الجمهورية العربية السورية
نقابة المحامين
فرع دمشق

مفوضو الدولة
ودورهم في القضاء الإداري

بحث علمي قانوني لنيل لقب أستاذ في المحاماة

إعداد المحامي
رامي عزات أيوب

الأستاذ المدرب
المحامي حسين يوسف الحسين

الأستاذ المشرف
أ.د. محمد يوسف الحسين

الإهداء

إلى من بهما أحيا وبعطفهما وحنانهما أستمد قوتي، وأسعى دائماً لكي أنال رضاهما، فكانا الشمس والقمر اللذين أنارا لي درب الحياة. وأعلم أنني مهما فعلت لن أوفيهما جزءاً من حقهما علي.
أبي وأمي

إلى الورود التي تنضج بالحياة، إلى اللذين بهم ومعهم أجابه الصعاب وبحبهم اكبر . . . . . أحبائي
أخوتي الأعزاء

إلى رفاق الدرب والعلم بهجة الحياة، بهم تكتمل سعادتي وبصحبتهم تزدهر أيامي.
أصدقائي

إلى الذي كان له الفضل الكبير بعد الله تعالى في أن أكون بينكم وأصل إلى ما وصلت إليه اليوم. أدعو إلى الله أن يتغمد روحه الطاهرة بالرحمة ويسكنه فسيح جنانه.
إلى روح المغفور له الدكتور غازي البعيني

إلى الذي في سبيله أبذل الغالي والنفيس، وأعتز بانتمائي إليه أبداً أدعو إلى الله أن تبقى شامخاً كما أنت دائماً.
وطني الحبيب

كلمة شكر

إلى تلك الكوكبة التي تسعى لإعلاء كلمة الحق، وإرساء مبادئ القانون والدفاع عن راية العروبة.
لمن يصلون علمهم بعملهم للارتقاء بمهنة المحاماة نحو المجد والعلياء.
لمن يحملون رسالة العدالة هوية أسمى وقيمة خلاقة في خدمة هذا الوطن العظيم.
لهم عظيم الشكر وخالص الامتنان

الأساتذة
رئيس وأعضاء مجلس فرع نقابة
المحامين الموقر بدمشق

إلى من أعطانا خالص جهده منذ كنا طلاباً في الجامعة وما انفك يواصل العطاء، فأحاطنا بالرعاية وأثرانا بالفكر والمعرفة. وتفضل بالإشراف على رسالتي هذه رغم مشاغله الكثيرة وكان لإرشاداته وتوجيهاته أبلغ الأثر في نفسي وعميق الفائدة لعملي، له مني كل التقدير وعظيم الشكر والعرفان بالجميل.

الأستاذ الدكتور
محمد يوسف الحسين

إلى المعلم الكبير والأخ والصديق العزيز الذي فتح لي قلبه قبل مكتبه فتعلمت على يديه ألف باء المحاماة، فعلمني أن المحاماة هي مهنة الفرسان وعلى الفارس فيها أن يتحلى بالأخلاق الحميدة والشجاعة والصبر.
معلمي الفاضل، تخونني التعابير وتتوقف الكلمات ويعجز اللسان عن منحك حقك من الشكر والامتنان وأعلم أنني مهما قلت فلن أوفيك حقك.

الأستاذ
حسين يوسف الحسين

إلى المعلم الفاضل والأستاذ الجليل بجهودك وجهود المخلصين أمثالك ينشأ المحامي والطبيب والمهندس فيكبر الوطن. لك مني خالص الشكر لإشرافك على التدقيق اللغوي لرسالتي هذه.
مدرس اللغة العربية
الأستاذ دانيال عساف

مخطط البحث

مقدمة

الفصل الأول: ماهية هيئة مفوضي الدولة.

- **المبحث الأول: المراحل التاريخية لنشؤ هيئة مفوضي الدولة.**
  - **المطلب الأول: لمحة تاريخية عن تطور القضاء الإداري السوري.**
  - **المطلب الثاني: نشأة هيئة مفوضي الدولة.**
- **المبحث الثاني: التعريف بهيئة مفوضي الدولة وتشكيلها وآلية عملها.**
  - **المطلب الأول: تعريف هيئة مفوضي الدولة ومفوض الدولة**
  - **المطلب الثاني: تشكيل هيئة مفوضي الدولة وتمثيل المفوضين أمام المحاكم الإدارية.**
  - **المطلب الثالث: سمات عمل مفوض الدولة والنتائج المترتبة على عدم حضوره جلسات المحاكمة.**
  - **المطلب الرابع: آلية العمل والتعاون بين أعضاء الهيئة.**
- **المبحث الثالث: تعيين مفوضي الدولة والحصانة التي يتمتعون بها.**
  - **المطلب الأول: الشروط الواجب توافرها لشغر وظيفة مفوض الدولة.**
  - **المطلب الثاني: إجراءات تعيين مفوضي الدولة وترقيتهم.**
  - **المطلب الثالث: حصانة مفوضي الدولة**

الفصل الثاني: المهام التي يقوم بها مفوضو الدولة والعقبات التي تواجه تطبيقها.

- المبحث الأول: ما هي مهام أو وظائف هيئة مفوضي الدولة.
  المطلب الأول: تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة.
  المطلب الثاني: تسوية النزاع صلحاً.
  المطلب الثالث: الطعن بالأحكام الإدارية أمام المحكمة الإدارية العليا.
  المطلب الرابع: الفصل في طلبات الإعفاء من الرسوم القضائية.
- المبحث الثاني: طبيعة عمل هيئة مفوضي الدولة.
  المطلب الأول : طبيعة الرأي القانوني لمفوض الدولة.
  المطلب الثاني: نقاط الاختلاف والتشابه بين دور مفوض الدولة ودور النائب العام.
- المبحث الثالث: العقبات التي تواجه هيئة مفوضي الدولة أثناء عملها.
- الخاتمة.

المقدمة

من المسلم به أن القضاء الإداري قد نشأ بداية في فرنسا إلا أن هذا القضاء عرف قبل ذلك في عهد الدولة الإسلامية حيث أن العرب قد مارسوا هذا النوع من القضاء من خلال الأقضية والدواوين المختصة وما ديوان المظالم إلا نموذجاً عنها.

