الإدارية لنطاق عملها الإقليمي.

الثاني: أن تكون الاختصاصات متفقة مع إمكاناتها البشرية والمادية.

ومن خلال مطالعنا لاختصاصات المجالس المحلية الواردة في المادة /٦٠/ و/٦١/ من القانون ١٠٧ لعام ٢٠١١ نجد أن هذه الاختصاصات لا تخرج عن مجموعتين رئيسيتين هما:

- اختصاصات مرفقية (إيجابية): أي تقديم خدمات مباشرة للسكان المحليين.

- اختصاصات ضابطية (سلبية): أي مراقبة جميع الفعاليات الاقتصادية والثقافية للسكان المحليين، ووضع اللوائح التنظيمية التي تكفل حماية النظام العام.

أما اختصاصات المكتب التنفيذي لمجالس المدن والبلدات والبلديات فقد وردت في قائمة محددة ضمن المادة /٦٢/ من قانون الإدارة المحلية أبرزها:

- ١ - يتولى المكتب التنفيذي تنفيذ قرارات المجالس المحلية.
- ٢ - إعداد الخطط الاقتصادية والاجتماعية والخدمية، ومراقبة وتنسيق نشاط مختلف الأجهزة المحلية والدوائر الخدمية العاملة ضمن نطاق الوحدة الإدارية (كالمراكز الثقافية ومؤسسات البريد وغيرها).

٣ - إدارة واستثمار أموال الوحدات الإدارية العامة والخاصة وفق القرارات التي تقرها المجالس المحلية ذات الصلة. ويشمل ذلك: الاستثمار المباشر، والتأجير، والبيع وكل ما يسمح به القانون من تصرفات.

٤ - يقوم المكتب التنفيذي ذو الصلة بممارسة الضابطة الإدارية الخاصة: كضابطة البناء، وضابطة الأسواق، وضابطة النظافة. ويستخدم الوسائل القانونية اللازمة لممارسة النشاط الضبطي ومنها منح التراخيص أو إلغائها، والتنفيذ المباشر في الحالات التي يجيز فيها القانون ذلك.

وهناك اختصاص مهم تملكه المكاتب التنفيذية لمجالس المدن والبلدات والبلديات يتمثل في إعداد اقتراح مشروعات الاستثمارات للاستملاك للمنفعة العامة التي تهم الوحدات الإدارية المحلية، أو تعود لصالح باقي الجهات العامة التي لها نشاط ضمن الحدود الإدارية للوحدة الإدارية.

وأخيراً تجدر الإشارة إلى أن المشرع قد ألزم المكتب التنفيذي ذا الصلة بأن تكون قراراته صادرة عن المكتب كقيادة جماعية، لا عن أعضاء المكتب كل بمفرده. بمعنى: هناك بعض القضايا التي تتطلب صدور عن المكتب ذاته، وحالات ممكن أن يصدرها عضو المكتب التنفيذي المختص (المادة /٦٨/ من القانون ١٠٧ لعام ٢٠١١).

III. اختصاصات رئيس مجلس المدينة أو البلدة أو البلدية والسلطات الإدارية الجديدة في هذه الوحدات:

أولاً: اختصاصات رئيس المجلس:

أولى الاختصاصات التي يتولاها رئيس المجلس المحلي (للمدينة أو البلدة أو البلدية) يكمن في تمثيل الشخصية الاعتبارية لهذه الوحدات أمام القضاء. ويتم ذلك عندما تنشأ منازعة إدارية أو مدنية بين هذه الوحدات وغيرها من

الإدارات الأخرى، أو بينها وبين الغير. مع الأخذ بالحسبان المعايير المتبعة في تكييف المنازعة وتحديد نوعها فيما إذا كانت إدارية أو مدنية^(١).

وفي حال الادعاء على المدينة أو على البلدة أو على البلدية، فيكون الادعاء موجهاً ضد رئيس المجلس المحلي المعني إضافة إلى وظيفته على أن تضاف عبارة: تمثله إدارة قضايا الدولة^(٢).

كما يقوم رئيس المجلس المحلي للمدينة أو للبلدة أو للبلدية برئاسة المكتب التنفيذي لهذا المجلس. وبهذه النقطة بالذات نستخلص الاختلاف بين المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة الذي يرأسه المحافظ، والمكاتب التنفيذية للمجالس الأخرى، حيث تكون رئاسة المكتب التنفيذي هنا لرئيس المجلس ذاته.

وبهذه الصفة يقوم رئيس المجلس بدعوة أعضاء المكتب التنفيذي للاجتماع، كما يتولى تنفيذ القرارات التي يتخذها المجلس والمكتب التنفيذي، بحسبان أن المجالس والمكاتب التنفيذية لا تصلح أن تكون أداة تنفيذية لذاتها، حتى ولو تعلق الأمر بقراراتها، بل تحتاج إلى إداري فرد، وذلك تطبيقاً للمبدأ التنظيمي المعروف. وهو: عدم صلاحية المجالس واللجان لمباشرة أعمال الإدارة التنفيذية^(٣).

(١) للتعرف على المعايير المعتمدة لتحديد طبيعة المنازعة الإدارية. انظر: د. عبد الله طلبه، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص ٨٠ وما بعد.

(٢) حدد قانون أصول المحاكمات المدنية رقم ١/ لعام ٢٠١٦ أصول التداعي أمام المحاكم وشروط صحة الخصومة وغير ذلك في المادة ٥٢/ وما بعدها.

(٣) انظر: د. عبد الله طلبه، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ١٣٨.

وغني عن البيان أن اختصاص رئيس المجلس يشمل شؤون العاملين لدى الوحدة الإدارية التي يقودها من حيث تقييم أدائهم، ومن حيث أوضاعهم: (نقل، ندب، إعارة) وكل ما يتعلق بشؤونهم الوظيفية (حقوق وواجبات)^(١).

ثانياً: السلطات الإدارية المحدثة في المدن والبلدات:

رأى المشرع أن يتم إحداث وظيفة جديدة تحت مسمى مدير المدينة أو البلدة في الملاك العددي للمدن والبلدات. ومن ثم ألزم المشرع عند إعداد الهيكل التنظيمي لإدارة المدينة أو البلدة أن يتم لحظ هذه الوظيفة في الهيكل التنظيمي للمدينة وللبلدة، على أن يتم توصيف وظيفة مدير المدينة أو مدير البلدة وفق ما تقتضيه عملية التوصيف الوظيفي التي ينبغي أن تشمل العناصر الآتية:

- ١ - المسمى الوظيفي.
 - ٢ - واجبات ومسؤوليات الوظيفة.
 - ٣ - المؤهلات اللازمة لشغل الوظيفة وإسنادها.
 - ٤ - صدور قرار من وزير الإدارة المحلية بتعيينه.
- وذلك وفقاً لمبادئ إسناد الوظائف الواردة في المادة /٣٠/ فقرة /أ/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤.
- ومن أهم المهام التي أسندت إلى مدير المدينة أو مدير البلدة نذكر:
- تنظيم جدول أعمال مجلس المدينة أو مجلس البلدة، وكذلك جدول أعمال المكتب التنفيذي لكل من المجلسين.
 - إعداد مشاريع قرارات المجلس وخططه.
 - الإشراف على العاملين في دوائر الوحدة الإدارية المحلية.
 - التنسيق بين إدارة الوحدة الإدارية المحلية والجهات العامة الأخرى.

^(١) انظر: المادة ٦٩ من القانون ١٠٧ لعام ٢٠١١.

- إعداد مشروع الموازنة العامة للوحدة الإدارية^(١).

ونحن نعتقد أن وظيفة مدير المدينة أو مدير البلدة تشبه وظيفة أمين عام المحافظة، أو حتى أمين عام مجلس الشعب أو أمين عام مجلس الوزراء. وهي وظائف تركّز على الشؤون الإدارية والتحضيرية المتعلقة بعمل هذه المجالس، كما أنها وظائف تركّز على تجسيد عملية التنسيق الإداري بين الجهة المعنية وباقي الجهات العامة.

وعلى مستوى البلدية أجازت المادة /٧٢/ من قانون الإدارة المحلية إحداث وظيفة تحت مسمى مدير البلدية، على أن يتولى مهام من جنس المهام التي يتولاها مدير المدينة ومدير البلدة.

وقد حدد القانون شروط وظيفة مدير البلدية وفق الآتي :

١- أن يصدر قرار بإحداث وظيفة مدير البلدية من المجلس الأعلى للإدارة المحلية.

٢- صدور قرار بتعيين المدير من قبل وزير الإدارة المحلية.

٣- أن يكون المدير من الذين يحق لهم شغل وظيفة الفئة الأولى بالشروط التي حددها قانون العاملين الأساسي في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤، أي أن يكون حاملاً لإجازة جامعية على الأقل. على أن يتم اختياره بعد عملية توصيف وظيفي دقيقة^(٢).

(١) المادة ٧١ من القانون ١٠٧ لعام ٢٠١١.

(٢) وردت هذه الشروط في المادة ٧٢ من القانون ١٠٧ لعام ٢٠١١.

المطلب الثالث

خصوصية المحافظة في الهيكلية الإدارية للدولة

صحيح أن قانون الإدارة المحلية انطلق من أن جميع الوحدات الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية تعد أشخاصاً إدارية محلية، وعلاقتها مع بعضها علاقة أفقية وليست شاقولية (رئاسية). ولكن الصحيح أيضاً أن المشرع أخذ بالحسبان المركز القانوني المميز للمحافظة ضمن الهيكلية الإدارية للدولة.

ومن أهم المسوغات التي أعطت المركز القانوني الخاص للمحافظة

نذكر:

- ١- إن المحافظة هي مقر إقليمي لجميع فروع الوزارات، والهيئات العامة، والمؤسسات العامة، التي تنشط فيها.
 - ٢- إن عمل فروع الوزارات، والمؤسسات العامة، والهيئات العامة، يخضع للرقابة الشاملة للسلطة المركزية (رقابة مشروعية + رقابة ملاءمة)، الأمر الذي يقودنا إلى نتيجة غاية في الأهمية تتجلى في أن نطاق عمل المحافظة يعد مجالاً خصباً لتطبيق الصورة المطلقة من صور المركزية الإدارية وهي: عدم التركيز الإداري. وورغبة من المشرع في أن تكون تصرفات فروع الجهات العامة المركزية في المحافظة منسجمة مع السياسة العامة للدولة، ومتفقة مع قوانين الدولة وأنظمتها، جاء خيار المشرع واضحاً بتعيين سلطة إدارية مركزية تتولى الإشراف والرقابة على عمل فروع الجهات العامة في المحافظة. هذه السلطة الإدارية المقصودة هي: المحافظ.
- وبالنظر إلى الدور المميز الذي يؤديه المحافظ في الإدارة الحكومية السورية، نجد من الضروري دراسة المحافظ لجهة: تعيينه، واختصاصاته، ومساءلته، وعلاقته مع السلطات المحلية، والسلطة المركزية.

أولاً: طريقة تعيين المحافظ:

نصت المادة /٣٩/ من قانون الإدارة المحلية على أنه: "يكون في كل محافظة محافظ يعين، ويعفى من منصبه بمرسوم، ويعتبر من أعضاء السلطة التنفيذية.

وعليه فإن تعيين المحافظ يتم بموجب مرسوم عادي يصدره رئيس الجمهورية. كما أن إعفاءه من منصبه يتم بنفس الأداة عملاً بمبدأ تقابل الأشكال. والمرسوم العادي لا يعدو أن يكون قراراً إدارياً فردياً، لأن هذا المرسوم لا يتضمن قواعد عامة ومجردة، بل ينتهي مفعوله بمجرد صدوره. وهذا ما يميزه عن المراسيم التشريعية والمراسيم التنظيمية.

وبما أن المشرع لم يحدد شروط خاصة لتعيين المحافظ، فهذا يعني أنه يكفي أن تتوافر فيه الشروط العامة للتعيين في الوظائف العامة.

ثانياً: المركز القانوني للمحافظ:

يعد المحافظ من أعضاء السلطة التنفيذية. وهذا الحكم القانوني يعد تحصيلاً حاصلًا، لأن المحافظ يمارس عملاً إدارياً ولا يمكن أن يكون منتمياً لأي سلطة أخرى (قضائية أو تشريعية). ونحن نعتقد أن المشرع أراد أن يقول: إن المحافظ يعد من أشخاص السلطة التنفيذية المركزية، حيث يستتج هذا التكييف من نص المادة /٤١/ من قانون الإدارة المحلية التي تنص على أنه "يمثل المحافظ السلطة المركزية في المحافظة وهو عامل لجميع الوزارات".

كما يستتج ذلك من نص المادة /٤٢/ من قانون الإدارة المحلية التي تنص على أنه "يشرف المحافظ بصفته ممثلاً عن السلطة المركزية على عمل السلطات المحلية وجميع الأجهزة المحلية، والمركزية في المحافظة وعلى تطبيقها للقوانين والأنظمة".

وبناءً على ما ذكر أعلاه يمكننا تلخيص المركز القانوني للمحافظ وفق

الآتي:

١ - إنه يمثل السلطة المركزية في محافظته. أي إنه الذراع الطولى للسلطة المركزية (رئيس الجمهورية، مجلس الوزراء، الوزراء).

٢ - بصفته ممثلاً للسلطة المركزية يعد المحافظ سلطة رقابية على السلطات المحلية العاملة في نطاق محافظته: وهي: مجلس المحافظة، مجلس المدينة، مجلس البلدة، مجلس البلدية، الأجهزة المحلية، فروع السلطة المركزية في محافظته.

٣ - يرأس المحافظ المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة. وحكمة ذلك كما بينا آنفاً أن المحافظ مسؤول عن تحقيق التنسيق والاتصال بين المكتب التنفيذي والسلطة المركزية، الأمر الذي يتطلب أحقية المحافظ في الاطلاع وبشكل مباشر على كل الشؤون التي تهم عمل المكتب التنفيذي.

ومن نافذة القول: إن المحافظ يتمتع بمركز قانوني مزدوج لأنه:

أ - يمثل السلطة المركزية، من جهة.

ب - ولأنه يتولى رئاسة المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة والإشراف على عمل المكاتب التنفيذية في باقي الوحدات الأخرى من جهة أخرى.

ثالثاً: مهام المحافظ وصلاحياته ومساءلته:

I. مهام المحافظ وصلاحياته:

ترجم المشرع المركز القانوني للمحافظ من خلال إسناد مجموعة من المهام إليه. حيث تنوعت هذه المهام بين: إشرافية، وتنفيذية، وضابطة. ومن أبرز هذه المهام والصلاحيات نذكر:

١ - يعد الرئيس الإداري الأعلى للعاملين في مديريات المحافظة.

- ٢ -تبلغ أوامر وقرارات السلطة المركزية إلى الجهات العامة ذات العلاقة.
- ٣ -اتخاذ الإجراءات والتدابير الضرورية للمحافظة على النظام العام استناداً إلى توجيهات وزارة الداخلية. ويخرج من الاختصاص الضابطي للمحافظ تلك الشؤون التي أسندها المشرع لمجلس المحافظة ومكتبه التنفيذي (لاسيما ما يتعلق بضابطة البناء، والأسواق والضابطة الصحية).
- ٤ -من الاختصاصات البارزة للمحافظ قيامه بوظيفة الضابطة العدلية عن طريق موظفي قوى الأمن الداخلي، على أن يراعي الأصول الواردة في قانون أصول المحاكمات الجزائية.
- ٥ -ومن الاختصاصات المهمة للمحافظ هو أنه عاقد للنفقة العامة وأمر للصرف بالنسبة لموازنة المحافظة. وهنا نلاحظ أن رئيس مجلس المحافظة لا يتدخل في شؤون الإنفاق العام، بل يكون الأمر بيد المحافظ، وهذا يعد ثغرة في القانون.

II. واجبات المحافظ ومسؤولته:

انطلاقاً من أن المحافظ يعمل بصفته الذراع الطولى للسلطة المركزية في محافظته، فهو ملزم بتنفيذ أوامر وتوجيهات الوزراء. ومن حق المحافظ التعليق على هذه التعليمات والاعتراض على تنفيذها خطياً أمام الوزير المختص، وفي حال إصرار الوزير على التنفيذ، يمكن عندئذٍ إحالة الموضوع إلى رئيس مجلس الوزراء عن طريق الوزير المختص. بيد أن المشرع أجاز للمحافظ إحالة الاعتراض إلى رئيس مجلس الوزراء مباشرة إذا رأى أن تنفيذ الأمر سيؤدي إلى إخلال بالنظام العام (الأمن العام، الصحة العامة، السكنية العامة). ويكون لاعتراض المحافظ أمام رئيس مجلس الوزراء أثر موقفٌ للتنفيذ، إلى حين البت نهائياً بقرار من رئيس مجلس الوزراء وتبليغه خطياً للمحافظ.

وعملاً بمبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية فإن المحافظ يخضع لجميع أنواع المسؤولية والتي يتعرض إليها الوزير. فهو يسأل جزائياً عن أفعاله المخالفة للقوانين الجزائية، ويسأل مدنياً عن الأضرار التي يتسبب بها للغير. أما مسؤوليته المسلكية فتثبت عندما يخل بواجباته الوظيفية (الإيجابية والسلبية) المحددة في القوانين والأنظمة النافذة.

بيد أن المشرع وضع قواعد خاصة بمساءلة المحافظ مسلكياً وجزائياً، تعد بمثابة حصانة للمنصب.

ومن أهم القواعد والإجراءات الخاصة بمساءلة المحافظ مسلكياً وجزائياً نذكر ما يلي:

١ - يتولى مجلس القضاء الأعلى^(١) محاكمة المحافظ من الناحية المسلكية، أي عندما يرتكب مخالفات لواجباته الوظيفية، لا تصل إلى حد الجرم الجزائي.