وقد تطوّر هذا القضاء مع مرور الزمن بفضل الجهود الكبيرة والمستمرة والتي أدت إلى رفده بأقسام وهيئات وأجهزه تكون الدعامات الأساسية في تأسيس هيكليته فالقضاء الإداري يقصد به: «مجموعة المحاكم الإدارية المستقلة والمنفصلة عن مجموعة المحاكم العادية والتي تختص بالنظر في قضايا إدارية عينها القانون على وجه التحديد وهو مجموعة المحاكم المتسلسلة التي أنشئت إلى جانب القضاء العادي ولكن بصورة مستقلة عنه».

وقد ترافقت نشأة القضاء الإداري مع نشأة الحقوق الإدارية فالأصل في إحداث القضاء الإداري تأمين حقوق الأفراد تجاه الإدارة على أن يراعى جانب الإدارة ويرجح الصالح العام وتبقى الإدارة في منحى عن القضاء العادي، وكما ذكرنا في مستهل حديثنا فقد كانت فرنسا من أسبق الدول في العصور الحديثة إلى إنشاء قضاء إداري مستقل حيث كان يتمثل فيها بالبرلمانات التي تملك حق الاعتراض وتسجيل القرارات الإدارية ومحاكمة رجال الإدارة ولكن ذلك كان يستدعي تدخل الملك الذي له الحق بذلك ولم يعد أمام الأفراد حق مراجعة القضاء ضد هذه الأعمال وبقي لهم حق مراجعة الإدارة نفسها عن طريق الشكوى حيث كانت الإدارة تجمع صفة الخصم والحكم في آن واحد.

ومن هنا بدأت أول خطوة في إحداث القضاء الإداري المستقل والمراجعة الإدارية وحدها (التي كانت من حق الأفراد) لم تعد كافية لإعادة الحقوق إلى أصحابها فتوسّعت نظرة القضاء الإداري إلى تبعة الإدارة حتى كاد يثقل عليها وبدأ يميل شيئاً فشيئاً إلى

قبول طلبات التعويض المتكاثرة التي يقدمها الأفراد والادعاء على الدولة. فإذا وقع خطأ في الإدارة ألحق بالفرد ضرراً كان الفرد في نظر القضاء الإداري صاحب حق في نيل التعويض من الدولة وبذلك أصبح مجلس الدولة حامياً للأفراد بعد أن كان حامياً للدولة. وحماية الأفراد ضمن قواعد المنطق والحق والعدالة هي في الحقيقة حماية لاستمرار وجود الدولة.

ولعلّ من الحظ الجيد أن مجلس الدولة في سورية قد بدأ تكوينه كقضاء إداري مع مطلع النصف الثاني من القرن العشرين مواكباً ركب القضاء الإداري في العالم، وقد اعتورته بعض نكسات بدت في بعض الأحيان قليلة الشأن وفي أحيان أخرى خطرة، إلا أنه كان بعد كل واحدة منها ينهض صحيحاً معافى كأحسن ما تكون عليه مؤسسة قضائية فعّالة فقد حاولت سوريا كغيرها من الدول التي سبقتها في هذا المجال التوصل إلى النموذج الأمثل في القضاء الإداري فأحدثت مجلس الشورى السوري تأثراً بمجلس الدولة الفرنسي وأعادت تشكيله مرات عدة إلى أن انتهت إلى إنشاء مجلس الدولة بالقانون رقم / 55/ لعام 1959 وضمنت استقلاليته من خلال إلحاقه برئاسة مجلس الوزراء وهذا ما كفلته المادة الأولى من القانون المذكور.

ويتكوّن مجلس الدولة في سوريا من القسم الاستشاري للفتوى والتشريع، والقسم القضائي الذي يتألف بدوره من المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية وهيئة مفوضي الدولة التي تعتبر إحدى المنجزات الهامة وقسماً حساساً وعضواً حيوياً وفعالاً في مجلس الدولة السوري – وهو موضوع بحثنا- الذي سنقوم بدراسته بصورة معمقة لما له من أهمية عملية وعلمية.

فالأسئلة كثيرة عن هيئة مفوضي الدولة وعمل مفوض الدولة، ولكن الإجابة عليها قليلة ولا تتناسب البتة مع أهمية هذا البحث وهذا ما لمسته من خلال البحث والتقصّي عن المراجع العلمية

المتعلقة به والتي تعتبر قليلة جداً إذا ما قورنت بالمراجع التي تتناول أي بحث آخر، وهذا ما دفعني لمحاولة الإجابة عن التساؤلات الكثيرة المتعلقة به، من خلال دراستي المتواضعة.
فجوهر التساؤل لا ينصب على معرفة طبيعة الهيئة ومهامها وتكوينها فحسب بل يرتكز أيضاً على الكشف عن واقع عملها ومدى تحقيقها لمهامها التي أنلطها القانون بها.
فموضوع دراستنا لا يقتصر على الناحية النظرية فحسب بل يتناول هذه التجربة من الناحية العملية والتي لم يُقدر لها النجاح بعد ولم تأخذ دورها كما قُدر لها، وذلك لأسباب سنتناولها في معرض البحث.
فنصوص القانون التي أوجدت الهيئة ونظمتها ظلت رهينة عدم الجدية في التطبيق العملي والتجاوزات القانونية، بالإضافة إلى التفاوت الواضح والجسيم لدور المفوض وتجسيده لهذا الدور على أرض الواقع.
فقد حظي مفوض الدولة السوري بمهام كبيرة إلا أن الواقع أتى مخيباً للآمال ولاسيما فيما يتعلق بالمهمة الأساسية لوجوده وهي آراؤه التي تساهم في صياغة الفقه والقضاء الإداري.
فهل آراء مفوض الدولة السوري تتصدر حيثيات الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة كما هي الحال في فرنسا؟ أو الطعون الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا؟ أم هل هو الجندي المجهول في الدعوى الإدارية؟
هذا ما سوف نستشفه من خلال بحثنا المتواضع هذا راجياً أن يقدم هذا البحث الفائدة المرجوة منه.

والله ولي التوفيق.

الفصل الأول
ماهية هيئة مفوضي الدولة

لابد في معرض الحديث عن هيئة مفوضي الدولة من البحث والتمحيص في كافة الجوانب التي تحيط بها ومن التدقيق في الأمور والنقاط التي من شأنها أن تزيل الغموض المترسخ في أذهاننا عن هيئة مفوضي الدولة بحيث نزيل هذا الغموض ونكشف الصورة الواضحة عن هذه الهيئة.

ومن هنا كان لابد لنا بداية من أن نتناول التطور التاريخي لنشوء هيئة مفوضي الدولة ومن ثم التعريف بها والبحث في تشكيلها والشروط اللازمة لتعيين مفوضي الدولة وكيفية هذا التعيين.

المبحث الأول
المراحل التاريخية لنشوء هيئة مفوضي الدولة

سوف نتحدث عن المراحل التاريخية لنشوء هيئة مفوضي الدولة من خلال نقطتين رئيسيتين حيث سنتطرق بداية لتطور القضاء الإداري السوري ومن ثم سنتحدث عن التطور التاريخي لنشوء هيئة مفوضي الدولة.

المطلب الأول
لمحة تاريخية عن تطور القضاء الإداري السوري

كانت سورية تتبع من حيث النظام السياسي للإمبراطورية العثمانية وكان من الطبيعي خضوع النظام القضائي فيها لذلك الذي يحكم النظام القضائي التركي، ومنذ انفصال قطرنا العربي السوري عن الإمبراطورية العثمانية عام □□□□م كان هناك اتجاه عام نحو إقامة نظام قضائي مزدوج، ولكن التقلبات السياسية التي عاشها قطرنا كان لها الأثر الكبير في نمو دور القضاء الإداري في الحياة القضائية أو تقلصها، وقد تطور القضاء الإداري السوري بين عامي□□□□ وحتى عام□□□□ تطوراً سريعاً وذلك وفق المراحل التالية:

<u>أولاً- مجلس الشورى الأول</u>: ويرجع تاريخ هذا المجلس إلى العهد الفيصلي حيث أنشأه الأمير فيصل عام□□□ ليساعده في الحكم وذلك بالقرار رقم

/ / تاريخ / / ، وقد أسندت إلى هذا المجلس وظائف متعددة وهي:

أ –وظائف تشريعية: تتمثل بسن القوانين والأنظمة اللازمة لحسن سير شؤون الدولة وإنشاء الدوائر العامة وتحديد الملاكات العامة وتنظيم ميزانية الدولة.

ب – وظائف إدارية: تتجسد في انتقاء كبار الموظفين وتحديد مسؤولية رؤساء الدوائر ومراقبة الأوقاف الإسلامية وقبول الهبات التي تمنح للدولة.

ت – وظائف قضائية: ولها حق الفصل في الدعاوى الإدارية المتعلقة بالضرائب ورواتب الموظفين والعقود الإدارية وغنائم الحرب والتعويض عن الأشغال العامة ... الخ.

إلا أن أحكام مجلس الشورى لم تكن نافذة لذاتها (وهو وضع يشبه ما كان عليه الحال بالنسبة لمجلس الدولة الفرنسي في أول عهده) بل كان يتعين تصديق الحاكم العسكري عليها، وفي عهد الملكية أعطي هذا الحق لرئيس مجلس الوزراء. وبانتهاء ملكية فيصل ألغي مجلس الشورى لأول مرة في أواخر عام .

ثانياً- مجلس الشورى الثاني: في عهد الانتداب الفرنسي أعاد الفرنسيون إنشاء مجلس الشورى عام وذلك عقب توحيد دولتي حلب ودمشق بمقتضى القرار رقم / / الصادر في / / م والقرار في و الصادرين بتاريخ / / ، وكان يتألف من رئيس وخمسة أعضاء

- د. عبد الإله الخاني، القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً، المجلد رقم / 3/ طبعة عام 1986، ص145 وما بعدها.

- د. عبد الله طلبه، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، الطبعة الرابعة، منشورات جامعة دمشق، ص105.

أحدهم فرنسي وكان اختصاصه قضائي بحت بحيث ينحصر بالدعاوى الإدارية دون الأمور التشريعية[1]، وهي:

- النظر في الدعاوى التي يرفعها الأفراد ضد إدارات الدولة العامة والبلديات وقضايا هذه الأخيرة ضد المتعهدين الملتزمين.
- المنازعات الخاصة برواتب التقاعد وعزل الموظفين.
- النظر في القضايا المتعلقة بإلغاء القرارات الصادرة من الوزراء ورؤساء المصالح العامة.

واستثني من اختصاص مجلس الشورى النظر في المنازعات التي تنطوي على صالح أجنبي، فكانت تفصل فيها المحاكم المختلطة واستثنيت منه أيضاً قرارات رئيس الدولة فجعل الطعن فيها أمام هيئة خاصة تسمى (مجلس القضايا الأعلى في المفوضية الفرنسية).

ولكن القرار المنظم لهذا المجلس نص على أن تكون أحكامه قابلة للطعن فيها بطريق التمييز (أي النقض) أمام مجلس القضايا الأعلى في المفوضية الفرنسية.

وفي عام□□□□م أعيد تنظيم مجلس الشورى بمقتضى المرسومين رقمي□□و□□ المؤرخين□/□/□□□ والمرسوم التشريعي رقم /□□/، فأصبح صاحب الولاية العامة في القضايا الإدارية، وأصبحت أحكامه نافذة لذاتها ولا تخضع للتصديق أي منح سلطة القضاء المفوض، كما أضحى المجلس محكمة إدارية عليا. وكان له وظيفتان:

□أ –وظيفة استشارية: ويمكن بموجبها أن يستطلع رأيه في مشاريع القوانين والأنظمة والمراسيم وإعدادها وذلك بطلب من الحكومة وبإصدار الفتاوى في

---

[1] - - د. عبد الإله الخاني، نفس المرجع السابق، ص148.

كل ما تطلبه منه السلطات العامة. ولكن وظيفة المجلس هذه بقيت نظرية لأن الحكومة لم تعن بسؤاله رأيه في أي قضية.

ب- وظيفة قضائية: وهي عبارة عن وظيفتين: الأولى كمحكمة إدارية يشمل اختصاصها القضاء الكامل وقضاء الإلغاء ونزاعات الانتخاب. أما الثانية فهي أنه محكمة تمييز بصدد قرارات مجالس التأديب وبجانب المجلس نيابة عامة يمثلها الأعضاء المندبون من الوزارات يطلق عليهم اسم نواب الحكومة ولا يشتركون بالحكم.