٢ - تتم إحالة المحافظ إلى مجلس القضاء الأعلى بموجب مرسوم عادي يصدره رئيس الجمهورية.

٣ - يصدر مرسوم الإحالة إلى المحاكمة المسلكية بناء على اقتراح من وزير الإدارة المحلية، مع الأخذ بالحسبان أن الاقتراح غير ملزم لرئيس الجمهورية.

هذا ما يخص المحاكمة المسلكية. أما المحاكمة الجزائية للمحافظ فمقيدة بإجراء واحد: يتجلى في ضرورة صدور قرار من مجلس القضاء الأعلى يأمر النيابة العامة بتحريك الدعوى العامة ضد المحافظ، شريطة أن يكون الجرم المسند إليه ذا صلة بوظيفته. أما إذا ارتكب المحافظ جرماً جزائياً لا

(١) المادة ٥٦ من القانون ١٠٧ لعام ٢٠١١.

صلة له بالوظيفة العامة، فتطبق عندئذ القواعد والأصول العامة النافذة في قانون أصول المحاكمات الجزائية.

رابعاً: السلطة التي تتولى مهام المحافظ عند غيابه:

حرصاً من المشرع على حماية مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطّراد، وتفادياً لحدوث أي فراغ إداري في شؤون المحافظة فقد نظم المشرع موضوع غياب المحافظ أو عدم تمكنه من القيام بمهامه وذلك من خلال استخدام مؤسسة الحلول.

والمقصود بذلك أن المشرع حدّد ابتداءً السلطة التي تتولى اختصاصات المحافظ في حال غيابه. وقد أخذ المشرع بالحسبان نوع الاختصاصات المسندة للمحافظ. ومن ثم فإذا غاب المحافظ فينوب عنه قائد شرطة المحافظة لممارسة اختصاصاته بوصفه ممثلاً للسلطة المركزية.

أما الشؤون المتعلقة برئاسة المكتب التنفيذي كسلطة محلية، فيتولاها عند غياب المحافظ نائب رئيس المكتب التنفيذي الذي يعين عند تشكيل المكتب التنفيذي^(١).

هذا في حال غياب المحافظ.

أما في حال كون المحافظ على رأس عمله، فقد أجاز المشرع للمحافظ أن يفوض بجزء من اختصاصاته إما لنائب رئيس المكتب التنفيذي (في الشؤون التي تدخل في اختصاص المحافظ كرئيس للمكتب التنفيذي)، أو الأمين العام للمحافظة أو مديري المديرية التي نقلت اختصاصاتها للإدارة المحلية. أما اختصاصات المحافظ بوصفه ممثلاً للسلطة المركزية فيجوز تفويض جزء منها لأمين عام المحافظة أو مديري الأجهزة المركزية في المحافظة^(١).

^(١) المادة ٥٥/ من القانون ١٠٧ لعام ٢٠١١.

ملحق: أمين عام المحافظة:

انسجماً مع السياسة التشريعية الجديدة للإدارة المحلية أحدثت وظيفة جديدة على مستوى إدارة المحافظة تحت مسمى: أمين عام المحافظة. وقد أُلزم المشرع أن يصار إلى لحظ هذه الوظيفة في الهيكل التنظيمي للمحافظة وتوصيف هذه الوظيفة في نظامها الداخلي. وقد حلت وظيفة أمين عام المحافظة محل وظيفة أمين سر المحافظة التي كانت محدثة بموجب قانون الإدارة المحلية السابق رقم /١٥/ لعام ١٩٧١.

ونحن نرى أن التعديل التشريعي لم يتضمن الكثير من الأحكام الجوهرية، إذ إن اختصاصات أمين عام المحافظة هي ذاتها التي كان يتولاها أمين سر المحافظة.

أولاً: شروط تعيين أمين عام المحافظة:

- تضمنت المادة /٥٨/ من قانون الإدارة المحلية رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ الشروط التي ينبغي توافرها في وظيفة أمين عام المحافظة وهي:
- ١- أن يكون حاملاً للإجازة الجامعية على الأقل، كونه ينبغي أن يكون من موظفي الفئة الأولى.
 - ٢- أن يكون من أبناء المحافظة ذات الصلة.
 - ٣- أن يملك خبرة وظيفية في الشؤون الإدارية، ويثبت ذلك من خلال السيرة الذاتية للمرشح.
 - ٤- أن يصدر قرار تعيينه من قبل رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الإدارة المحلية^(٢).

(١) نذكر هنا بالشروط التي ينبغي مراعاتها عند إجراء التفويض، وهي شروط واردة في المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥.

(٢) يرجى العودة إلى أحكام المادة ٥٨ من القانون ١٠٧ لعام ٢٠١١ لدراسة الشروط بالتفصيل.

ثانياً: اختصاصات أمين عام المحافظة:

بالعودة إلى نص المادة /٥٩/ من قانون الإدارة المحلية نستنتج أن المشرع أسند مجموعة من الاختصاصات لأمين المحافظة، يمكن تصنيفها بمجموعات :

المجموعة الأولى: اختصاصات ماديّة: ويقصد بها القيام بالأعمال التحضيرية التي تسبق اتخاذ أي قرار. ومن ذلك: إعداد جدول أعمال المكتب التنفيذي، إعداد محاضر جلسات المكتب التنفيذي.

المجموعة الثانية: اختصاصات إدارية: ويقصد بها القيام بالتنسيق بين جهاز المحافظة والجهات العامة في المحافظة، وإدارة شؤون العاملين في الأمانة العامة.

المجموعة الثالثة: اختصاصات إجرائية: أي التأشير على جميع القرارات التي يتخذها المحافظ بحسابه رئيس المكتب التنفيذي. باختصار: يعد أمين عام المحافظة مساعداً إدارياً للمحافظ، ولا يختلف دوره عن الدور الذي يقوم به أمين عام مجلس الوزراء إلا من حيث حجم الاختصاصات.

المطلب الرابع

الوحدات الإدارية غير المتمتعة بالشخصية الاعتبارية

(المفهوم، المسوغات، السلطات)

أولاً: مفهوم الوحدات الإدارية غير المتمتعة بالشخصية الاعتبارية:

تعد الوحدات الإدارية غير المتمتعة بالشخصية الاعتبارية بنى إدارية يتم تكوينها استناداً إلى المعيار الجغرافي^(١). وهي لا تعدو أن تكون تقسيمات إدارية لإقليم المحافظة أو المدينة أو البلدة أو البلدية. ومن تطبيقاتها في سورية نذكر المناطق والنواحي والأحياء. إذ نصت المادة /٧٣/ من قانون الإدارة المحلية على أنه: "تقسم المحافظات إلى مناطق والمناطق إلى نواح، وتقسم المدن والبلدات والبلديات إلى أحياء".

ثانياً: مسوغات إحداث الوحدات الإدارية غير المتمتعة بالشخصية الاعتبارية:

يعد هذا التقسيم تطبيقاً من تطبيقات عدم التركيز الإداري، ويساعد السلطة المركزية على تنفيذ سياساتها العامة سواءً في المجال الأمني، أو في المجال الإداري أو حتى في المجال الإشرافي، إذ إن الاختصاصات المسندة إلى هذه التقسيمات الإدارية توحى بذلك.

فهذه التقسيمات تكمل حلقات سلسلة السلطة المركزية، لكي تضمن

الدولة وحدتها السياسية والقانونية.

وبالنظر للدور المهم الذي تؤديه هذه البنى الإدارية في الإدارة العامة

السورية، يتوجب علينا القيام بدراساتها تنظيمياً ووظيفياً.

^(١) انظر للمزيد من التعمق في معايير إحداث الوحدات الإدارية: د. عبد الله طلبة، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ١٠٨ وما بعد. ومن أهم المعايير: المعيار الجغرافي، ومعيار الوظيفة والعمل، ومعيار المستفيدين ومعيار الإنتاج.

ثالثاً: أنواع الوحدات الإدارية غير المتمتعة بالشخصية الاعتبارية:

١ - المنطقة: وهي وحدة إدارية تنجم عن تقسيم المحافظة إلى عدة مناطق إدارية. ويتم إحداثها وفق خطة تعدها وزارة الإدارة المحلية بالتنسيق مع وزارة الداخلية.

٢ - الناحية: هي بنية إدارية تتبع للمنطقة. ويتم إحداثها وتحديد نطاق عملها الإقليمي بموجب قرار من وزير الإدارة المحلية بناءً على اقتراح المحافظ.

٣ - الحي: هو عبارة عن بنية إدارية ضمن المدينة، أو البلدة أو البلدية تتم إدارتها عن طريق لجنة تسمى لجنة الحي.

رابعاً: إدارة الوحدات الإدارية غير المتمتعة بالشخصية الاعتبارية وتسيير شؤونها:

حدد قانون الإدارة المحلية الهيكلية الإدارية لكل من المنطقة والناحية والحي.

حيث يتولى إدارة المنطقة مدير المنطقة الذي يعين بقرار من وزير الداخلية. وتُسند إليه مهام الضابطة الإدارية ومهام الضابطة العدلية. وهو بهذه الصفة يمارس وظائف تنفيذية. ويضاف إلى وظائفه التنفيذية وظيفة إشرافية رقابية يتولى من خلالها الإشراف على دوائر المنطقة والعاملين فيها وتزويد المحافظ بتقارير تعكس أي مخالفة في دوائر المنطقة. ويرتبط مدير المنطقة وظيفياً بالمحافظ، أما تسلسلياً فهو يرتبط بقائد شرطة المحافظة.

ويتولى إدارة الناحية مدير الناحية الذي يمثل السلطة المركزية في ناحيته، وهو يعين بقرار من وزير الداخلية، ويخضع وظيفياً وتسلسلياً لمدير المنطقة. ويقوم بممارسة نوعين من الاختصاصات:

الأول: اختصاصات رقابية: لاسيما ما يتعلق بالمحافظة على النظام العام، ومهام الضابطة العدلية.

الثاني: اختصاصات إدارية: من خلال متابعة عمل العاملين في الدوائر الخدمية التي تعمل في نطاق عمل ناحيته.

ومن المهام المسندة إليه: مؤازرة المجالس المحلية التي تعمل في نطاق ناحيته ومساعدتها في تنفيذ مهامها المسندة إليها في القوانين والأنظمة النافذة.

أما الحي: فيدار من قبل لجنة الحي. وهذه اللجنة يتم اختيار أعضائها من قبل المكتب التنفيذي المختص، على أن لا يقل عدد أعضائها عن ٧/ ولا يزيد عن ١١/. ويخضع قرار تسمية أعضاء لجنة الحي إلى موافقة وإقرار المجلس المحلي المختص.

ولجنة الحي ترتبط إدارياً بالمكتب التنفيذي، بل تعد جهازاً إدارياً من أجهزته. ويقوم رئيس المكتب التنفيذي بتسمية المختار من بين أعضاء لجنة الحي^(١).

ومن أبرز مهام لجنة الحي نذكر: تقديم اقتراح بالخطة الخدمية للحي، وتنظيم لجان عمل طوعي لتنفيذ مشاريع مجتمعية، والاعتناء بشؤون الحي عمرانياً وصحياً ووضع المكتب التنفيذي بصورة كل ما يحدث في الحي.

ويتولى المختار (مختار الحي) الدوام في مقر لجنة الحي^(٢).

وقد أسند المشرع إليه مجموعة من الاختصاصات المهمة أبرزها:

١- الإعلان عن الصكوك الرسمية (قوانين، أنظمة، بلاغات).

٢- التصديق على وقائع الولادة والوفاة وفق الأصول القانونية.

(١) حددت المادة ٩٠/ من القانون ١٠٧ لعام ٢٠١١ الشروط الخاصة بالشخص الذي يعين مختاراً.

(٢) حدّدت المادة ٩٣/ من القانون ١٠٧ لعام ٢٠١١ مهام المختار.

- ٣ -مؤازرة السلطات الأمنية وتبليغ الجهات المختصة بكل خلل.
- ٤ -الاهتمام بشؤون التسرب من المدارس وإعلام الإدارة المسؤولة عن ذلك.
- ٥ -ومن مهامه أيضاً القيام بوظائف الضابطة العدلية، وتنظيم الجداول الإحصائية ومرافقة ممثلي القوى العامة عند دخول المنازل. وهكذا فإن المختار يعد سلطة إدارية عاملة مساعدة في إنجاز كثير من المهام الإدارية.

المبحث الثاني

رقابة السلطة المركزية على السلطات اللامركزية المحلية وأعمالها

يعد موضوع الرقابة المركزية على السلطات المحلية وأعمالها من أكثر الموضوعات التي تشغل المشرع الدستوري والعادي في جميع الدول التي تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية المحلية. ويعود ذلك إلى أن اعتماد مبدأ اللامركزية الإدارية المحلية يتطلب (كما ذكرنا أعلاه في موضعه) توزيع الوظيفة الإدارية بين مستويين إداريين يتمتع كل منهما تجاه الآخر بالاستقلال الإداري والمالي. أي إننا أمام شخصين إداريين عامين تكون العلاقة بينهما أفقية، لا رأسية.

بيد أن المشرع (سواءً الدستوري أو العادي) قد تنبه وبحق إلى مسألة غاية في الأهمية تتجلى في الحفاظ على وحدة الدولة من الناحيتين السياسية والقانونية. إذ إن أي دولة، مهما كان نظامها السياسي، تحرص في النهاية أن تتسجم أنشطة سلطاتها جميعها في السياسة العامة للدولة.

ومن ثم لا ينبغي أن تتأثر هذه السياسة سلباً، كلما اعتمدت الدولة تقنية قانونية أو إدارية، بل أكثر من ذلك ينبغي الأخذ بالحسبان أن المحافظة على سلامة الدولة هو القانون الأعلى.

وبناءً على ما سبق ليس غريباً أن نقرأ في النصوص الدستورية التي تضمن للوحدات الإدارية المحلية الحق في إدارة شؤونها المحلية ذاتياً، أن تدرج في ذات النص: عبارة: في ظل القوانين والأنظمة النافذة. فهذه العبارة تعد دليلاً كافياً على أن المشرع الدستوري قد أسس لعلاقة حتمية بين السلطة المركزية والسلطات اللامركزية المحلية. بيد أن المشرع الدستوري أراد بنفس الوقت أن يقيد المشرع العادي بمجموعة من المبادئ القانونية، التي تشكل بالوقت ذاته

ضوابط ملزمة لسلطات الرقابة المركزية عند مباشرة صلاحياتها تجاه السلطات اللامركزية المحلية.

إذاً: لا يوجد خلاف فقهي حول حتمية الرقابة المركزية، ولكن يوجد اختلاف في التفاصيل والتقنيات القانونية التي تختلف من دولة إلى أخرى. لذا يترتب علينا في هذا المقام أن نقسم موضوع الرقابة المركزية على السلطات المحلية وأعمالها إلى عدة مطالب: ندرس في الأول أهداف ومسوغات الرقابة المركزية، ونخصص الثاني للمبادئ العامة التي تضبط عمل السلطات الرقابية، أما المطلب الثالث فنخصصه لوسائل هذه الرقابة وتقنياتها، ونفرد مبحثاً آخر لشرح نماذج الرقابة المركزية على المحليات في القانون السوري.

المطلب الأول

أهداف الرقابة المركزية

تتنوع أهداف الرقابة المركزية وتتراوح بين أهداف سياسية، وأخرى إدارية وثالثة مالية.

أولاً: الأهداف السياسية:

إن أول الأهداف التي تسعى الرقابة المركزية لتحقيقها تتجلى في المحافظة على وحدة الدولة من الناحية السياسية. فالوحدات الإدارية المحلية تنتمي بالنتيجة إلى الهيكلية السياسية والإدارية للدولة.

بعبارة أخرى إننا بصدد دولة موحدة، ومفهوم الدولة الموحدة يشكل الأساس التنظيمي والقانوني للرقابة المركزية^(١).

إذ بفضل الرقابة المركزية يتم التأكيد من ارتباط السلطات المحلية بكيان الدولة وسياستها العامة^(٢).

^(١) Bordon, Droit des collectives territoriales, s. 126, ff.

^(٢) انظر: رمضان بطيخ، نوفان منصور العجارمة، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٨٦.

ومن مفردات الأهداف السياسية للرقابة المركزية نذكر أيضاً أن لا ترجح السلطات اللامركزية المحلية مرافقها المحلية على المصالح القومية المركزية.

كما أن السلطة المركزية تعمل على حماية مبدأ المشروعية الذي يفترض أن يقيد أي تصرف تقوم به السلطات المحلية، إذا كان من شأنه الاعتداء على حقوق الأفراد وحررياتهم. بعبارة أخرى: تهدف الرقابة المركزية على السلطات المحلية إلى إرساء مبادئ دولة القانون، وهذا هدف سياسي بامتياز.

ثانياً: الأهداف الإدارية:

من المعروف أن نطاق عمل وتأثير السلطات اللامركزية محدد موضوعياً (بالشؤون المحلية)، ومحدد إقليمياً ضمن الحدود الإدارية لكل وحدة إدارية. وبما أن هذه السلطات تنفذ من حيث المبدأ السياسات والخطط التي تضعها الدولة، فمن حق هذه الأخيرة إرجاعها إلى جادة الصواب عند ارتكاب أية مخالفة.

كما تضمن الرقابة المركزية حسن أداء المرافق المحلية وفق الجودة المطلوبة وضمن الزمن والكلفة المعقولة. وعليه فإن علاقة السلطة المركزية بالسلطات المحلية تتطلب مؤازرة الدولة للسلطات اللامركزية المحلية بالكوادر البشرية وبالعناصر التكنولوجية. كما يدخل ضمن أهداف الرقابة من الناحية الإدارية تفعيل التنسيق بين السياسة البلدية والسياسة العامة للدولة، والتنسيق بين الوحدات الإدارية المركزية والوحدات الإدارية اللامركزية، بحسبان أن كلاهما يتكاملان في تحقيق المصلحة العامة.