وهكذا عرفت سوريا لأول مرة القضاء الإداري المتكامل وطبق هذا النظام حتى عام□□□□م.

ثالثاً- الغرفة الإدارية لدى محكمة التمييز: تم إلغاء مجلس الشورى الثاني عام□□□□م بالقانون رقم /□□/ لعام□□□□ وأعطيت اختصاصته لغرفة أحدثها في محكمة التمييز سماها الغرفة الإدارية وأعطاها اختصاص المجلس القضائي الوارد في القرارين □□و□ لعام□□□□ واستثنى منها المراسيم الصادرة عن رئيس الجمهورية التي أعطي النظر فيها إلى الهيئة العامة لمحكمة التمييز، بموضوع تجاوز حد السلطة، أما الاختصاصات الاستشارية فقد منحها المشرع لمجلس أطلق عليه (مجلس المديرين).

رابعاً- مجلس الشورى الثالث: بتاريخ□□/□/□□□□م أصدرت حكومة فيشي القرار/□□/ل، الذي أعاد بموجبه مجلس الشورى، و رد إليه اختصاصاته بل وأضاف إليها ما كان ينقصها، إذ جعل المشرع من مجلس الشورى جهة استئنافية وجهة نقض بالنسبة إلى المحاكم الإدارية الأخرى، كما أصبحت اختصاصاته الاستشارية إلزامية في مشاريع القوانين والأنظمة العامة التي

تعدها الحكومة كافة، وفي الأحوال التي ينص عليها القانون، أما ما عدا ذلك فيكون أخذ رأي المجلس اختيارياً.

وقد خوّل المجلس لأول مرة اختصاصاً بنظر القضايا الإدارية التي يكون فيها صالح أجنبي، وقد أدخلت تعديلات طفيفة على نظام مجلس الشورى في الفترة ما بين□□□□و□□ ولكنها لم تمس الجوهر، وظل يؤدي وظيفته حتى سنة□□□. وفي هذا التاريخ عدلت سوريا عن نظام مجلس الشورى إلى نظام المحكمة العليا.

خامساً- المحكمة العليا: عندما صدر دستور عام □□□□ تم بموجبه إلغاء مجلس الشورى الثالث الذي كان معمولاً به منذ العام□□□□ وتم إحداث محكمة أطلق عليها المحكمة العليا وقد حددت المادة□□□ منه اختصاصات المحكمة على الشكل التالي: «تنظر المحكمة العليا وتبت بصورة مبرمة في الأمور الآتية:

□أ –دستورية القوانين المحالة إليها وفقاً للمادة□/□/ من الدستور.

□ب –دستورية مشروعات المراسيم المحالة إليها من رئيس الجمهورية وقانونيتها.

□ج –محاكمة رئيس الجمهورية والوزراء.

□د –طعون الانتخابات.

□ه –طلب إبطال الأعمال والقرارات الإدارية والمراسيم المخالفة للدستور أو القانون أو للمراسيم التنظيمية، إذا تقدم بالشكوى من يتضرر منها».

واستناداً إلى المادة□/□□/ أصبح قضاء الإلغاء من اختصاص المحكمة العليا وحدها، أما قضاء التعويض فقد جعله القانون رقم / □□/ لعام□□□□ من

اختصاص المحاكم العادية وهكذا توزع القضاء الإداري بين القضاء العادي من جهة والمحكمة العليا من جهة ثانية.

ولما كان مصير المحكمة العليا مرهوناً بدستور عام□□□ فقد أدى انقلاب عام□□□ إلى نقل اختصاصات المحكمة العليا الخاصة بالإلغاء إلى الغرفة الإدارية المحدثة لدى محكمة التمييز. ثم أعيد إنشاء المحكمة العليا بعد صدور الدستور الرئاسي في□□/□/□□□.

ولما تم الانقلاب الرابع سنة□□□ أعاد العمل بدستور عام□□□ وبالقانون رقم□/□ / لعام□□□ الذي تم تعديله بمقتضى القانون رقم□□□ الصادر في □/□/□□□.

سادساً- مجلس الدولة: عندما قامت الوحدة بين القطرين العربيين الشقيقين سورية ومصر عام□□□ صدر القانون رقم□□ لسنة□□□ والذي أحيا في الإقليم الشمالي (سورية) نظام القضاء الإداري الذي ازدهر على الخصوص في الفترة ما بين سنة□□□ وسنة□□□.

وهذا القانون يقارب في مجمل نصوصه القانون رقم□/□□/ لعام□□□ الذي كان ينظم مجلس الدولة في جمهورية مصر العربية مع بعض التعديلات التي استلزمها شمول القانون الجديد للإقليم الشمالي. وما يزال هذا القانون هو الناظم لتكوين مجلس الدولة السوري واختصاصاته مع تعديلات بسيطة طرأت عليه بعد الحركة الانفصالية الرجعية.

المطلب الثاني
نشأة هيئة مفوضي الدولة

إذا أردنا التعرف على نشوء الجذور الأولى لهيئة مفوضي الدولة فلابد لنا من العودة إلى القضاء الإداري الفرنسي لكونه النموذج الأساسي والبيئة المثالية لبزوغ هذا النظام (نظام هيئة مفوضي الدولة) على مر الزمن.

فبعد الثورة الفرنسية صدر قانون رقم / □/ بتاريخ□□/□/□□ أسند بموجبه الفصل في الدعاوى التي تكون الإدارة المركزية طرفاً فيها إلى الإدارة العامة ممثلة في رئيس الدولة والوزراء كل فيما يخصه، كما صدر القانون رقم / □/ بتاريخ □□/□/□□ حيث نص على أن يتولى حكام الأقاليم الفصل في القضايا التي تكون الإدارة المحلية طرفاً فيها. ونجم عن هذا الوضع أن أصبحت الإدارة هي الخصم والحكم في الوقت ذاته وقد عُرفت هذه الفترة بالإدارة القاضية.

ونتيجة الانتقادات الكثيرة فقد أدخلت تعديلات كثيرة على نظام الإدارة القاضية قام بها الإمبراطور نابليون بونابرت في السنة الثامنة للجمهورية.