ثالثاً: الأهداف المالية:

من المعروف أن المشرع قد رخص للوحدات الإدارية المحلية أن يكون لها موازنة مستقلة. وينجم عن ذلك أن إيرادات الموازنة ونفقاتها ينبغي أن تكون في نطاق المبادئ الدستورية المتعلقة بالعدالة الضريبية، وأن تصب نفقاتها العامة في تحقيق النفع العام. هذا كله ينبغي أن يخضع لرقابة السلطة المركزية، بحسبانها المسؤول الأول والأخير عن تنفيذ السياسة العامة للدولة^(١). كما يدخل ضمن الأغراض المالية للرقابة المركزية الوقوف على الحالة المالية للمحليات تمهيداً لاتخاذ القرار المركزي بتقديم المعونات المالية من الحكومة المركزية.

المطلب الثاني

المبادئ الضابطة للرقابة المركزية

نقصد بذلك المبادئ العامة التي تقيد صلاحيات السلطات الرقابية عند مباشرة الرقابة المركزية على السلطات اللامركزية المحلية. فالمعلوم أن الرقابة التي تمارسها السلطات المركزية المحددة قانوناً إنما تمارس على أشخاص إدارية عامة لها اختصاصاتها وصلاحياتها الأصلية التي منحها إياها القانون. ومن ثم فإن المشرع ملزم بحماية هذه الاختصاصات والصلاحيات من تعسف السلطة المركزية تجاهها. ومن أهم المبادئ التي تقيد عمل السلطات الرقابية المركزية نذكر:

^(١) انظر: د. سعيد نحيلي، القانون الإداري (المبادئ العامة)، مرجع سابق، ص ٢٠٣، د. علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ٢٢٩.

أولاً: اقتصار صلاحيات السلطات الرقابية على رقابة المشروعية:

بمعنى أن السلطة الرقابية التي يعرض عليها عملٌ من أعمال السلطة المحلية بغية تصديقه، لا تملك إزاء هذا العمل إلا خياراً واحداً: ألا وهو إقراره وتصديقه إذا كان متفقاً مع القوانين والأنظمة، أو رده للسلطات المحلية من دون إجراء أي تعديل عليه، إذا اكتشفت مخالفة للقوانين والأنظمة. والعلة في قصر صلاحية السلطة الرقابية على التأكد من نواحي المشروعية يعود إلى أن السلطة المحلية تستطيع التمسك بقراراتها، ومن ثم فإن أي تعديل سوف تجريه السلطة المركزية سيعني تدخلها في نواحي الملاءمة، وهذا غير جائز. باختصار: معيار الرقابة هو القانون، تماماً كما هو معيار الرقابة القضائية على أعمال الإدارة.

ثانياً: حصر سلطات الرقابة المركزية:

والمقصود بذلك أن تسند مهمة الرقابة المركزية إلى مرجع إداري مركزي وحيد، لا أن تتعدد سلطات الرقابة، فتصبح عندئذ الهيئات المحلية محلاً لتدخل أي سلطة مركزية، الأمر الذي يهدد وجودها القانوني، وحقها في إدارة شؤونها ذاتياً.

ثالثاً: حصر الوسائل الرقابية تشريعياً:

بمعنى أن يُصار إلى تحديد وسائل الرقابة الإدارية التي تباشرها السلطة المركزية على السلطات المحلية وأعمالها بنص القانون. وهذه الوسائل تتراوح عادة بين الإذن المسبق في التصرف، أو التصديق اللاحق، أو الحل محل الهيئة المحلية، إلى أن نصل إلى وسيلة غاية في الخطورة تتجلى في حل السلطات

المحلية بإجراء إداري شامل، إذا تحققت الشروط القانونية لذلك^(١). والغاية من ضرورة قونة وسائل الرقابة تكمن في تحقيق الأمن القانوني وإحياء مبدأ المشروعية.

رابعاً: عدم اقتصار دور السلطات الرقابية على زجر الهيئات المحلية:

والمقصود بذلك أن تتولى السلطة المركزية تقديم المساعدات البشرية والمادية لهذه الهيئات، واتخاذ ما يلزم من إجراءات للأخذ بيدها في حسن إدارة ما يعهد إليها من شؤون.

خامساً: خضوع قرارات سلطة الرقابة المركزية لرقابة قضائية:

والمقصود بذلك ضرورة منح الوحدات الإدارية المحلية حق مقاضاة سلطات الرقابة المركزية أمام القضاء إذا استطاعت تلك الوحدات إثبات ارتكاب السلطة المركزية خرقاً لمبادئ دولة القانون ومنها: مبدأ التناسب بين الخطأ والوسيلة، ومبدأ المشروعية.

سادساً: رقابة السلطة المركزية على المحليات وأعمالها ليست رقابة احتياطية:

والمقصود بذلك أن الدساتير والتشريعات تضمن للسلطة المركزية مباشرة الرقابة على الهيئات المحلية وأعمالها، بل إنها تنطلق من أن الرقابة حق وواجب على السلطة المركزية. وآية ذلك أن المشرع ينطلق في ذلك من ضرورة التزام الدولة كسلطة مركزية بالتأكد من أن جميع النشاطات الإدارية التي تمارس على إقليمها ينبغي أن تكون بمعرفتها، ومن ثم فلا مناص أمام

^(١) للمزيد من التفصيل عن المبادئ الضابطة لعمل سلطات الرقابة المركزية على الهيئات المحلية، انظر: رسالتنا للدكتوراه: د. سعيد نحيلي، المبادئ الأساسية والمشاكل القانونية لرقابة المشروعية ولرقابة الملاءمة على أعمال السلطات المحلية، مرجع سابق (الرسالة باللغة الألمانية).

Grundsätze und Probleme der Staatsaufsicht im deutschen Kommunalrecht, Leipzig, 1997.

السلطة المركزية من التنازل عن حقها وواجبها في ممارسة الرقابة، بداعي أن أعمال السلطات المحلية تخضع كغيرها من أعمال السلطة العامة لرقابة القضاء عند مخالفتها لمبدأ المشروعية.

فالتخلي عن الرقابة الإدارية المركزية على أعمال السلطات اللامركزية المحلية لصالح الرقابة القضائية إنما يعتبر أمراً بعيداً عن منطق العلاقة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية، إذ إن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة لا تباشر إلا من خلال دعوى الأفراد المتضررين، وقد يتنازل هؤلاء عن حقهم في الادعاء فما الحل عندئذٍ؟ لذا فإننا نؤكد أن الرقابة المركزية على السلطات المحلية لا يمكن أن تكون احتياطية في علاقتها مع الرقابة القضائية: بل كلا النوعين من الرقابة قائم ولا يلغي الآخر.

المطلب الثالث

وسائل الرقابة المركزية

قلنا إنه لمن المنطق أن يُصار إلى تحديد وسائل الرقابة التي يضعها المشرع تحت تصرف السلطة المركزية، وذلك احتراماً لمبدأ الشفافية والأمن القانوني. إذ إن تحديد الوسائل يعد من الضوابط الدقيقة للرقابة، وإن تجاوز هذا الضابط سيؤدي حتماً إلى إهدار حق المحليات في إدارة مرافقها المحلية "ذاتياً" وفقاً للقوانين النافذة^(١).

وقد جرى الفقه على تقسيم هذه الوسائل إلى نوعين:

^(١) انظر بنفس المعنى: د. عبد الله طلبية، القانون الإداري (الجزء الأول)، مرجع سابق، ص ١٣٢. ونستطيع أن نشبه الوسائل الرقابية المتاحة للسلطة المركزية من حيث حصرها وتحديدتها بالعقوبات المسلكية التي حددها المشرع على سبيل الحصر تجنباً لإيقاع عقوبات مقننة.

الوسائل الوقائية، والوسائل العلاجية انطلاقاً من تقسيم الرقابة إلى رقابة سابقة على التصرف، ورقابة لاحقة على التصرف.

أولاً: الرقابة السابقة ووسائلها الوقائية:

يقصد بالرقابة السابقة تلك التي يفترض أن تمنع ارتكاب المخالفات. أي إنها تمارس من حيث الزمن قبل وقوع المخالفة، بل تهدف إلى تجنب وقوعها. ومن أهم وسائل هذه الرقابة نذكر: الاستشارات التي تقدمها السلطة المركزية للسلطات المحلية بناءً على طلبها. حيث تجد هذه الوسيلة جذورها في الدور الحمائي للرقابة المركزية، كما تجد جذورها أيضاً في التعاون المشترك بين السلطة المركزية والسلطات اللامركزية، هذا التعاون الذي يفترض أن يكون قائماً على الثقة، لا على التوتّر^(١). وعلى هذا الأساس عظمت المحكمة الدستورية الاتحادية في ألمانيا وسيلة تقديم المشورة وجعلتها من أهم وسائل الرقابة الوقائية^(٢).

ومن وسائل الرقابة السابقة (الوقائية) نذكر أيضاً أن يلزم المشرع السلطة المحلية، بضرورة الحصول على إذن مسبق من السلطة المركزية قبل اتخاذ إجراء معين. بمعنى يكون الإجراء محظوراً على السلطة المحلية، إلى حين استحصالها على الترخيص المسبق من الجهة المختصة، على أن يحدد المشرع شروط منح الترخيص ابتداءً، أي أن لا يبقى منح الترخيص أو رفضه خاضعاً لإرادة السلطة المركزية وسلطتها التقديرية.

ويدخل في وسائل الرقابة الوقائية أيضاً أن تطلب سلطة الرقابة من السلطات المحلية معلومات تخص تصرفاتها القانونية. وبالمناسبة فإن هذه

^(١) انظر باللغة الألمانية: Keny Meyer, Staatsaufsicht, s. 266.

^(٢) حكم المحكمة الدستورية الاتحادية الألمانية، BverfGE58, 177, 195.

الوسيلة تعد شرطاً أساسياً لاستخدام باقي الوسائل الرقابية، حيث تستطيع سلطة الرقابة الكشف عن المخالفات القانونية التي تكون قد ارتكبتها السلطات المحلية عند اتخاذها تلك التصرفات، من خلال اطلاعها على المعلومات الواردة عن أعمالها.

ثانياً: وسائل الرقابة العلاجية:

على الرغم من أن بعض الوسائل الرقابية يصعب تصنيفها بين أن تكون وقائية أو علاجية (مثل طلب المعلومات)، فإن استخدام السلطة الرقابية للوسائل العلاجية يأتي إلى التطبيق العملي عندما تقوم إحدى السلطات المحلية بارتكاب مخالفة قانونية، أي إن الهدف من استخدام الوسيلة العلاجية يكمن في إزالة الآثار القانونية للتصرف المخالف.

وكما ذكرنا أعلاه فإن أكثر الضوابط القانونية التي تحكم استخدام الوسائل العلاجية يتجلى في تقنينها، حيث يحقق التقنين فائدتين:

١ - إن النص عليها يشكل أساساً قانونياً لقرارات سلطة الرقابة، ويمنحها المشروعية، لأن استخدام هذه الوسائل من قبل سلطة الرقابة يتجلى باتخاذ قرارات إدارية تمس المركز القانوني لحق السلطات المحلية في الإدارة الذاتية.

٢ - يستفاد من تقنين الوسائل العلاجية أيضاً أن السلطة الرقابية لا تملك استخدامها بشكل انتقائي، بل يُقيد انتقاؤها بمبدأ التناسب بين الوسيلة والمخالفة^(١).

أما وسائل الرقابة العلاجية فكثيرة، وتختلف من تشريع إلى آخر.

^(١) انظر للمزيد من التعمق حول هذا المبدأ: Andrick, JA1987, s. 549.

ومن أبرزها: أن تطلب سلطة الرقابة من السلطة المحلية التي أصدرت التصرف المخالف للقانون إلغاء التصرف خلال مهلة قانونية محددة. وهنا نود التأكيد بأن هذه الوسيلة تقتصر وظيفتها على الطلب من السلطة المحلية صاحبة الاختصاص الأصيل بأن تقوم بإلغاء التصرف المخالف للقانون، ومن ثم يحظر على سلطة الرقابة الحلول محل السلطة المحلية واتخاذ القرار بدلاً عنها، إذ يعد ذلك اعتداءً واضحاً على حق المحليات في إدارة شؤونها المحلية، وإهداراً لمبدأ اللامركزية الإدارية.

ومن الوسائل العلاجية أيضاً توجيه أوامر للسلطات المحلية بأن تقوم بإنجاز مهامها المحددة قانوناً. إذ قد يحدث أن تمتنع السلطة المحلية عن ممارسة واجباتها القانونية، عندئذ يكون للسلطة الرقابية أن تأمر السلطة المحلية وتنبهها لمباشرة اختصاصاتها. ومن الوسائل الرقابية العلاجية التي تنبته إليها التشريعات، أن منحت السلطة الرقابية وسائل تعالج هذه الحالة من الامتناع وعدم الالتزام بالواجب. ومن أبرز هذه الوسائل الحلول. وهي وسيلة تمنح السلطة الرقابية صلاحية التصرف بدلاً من السلطة المحلية صاحبة الاختصاص الأصيل. وهي بهذه المثابة تعد من وسائل التنفيذ المباشر التي تملكها سلطة الرقابة، وتجد أساسها القانوني في مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطّراد من جهة، كما أنها تشتق من حقيقة أن السلطة المركزية هي القوامة على اتخاذ ما يلزم لاحترام هذا المبدأ من جهة ثانية. وبالنظر لخطورة وسيلة الحلول يلجأ المشرع عادة إلى ربطها بعدة قيود أبرزها:

١- أن يثبت امتناع السلطة المحلية عن القيام بواجب قانوني يدخل في مهامها الأصلية.

٢- أن تمنح السلطة المحلية مهلة معقولة للتصرف الطوعي والقيام بواجباتها.

٣ - أن يمارس الحلول ضمن الشروط القانونية، وأي خروج عليها يحمّل المسؤولية للسلطة الرقابية.

ولا ننسى الإشارة إلى وسيلة رقابية أخرى غاية في الخطورة، وهي حل السلطات المحلية المنتخبة وإنهاء عملها قبل الأوان. وقد وصف الفقه هذه الوسيلة بالخطرة، لأنها تتضمن إنهاء الولاية الانتخابية للسلطة المحلية قبل الأوان، أي إنها تشكل مساساً واضحاً بمبدأ الديمقراطية. وبالنظر لخطورة هذه الوسيلة فقد قيد المشرع اللجوء إلى وسيلة حل المجالس بعدة شروط أبرزها :

- ١ - أن يكون هناك فراغ ينجم عنه عدم قدرة المجلس على اتخاذ القرار.
- ٢ - أن يكون هناك قرائن تدل على عدم ضمان قيام المجالس بمهامها وفق القانون^(١).

وفي حال تطبيق هذه الوسيلة يتم اللجوء إلى إجراء انتخابات محلية مبكرة، بحيث تتولى السلطات الأخرى (المكتب التنفيذي) تسيير أعمال المجلس خلال الفترة التي يكون فيها منحللاً. وهكذا فإن ممارسة الرقابة المركزية بجميع وسائلها تخضع لمبادئ دستورية وقانونية، لذا فلا غرابة أن يلجأ المشرع إلى تنظيمها ابتداءً وبنصوص صريحة.

وسؤالنا الآن هو: كيف نظم المشرع السوري موضوع الرقابة المركزية، وهل كان هذا التنظيم منسجماً مع المبادئ والقواعد العامة التي تعكس

^(١) مثال: أن تكون هناك أصوات متضاربة ضمن المجلس ينجم عنها عدم تحقيق الأكثرية المطلوبة قانوناً لاتخاذ القرار.

أسس الدولة الواردة في الدستور وأبرزها: دولة القانون، الديمقراطية، الدولة الاجتماعية، مبدأ اللامركزية الإدارية. وعليه سنقوم بدراسة العلاقة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية وفق ما ورد في قانون الإدارة المحلية السوري رقم ١١/ لعام ٢٠١١. وهذه الدراسة تستحق أن تُخصَّ بمبحث مستقل.

المبحث الثالث

تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية في ظل قانون الإدارة المحلية السوري رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١

افتتح المشرع السوري الباب التاسع من قانون الإدارة المحلية بعنوان:
"الرقابة وإنهاء العضوية".

ومن هذا العنوان نستنتج ابتداءً أن المشرع لم يلتزم بالمنهجية العلمية
المرغوبة. إذ جاء موضوع تنظيم الرقابة لجهة تحديد المبدأ، والأهداف
والوسائل أو غيرها من التفاصيل مبعثراً، ومن دون منهجية سليمة. وهذا ما
سيتم توضيحه في المطالب الآتية.

المطلب الأول

النماذج الرئيسية للرقابة

نصّت المادة /١١٣/ من قانون الإدارة المحلية على أنه: "تخضع المجالس
المحلية ومكاتبها التنفيذية للرقابة الرسمية والشعبية، وتمارس الجهات المعنية
هذه الرقابة وفقاً لأحكام القانون".

نستنتج من هذا النص أن المشرع السوري كغيره من التشريعات اعترف
بالرقابة المركزية على المحليات، واعتبرها الوجه الثاني لمبدأ اللامركزية
الإدارية.

وقسم هذه الرقابة إلى نموذجين اثنين هما: الرقابة الرسمية والرقابة
الشعبية.

الفرع الأول: الرقابة الرسمية:

لم يحدد المشرع معنى الرقابة الرسمية، إلا أننا نطلق من المبادئ العامة
ونقول: إن الرقابة الرسمية هي مجموعة الصلاحيات القانونية التي يمنحها

القانون لبعض السلطات الإدارية المركزية التابعة للهيكلية التنظيمية للسلطة المركزية، بهدف تصويب تصرفات السلطات المحلية (المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية) وردها إلى جادة القانون.