حيث أنشأ مجلس الدولة بمقتضى المادة□/□/ من الدستور الصادر في تلك السنة.

إلا أن الاختصاص القضائي الذي تقرر للمجلس كان ناقصاً وسمي بالقضاء المعلق أو المقيد نظراً لضرورة تصديق الإمبراطور عليه لإمكان نفاذه.

وظل هذا النظام قائماً إلى العام□□□□، وبموجبه أصبح مجلس الدولة يصدر أحكاماً قضائية نهائية ونافذة بمجرد صدورها فلا يتوقف نفاذها على تصديق رئيس الدولة، وأصبح مجلس الدولة يشمل بالإضافة إلى القسم الاستشاري، قسماً قضائياً مستقلاً

- د. عبد الله طلبه، المرجع السابق ص74 .

تماماً عن الإدارة العامة، ومع هذا التطور الذي لحق بالقضاء الإداري أصبحت هيئة مفوضي الدولة جزءاً هاماً من القسم القضائي في مجلس الدولة، وكان يقوم بوظيفة النيابة العامة في مجلس الدولة الفرنسي مفوضان للحكومة يؤخذ المفوض الأول من القضاء الإداري ويعين الثاني من القضاء العادي وتصدر أحكام المحكمة بحضور المفوضين بعد تلاوة تقرير المقرر وسماع النيابة العامة، وكان يشترط أن يكون مفوض الحكومة من القضاء العادي إذا كان المقرر من طرف القضاء الإداري، ومن طرف القضاء الإداري إذا كان المقرر من طرف القضاء العادي ، وما ذلك إلا ليحدث توازناً فيما بين القضاء الإداري والقضاء العادي وحتى تكون الأحكام أكثر شمولاً وعدلاً.

وهكذا فقد تطور نظام المفوضين تطوراً هاماً، فبعد أن نشأ نشأة متواضعة أصبحت مهمة هؤلاء المفوضين تتلخص في دراسة ملف الدعوى وإعداد تقرير يبدأ بتلخيص الدعوى ذاتها وينتهي ببيان الرأي النهائي الذي يقترح المفوض على المجلس اعتناقه في حكمه وبطبيعة الحال فإن ذلك الرأي يجب أن يكون محايداً، فروح المفوض في هذا الشأن تطابق روح القاضي تماماً، وقد نجح هذا النظام في فرنسا نجاحاً عظيماً قد يرجع إلى عظمة الرجال القائمين عليه إلى حد أن كثيراً من المبادئ العامة كان الفضل في إعدادها إنما يرجع إلى مفوضي الدولة ومذكراتهم[1].

إن التطور والنجاح اللذين امتاز بهما نظام القضاء الإداري في فرنسا دفعا بالمشرع المصري إلى الأخذ به وتطبيقه بما يتناسب والواقع المصري، حيث يُعد نظام مفوضي الدولة في مصر تطويراً لنظام المستشار المقرر المنصوص عليه في أول قانون صدر بإنشاء مجلس الدولة وهو القانون رقم□□ لسنة□□□□م حيث نصت المادة□/□/ منه على أن يندب رئيس المحكمة أحد مستشاريها ليضع تقريراً يشمل على تحديد الوقائع

[1] - د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، القاهرة، دار المعارف، 1959، ص52.

والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع ويجوز للمستشار المقرر أن يأذن للخصوم في تقديم مذكرات أو مستندات تكميلية في الأجل الذي يعينه لذلك ويودع التقرير سكرتارية المحكمة ثم تعين بعد ذلك الجلسة التي تنظر فيها الدعوى.

وقد أنشأ المرسوم بقانون رقم□/□□/ لسنة□□□□ بتعديل القانون رقم / □/ لسنة □□□□ بشأن مجلس الدولة وظيفة مفوض الدولة لدى محكمة القضاء الإداري وذلك في المادة□/□/ منه.

ومنذ سنة□□□□ أناط المشرع في مصر تحضير الدعوى وتهيئتها للفصل فيها بهيئة مفوضي الدولة، وبذلك فصل القانون رقم□/□□/ لسنة□□□□ بإعادة تنظيم مجلس الدولة بين محاكم القضاء الإداري وبين الجهة القائمة أساساً على تحضير الدعوى الإدارية، حيث استحدث الهيئة المذكورة لتتولى تحضير جميع الدعاوى الإدارية التي تتمثل في دعاوى الإلغاء ودعاوى القضاء الكامل التي اختصت بها محاكم مجلس الدولة، وعلى ذلك تمثل هيئة مفوضي الدولة في المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية[1].

أما في سورية فقد كانت تتبع من حيث النظام السياسي للإمبراطورية العثمانية وكان طبيعياً أن يخضع النظام القضائي فيها لذلك الذي يحكم النظام القضائي التركي. ومنذ انفصال قطرنا العربي السوري عن الإمبراطورية العثمانية عام□□□□ كان هنالك اتجاه عام نحو إقامة نظام قضائي مزدوج ولكن التقلبات السياسية التي عاشها قطرنا كان لها أثر كبير في نمو دور القضاء الإداري في الحياة القضائية أو تقلصها. إلا أن ذلك لم يتبلور بالشكل النهائي إلا مع صدور القانون رقم □/□/ لعام

---

[1] - د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرافعات الإدارية، الجزء الأول، إجراءات رفع الدعوى الإدارية وتحضيرها، دار النهضة العربية 1999، ص368 وما بعدها.

□□□□م إبان الوحدة مع القطر المصري الشقيق وقد كان هذا القانون يقارب في مجمل نصوصه القانون رقم /□□/ لعام□□□□ الذي كان ينظم مجلس الدولة في مصر، وقد طرأت عليه بعض التعديلات الطفيفة بما يتناسب مع واقع القضاء الإداري في سورية، وقد أبقى هذا القانون على هيئة مفوضي الدولة حيث جاء في نص المادة الثالثة ما يلي:

«مادة /□/ يؤلف القسم القضائي من:

□أ – المحكمة الإدارية العليا.

□ب – محكمة القضاء الإداري.

□ج – المحاكم الإدارية.

□د – هيئة مفوضي الدولة.»