وقد حدد المشرع سلطات الرقابة الرسمية في المادة /١١٤/ من القانون ١٠٧ لعام ٢٠١١. حيث يستتج من المادة /١١٤/ فقرة (١، ٢) أن هذه السلطات هي:

١- وزير الإدارة المحلية.

٢- الوزير المختص.

٣- المحافظ.

ومن الناحية الإجرائية ألزم المشرع مجلس المحافظة ومجلس مدينة مركز المحافظة إرسال القرارات التي تتضمن وضع خطط وبرامج وأنظمة إلى وزير الإدارة المحلية وإلى الوزير المختص خلال /٧/ أيام من تاريخ صدورها.

أما قرارات المجالس الأخرى (مجلس المدينة، ومجلس البلدة ومجلس البلدية) فترسل إلى المحافظ خلال /٣/ أيام.

وهذا الإلزام القانوني ينسحب أيضاً على قرارات المكتب التنفيذي التي يتخذها بالنيابة عن المجلس المحلي ذات الصلة في فترات عدم انعقاد المجلس^(١).

والسؤال الذي يطرح نفسه هو: ما هي صلاحيات الجهات الرقابية المحددة في

المادة /١١٤/ من القانون إزاء قرارات السلطات المحلية التي تم إرسالها إليها؟

أولاً: التصديق:

يجيب المشرع على هذا السؤال في المادة /١١٧/. حيث يتوجب على الوزير

أو الوزير المختص أو المحافظ (كل ضمن نطاق اختصاصه) مطابقة قرارات

^(١) نشير هنا إلى أن قانون الإدارة المحلية خوّل المكاتب التنفيذية بأن تمارس اختصاصات المجلس المحلي، خارج دورات انعقاد المجلس.

المجلس المحلي (أو مكتبه التنفيذي في حال قيامه باختصاصات المجلس بالنيابة عنه) مع قوانين الدولة، ومع خططها ومع أنظمتها النافذة^(١).

ومن ثم فإن معيار الرقابة الذي يقيد سلطة الرقابة هو القانون بمعناه الواسع. لذا فإننا نرى أن المشرع اعترف بأن تكون عتبة الرقابة نواحي المشروعات فقط. أما الوسائل الرقابية التي خولها القانون للسلطات الرقابية الرسمية فهي: تسطير كتاب خطي من السلطة الرقابية إلى المجلس ذات الصلة يشار فيه إلى وجه المخالفة، والطلب إلى المجلس إما إلغاء القرار أو تعديله. أي يُحظَر على السلطة الرقابية أن تحل محل المجلس وتتخذ ما تراه مناسباً من قرارات.

وتأكيداً لهذه النتيجة يستطيع المجلس المحلي ذو الصلة التمسك بقراره والإصرار عليه. أي ينشأ في هذه الحالة نزاع بين السلطة المركزية والسلطة المحلية. وقد فرض المنطق القانوني نفسه على المشرع بأن حدد الآلية التي ينبغي اتباعها لحسم هذا النزاع. إذ جاء قانون الإدارة المحلية الجديد بحكم ملفت من الناحية القانونية، وهو بتقديرنا تعبير عن التطبيق السليم لنظام الإدارة المحلية. فقد حول المشرع مجلس المحافظة، أو مجلس مدينة مركز المحافظة رفع ملف المنازعة إلى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري في مجلس الدولة^(٢) خلال ١٥/ يوم تبدأ من اليوم التالي لنشوء المنازعة، وتصدر الجمعية فتوى ملزمة لطرفي النزاع.

^(١) يقصد بالنظام المراسيم التنظيمية والقرارات التنظيمية التي تسنها السلطة التنفيذية، والتي تأتي عادة لشرح وتفصيل التشريعات الأصلية أو إكمالها. مثال: المرسوم ٣٢٢/ لعام ٢٠٠٥ والمتضمن أحكام تقييم الأداء، وقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٥٤٩/ تاريخ ٢٠٠٥/٢/٧ بخصوص كيفية فرض العقوبات المسلكية الخفيفة.

^(٢) نصت المادة ٤٣/ من قانون مجلس الدولة السوري رقم ٥٥/ لعام ١٩٥٩ على أنه: تشكل الجمعية العمومية للقسم الاستشاري من نائب الرئيس والوكلاء المختصين لهذا القسم ومن رؤساء الإدارات

أما قرارات مجلس المدينة، أو قرارات مجلس البلدة، أو قرارات مجلس البلدية (التي ترسل كما ذكرنا إلى المحافظ) والتي تواجه اعتراضاً قانونياً من سلطة الرقابة، وإصراراً من المجلس الذي أصدرها: فترفع عندئذٍ إلى وزير الإدارة المحلية لبت فيها، ويكون قرار الوزير نهائياً وملزماً وغير قابل لأي طريق من طرق المراجعة الإدارية أو القضائية. ونحن نرى ونصر على رأينا بأن المشرع لم يكن موفقاً لجهة التفريق بين قرارات المجالس المحلية تبعاً لنوع المجلس، وتغاير الجهة المختصة بحسم النزاع القائم بين المجلس المحلي والسلطة الرقابية. فالمجالس المحلية يفترض أن تكون من حيث المركز القانوني من طبيعة واحدة، بصرف النظر عن نوعها: هل هي مجلس محافظة... أو مجلس بلدية. فكل المجالس تمثل وحدات إدارية محلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، وليس من المنطق بشيء معاملتها معاملة مختلفة، وبالتالي نقترح أن يصار إلى تشميل قرارات مجالس المدن والبلديات والبلدات بالضمانة التي أوردها المشرع في المادة /١١٧/ لصالح مجالس المحافظات، ومجالس مدن مراكز المحافظات.

وتجدر الإشارة إلى أنه يكون لاعتراض السلطة الرقابية المختصة على قرارات المجالس المحلية أثر موقف إلى حين صدور القرار النهائي من المرجع المختص. فإذا كان رأي الجمعية العمومية للقسم الاستشاري يقضي بمشروعية قرارات مجلس المحافظة أو مجلس مدينة مركز المحافظة، فإنها تعتبر نافذة بدءاً من تاريخ صدور فتوى الجمعية العمومية. ويطبق نفس الحكم

وتختص بالنظر فيما يحال إليها من مسائل طبقاً للقانون. يذكر أن مجلس الدولة السوري يمارس القضاء الإداري في سورية، وقد عرفه الدستور السوري لعام ٢٠١٢ بأنه: هيئة قضائية استشارية مستقلة. انظر المادة /١٣٩/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

على قرارات باقي المجالس بحيث تعد نافذة اعتباراً من تاريخ تصديقها من قبل وزير الإدارة المحلية.

أما إذا أفتت الجمعية العمومية، أو رأى وزير الإدارة المحلية أن قرارات المجالس المحلية ذات الصلة مخالفة للقوانين والأنظمة، فتصدر هذه المراجع قراراً بإلغائها ويكون للإلغاء أثر فوري^(١).

وينبغي التأكيد على أن الأحكام القانونية الواردة في المادة /١١٧/ تقتصر من حيث المحل على القرارات التي تتخذها المجالس المحلية والمحددة حصراً في المادة /١١٤/ من القانون ١٠٧ لعام ٢٠١١. (أي القرارات التي تتضمن: وضع خطط، أو برنامج، أو نظام). أما القرارات الأخرى التي يتخذها المجلس ضمن اختصاصه فلا ترسل إلى الجهات الرقابية أصلاً، ولا تحتاج إلى مصادقة أي جهة، أي تعتبر نافذة من تاريخ صدورها^(٢). وهذا الحكم القانوني ينسجم مع مبدأ لا مركزية السلطات والمسؤوليات الذي يهدف إليه قانون الإدارة المحلية رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١.

ثانياً: حل المجالس المحلية:

إذا كانت الوسيلة الرقابية الرسمية الأولى (التصديق) تنصب على أعمال السلطات المحلية، فإن الوسيلة الثانية (حل المجالس المحلية) تنصب على السطات المحلية ذاتها. ولم يكن المشرع السوري غريباً عن باقي التشريعات عندما ضَمَّنَ نصوصه هذا الحكم القانوني .

وقد ورد النص على هذه الوسيلة في المادة /١٢٢/ من القانون /١٠٧/ لعام ٢٠١١ التي نصت على أنه "لرئيس الجمهورية حل المجالس المحلية على مختلف

(١) المادة /١١٧/ /فقرة ٤/ من القانون ١٠٧ لعام ٢٠١١.

(٢) المادة ١١٧ فقرة ٢/ من القانون ١٠٧ لعام ٢٠١١.

مستوياتها، وتتم الدعوة إلى انتخاب مجالس محلية جديدة خلال تسعين يوماً من تاريخ الحل".

وهنا نود أن نوضِّح بعض الأحكام الواردة في المادة ١٢٢/ على النحو الآتي:

- ١- إن قرار الحل بيد رئيس الجمهورية حصرياً، وإن سلطته في ذلك سلطة تقديرية، ولا يجوز تفويض الاختصاص بذلك لأي سلطة أخرى.
- ٢- انطلاقاً من ضرورة استمرار العمل المحلي عن طريق مجالس منتخبة، ينبغي أن يتم انتخاب مجلس محلي بديل خلال تسعين يوماً على الأكثر من تاريخ الحل. أما خلال الفترة التي يكون فيها المجلس منحللاً، فيتولى المكتب التنفيذي ذو الصلة ممارسة اختصاصات المجلس المنحل حتى يتم انتخاب مجلس جديد^(١).

ويلاحظ أن المشرع لم يحدد وبشكل صريح أسباب الحل، كما لم يمنح أية ضمانات قضائية لأعضاء المجلس المحلي تجاه قرار الحل. لذا فإننا نهيب بالمشرع أن يحصر الحالات التي تسوغ استخدام هذه الوسيلة: كأن يكون استعمالها معلقاً على حدوث فراغ إداري، أو نشوب خلافات سياسية تؤدي إلى شلل عمل المجلس. وبرأينا فإن المشرع انطلق في تكييف الصك القانوني القاضي بحل المجلس بأنه عمل من أعمال السيادة، قياساً على تكييف قرار حل مجلس الشعب^(٢). وتعد أعمال السيادة قيماً حقيقياً على مبدأ المشروعية، نظراً لخروج هذه الأعمال من أي رقابة أو وقف تنفيذ. وإلا لو كان الافتراض

^(١) المادة ١١٨ من القانون ١٠٧ لعام ٢٠١١.

^(٢) لم يتم المشرع بتعريف أو تعداد أعمال السيادة، بل اشترط وجودها. فمثلاً تنص المادة ١٢/ من قانون مجلس الدولة رقم ٥٥/ لعام ١٩٥٩ على أنه "لا يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة" ومن الأعمال التي عدّها القضاء من أعمال السيادة القرارات التي تتخذها السلطة التنفيذية في علاقتها مع السلطة التشريعية.

غير ذلك، لكان بإمكان أعضاء المجلس المنحل الطعن بقرار حل المجلس أمام القضاء الإداري طبقاً للقواعد العامة.

ثالثاً: الرقابة على قرارات المجالس المحلية المتخذة بشأن أعضاء مكاتبها التنفيذية:

تأثر المشرع في قانون الإدارة المحلية عند تنظيم العلاقة بين المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية، بما ورد في الدستور من أحكام تتعلق بتنظيم العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.

بيد أن هذا الاستنتاج ينبغي أن لا يفهم إلا بالمعنى المجازي. إذ إن المجلس المحلي لا يعد سلطة تشريعية، والمكتب التنفيذي لا يعد بالمقابل سلطة تنفيذية، بل كلا السلطتين تعدان سلطات إدارية، ولا يمكن أن يكون للمجلس المحلي اختصاص تشريعي، فهذا الشأن محصور بمجلس الشعب، الذي يعد سيد التشريع.

ومن الناحية العملية فقد أخضع المشرع المكاتب التنفيذية (بحسبانها الجهاز التنفيذي المحلي المخول بالكثير من الصلاحيات الإدارية). لرقابة المجلس المحلي المختص.

فقد منح المشرع للمجلس المحلي صلاحية محاسبة أعضاء المكتب التنفيذي جماعياً أو فردياً. وتتراوح وسائل المحاسبة والمساءلة بين سؤال واستجواب، إلى أن تصل إلى حد حجب الثقة عن أعضاء المكتب التنفيذي المنتخبين^(١).

^(١) يشار إلى أن حجب الثقة لا يشمل المحافظ الذي يرأس المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة، كونه من أعضاء السلطة التنفيذية المركزية المعينين. إذ يخضع لمساءلة خاصة تم توضيحها في موضع سابق من هذا الكتاب.

ونشير هنا إلى أن قرار حجب الثقة لا يكون قانونياً ومنتجاً لآثاره إلا إذا صدر بأكثرية ثلثي أعضاء المجلس.

ونظراً لخطورة هذا القرار فقد علق المشرع نفاذه على تصديق وزير الإدارة المحلية. وتجدر الإشارة إلى أن التصديق يعد إجراءً جوهرياً وضع لمصلحة أعضاء المكتب التنفيذي، ومن ثم يعد برأينا من حيث الأثر منشئاً لقرار حجب الثقة وليس كاشفاً عنه^(١).

والدليل على ذلك ما ورد في المادة /١١٥/ بند /٣/ التي تنص على أنه "يكون قرار حجب الثقة نافذاً من تاريخ اعتماده من السلطة المختصة". حيث يملك الوزير سلطة تقديرية في التصديق أو رفضه، فإذا صدق الوزير قرار حجب الثقة، فإنه يصبح نافذاً من تاريخ التصديق.

وإذا رفض الوزير تصديق قرار حجب الثقة، فإنه يعاد عندئذٍ إلى المجلس الذي أصدره، وفي حال أصر المجلس على قراره، وأصر الوزير على عدم الموافقة، يُرفع النزاع إلى الجمعية العمومية في مجلس الدولة (القسم الاستشاري) للبت فيه بقرار ملزم.

وهذا الحكم القانوني يعد برأينا ترسيخاً لفكرة اللامركزية الإدارية المحلية.

رابعاً: دور السلطة الرقابية تجاه قرارات إلغاء عضوية المجالس المحلية وسقوطها وزوالها:

أفرد المشرع السوري في القانون ١٠٧ لعام ٢٠١١ فصلاً خاصاً بإلغاء عضوية المجالس المحلية، وسقوطها، وزوالها، وهو الفصل الثاني من الباب التاسع الموسوم بعنوان: إلغاء العضوية وسقوطها وزوالها.

^(١) المادة /١١٥/ بند /٢/ والمادة /١١٦/ بند /١/ من القانون ١٠٧ لعام ٢٠١١.

ومن ثم فإن إنهاء عضوية المجالس المحلية يأخذ ثلاث صور هي:

١- الإلغاء.

٢- السقوط.

٣- الزوال.

وقد أحسن المشرع صنعاً عندما قام بتنظيم هذه الحالات بشكل دقيق، ولم يترك هذا الأمر خاضعاً لإرادة السلطة التنفيذية. وتكمن أهمية التنظيم التشريعي لإنهاء العضوية في خطورة هذا الإجراء، لأن إنهاء العضوية سوف يؤدي إلى سقوط الحقوق التي كفلها المشرع لأعضاء المجالس المحلية^(١).

فما هي هذه القيود والشروط القانونية؟

I. إلغاء العضوية: يتم إلغاء عضوية العضو من المجلس المحلي في حالتين هما:

أ- إذا تقدم مجموعة من المواطنين بشكل مباشر أو بشكل غير مباشر عن طريق ممثليهم في المجلس بشكوى يبينون فيها الممارسات التي ارتكبتها العضو المشكو منه، شريطة أن تثبت هذه الاتهامات بأدلة دامغة. وعند اقتناع المجلس بذلك يتخذ المجلس قراراً بإلغاء عضويته.

ب- إذ غاب العضو عن حضور ثلاث دورات متتالية للمجلس (ما عدا الخدمة الإلزامية أو الاحتياطية)، على أن يكون الغياب غير مسوغ (صحياً، أو أي سبب يقتنع به المجلس). ولا يملك المجلس في هذه الحالة سلطة تقديرية، بل يملك خياراً واحداً هو اتخاذ قرار الإلغاء، إذا توافرت شروطه المحددة قانوناً.

^(١) انظر المواد ١٠١، ١٠٢، ١٠٦ من القانون ١٠٧ لعام ٢٠١١ والتي ذكرت الحقوق التي يتمتع بها عضو المجلس المحلي. ومن أبرز هذه الحقوق: عدم مسؤولية الأعضاء جزائياً ومدنياً عن الآراء التي يوردونها في المجلس، والحصانة التي يتمتع بها الأعضاء، بالإضافة إلى الحقوق المالية (تعويض التفرغ وتعويض الجلسات).

أما الشروط اللازمة لتنفيذ قرار الإلغاء من الناحية القانونية فقد حددها
المشرع بشكل صريح في المادة /١٢٤/ من القانون ١٠٧ لعام ٢٠١١. حيث
اشتراط المشرع لمشروعية قرار إلغاء العضوية حضور الأكثرية المطلقة لأعضاء
المجلس (النصف + ١)، وموافقة ثلثي الأعضاء الحاضرين. ولتوضيح ذلك خذ
المثال الآتي: لنفرض أن مجلساً محلياً عدد أعضائه /٥٠/، فإن الأكثرية
المطلقة تكون /٢٦/ أي يشترط حضور /٢٦/ عضواً، وينبغي أن يوافق ثلثا
الحاضرين على قرار الإلغاء. أي يشترط أن يؤيد قرار الإلغاء: /١٧/ عضواً.
وبالنظر إلى خطورة هذا الإجراء فلم يفضّل المشرع دور السلطة المركزية
إزاء قرار كهذا. إذ أجاز القانون رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ للعضو الذي أُلغيت
عضويته التظلم الإداري أمام مجلس الوزراء إذا كان من أعضاء مجلس
المحافظة أو مجلس مدينة مركز محافظة، وأجاز لأعضاء المجالس الأخرى
التظلم أمام وزير الإدارة المحلية. ويكون القرار المتخذ من الجهة المعترض
أمامها مبرماً^(١).

ونحن نرى أن هذا الحكم القانوني تعثره شبهة عدم الدستورية، إذ تنص
المادة /٥١/ فقرة /٤/ من الدستور السوري النافذ لعام ٢٠١٢ على أنه "يحظر
النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء".
ونعتقد أنه لا يختلف اثنان من المختصين على تكييف قرار مجلس الوزراء أو
وزير الإدارة المحلية بتصديق قرار المجلس المحلي المختص بإلغاء العضوية بأنه
قرار إداري فردي، وينبغي من ثم أن يخضع للنظرية العامة للقرارات الإدارية^(٢).

^(١) انظر المادة /١٢٤/ من القانون ١٠٧ لعام ٢٠١١.

^(٢) يعرف القرار الإداري بأنه عمل قانوني انفرادي تصدره سلطة إدارية عامة بهدف إحداث أثر قانوني.
للمزيد من التعمق: انظر: د. سعيد نحيلي، د. عيسى الحسن، القانون الإداري (النشاط الإداري)،

II. زوال العضوية:

لقد حصر المشرع حالات زوال العضوية بحالتين هما:

أ- الاستقالة الصريحة.

ب- الوفاة.

والحالة الأولى تتم بتقديم طلب من العضو، والثانية تكون بإرادة الله سبحانه وتعالى. وبخصوص حالة الاستقالة فإن المشرع اشترط أن يستمر العضو الذي تقدم بطلب الاستقالة في عمله لحين صدور صك الإلغاء. ونحن نرى أن المشرع استخدم "لفظة" طلب إلغاء العضوية، بدلاً من لفظة طلب الاستقالة خطأً، فحالات الإلغاء محددة حصراً في المادة ١٢٣/ من القانون ١٠٧ لعام ٢٠١١، ولا يجوز التوسع في تفسيرها.

III. سقوط العضوية: استخدم المشرع لفظة سقوط العضوية وحصرها

بالحالات التي يفقد فيها عضو المجلس المحلي أحد شروط الترشيح المنصوص عنها في قانون الانتخابات العامة^(١). وبرأينا فإن هذه النتيجة هي تطبيق للمبدأ القائل "ما لا يجوز ابتداءً لا يجوز انتهاءً".

وبالنتيجة فإن جميع حالات انتهاء العضوية تتفق مع بعضها من حيث الأثر القانوني وهو شغور العضوية. فكيف تصدى المشرع لشغور عضوية أحد أعضاء المجلس المحلي؟

منشورات جامعة حلب، ٢٠٠٧، ص ٢٢٩، وانظر: د. محمد الحسين، د. مهند نوح، القانون الإداري (عمال الإدارة العامة وأعمالها)، منشورات جامعة دمشق، ٢٠١٢، ص ١٤١.

^(١) حدد قانون الانتخابات العامة رقم ٥/ لعام ٢٠١٤ الشروط اللازمة لعضوية مجالس الإدارة المحلية وأهمها: سوري الجنسية منذ عشر سنوات على الأقل ويستثنى من شرط المدة المشمولين بالمرسوم التشريعي رقم ٤٩/ لعام ٢٠١١، أن يتم ٢٥/ سنة من عمره، متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، أن لا يكون محروماً من حق الانتخاب، غير محكوم بجناية أو جنحة شائنة، أن يكون مجيداً للقراءة والكتابة، أن يكون ناخباً في دائرته الانتخابية.

أجابت المادة /١٢٥/ بند /٢/ من القانون ١٠٧ لعام ٢٠١١ على ذلك، بأن محل محل العضو الذي فقد عضويته، المرشح الذي يليه مباشرة في عدد الأصوات، شريطة أن يكون مرشحاً عن ذات القطاع، وعن ذات الدائرة الانتخابية. بيد أن المشرع لم يعتبر هذا الإجراء تحصيل حاصل، بل منح السلطة التنفيذية المختصة سلطة تقديرية في الدعوة لانتخاب عضو جديد، أسوة بما يحدث في حالة شعور عضوية مجلس الشعب ومن ثم فقد يحدث أن تجري انتخابات جديدة لملء الشاغر^(١).

خامساً: الرقابة المركزية على القرارات المالية للسلطات اللامركزية المحلية: خصص المشرع السوري كغيره من التشريعات الأخرى في قانون الإدارة المحلية باباً مستقلاً للأحكام المالية للمجالس المحلية^(٢). وهذا يعد نتيجة طبيعية لاعتماد نظام اللامركزية الإدارية المحلية، إذ إن أحد مقومات هذا المبدأ يتجلى بالاستقلال المالي للوحدات الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية. كما يعد التمويل شرطاً لازماً لتنفيذ القرارات التي تتخذها المجالس المحلية أو مكاتبها التنفيذية.

وانطلاقاً من حساسية الشؤون المالية، فقد حدد المشرع ابتداءً إيرادات المحليات على سبيل الحصر^(٣). كما حدد المشرع أوجه إنفاقها العام، هادفاً من ذلك تقييد السلطات المحلية بالقوانين النافذة عند عقد أي نفقة عامة.

^(١) تنص المادة /٦٣/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ على أنه: "إذا شغرت عضوية أحد أعضاء مجلس الشعب لسبب ما، انتخب بديل منه خلال ستين يوماً من تاريخ شغور العضوية، على أن لا تقل المدة الباقية للمجلس عن ستة أشهر.

^(٢) انظر المواد ١٣٤ وما بعد من القانون ١٠٧ لعام ٢٠١١.

^(٣) انظر المواد ١٣٤، ١٤٣ من القانون ١٠٧ لعام ٢٠١١.

ويتم تحديد الواردات والنفقات في موازنة الوحدة الإدارية المحلية ذات الشخصية الاعتبارية على أن يتم ذلك وفق الأسس المطبقة في وضع الموازنة العامة المنصوص عنها في القانون المالي الأساسي^(١).

وتجدر الإشارة إلى أن أي قرار مالي تتخذه الوحدة الإدارية إنما يكون مقيداً بأحكام النظام المالي الخاص بالوحدات الإدارية المحلية. وما يهمنا في هذا المبحث أن نقوم بشرح أحكام الرقابة المركزية على القرارات المالية للسلطات المحلية. فما هي أهم ملامح هذه الرقابة:

١- التصديق على موازنة الوحدة الإدارية:

أسندت المادة /١٤٦/ من قانون الإدارة المحلية اختصاص وضع مشروع الموازنة لكل وحدة إدارية إلى المكتب التنفيذي لهذه الوحدة، على أن يتم ذلك بالتنسيق والتعاون مع لجنة الموازنة في المجلس المحلي المختص.

وبعد إعداد مشروع الموازنة يُعرضُ المشروع على المجلس المحلي المختص لإقراره. بيد أن إقراره من قبل المجلس لا يعني نفاذه، إذ يتوقف النفاذ على تصديق وزير الإدارة المحلية، بعد موافقة وزير المالية. هذا بالنسبة لموازنة المحافظة والمدن الداخلة بالخطة العامة للدولة.

أما موازنة الوحدات المحلية الأخرى (بلدات - بلديات) فيتم إقرارها من قبل المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة.

٢- تعديل أوجه إنفاق الموازنة:

يجوز لوزير الإدارة المحلية تعديل أوجه إنفاق الموازنة المستقلة وفق مقتضيات المصلحة العامة، وتجد هذه الصلاحية مسوغها في أن المشرع أراد أن

^(١) للاطلاع على أسس وضع الموازنة العامة، انظر: د. محمد سعيد فرهود، مبادئ المالية العامة، منشورات جامعة حلب، ١٩٩٤، ص ٣٧٠ وما بعدها.

يسند إلى وزارة الإدارة المحلية مهام الإشراف والمتابعة على أعمال السلطات المحلية للتأكد من اتفاقها مع القوانين والأنظمة، ومع السياسة العامة للدولة.

٣- الرقابة عن طريق الجهاز المركزي للرقابة المالية:

وهذه الرقابة التي يمارسها الجهاز المركزي للرقابة المالية تعد أمراً طبيعياً، لأن إيرادات الوحدات المحلية من حيث النتيجة هي إيرادات عامة، ونفقاتها هي نفقات عامة، ويلزم خضوع أي قرار بهذا الشأن للرقابة المالية العليا.

الفرع الثاني: المضمون غير الزجري للرقابة الرسمية على السلطات اللامركزية المحلية

هناك إجماع فقهي على أن الرقابة الرسمية على الهيئات المحلية لا يمكن أن تأخذ مضموناً واحداً، وهو الزجر والردع واستخدام الوسائل القانونية المتاحة قانوناً، بل لها مضمون آخر يتجلى في مساعدة السلطات اللامركزية المحلية، بشتى أنواع المساعدة^(١).

فالمعروف أن أشخاص الإدارة المحلية لا تملك تلك الإمكانيات الضخمة (مالياً، أو بشرياً)، كما تعجز أحياناً عن إدخال عناصر الإدارة الحديثة في عملياتها الإدارية. لذا يتوجب على السلطة المركزية التدخل لمساعدة الوحدات الإدارية المحلية، انطلاقاً من اعترافها بدور هذه الوحدات في إدارة عملية التنمية المستدامة والمتوازنة. والمواطن المحلي (متلقي الخدمات التي تديرها المحليات) له حق تجاه السلطة المركزية بهذا التدخل، لكي لا يكون خيار اللامركزية الإدارية المحلية مجرد شعار أو موضوعة، فإذا ما أردنا أن يكون

(١) د. رمضان بطيخ، د. نوفان منصور العجارمة، مرجع سابق، ص ١٨٨.

حقيقة فاعلة، فإن الأمر يحتاج إلى إرادة سياسية مقتنعة بالأسباب الموجبة لخيار اللامركزية الإدارية.

وقد تنبه المشرع السوري لهذه الأهداف وكان جاداً في تطبيق الإدارة المحلية بنجاح. ويمكن الاستدلال على النوايا الحسنة للمشرع السوري من خلال الأحكام القانونية الآتية:

أولاً: إحداه المجلس الأعلى للإدارة المحلية:

حيث يمكننا تكييف هذه المؤسسة بأنها الراعي السياسي للإدارة المحلية.

وإن تشكيل مؤسسة بهذا الحجم برئاسة رئيس مجلس الوزراء، وعضوية وزير الإدارة المحلية، ورئيس هيئة التخطيط والتعاون الدولي، والمحافظون، ورؤساء مجالس المحافظات ورئيس هيئة التخطيط الإقليمي ومعاون وزير الإدارة المحلية^(١)، يعد أمراً إيجابياً يُسجّل لصالح المشرع السوري.

وتبدو أهمية المجلس الأعلى للإدارة المحلية في السعي والعمل لإنجاح الإدارة المحلية من خلال المهام الاستراتيجية التي أسندها إليه المشرع. ومن أولى هذه المهام: وضع الخطة الوطنية اللامركزية وفق برنامج زمني محدد، وإصدار القرارات اللازمة لتوضيح آليات عمل الوحدات المحلية.

ثانياً: دور وزارة الإدارة المحلية في مساعدة الهيئات المحلية:

بعد صدور قانون الإدارة المحلية رقم ١٥ لعام ١٩٧١ الذي ألغى قانون التنظيمات الإدارية رقم ٤٩٦ لعام ١٩٥٧ وتم إحداه وزارة الإدارة المحلية بموجب المرسوم التشريعي رقم ٣٦/ لعام ١٩٧١. كما صدر المرسوم التنظيمي رقم ١٩٠٣/ تاريخ ١٩٧١ المتضمن تحديد اختصاصات هذه الوزارة.

^(١) المادة ٣/ من القانون ١٠٧ لعام ٢٠١١.

ومن أبرز الاختصاصات التي أسندت إلى وزارة الإدارة المحلية نذكر:

- الإشراف على تطبيق قانون الإدارة المحلية.
 - التنسيق بين المحافظات في مجال الإدارة المحلية.
 - اقتراح السياسة العامة للإدارة المحلية.
 - ربط التخطيط المحلي بالخطة العامة للدولة.
- وكما هو ملاحظ فإن هذه الاختصاصات تتداخل في جزء منها مع اختصاصات المجلس الأعلى للإدارة المحلية. لذا نهيب بالمشرع أن يقوم بتوضيح مجال عمل كلاً من المجلس الأعلى للإدارة المحلية، ومجال عمل وزارة الإدارة المحلية تفادياً للتضارب في الاختصاصات.
- وبرأينا فقد انطلق المشرع من أن المجلس الأعلى للإدارة المحلية يمثل الجهة الراعية للإشرافية، في حين تمثل وزارة الإدارة المحلية الجهة التنفيذية، ولبلورة ذلك عملياً كان على المشرع أن يكون أكثر وضوحاً ودقة.

الفرع الثالث: الرقابة الشعبية:

أولاً: تأصيل الرقابة الشعبية:

ضمن المشرع السوري في قانون الإدارة المحلية مبدأ الرقابة الشعبية على السلطات المحلية انطلاقاً من عدة مبادئ نذكر أهمها:

١- **تفعيل مبدأ المواطنة:** والذي يتجلى في أن يكون المواطن فعالاً حاملاً للمسؤوليات، لا أن يكون مجرد متلقٍ للحقوق. بعبارة أخرى: ينبغي أن يكون طرفاً إيجابياً، لا أن يكون مجرد طرف متلقٍ. ويتجلى ذلك بأن يمارس دوره إما فردياً، أو من خلال المنظمات الشعبية، أو من خلال مؤسسات المجتمع الأهلي، في مراقبة السلطات التي تمثله وتعكس تطلعاته.

٢ - **تفعيل البعد السياسي للإدارة المحلية:** فكما ذكرنا أعلاه لا تقوم الإدارة المحلية على البعد الإداري فقط (على أهميته)، والمتمثل في عدم تركيز السلطة، بل تقوم على بعدٍ سياسي يتجلى في مشاركة المواطنين في إدارة الشأن العام من خلال الرقابة، والرأي، والاعتراض، والتظلم، والشكوى.

٣ - **تفعيل مبدأ التعددية السياسية:** وهذا المبدأ بات من المبادئ المنصوص عنها في دستور جمهوريتنا لعام ٢٠١٢. ونشير هنا إلى دور الأحزاب السياسية المرخصة وفعاليتها في خلق وعي سياسي وإداري واجتماعي لدى المواطنين.

٤ - **مبدأ الشفافية:** إذ إن هذا المبدأ يتطلب أن تقوم السلطات المحلية بإعلام المواطنين ببرامجها وخططها.

ثانياً: ضرورة تنظيم الرقابة الشعبية تشريعياً:

تتبعه المشرع السوري إلى ضرورة تنظيم الرقابة الشعبية ابتداءً بنصوص تشريعية، تفادياً للارتجالية والفضوى.

فالرقابة الشعبية هي مؤسسة كغيرها من المؤسسات، ولا يجوز أن تنشط من دون تنظيم. وما تنظيمها من قبل المشرع السوري إلا دلالة على إرادته في تفعيلها، ورغبته في أن لا تتحوّل إلى مجرد شعار.

وتبدو ملامح التنظيم التشريعي للرقابة الشعبية في التشريع السوري فيما

يأتي:

١ - **هدف الرقابة الشعبية:** حدد المشرع السوري في المادة /١٢٠/ من قانون الإدارة المحلية هدف الرقابة الشعبية بأن تتأكد من قيام المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية بتنفيذ برامجها وقراراتها.

٢ - وسائل ممارسة الرقابة الشعبية: بيّن القانون الوسائل التي يستطيع المواطنون من خلالها ممارسة حقهم وواجبهم بالرقابة الشعبية. ومن أهم هذه الوسائل ما نصت عليه المادة /١٢٠/ من قانون الإدارة المحلية /١٠٧/ لعام ٢٠١١:

أ- التزام المجالس المحلية بتنظيم ندوات دورية: بحيث يعلن عن تاريخ هذه الندوات وعن مكان إقامتها بشكل شفاف. وتتضمن هذه الندوات: تقديم المجالس المحلية بياناً تبين فيه إنجازاتها على المستوى المرفقي والضبطي، وتعريف بالمشاريع التي يتم إنجازها، سواءً كانت خدمية أم استثمارية.

ب- تحويل النقابات المهنية والمنظمات الشعبية (الفلاحين، والعمال، والطلبة) وممثلي جمعيات المجتمع الأهلي (الصحية والبيئية) الحق بتقديم مذكرات تحمل انتقادات عمل المجالس ومكاتبها التنفيذية.

ج- تحويل كل مواطن ذي مصلحة بتقديم شكوى أو تظلم ضد تصرف نجم عنه أضرار. وتحال هذه الشكاوى والتظلمات إلى الجهات الرقابية للبت فيها. ويشترط في الشكوى أو التظلم أن تكون جدية: حيث يتوجب على مقدمها تسجيلها أصولاً باسمه الشخصي، وأن تكون مسندة بالأدلة الدامغة، تحت طائلة إهمالها وتحريك الدعوى العامة الجزائية بجرم الافتراء والادعاء الكاذب^(١).

^(١) انظر المادة: /١٢٠/ بند /٤/ بدلالة المادة ١٢١ بند /١/، /٢/ من القانون ١٠٧ لعام ٢٠١١.