وبناءً على ذلك فإننا نرى بأن هيئة مفوضي الدولة هي إحدى فروع القسم القضائي الرئيسية في مجلس الدولة، حيث جعل لها القانون كياناً خاصاً نظراً لأهمية وحيوية دور مفوضي الدولة في القضاء الإداري.

المبحث الثاني
التعريف بهيئة مفوضي الدولة وتشكيلها وآلية عملها

بعد أن قمنا بالسرد التاريخي لتطور ونشؤ هيئة مفوضي الدولة لابد لنا الآن من التعريف بهذه الهيئة والتعريف بمفوض الدولة أيضاً ومن ثم التطرق إلى تشكيلها وتمثيلها أمام المحاكم الإدارية بمختلف درجاتها والبحث في طبيعة عمل مفوض الدولة والنتائج المترتبة على عدم حضوره لجلسات المحكمة وأخيراً وليس أخراً البحث في آلية العمل والتعاون بين أعضاء الهيئة فيما بينهم وهذا ما سنبحثه من خلال المطالب التالية.

المطلب الأول
تعريف هيئة مفوضي الدولة ومفوض الدولة

أولاً- تعريف هيئة مفوضي الدولة:

لم تشتمل النصوص القانونية لمجلس الدولة على تعريف واضح لهيئة مفوضي الدولة، ولكننا نستطيع أن نستنتج من خلال النصوص القانونية لمجلس الدولة التي نصت على مهام الهيئة ووظائفها، ومن خلال ما ورد في اجتهادات المحكمة الإدارية العليا المصرية، حيث جاء في اجتهاد للمحكمة الإدارية العليا المصرية[1]: «... ومن حيث أن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن هيئة مفوضي الدولة بحسبانها أمينة على الدعاوى الإدارية وعاملاً أساسياً في تحضيرها وتهيئتها للمرافعة إنما تشكل بذاتها مرحلة هامة من مراحل التقاضي ....».

---

[1] - د. إبراهيم المنجي، قانون مجلس الدولة في مصر في ضوء آراء الفقه وأحكام فتاوي القضاء الإداري، الطبعة الأولى، منشأة المعارف بالاسكندرية، 1996م، ص477.

وكذلك من خلال ما أورده الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي بأن [1]: «هيئة مفوضي الدولة هي الهيئة الأمينة على المنازعات الإدارية والعامل الهام في تحضيرها وتهيئتها للمرافعة فإن أعضائها يجب أن يتوافر فيهم ما يتوافر في القضاة من الحيدة والنزاهة وانعدام المصلحة الشخصية»

من خلال ما تقدم يمكن أن نستشف التعريف التالي لهيئة مفوضي الدولة بأنها:

– فرع من الفروع الرئيسة في القسم القضائي في مجلس الدولة وعضو فعّال في المنازعات الإدارية وعامل هام في تحضيرها وتهيئتها للمرافعة بعد إبداء الرأي القانوني المحايد فيها لصالح القانون وحده وتتكون من مجموعة من الأعضاء ينتمون لمجلس الدولة يطلق عليهم اسم (مفوضي الدولة).

ثانياً– تعريف مفوض الدولة:

يُعرف مفوض الدولة بأنه: «عضو مجلس الدولة الذي يتولى تحضير الدعوى الإدارية وإبداء الرأي القانوني فيها»[2].

وبناءً على ذلك فلا يعتبر المندوب المساعد من مفوضي الدولة بالرغم من كونه ملحق بالمجلس إلا انه ليس عضواً فيه وإن عاون المفوض في إعداد التقارير في بعض الأحيان.

---

[1] - د. مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص424.

[2] - د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص366.

المطلب الثاني

تشكيل هيئة مفوضي الدولة وتمثيل المفوضين أمام المحاكم الإدارية

أولاً- مما تتشكل هيئة مفوضي الدولة:

نصت المادة السابعة من قانون مجلس الدولة رقم /□□/ لعام□□□□ على تشكيل هيئة مفوضي الدولة كما يلي: «تؤلف هيئة مفوضي الدولة من أحد وكلاء المجلس رئيساً ومن مستشارين ومستشارين مساعدين ونواب ومندوبين. ويكون مفوض الدولة لدى المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري من درجة مستشار مساعد على الأقل».

ثانياً- تمثيل مفوضي الدولة أمام المحاكم الإدارية:

□أ -أمام المحاكم الإدارية:

مفوض واحد أو أكثر دون أن يكون بين مفوضي المحاكم الإدارية رابطة تجمع بينهم مما يؤدي إلى عدم التنسيق والتوازن في آرائهم وهذا بدوره ينعكس سلباً على تهيئة المنازعات الإدارية المرفوعة أمام هذه المحاكم لاسيما أن القانون أناط بهذه المحاكم اختصاصات هامة تتجلى بالفصل في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بالتعيين في الوظائف العامة ومنح العلاوات والإحالة على المعاش ...الخ وكذلك الفصل في المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت ...الخ لذلك يجب أن تكون آراءهم مترابطة ومتوازنة ولا تناقض بينها كي يتسنى لهذه المحاكم أن تجد أمامها آراء قانونية جديرة بالإتباع على الرغم من انها ليست ملزمة لها.

□ب – أمام محكمة القضاء الإداري :

يجب أن يكون المفوض أمام محكمة القضاء الإداري من درجة مستشار مساعد على الأقل ويجوز أن يعاونه عدد من أعضاء المجلس وغالباً من درجتي نائب ومندوب ولكن لا يعتبر مفوض للمحكمة سوى رئيسهم وهو الذي يقوم بمراجعة التقارير والتوقيع عليها وحضور جلسات التحضير والإعفاء وإن كان له أن يعهد بهذه الجلسات لمعاونيه.

□ج –أمام المحكمة الإدارية العليا:

١ –مفوض الدائرة الأولى: وهي التي تقوم بنظر الطعون في الأحكام الصادرة عن هيئات منازعة الأفراد والجزاءات والعقود والتعويضات ثم أحكام المحاكم التأديبية كلها.

٢ –مفوض الدائرة الثاني: وهي التي تنظر في الطعون المقدمة في أحكام القضاء الإداري والصادرة من هيئة التسويات والترقيات وكذلك الأحكام الصادرة من الهيئة الاستثنائية بتلك المحكمة.