د - تخويل وسائل الإعلام بكافة أشكالها التقصي والتدقيق ونشر المعلومات كما هي، على أن تلتزم هذه الوسائل بالقوانين الناظمة لعملها^(١). وهكذا نجد أن وسائل الرقابة الشعبية كثيرة ومتعددة. ولكن السؤال الذي يطرح نفسه ويبقى مفتوحاً هو: هل يمتلك مواطننا ثقافة العمل في الشأن العام وثقافة المواطن الفعّال؟

المطلب الثاني

اقترح لإعادة النظر في قانون الإدارة المحلية

يعد موضوع تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية من أهم الموضوعات الحساسة التي لا تخفى آثارها الإيجابية أو السلبية على تطبيق مبدأ اللامركزية الإدارية المحلية. لذا نهيب مرة ثانية بالمشروع أن يقوم بالتغلب على الثغرات القانونية لجهة اتباع مسلك ومنهجية واضحة. فلا يعقل أن يتضمن القانون شروحات وفقرات مطولة، عامة ومبهمة، بل ينبغي أن تقوم الأحكام القانونية على: الدقة، والوضوح، بما يحقق الأمن الحقوقي لصالح جميع الأطراف (الهيئات والأفراد). وعليه نقدم الاقتراح التقني الآتي، لعله يلقي الاستجابة من مشرّعنا عند إعادة النظر في قانون الإدارة المحلية. بحيث يتضمن التشريع الأبواب الآتية:

أولاً: تعريف أشخاص الإدارة المحلية.

ثانياً: تحديد النطاق الموضوعي لاختصاصاتها وفق المبدأ العام: "جميع الشؤون ذات الطابع المحلي".

(١) انظر: د. بشار عبد الهادي، نظرات حول الرقابة المباشرة للرأي العام على أعمال الإدارة العامة في الأردن، بحث منشور في مجلة دراسات، المجلد ٢٠/ عمادة البحث العلمي، الجامعة الأردنية، ١٩٩٣، ص ٥٣٤، وما بعد.

ثالثاً: السلطات اللامركزية المحلية (التمثيلية والتنفيذية).
رابعاً: الرقابة المركزية على السلطات المحلية (مبدأها، أهدافها، سلطاتها، وسائلها، وحق أشخاص الإدارة المحلية في مقاضاة قرارات سلطة الرقابة إذا تجاوزت القيود القانونية).
ولعله من المفيد التأثر بتجارب ناجحة لبعض الدول، من دون اللجوء إلى نقل التجربة حرفياً: بل يتطلب الأمر أقلمة التجارب مع المعطيات الثقافية والسياسية والاجتماعية التي تحكم مجتمعنا.

الفصل الثالث

تطبيقات اللامركزية الإدارية المرفقية في سورية

مقدمة حول فلسفة اللامركزية الإدارية المرفقية وتأصيلها:

ذكرنا عند الحديث عن مبدأ اللامركزية الإدارية أن هذا المبدأ يأخذ صورتين اثنتين هما: اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية. هذا وقد تم شرح الصورة الأولى بشكل كافٍ عند الحديث عن تطبيقات اللامركزية الإدارية المحلية في سورية.

والآن ننتقل لشرح الصورة الثانية المتمثلة باللامركزية الإدارية المرفقية. فبعد أن استقرت الدول سياسياً، شرعت إلى إعادة هيكلتها من الناحية الإدارية، بما يتفق مع الازدياد الضخم لحجم وظائفها الإدارية. فلا مجال لوجود الدولة التقليدية في ظل التوجهات الاستراتيجية الجديدة (العولمة، نقص الموارد وعجوزات الموازنة، ازدياد متطلبات الإنسان). إذ فرضت هذه التوجهات الاستراتيجية الجديدة على معظم الدول تغيير في خياراتها الإدارية، بالشكل الذي يخدم طموحات سكانها، وبالشكل الذي يجعل منها دولاً تحاكي أساليب الإدارة الحديثة للمرافق العامة. فقد باتت الدول تباشر نشاطاً اقتصادياً من جنس النشاط الذي يباشره أشخاص القانون الخاص، إضافة إلى نشاطها التقليدي.

ومن الأسباب الموجبة لتوجه الدول نحو مباشرة النشاط الاقتصادي

نذكر:

- الأسباب المالية: بهدف خلق موارد مالية من خلال استثمار أملاكها العامة والخاصة.

- الأسباب الاجتماعية: بهدف تأمين مستلزمات الرفاه الاجتماعي للمواطنين.

- الأسباب السياسية: بهدف نشر المذاهب التدخلية والقطاع العام على حساب المذاهب الليبرالية والخصخصة.

بيد أن دخول الدول إلى ساحة النشاط الاقتصادي فرض عليها أن تختار من الأساليب الحديثة في إدارة هذا النشاط، ما يساعدها على ضمان الاستمرارية وتجنب العجوزات المالية. وكان من ضمن الخيارات المطروحة إحداث منظمات إدارية عامة مستقلة تقوم بإدارة المشاريع الاقتصادية العامة، وقد أطلق على هذه المنظمات الإدارية العامة وصف: المؤسسات العامة.

ويذكر أن أسلوب المنظمات الإدارية العامة المستقلة بدأ يظهر أيضاً في نطاق النشاط الإداري الخدمي للدولة، سواء في المجال العلمي، أو الصحي، أو البيئي، أو الإعلامي. وقد أطلق على هذه المنظمات العامة الإدارية التي تتولى هذا النشاط: وصف الهيئات العامة.

بعبارة أخرى: لم يكن خيار اللامركزية المرفقية مقتصراً على المرافق العامة الاقتصادية، بل امتد ليشمل المرافق العامة الإدارية. وتكمن الحكمة من اعتماد فكرة اللامركزية المرفقية بإدارة بعض المرافق العامة الاقتصادية والإدارية في تحقيق الأهداف الآتية:

- ١ - تخليص بعض المرافق العامة من الروتين والتعقيد الحكومي.
- ٢ - فسح المجال لأهل الخبرة المختصين في ممارسة قدراتهم في بعض المرافق العامة الاقتصادية والإدارية.
- ٣ - تبسيط الإجراءات: وهذا هدف مشترك بين اللامركزية المرفقية واللامركزية المحلية.

وعليه فقد باتت اللامركزية المرفقية ضرورة حتمية في حياة أغلب دول عالمنا المعاصر، ومنها جمهوريتنا سورية، وليس هذا فحسب بل بات المجال

مفتوحاً أمام مبدأ التشاركية بين القطاع العام والقطاع الخاص لتمويل وإدارة بعض المرافق العامة، لاسيما الاقتصادية. وعلى هذا الأساس صدر قانون التشاركية السوري رقم /٥/ لعام ٢٠١٦. كما باتت ملامح اللامركزية المرفقية تأخذ صيغاً قانونية جديدة أكثر مرونة، بأن تمّ تحويل بعض المؤسسات العامة إلى شركات تجارية مساهمة تملك الدولة كامل أسهمها. بذلك بات واضحاً تأصيل فكرة اللامركزية المرفقية اقتصادياً وإدارياً.

المبحث الأول

الصيغ القانونية المختلفة لتطبيق فكرة اللامركزية المرفقية

سلك المشرع الوطني والمقارن صيغاً مختلفة في تجسيد فكرة اللامركزية المرفقية من الناحية القانونية. وتراوحت هذه الصيغ بين: صيغة المؤسسة العامة، والشركة العامة، والمنشأة العامة. هذا في مجال المرافق العامة الاقتصادية.

أما في مجال المرافق العامة الإدارية فكان نهج المشرع واضحاً في اعتماد صيغة الهيئة العامة. وبالنظر للاختلاف الجوهرى بين المؤسسة العامة وأخواتها (الشركة العامة والمنشأة العامة) من جهة، وبين الهيئة العامة من جهة ثانية، سواءً لجهة آلية الإحداث، أو لجهة التنظيم الإداري، أو لجهة الطبيعة القانونية لأموال كل منها وأعمالها، يتوجب علينا أن نفرد لكل منهما مطلباً خاصاً.

المطلب الأول

المؤسسات العامة

أولاً: تعريف المؤسسة العامة:

عرّفت المادة (١) من القانون رقم ٢/ لعام ٢٠٠٥ "المتعلق بالمؤسسات العامة والشركات العامة والمنشآت العامة" المؤسسة العامة بأنها "شخص اعتباري عام يتمتع بالاستقلال المالي والإداري ويشارك في تنمية الاقتصاد الوطني، ويمارس عملاً ذا طابع اقتصادي بنشاطه المباشر أو بالإشراف على عدد من الشركات العامة والمنشآت العامة ذات الأغراض المتماثلة أو المتكاملة والتنسيق فيما بينها".

ومن هذا التعريف التشريعي نستطيع أن نستنتج العناصر الأساسية

للمؤسسة العامة:

١ - إنها شخص اعتباري عام؛ ويقصد بذلك أن المؤسسة العامة تعد وحدة من الوحدات الإدارية التنفيذية التابعة للهيكلية الإدارية للدولة. وبهذه المثابة تنعم المؤسسة العامة بكل السلطات التي يمنحها القانون الإداري لأي جهة عامة، وتنعم بجميع الآثار الناجمة عن الاعتراف لها بالشخصية الاعتبارية^(١).

٢ - إنها جهة عامة ذات طابع اقتصادي؛ وتستتج هذه الصفة من تخصص المؤسسة العامة بالنشاط الاقتصادي.

وبهذه المثابة تخضع المؤسسة العامة للأحكام العامة التي تخضع لها الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي، سواءً لجهة طريقة إحداثها، أو لجهة أساليب عملها.

٣ - المؤسسة العامة تباشر مهامها إما بشكل مباشر، (أي بموظفيها، وأموالها)، أو بشكل غير مباشر من خلال مجموعة من الشركات العامة أو المنشآت العامة التي تتماثل في نشاطها.

ثانياً: طريقة إحداث وإلغاء المؤسسة العامة:

حددت المادة /٢/ فقرة /أ/ من القانون /٢/ لعام /٢٠٠٥/ طريقة إحداث المؤسسة العامة. حيث يتم إحداثها بموجب مرسوم.

وبهذا فقد حقق المشرع توافقاً بين القانون /٢/ لعام ٢٠٠٥ والقانون /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ المتضمن القانون الأساسي للعاملين في الدولة، إذ تعتبر المؤسسات العامة جهة عامة ذات طابع اقتصادي بالمعنى الوارد في المادة /٢/ فقرة /أ/ بند /٢/ من القانون /٥٠/ لعام ٢٠٠٤.

^(١) انظر: د. سعيد نحيلي، د. عيسى الحسن، د. إبراهيم الهندي، المرافق العامة، مرجع سابق، ص ٥٩ وما بعد.

والمقصود بعبارة "مرسوم" الواردة في المادة /٢/ فقرة /أ/ من القانون /٢/ لعام ٢٠٠٥ مرسوماً تنظيمياً. ويبنى هذا الاستنتاج على التعليل الآتي :

لو أراد المشرع أن يتم إحداث المؤسسات العامة بقانون أو بمرسوم تشريعي، لما اضطر أن يخصص فقرة ثانية لإحداث الجهات العامة الاقتصادية، كون الفقرة الأولى من المادة /٢/ القانون /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ ألزمت أن يتم إحداث الجهات العامة ذات الطابع الإداري بقانون أو بمرسوم تشريعي^(١).

ويذكر هنا أن للمشرع أسبابه عندما نص على ضرورة إحداث الجهات العامة الإدارية بقانون. ومن هذه الأسباب: أن الجهات العامة الإدارية تستخدم وسائل تقييد فيها الحقوق والحريات العامة، كما أن إحداثها يتطلب رصد اعتمادات مالية لها في الموازنة العامة للدولة، وهذا يحتاج إلى قانون.

أما عن سبب اختيار المشرع وسيلة المرسوم التنظيمي لإحداث الجهات العامة الاقتصادية، فغاياته في ذلك تكمن في تسهيل مهمة السلطة التنفيذية في تنفيذ بيانها وخططها الاقتصادية، ولكون السلطة التنفيذية أكثر تقديراً من المشرع في تقييم الأمور الاقتصادية.

وغني عن البيان أن إلغاء المؤسسة العامة أو دمجها بغيرها، إنما يتم عن طريق ذات السلطة أو سلطة أعلى عملاً بقاعدة توازي الأشكال. وينبغي أن يتضمن مرسوم إحداث المؤسسة العامة اسم المؤسسة، ومركز عملها، وغرضها، وماليتها، وجهة ارتباطها.

(١) انظر: د. سعيد نحيلي، د. عيسى الحسن، د. إبراهيم الهندي، المرافق العامة، مرجع سابق، ص ٥٩ وما بعد.

ثالثاً: إدارة المؤسسة العامة:

يتألف الهيكل التنظيمي لأي مؤسسة عامة من سلطتين إداريتين هما:

١- مجلس إدارة المؤسسة.

٢- مدير عام المؤسسة.

وقد حدد المشرع اختصاصات كل سلطة ابتداءً بنصوص مستقلة. وبالعودة إلى نص القانون /٢/ لعام ٢٠٠٥ نجد أن مجلس الإدارة هو السلطة المختصة برسم سياسة المؤسسة، وهو السلطة التي تتولى رسم سياسات وأهداف الإنتاج والتصدير والاستثمار وإقرار الخطط السنوية^(١).

أما مدير عام المؤسسة العامة فمهمته الرئيسية تكمن في ممارسة أعمال الإدارة التنفيذية، أي تنفيذ قرارات مجلس الإدارة.

كما يدخل في اختصاص المدير العام أيضاً اتخاذ القرارات الإدارية المتعلقة بشؤون العاملين في المؤسسة وفق أحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة. كما يتولى المدير العام تمثيل المؤسسة العامة أمام القضاء سواءً بصفة مدعٍ أو مدعى عليه (إضافة إلى وظيفته)، وتمثله في ذلك إدارة قضايا الدولة^(٢).

رابعاً: مالية المؤسسة العامة:

يقصد بمالية المؤسسة العامة مكونات رأسمالها وموارد المؤسسة، وأوجه إنفاقها.

وقد حدد المشرع في المادة /١٥/ من القانون /٢/ لعام ٢٠٠٥ مكونات رأسمال المؤسسة العامة وأهمها: أنصبة الدولة في رؤوس أموال الشركات

^(١) انظر: المادة /١٠/ من القانون /٢/ لعام ٢٠٠٥.

^(٢) انظر: المادة /١٣/ من القانون /٢/ لعام ٢٠٠٥.

العامّة والمنشآت العامّة التابعة للمؤسسة، والأموال التي تخصصها الدولة (أي الحكومة) لها، وقيمة الموجودات الثابتة فيها (أي العقارات والأصول الثابتة). أما موارد المؤسسة فيقصد بها المنابع التي تدر مالاً لصالح المؤسسة العامّة.

وأهم هذه المنابع: صافي أرباح الشركات والمنشآت العامّة، القروض والتسهيلات الائتمانية، الاعتمادات التي تخصصها الحكومة لها من موازنتها العامّة.

أما أوجه الإنفاق فأبرزها: تمويل خططها (نفقات استثمارية)، وتمويل أنشطتها الثقافية والاجتماعية.

أما الفائض من مالية المؤسسة فيذهب إلى صندوق الدين العام، أي لا يدخل في الخزينة العامّة للدولة^(١).

خامساً: الأعمال القانونية للمؤسسة العامّة ونظامها القانوني:

يقصد بذلك الصلاحيات القانونية التي يجوز للمؤسسة العامّة إجراؤها، والتي تمكّنها من تحقيق مهامها.

وهنا لا بد أن نفرق بين مركزين قانونيين للمؤسسة العامّة:

- ١- مركزها القانوني بصفقتها جهة عامّة.
- ٢- مركزها القانوني بصفقتها تقوم على إدارة مشروع اقتصادي (إنتاج، استثمار، تصدير، استيراد).

فبوصفها جهة عامّة لا شك أنها تتخذ قرارات إدارية فردية أو تنظيمية، كما أنها تبرم عقوداً إدارية. ومجال هذه التصرفات يكون محصوراً في نطاق علاقتها مع العاملين فيها، إذ يخضع هؤلاء من حيث تعيينهم، وترقيتهم، وتقييم أدائهم،

^(١) انظر المادة ١٧/ من القانون ٢/ لعام ٢٠٠٥.

وأوضاعهم (نقل، ندب، إعارة) وتأديبهم وإنهاء خدماتهم لأحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة. وبوصفها جهة عامة يمكن أن تسلك المؤسسة العامة طريق التعاقد الإداري عندما يكون محل العقد متعلقاً بخدمة المرفق العام الذي تقوم عليه.

وما عدا ذلك فإن المؤسسة العامة تعدُّ تاجراً في علاقتها مع الغير. أي لا يتاح أمامها عندما تدخل في علاقة مع الغير أن تلجأ إلى أسلوب القرار الإداري، بل تلجأ إلى أسلوب التعاقد وفق أحكام القانون التجاري، أو المدني، أو قانون الإيجارات. والمجال الخصب الذي تظهر فيه المؤسسة العامة بمظهر التاجر هو: عقود تسويق وتصدير منتجاتها، وعقود استثمار أموالها الخاصة وتأجيرها.

وما يؤكد هذه النتيجة هو أن أموال المؤسسة العامة تعد من أموال الدولة الخاصة (الدومين الخاص). والمعروف أن أموال الدولة الخاصة تُعرف بأنها الأموال التي تملكها الدولة أو المؤسسات العامة ملكية خاصة، وتخضع لأحكام القانون الخاص (المدني أو التجاري). وهي أموال تُدرُّ إيرادات، أي تولد إيرادات عامة يطلق عليها دخل المشروعات الاقتصادية. ومن أمثلتها: الغابات، ومعامل القطاع العام.