ولابد من التنويه إلى أن المحاكم التأديبية ليس لها مفوضون فالدعوى التأديبية لا يجري تحضيرها بمعرفة مفوضي الدولة إذ أنها تحال مباشرة إلى المحكمة وتقوم المحكمة نفسها بتحقيق الدعوى حسب الإجراءات المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة وكذلك بالنسبة لنظر هذه المحاكم للطعون المقدمة إليها في الجزاءات التأديبية أيضاً فإنها لا تحضر بمعرفة المفوضين، وهذه الطلبات هي الطعون والطلبات المذكورة في الفقرة /□/ من المادة /□/ من قانون مجلس الدولة وهي التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطة التأديبية والطعون التي توجه في الجزاءات الموقعة على العاملين في القطاع العام.

المطلب الثالث

سمات عمل مفوض الدولة والنتائج المترتبة على عدم حضوره جلسات المحاكمة

أولاً- سمات عمل مفوض الدولة:

ذكرنا سابقاً بأن هيئة مفوضي الدولة هي الممثل القانوني في المنازعات الإدارية وتبين لنا أيضاً من خلال تعريف مفوض الدولة بأنه يتولى تحضير الدعوى وإبداء الرأي القانوني فيها. ومن هنا نجد بأن عمل مفوض الدولة يتمتع بسمات عديدة باعتباره الممثل القانوني في المنازعة الإدارية ويمكن تلخيص هذه السمات بما يلي[1]:

١ -الحيدة التامة.

٢ -ضرورة تمثيل هيئة المفوضين في الجلسة.

٣ -المفوض يدفع بكافة ما يؤثر في الحكم من دفوع.

٤ -للمفوض في سبيل تحضير الدعوى وتهيئتها للفصل فيها إدخال من يراه من الخصوم بالطريقة المعتادة.

٥ -هيمنة المفوض على الدعوى.

٦ -حق المفوض في تصفية النزاع ودياً واقتراح الطعن في الأحكام.

٧ -لا يملك المفوض التصرف بالحقوق المتنازع عليها وكذلك ليس له حق التصرف في مصير المنازعة بترك الخصوم أو يظل مصيرها معلقاً بمشيئة أطرافها.

ويرى البعض بأن هذه السمات ترجع إلى طبيعة دور المفوض في الدعوى باعتباره ممثل القانون في القضاء الإداري والعنصر المحايد الذي لا يمثل الإدارة ولا يمثل

---

[1] - د. محمد ماهر أبو العينين، إجراءات المرافعات أمام القضاء الإداري، الكتاب الثاني 1995م ،ص470.

الأفراد، ويرى البعض الآخر بأنها ترجع إلى طبيعة الدعوى الإدارية التي تتعلق بروابط القانون العام وتقوم أساساً على المصلحة العامة.

في حين ذهب الأستاذ رايمون غويليان إلى وصف مفوض الدولة بأنه:

(إرادة فريدة من نوعها، صفتها الغالبة الانطواء في فطنة ورصانة رغم مالها من أهمية عظمى)[1].

إلا أن الاتجاه الغالب هو أن المفوض رجل وقائع حيث يسعى إلى الوصول إلى عناصر وأدلة الإثبات في الدعوى وملم بمستلزمات حسن الإدارة وعلى دراية بطبيعة سير العمل الإداري، كما أنه موجه للخصوم نزولاً على الصفة الإيجابية للمرافعات الإدارية، وهو شخص محايد لا يمثل أي طرف من الطرفين في الدعوى وليست له مصلحة شخصية ومن هنا فهو يعتبر ممثلاً للقانون في الدعوى الإدارية.

النتائج المترتبة على عدم حضور مفوض الدولة جلسات المحاكمة:

– ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر في □□ ديسمبر لسنة □□□□م إلى أنه: (لابد من حضور من يمثل هيئة المفوضين بالجلسة وإلا وقع الحكم باطلاً).

وهذا ما استقر عليه قضاء مجلس الدولة لدينا حيث اعتبر أن حضور عضو هيئة مفوضي الدولة جلسات جميع دوائر المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية لازم لصحة انعقاد الجلسة.

وبناءً على ذلك يمكن أن نستخلص النتائج التي تترتب على عدم حضور مفوض الدولة لجلسات المحكمة على النحو التالي :

---

[1] - أنظر مجلة المحامون العدد الثاني لعام 1985، ص258، مقالة بعنوان (مفوض الدولة في مجلس الدولة وتطور دوره التاريخي في تحقيق العدالة الإدارية)، بقلم القاضي عامر الخطيب، عضو مجلس الدولة.

١ – إذا لم يحضر عضو هيئة المفوضين بإحدى الجلسات كان انعقاد الجلسة باطلاً ويترتب على ذلك بطلان كل ما يتم فيها من إجراءات وما يصدر من أحكام، حيث ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أنه[1]: (يعتبر باطلاً الحكم الذي يصدر من المحكمة الإدارية دون تمثيل هيئة المفوضين في الجلسة العلنية).

(الطعن رقم□□ق جلسة□□/□/□□□م –□□ س ص□□□)

٢ – يجب أن يكون المفوض صالحاً لمباشرة مهمته في الدعوى، فإذا قام به سبب من أسباب عدم الصلاحية أو الرد المنصوص عليها في قانون المرافعات، ومع ذلك استمر في مباشرتها، كان ذلك منطوياً على بطلان في الإجراءات يؤثر في الحكم ويبطله[2].

(إذا أقام بالمفوض سبب من أسباب عدم الصلاحية أو الرد المنصوص عليهما في المادتين□□□ و□□□ من قانون المرافعات كان غير صالح في الحالة الأولى ممنوعاً من مباشرة مهمته في الدعوى وجاز رده إن لم يتنحَ عنها في الحالة الثانية).

(نفس الطعن السابق رقم□□□ جلسة□□/□/□□□)

٣ – يجب أن يكون ممثل هيئة مفوضي الدولة لدى المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري من درجة مستشار مساعد على الأقل وإلا كان حضوره باطلاً إذا كانت درجته أقل من ذلك وترتبت كافة النتائج المترتبة على عدم حضور المفوض التي أسلفنا ذكرها.

---

[1] - د. ماهر أبو العينين : المرجع السابق، ص 472.

[2] - د. محمد رفعت عبد الوهاب، د. حسني عثمان – القضاء الإداري – الإسكندرية 1997 ص 127.

المطلب الرابع
آلية العمل والتعاون بين أعضاء الهيئة

نصت اللائحة الداخلية لمجلس الدولة على بعض المواد التي تتعلق بآلية العمل والتعاون بين أعضاء هيئة مفوضي الدولة لاسيما فيما يتعلق بالندب وتوزيع العمل فيما بين المفوضين وانتظام سير هذا العمل بما يهدف إلى تحقيق التكامل في عملهم.

أولاً- الندب:

نصت المادة□/□/ من اللائحة الداخلية على ما يلي:

«يكون ندب المفوضين بالمحكمة العليا وبكل دائرة من دوائر محكمة القضاء الإداري وبكل من المحاكم الإدارية بقرار من رئيس مجلس الدولة بعد اخذ رأي رئيس هيئة المفوضين»

حيث نصت هذه المادة على صدور قرار الندب من قبل رئيس مجلس الدولة حصراً وذلك بعد أخذ رأي رئيس هيئة المفوضين.

كما نصت المادة□/□/ من نفس اللائحة على ما يلي:

«تعرض كشوف بالأحكام الصادرة من دوائر محكمة القضاء الإداري ومن المحاكم الإدارية خلال أسبوعين من تاريخ صدور الحكم على رئيس هيئة مفوضي الدولة أو من يندبه لذلك من الأعضاء ويكون كل كشف مشتملاً على ملاحظات المفوض الملحق بالدائرة أو بالمحكمة ورأيه في الطعن بالحكم أو عدمه وأسباب الطعن، كما يرفق به ما يقدم من ذوي الشأن من ملاحظات على الحكم.

ويؤشر رئيس الهيئة أو من يندبه بالموافقة على هذه الأحكام أو باتخاذ سبيل الطعن فيها ويكون الطعن بعريضة مسببة من رئيس الهيئة تقدم إلى سكرتيرية المحكمة الإدارية العليا».

وهذا النص ينظم طريقة الإنابة في مباشرة الاختصاص إلى جانب قاعدة الحلول فيه بحكم القانون، إذ يخول رئيس هيئة المفوضين ندب أحد معاونيه من أعضاء هيئة المفوضين للتأشير بالموافقة على الأحكام أو باتخاذ سبيل الطعن فيها.

والأصل في الاختصاص أن يباشره صاحبه، إلا أن الأصول العامة تقضي عند الضرورة أن ينحدر مباشرة اختصاص الأصل إلى من يليه متى قام بالأصل مانع أو عذر حتى لا يتعطل سير العمل على أنه يتعين لصحة مباشرة اختصاصات الأصيل بواسطة من يحل محله ممن يلونه في العمل أو بطريقة الإنابة، أن تكشف ظروف الحال على أن من مارس اختصاص الأصيل إنما كان أقدم من يلونه في العمل، أو أن يثبت ندب الرئيس لواحد من معاونيه في مباشرة اختصاص محدد عند غيابه.

والعبرة في جواز الحلول في مباشرة الاختصاص هي بالحرص على انتظام العمل والرغبة في توقي فوات مواعيد الطعن، كما أن العبرة في ضبط هذه الحلول وتقييده، بأن يكون من مارس الاختصاص هو أقدم من يليه أو من ثبت ندبه لذلك من الأصيل كتابة أو شفاهة والعبرة بذلك هي الحرص أيضاً على انتظام العمل وانضباطه في إطار التواصل الرئاسي[1].

ثانياً – توزيع العمل:

نصت المادة□/□/ من اللائحة الداخلية لمجلس الدولة على ما يلي:

« يكون توزيع العمل بين المفوضين الملحقين بالمحكمة الإدارية العليا وبمحكمة القضاء الإداري وبالمحاكم الإدارية عند تعددهم وفقاً للنظام الذي يضعه رئيس مجلس الدولة بعد أخذ رأي رئيس هذه الهيئة»

---

[1] - د. حمدي ياسين عكاشة، الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة، الإسكندرية، منشأة المعارف، 1997، ص985.

وتتجلى التكاملية في العمل بين أعضاء الهيئة عند القيام بتحضير الدعوى، فتأسيساً على مبدأ «إن المفوضين ينوب بعضهم عن بعض» فإنه لا تلازم بين القيام بالتحضير وكتابة التقرير في الدعوى، فالدعوى يقوم بتحضيرها أحد المفوضين أما التقرير فيمكن أن يكون بواسطة زميل آخر له.

وإذا كان المفوض من درجة أقل من الدرجة اللازمة للمحكمة المختصة فإنه يعرض تقريره على المفوض المسؤول للتوقيع عليه قرين توقيعه هو، ثم يرفق هذا التقرير بأوراق القضية ويؤشر على غلافها من الخارج بعبارة (اودع التقرير) حيث تأخذ القضية بعد ذلك طريقها في العودة إلى هذه المحكمة والمفروض أن يكون هذا فوراً[1].

ثالثاً- انتظام سير العمل:

ونلاحظ ذلك من خلال ما نصت عليه المادة / □□/ من اللائحة المذكورة التي أوضحت انتظام سير العمل بين أعضاء هيئة مفوضي الدولة ورئيسهم حيث نصت على ما يلي: (يرسل المفوض إلى رئيس هيئة مفوضي الدولة في نهاية كل شهر كشفاً بما ورد إليه من قضايا وما أحيل عليه من تحقيق وما عرض عليه من طلبات إعفاء ويوضح في هذا الكشف المنازعات التي تمت التسوية فيها وما قدم فيها من تقارير أو فصل فيها وما لم ينجز بعد مع بيان سبب ذلك).

في حين أوضحت المادة□/□/ من نفس اللائحة انتظام سير العمل بين رئيس هيئة مفوضي الدولة ورئيس مجلس الدولة حيث ورد فيها:

«يرسل رئيس هيئة مفوضي الدولة في الأسبوع الأول من كل شهر يناير وإبريل ويوليه واكتوبر في كل سنة إلى رئيس المجلس تقريراً يتضمن ملاحظاته على الأحكام التي صدرت والمنازعات التي تم تسويتها وبوجه عام ما قامت به