أما أموال الدولة العامة (الدومين العام) فيقصد بها الأموال التي تملكها الدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة الأخرى ذات الطابع الإداري (الهيئات العامة ووحدات الإدارة المحلية) وتكون مخصصة لاستعمال الجمهور إما مباشرة أو عن طريق وضعها لخدمة المرافق العامة، وتنعم بحماية قانونية فعالة.

إذاً: وبما أن أموال المؤسسة العامة تعد من أموال الدولة الخاصة (بحكم القانون)، فهي (بهذه المثابة) تكون محلاً لجميع التصرفات الواردة في القانون الخاص (بيع، إيجار) وغيرها.

ومع ذلك، وحفاظاً على أملاك الدولة الخاصة من الاعتداءات والعبث، فقد شملها القانون بالحماية الجزائية التي تنعم بها الأموال العامة، حيث تشدد العقوبات الجزائية على الجرائم الجزائية التي تقع على هذه الأموال (سرقة، اختلاس، إساءة أمانة، هدر، تخريب). أما مدنياً فلا فرق بينها وبين الأموال الخاصة للأفراد، ما لم يخصها المشرع بحماية خاصة (كأن يمنع الحجز على الأموال الخاصة للمؤسسات العامة)، كونها تعمل بضمانة الدولة، ومن ثم تتفي الحكمة من طلب الحجز عليها.

وقد منح القانون العام المؤسسات العامة امتياز الاستملاك^(١)، أي نزع الملكية العقارية الخاصة جبراً، إذ اعتبر المشرع في المادة ١٨/ فقرة ج/ من القانون ٢/ لعام ٢٠٠٥ أن إقامة الشركات العامة والمنشآت العامة أو توسيعها من ضمن مشروعات النفع العام الواردة في قانون الاستملاك رقم ٢٠/ لعام ١٩٨٣.

ومن نافذة القول: إن المؤسسة العامة تخضع لنظام قانوني مزدوج، فهي من جهة تخضع لأحكام القانون الخاص، ومن جهة ثانية تستفيد من امتيازات القانون العام. وينجم عن هذه الازدواجية: أن المنازعات التي تنشأ بين المؤسسة العامة والغير: قد تكون مدنية، عندما يتعلق الأمر بإدارة أموالها الخاصة، وقد تكون إدارية، عندما تستخدم وسائل السلطة العامة: كالاستملاك،

(١) لمزيد من الاطلاع على موضوعات الاستملاك: انظر: د. سعيد نحيلي، د. عيسى الحسن، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٨٥ وما بعد.

وإبرام العقود الإدارية. والمعروف أن المنازعات المدنية يفصلها القضاء العادي، أما المنازعات الإدارية فتدخل في اختصاص القضاء الإداري.

سادساً: الرقابة المركزية على أعمال المؤسسة العامة:

تحرص التشريعات التي تنظم عمل المؤسسات العامة أن تخضع أعمال هذه المؤسسات لرقابة السلطة المركزية^(١).

والحكمة في إخضاع أعمال المؤسسات العامة لرقابة السلطة المركزية، تكمن في أن هذه المؤسسات تشكل جزءاً من الجهاز الإداري التنفيذي في الدولة الذي يخضع برمته للقيود التشريعية، والسياسة العامة للدولة. بيد أن المشرع يحرص في ذات الوقت أن لا تؤدي الرقابة المركزية إلى عرقلة عمل المؤسسة العامة، وأن لا تصل إلى حد يحوّل المؤسسة العامة إلى حلقة من حلقات التسلسل الإداري المركزي للدولة. بل ينبغي الانطلاق في تنظيم الرقابة من مبدأ المحافظة على الاستقلال الإداري والمالي، وبالتالي اقتصار صلاحيات سلطة الرقابة على نواحي المشروعية. أي رد أي مخالفة قانونية إلى جادة الصواب.

ومن أهم ملامح الرقابة المركزية على المؤسسات العامة في التشريع السوري نذكر مايلي:

- ١ - تدخل السلطة المركزية في تعيين مجلس الإدارة، والمدير التنفيذي.
- ٢ - إخضاع المؤسسة العامة وصائياً لإحدى الوزارات (كل مؤسسة حسب طبيعتها).
- ٣ - صدور النظام الداخلي للمؤسسة العامة بقرار من الوزير المختص.
- ٤ - خضوع المؤسسة العامة مالياً للنظام المالي للجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي.

^(١) انظر: د. سعيد نحيلي، القانون الإداري (المبادئ العامة)، مرجع سابق، ص ٢٤١.

٥ - موافقة مجلس الوزراء إذا أرادت المؤسسة العامة فصل الإدارة عن الملكية في بعض الأعمال والخدمات (كتفويض أحد المشاريع إلى القطاع الخاص لإدارتها بموجب عقود التزام).

٦ - الكشف عن المخالفات التي ترتكبها إدارة المؤسسة، ولاسيما بخصوص الإخلال بواجباتها القانونية، بحيث تتصدى السلطة التنفيذية المركزية لقمع المخالفة بالوسائل القانونية المتاحة.

٧ - لا تستثنى المؤسسات العامة من رقابة الأجهزة الرقابية المركزية (الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، والجهاز المركزي للرقابة المالية).

سابعاً: الوجه غير الردعي لرقابة الدولة على عمل المؤسسات العامة:

لا تقتصر رقابة السلطة المركزية على عمل المؤسسات العامة على مضمون واحد، وهو ردعها وزجرها عن ارتكاب مخالفات قانونية، أو معالجة آثار هذه المخالفات بعد ارتكابها (علاجها).

بل يذهب تدخل الدولة في عمل المؤسسات العامة إلى أبعد من ذلك، من خلال تقديم جميع صور الدعم: سواءً بالكادر البشري المتخصص، أو بالمال، أو بتأمين البيئة الاستثمارية السليمة.

وتظهر مساعدة الدولة للمؤسسات العامة في القانون رقم ٢/ لعام ٢٠٠٥/ بعدة صور أبرزها^(١):

١ - تعمل المؤسسات العامة (والشركات والمنشآت التابعة لها) بضمانة الدولة. ويقصد بذلك أن هذه المؤسسات ليست ملزمة بتقديم التأمينات الأولية، أو النهائية إذا تم إرساء مناقصة عليها لتنفيذ عقد لصالح جهة عامة في الدولة.

^(١) انظر المواد: ٤٣، ٤٤، ٤٥، ٤٦ من القانون ٢/ لعام ٢٠٠٥.

٢ - إعفاء العقود التي تبرمها المؤسسة العامة مهما كانت قيمتها من تصديق مجلس الدولة.

٣ - إعفاء المؤسسات العامة (وشركاتها العامة ومنشآتها العامة) من تقديم الكفالات والضمانات عند اشتراكها في مناقصة تعلن عنها جهة عامة ما.

٤ - تعفى المؤسسة العامة من تقديم الكفالات القضائية في الحالات التي يفرض فيها القانون هذا الالتزام.

وهكذا نجد أن هذه المعاملة القانونية للمؤسسات العامة وشركاتها ومنشآتها العامة، إنما يصب في تشجيع عمل هذه المؤسسات، ويؤدي إلى الارتقاء بها كحامل من حوامل الاقتصاد الوطني.

بقي أن نذكر القارئ الكريم بأمثلة عن المؤسسات العامة في سورية: فهناك المؤسسة العامة للتأمين، والمؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية، والمؤسسة العامة للمياه، والمؤسسة العامة للكهرباء (والشركات التابعة لها)، والمؤسسة العامة للحبوب، والمؤسسة العامة للأقطان، والمؤسسة العامة للتجارة الخارجية، والمؤسسة العامة للإسكان، والمؤسسة العامة لسد الفرات وغيرها كثير.

كما نود أن نذكر قارئنا بأن الأحكام التي تطبق على المؤسسات العامة، هي ذاتها تطبق على الشركات العامة والمنشآت العامة التي تحدثها هذه المؤسسات، إذ سبق وأن قلنا أن المؤسسة العامة إما أن تدير مهامها مباشرة، أو تديرها عن طريق الشركات العامة والمنشآت العامة التي تحدثها. ومن أمثلة الشركات العامة العاملة في سورية نذكر: الشركة العامة للكهرباء في كل محافظة، والشركة العامة للصرف الصحي في المحافظات، ومن المنشآت العامة نذكر: منشآت الدواجن، والمباقر وغيرها.

وكما هو ملاحظ فإن نطاق عمل هذه الوحدات الإدارية لا يختلف عن النشاط الذي يمارسه القطاع الخاص، فلذلك قلنا أن إحداث هذه التنظيمات يعد وجهاً من أوجه تدخل الدولة في الشأن الاقتصادي^(١).

المطلب الثاني

الهيئات العامة

أولاً: تعريف الهيئة العامة:

سبق وأن ذكرنا أن الحكومات الحديثة وضعت نهجاً حديثاً لإدارة وتسيير المرافق العامة الإدارية. فلم يعد من المناسب إدارة الشؤون الصحية، والعلمية، والضريبية، والجمركية، والبيئية عن طريق السلطة المركزية، لأنها أمور تحتاج إلى تخصص وتحتاج إلى مرونة وتبسيط في الإجراءات. فنشأ إثر ذلك أسلوب اللامركزية المرفقية في القطاع الإداري^(٢)، فإن الثابت في يومنا هذا لجوء الحكومات المعاصرة لاعتماد أسلوب الهيئة العامة لإدارة مرفق عام إداري.

وبالعودة إلى قانون المؤسسات العامة رقم ٢/ لعام ٢٠٠٥ النافذ في سورية نجد فيه حكماً قانونياً مهماً، يتجسد في المادة /٤٨/ فقرة /أ/ منه، والتي تنص على أنه "يقتصر تطبيق قانون المؤسسات العامة رقم /٣٢/ لعام ١٩٥٧ على المؤسسات العامة ذات الطابع الإداري".

وجاءت الفقرة /ب/ من المادة /٤٨/ بحكم قانوني مهم يتجلى في إطلاق عبارة (الهيئة العامة) أينما وردت في القانون /٣٢/ لعام ١٩٥٧. وبذلك تعد المادة /٤٨/ فقرة /أ/، ب/ الأساس القانوني لنظرية الهيئة العامة في سورية.

^(١) انظر: د. عبد الله طلبة، القانون الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص ٢٥٥.

^(٢) انظر: د. عبد الله طلبة، القانون الإداري (الجزء الأول)، مرجع سابق، ص ٢٦٩.

بذلك يكون مشروع القانون /٢/ لعام /٢٠٠٥/ قد ألغى ضمناً التفريق بين المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي، والمؤسسة العامة ذات الطابع الإداري، الذي كان قائماً في ظل التشريعات السابقة الملغاة^(١). واختار لفظة "الهيئة العامة" لتحل محل المؤسسات العامة ذات الطابع الإداري.

وبالعودة إلى أحكام القانون ٣٢ لعام /١٩٥٧/ نجد هناك تعريفاً واضحاً للهيئات العامة بأنها: شخصية اعتبارية، يكون إنشاؤها بقرار من رئيس الجمهورية، على أن يشتمل قرار الإحداث:

١- اسم الهيئة.

٢- غرضها.

٣- الأموال الداخلة في ذمتها المالية.

٤- تنظيم إدارتها.

وبتحليل هذا التعريف نجد أن مشروع القانون رقم /٢/ لعام /٢٠٠٥/ كان أكثر دقة ووضوحاً في تعريف المؤسسة العامة، حيث حدد تخصصها في مجال الاقتصاد. لذا كان على المشرع أن يلحظ في القانون /٣٢/ لعام /١٩٥٧/ غرض الهيئة العامة (نشاط علمي، بيئي، ضريبي، صحي .. الخ). مثلاً: مرفق عام ذو طبيعة إدارية يعمل على إشباع الحاجات العامة وتقديم الخدمات.

ومع ذلك فإن الفقه عوّض عن هذه الثغرة التشريعية وحدد بالإجماع خصائص الهيئة العامة التي تعد بآن معاً معايير للتفريق بين المؤسسة العامة والهيئة العامة. وقبل أن نوضّح خصائص الهيئة العامة نجد من الضروري تعريفها. فالهيئة العامة هي منظمة إدارية عامة تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي وتقوم وتشرف على مرفق عام ذي طبيعة إدارية،

^(١) من هذه التشريعات نذكر: المرسوم ١٨ لعام ١٩٧٤.

فرضت طبيعته وأهميته منحه الشخصية الاعتبارية المستقلة. فما هي إذاً خصائص الهيئة العامة؟

ثانياً: خصائص الهيئة العامة كمعايير لتمييزها عن المؤسسة العامة :

١ - أولى هذه الخصائص أن إحداث الهيئة العامة مربوط بضرورة إشرافها على مرفق عام إداري اقتضت ضرورات نجاحه وتألقه منحه الشخصية الاعتبارية، وإدارته بأسلوب لا مركزي بعيداً عن تعقيدات العمل الحكومي وإجراءاته الجامدة (المرونة في إدارته تؤدي إلى تبسيط إجراءاته، وتحقيق رضا المواطنين).

٢ - ثاني هذه الخصائص أن إحداث الهيئة العامة يتم بموجب قانون أو مرسوم تشريعي. وعلة ذلك أن المرافق العامة الإدارية تتخذ قرارات تنفيذية تمس حقوق الأفراد وحررياتهم، وتحتاج إلى اعتمادات مالية في الموازنة العامة، الأمر الذي يستلزم قانوناً برلمانياً يشرعن المساس في حقوق الأفراد وحررياتهم.

٣ - ثالث هذه الخصائص أن المرافق التي تشرف عليها الهيئات العامة، من الممكن إدارتها بشكل مباشر عن طريق السلطات المركزية، بيد أن المفاضلة بين الأسلوب المركزي والأسلوب اللامركزي من حيث إبراز محاسن وعيوب كلاً منها، رجّحت خيار إدارتها بصورة لا مركزية.

ثالثاً: الطبيعة القانونية لأعمال الهيئات العامة ونظامها القانوني:

قلنا إن المرافق التي تشرف عليها الهيئات العامة، كان يفترض أن تسند إدارتها وتسييرها للسلطة المركزية. وبما أن هذه تستخدم وسائل السلطة العامة (اتخاذ قرارات إدارية فردية وتنظيمية، استملاك، سلطة تقديرية، أموالها أموال عامة، عمالها موظفون عامون)، فإن الأمر لا يتغير في حال تم اعتماد أسلوب الهيئة العامة لإدارة تلك المرافق؛ لذا فإن جميع امتيازات القانون

العام تجتمع في يد الهيئة العامة. ومن ثم فإنها تخضع لنظام قانوني واحد ألا وهو القانون العام، إلا إذا أرادت أن تتنازل الهيئة العامة عن هذه الصفة وتسلك أساليب القانون الخاص، عندئذ يكون خيارها هو الصحيح، طالما يخدم المصلحة العامة.

ينجم عن ذلك أن المنازعات التي تنشأ بين الهيئة العامة والغيرهي منازعات إدارية، وبالتالي يختص بحسمها القضاء الإداري.

رابعاً: النظام الإداري والمالي للهيئة العامة:

تماماً كما هو الحال في المؤسسة العامة فإن المشرع قسم إدارة الهيئة العامة إلى نوعين:

١- السلطة التقريرية.

٢- السلطة التنفيذية.

ويتولى السلطة التقريرية مجلس إدارة الهيئة العامة بحسبانه القيادة الجماعية، التي تقوم بوضع السياسة العامة للهيئة، بما يتفق مع السياسة العامة للدولة. كما يتخذ القرارات الاستراتيجية وخاصة ما يتعلق بمشروع الموازنة، وإصدار اللوائح التنظيمية.. أما المدير العام فهو السلطة الإدارية الفردية التي يسند إليها تنفيذ قرارات المجالس الجماعية، بحسبان أن اللجان لا تصلح بطبيعتها لأعمال الإدارة التنفيذية كما ذكرنا أعلاه.

أما مالياً: فيكون لكل هيئة عامة ميزانية مستقلة ترتبط بالموازنة العامة للدولة. وتخضع للنظام المالي للهيئات الإدارية.

وهناك موجة كبيرة من إحداث الهيئات العامة في سورية نذكر منها: الجامعات الحكومية السورية جميعها تأخذ شكل الهيئة العامة ذات الطابع العلمي، وهناك الهيئة السورية للاستثمار، وهناك الهيئة العامة للضرائب،

والهيئة العامة للإذاعة والتلفزيون. وفي المجال الصحي: هناك الهيئة العامة لمشفى دمشق، والهيئة العامة لمشفى المواساة.

خامساً: نقاط الاختلاف بين الهيئة العامة والمؤسسة العامة :

على الرغم من وجود نقاط تشابه بين الهيئة العامة والمؤسسة العامة لجهة أن كلاهما يعد تطبيقاً من تطبيقات اللامركزية المرفقية، وكلاهما يقوم على قاعدة التخصص الفني، وكلاهما يعمل تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية. بيد أن نقاط التشابه هذه لم تقف في وجه الفقه لاستنتاج مجموعة من الفروقات بين المنظمتين، نوجزها في الآتي :

- ١ - تقوم الهيئة العامة كما ذكرنا على مرفق عام إداري (صحي، ضريبي، علمي)، في حين تقوم المؤسسة العامة على مرفق عام اقتصادي (تجاري، صناعي، زراعي)، من جنس النشاط الذي يقوم به أشخاص القانون الخاص، ويهدف إلى التدخل في الشأن الاقتصادي، بل والاحتكار أحياناً.
- ٢ - تخضع المؤسسات العامة لنظام قانوني مزدوج: فهي من حيث الإحداث والتوسع ومباشرة شؤون العاملين فيها تستعين بأدوات القانون العام، أما من حيث العلاقة مع الغير فتستعين بأدوات القانون الخاص، في حين أن الهيئة العامة تخضع لقواعد القانون العام حصرياً: إحداثاً، وإدارةً، وتمويلًا. ولا تلجأ إلى قواعد القانون الخاص إلا إذا اختارت ذلك، ورأت أن هذا الأسلوب يخدم المصلحة العامة.
- ٣ - تحدث الهيئة العامة بقانون أو بمرسوم تشريعي، في حين تحدث المؤسسة العامة بمرسوم تنظيمي صادر عن رئيس السلطة التنفيذية.
- ٤ - المؤسسات العامة وشركاتها تخضع مالياً لقواعد المحاسبة التجارية، (أرباح، خسائر..)، أما الهيئات العامة فتعمل بالدرجة الأولى لتحقيق

أغراضها غير الربحية، لذا فإن تمويلها يكون من الخزينة العامة، وفائضها يعود إلى الخزينة العامة. وتُمارَسُ على أعمالها رقابة مركزية أشد من تلك التي تمارس على المؤسسات العامة، والسبب في ذلك أن تصرفات الهيئات العامة وأعمالها أكثر مساساً بالحقوق والحريات العامة التي يحميها الدستور.

وختاماً نقول: إن هناك محاولة للإقلاع عن أسلوب المؤسسات العامة في القطاع الاقتصادي، وقد نشاهد بدلاً عن ذلك شركات مساهمة تجارية تملك الدولة جميع أسهمها، أو شركات اقتصاد مختلط. والأساس التشريعي لذلك بات قائماً في سورية. بعبارة أخرى: تقوم الدول بين فترة وأخرى بمراجعة سياساتها، ولا بأس في التغيير إذا كانت هناك أسباب موجبة لذلك.

المبحث الثاني

الوضع القانوني للمؤسسات الخاصة ذات النفع العام

لا يمكن لأحد أن يتجاهل الدور الذي تؤديه مؤسسات المجتمع الأهلي في مساعدة الحكومة على تحقيق النفع العام. وفكرة العمل في الشأن العام عن طريق مبادرات مجتمعية مأسسة على شكل (جمعيات، أو مؤسسات) غير حكومية وغير ربحية هي فكرة قديمة، وباتت تمتد لتشمل معظم دول عالمنا المعاصر، كما أخذت تلقى أساساً ودعماً قانونياً سواءً على الصعيد الدولي، أو على الصعيد الوطني.

فالمعروف أن الفعاليات في أي نظام سياسي تكون محمولة من عدة

حوامل:

الأول: الدولة وباقي أشخاص القانون العام.

الثاني: القطاع الخاص الربحي.

الثالث: القطاع الخاص غير الربحي.

ويأتي تصنيف المؤسسات الخاصة ذات النفع العام تحت القطاع الثالث. ويتجسد من الناحية القانونية على شكل جمعيات خيرية تتشط في عدة مجالات أبرزها: القطاع الصحي، وقطاع البيئة، وقطاع حماية المستهلك، وقطاع مقارنة نتائج الحروب والأزمات بتدخلات إنسانية مباشرة إنمائية أو غير مباشرة.

بيد أن نشاط هذه المؤسسات يحتاج إلى ضبط وتنظيم قانوني، كي لا يخرج عن الأهداف المحددة له. لذا تسعى معظم الدول لسن التشريعات اللازمة لتنظيم عمل هذه المؤسسات: سواءً لجهة التدخل في إنشائها، أو لجهة وسائل تمويلها، أو لجهة مراقبة نشاطها. وهذا أمر طبيعي. فليس من المنطق بشيء أن

يسمح لأي نشاط مجتمعي مهما كانت أهدافه سامية، من دون ضبط قانوني بهدف حماية حقوق الغير.

ومن أبرز خصائص المؤسسات الخاصة ذات النفع العام نذكر^(١):

١ - إنها مبادرات خاصة من قبل مواطنين يسعون لتحقيق غرض اجتماعي، ويختارون الشكل القانوني المناسب لتحقيق هذا الغرض (مثال: طلب الحصول على ترخيص).

٢ - تمويلها يقع على عاتق الأفراد، ومع ذلك قد تلجأ الدولة إلى تقديم تسهيلات مالية أو عينية لها على شكل مقرات، أو قروض ميسرة، أو حتى منح وإعانات.

٣ - غالباً ما تدار المؤسسة الخاصة ذات النفع العام بأساليب مرنة بعيداً عن تعقيدات أساليب الإدارة الحكومية.

ومع ذلك قد تنشأ بعض الصعوبات في تكييف الوضع القانوني لبعض المؤسسات الخاصة ذات النفع العام. وتنشأ هذه الصعوبات لعدة أسباب أبرزها: لجوء الدول حالياً إلى تفويض إدارة بعض المرافق العامة لمؤسسات خاصة. ناهيك عن أن المشرع قد يمنح المؤسسات الخاصة ذات النفع العام بعض امتيازات القانون العام (لاسيما فيما يخص الحماية القانونية لأموالها كعدم جواز الحجز على أموالها، وتغليظ العقوبات الجزائية على الجرائم التي

^(١) للمزيد من التفصيل حول هذا الموضوع نذكر: د. محمود حافظ، نظرية المرفق العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١، ص ٣٦، د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٢، ص ٢٨٨، وانظر أيضاً: حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في ٣ نيسان ١٩٩٣، موسوعة مبادئ المحكمة الدستورية العليا، في الدعوى الدستورية، ١٩٩٥، ص ٢٨٩ حول تكييف المؤسسات الخاصة ذات النفع العام بأنها "من أشخاص القانون الخاص، وإن خولها القانون جانباً من خصائص السلطة العامة".

ترتكب ضدها). عندئذٍ يصبح التفريق بينها وبين المؤسسة العامة أكثر صعوبة.

لذا فإن الحل في تفادي هذه الصعوبات، (تحديد نوع المؤسسة وطبيعتها)، هو أن يقوم المشرع بسن تشريع عام يحدد بموجبه خصائص المؤسسة الخاصة ذات النفع العام، ويشير إلى مجموعة من المعايير التي يمكن الاستئناس بها لتمييز المؤسسة الخاصة ذات النفع العام عن المؤسسات العامة (كمعيار نية السلطة مثلاً).

ومن الأمثلة على المؤسسات الخاصة ذات النفع العام والناشطة في سورية نذكر: المدارس الخاصة، الجامعات الخاصة، الجمعيات الخيرية وكذلك أيضاً المشايخ الخاصة، بالإضافة إلى جمعيات المجتمع الأهلي المرخصة أصولاً. وختاماً نرجو أن نكون قد نجحنا من خلال صفحات هذا المؤلف في تسليط الضوء على الموضوعات الأساسية المرتبطة بمبادئ القانون الإداري، والتي تشكل منطلقاً لدراسة باقي المحاور العلمية التي يهتم القانون الإداري بمعالجتها، وقد حاولنا قدر الإمكان عرض الأفكار والنظريات وتحليلها والتعليق عليها بحياد وموضوعية، وتقديم كتاب جديد بعيداً عن النمطية والتقليد.

والله من وراء القصد

المؤلفان

قائمة المراجع

باللغة العربية:

أولاً: الكتب:

١. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٤.
٢. د. إعاد علي حمود القيسي، الوجيه في القانون الإداري "دراسة مقارنة"، دار وائل للنشر والتوزيع، ط١، عمان، ١٩٩٨.
٣. د. أنور رسلان، القضاء الإداري، نسخة خاصة بسورية، مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح، ٢٠٠٠.
٤. د. أنور رسلان، القانون الإداري، طبعة خاصة بسورية، مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح، ٢٠٠٢.
٥. د. بول سالم وغيره، اللامركزية الإدارية في لبنان (الإشكالية والتطبيق)، المركز اللبناني للدراسات، ط١، بيروت، ١٩٩٦.
٦. د. توفيق شحاته، مبادئ القانون الإداري، القاهرة، ١٩٥٤-١٩٥٥.
٧. د. ثروت بدوي، القانون الإداري، المجلد الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦.
٨. د. حسن البحري، النظم السياسية، منشورات مجمع الشيخ أحمد كفتارو، كلية الشريعة والقانون، دمشق، ٢٠١٦.
٩. د. خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٢.
١٠. د. خالد الظاهر، القانون الإداري "دراسة مقارنة"، ط١، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، ١٩٩٨.

١١. د. خالد القباني، اللامركزية الإدارية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات البحر المتوسط، بيروت، ١٩٨١.
١٢. د. رمزي الشاعر، مذكرات في نظم الإدارة المحلية، القاهرة، ١٩٨٣.
١٣. د. رمضان بطيخ، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧.
١٤. د. رمضان بطيخ، ود. نوفان العجارمة، مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، ط١، دار إثراء للنشر والتوزيع، عمّان، الأردن، ٢٠١١.
١٥. د. سام دلة، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشورات جامعة حلب، ٢٠٠٥.
١٦. د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٦.
١٧. د. سعيد السيد علي، مبادئ القانون الإداري "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٧.
١٨. د. سعيد نحيلي، القانون الإداري "المبادئ العامة"، ج١، منشورات جامعة البعث، ٢٠١٢ - ٢٠١٣.
١٩. د. سعيد نحيلي، د. عبسي الحسن، العقود الإدارية، منشورات جامعة حلب، مركز التعليم المفتوح، ٢٠٠٧.
٢٠. د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٧.
٢١. د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٢.
٢٢. د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٨.

٢٣. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، منشأ المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥.
٢٤. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٢.
٢٥. د. عبد الله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ط٨، منشورات جامعة دمشق، ٢٠٠٥.
٢٦. د. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، ج١، منشورات جامعة دمشق، ٢٠١٠ - ٢٠١١.
٢٧. د. عبد الله طلبة، الإدارة العامة، منشورات جامعة دمشق، ١٩٩٩.
٢٨. د. عبد الله طلبة، د. محمد الحسين، د. مهند نوح، المدخل إلى القانون الإداري، منشورات جامعة دمشق، مركز التعليم المفتوح، ٢٠١١ - ٢٠١٢.
٢٩. د. عبد المنعم البدرأوي، مبادئ القانون، القاهرة، ١٩٧٢.
٣٠. د. عيسى الحسن، د. إبراهيم الهندي، د. سعيد نحيلي، المرافق العامة، منشورات جامعة حلب، ٢٠٠٤.
٣١. د. علي خطار شطناوي، مبادئ القانون الإداري الأردني، بلا تاريخ.
٣٢. د. علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، بلا تاريخ.
٣٣. د. فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الكتاب الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٤.
٣٤. د. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٧.

٣٥. د. محمد أنس قاسم جعفر، العقود الإدارية، طبعة خاصة بسورية، مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح، ٢٠٠٣.
٣٦. د. محمد أنس قاسم جعفر، الدعاوى الإدارية، طبعة خاصة بسورية، مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح، ٢٠٠٤.
٣٧. د. محمد جاسم شعبان العاني، التخطيط الإقليمي، مبادئ وأسس - نظريات وأساليب، دار صفاء للنشر والتوزيع، ط١، عمان، ٢٠٠٧.
٣٨. د. محمد الحسين ود. مهند نوح، القانون الإداري (عمال الإدارة العامة وأعمالها)، منشورات جامعة دمشق، ٢٠١٢.
٣٩. د. محمد صلاح عبد البديع السيد، الوسيط في القانون الإداري، ج١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣.
٤٠. د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥.
٤١. د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥.
٤٢. د. محمد سعيد فرهود، مبادئ المالية العامة، منشورات جامعة حلب، ١٩٩٤.
٤٣. د. محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، ط٢، القاهرة، ٢٠٠٧.
٤٤. د. محمد عبد الحميد أبو زيد، الطابع القضائي للقانون الإداري "دراسة مقارنة"، دار الثقافة العربية، القاهرة، ١٩٨٤.

٤٥. د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية، المجلد الأول، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر، الإسكندرية، ١٩٧٣.
٤٦. د. محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري المصري والمقارن، ج ١، المرافق العامة، مطبعة دار نشر الثقافة، القاهرة، ١٩٥٢.
٤٧. د. مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، ج ١، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٥م.
٤٨. د. مصطفى محمود عفيفي، الوسيط في مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، ط ٢، دبي، ١٩٨٨.
٤٩. د. محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن - بريطانيا - فرنسا - مصر، ط ٢، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٣.
٥٠. د. محمد محمد بدران، أصول القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٠.
٥١. د. محمد محمد عبد اللطيف، الاتجاهات المعاصرة في إدارة المرافق العامة الاقتصادية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.
٥٢. د. محمود حافظ، نظرية المرفق العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٢.
٥٣. د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٨.
٥٤. د. محمود عبد المجيد المغربي، المدخل إلى القانون الإداري الخاص، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ١٩٩٤.

٥٥. د. نجم الأحمد، د. أحمد إسماعيل، الإدارة العامة، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، ٢٠١٤.

٥٦. د. محمد وائل السيد إسماعيل، المشكلات القانونية التي تثيرها عقود الـ B.O.T وما يماثلها "دراسة مقارنة"، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.

٥٧. د. يوسف سعد الله الخوري، مجموعة القانون الإداري، ج١، المرافق العامة وحقوق الإنسان، لبنان، ١٩٩٩.

ثانياً: الرسائل العلمية:

١. محمد علاء محمد، النظام القانوني للشخص المعنوي في القانون العام "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير في العلوم الإدارية المالية، جامعة دمشق، ٢٠١٥ - ٢٠١٦.

ثالثاً: الأبحاث والمقالات والمحاضرات:

١. د. عمار التركاوي، "مبدأ المشروعية"، بحث قانوني منشور في الموسوعة القانونية المتخصصة، هيئة الموسوعة العربية، دمشق، ط١، المجلد ٦، ٢٠١٠.

٢. د. عمار التركاوي، "العُرف في القانون العام"، بحث قانوني منشور في الموسوعة القانونية المتخصصة، هيئة الموسوعة العربية، دمشق، ط١، المجلد ٥، ٢٠١٠.

٣. د. سعيد نحيلي، محاضرات في الإدارة العامة أُلقيت على طلاب المعهد الوطني للإدارة العامة بدمشق في أعوام ٢٠١٥ - ٢٠١٦ - ٢٠١٧.

٤. د. بشار عبد الهادي، نظرات حول الرقابة المباشرة للرأي العام على أعمال الإدارة العامة في الأردن، بحث منشور في مجلة دراسات، المجلد /٢٠/ عمادة البحث العلمي، الجامعة الاردنية، ١٩٩٣.

رابعاً: الدساتير والتشريعات:

١. الدستور السوري لعام ٢٠١٢.
٢. الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ وتعديلاته.
٣. الدستور الألماني لعام ١٩٤٩ وتعديلاته.
٤. قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ وتعديلاته.
٥. قانون مجلس الدولة السوري رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ وتعديلاته.
٦. قانون الجنسية السوري لعام ١٩٦٩ وتعديلاته.
٧. قانون الانتخابات العامة السوري رقم /٥/ لسنة ٢٠١٤ وتعديلاته.
٨. قانون العاملين الأساسي في سورية رقم ٥٠ لسنة ٢٠٠٤ وتعديلاته.
٩. قانون التشاركية في سورية رقم ٥ لسنة ٢٠١٦.
١٠. قانون الإدارة المحلية السوري رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ وتعديلاته.
١١. المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ لسنة ٢٠٠٥ الناظم لتفويض الاختصاص في سورية.
١٢. قانون تنظيم الجامعات في سورية رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته.
١٣. المرسوم التشريعي رقم ٢٠ لسنة ٢٠١٧ الناظم لعمل مجلس الوزراء في سورية.
١٤. المرسوم التشريعي رقم ٢٢ لسنة ٢٠١٦ الناظم لعمل المجلس الاستشاري في سورية.
١٥. قانون أصول المحاكمات المدنية رقم ١ لسنة ٢٠١٦.

١٦. القانون رقم ٢/ لسنة ٢٠٠٥ المتعلق بالمؤسسات العامة والشركات العامة والمنشآت العامة.

باللغة الفرنسية:

1. Andre delaubadere, traité de droit administrative, 7ed, T. L. G.J, 1976.
2. Borden, Droit des collectives territoriales, 1996.
3. Jean Riveo, Droit administrative, 3éd ed, Précis Dallos, Paris, 1977.
4. George Vedel, et Devolve, droit administrative, Paris 1989.

باللغة الألمانية:

1. Hartmut Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Aufl.2 Verlg C. H. Beck, München 1999.
2. Bettermann, NJW 1977.
3. Bachof, Festgabe für BVerWG.
4. Hans – Jörgen Papier, Recht der öffentlichen sachen, 3. Aufl., Berlin 1998.
5. Brander, Grenzen des Ministeriellen Weisungsrechts, gegenüber nachgeordneten Behörden, DÖV 1990.
6. Dorothea Hegele, Klaus – Peter Ewert, Kommunalrecht im Freistaat Sachsen, Stuttgart 1997.
7. Forsthoff, Verwaltungsrecht 1985.
8. Gröbner, Niedersächsische Kommunalverfassung 1986.
9. Klaus Stern, Staatsrecht I, 1994.
10. Dr. Said Nheili, Grundsätze und Probleme der Staatsaufsicht, Leipzig 1997.
11. Franz-Ludwig Knemeyer, Die Staatsaufsicht über die Gemeinden und Kreise, in: Püttner, Berlin 1981.

اللجنة العلمية:

الأستاذ الدكتور محمد يوسف الحسين
الأستاذ الدكتور محمد الحلاق
الأستاذ المساعد الدكتور حسن البحري

المدقق اللغوي:

الأستاذ الدكتور محمد موعد

حقوق الطبع والترجمة والنشر
محافظة مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية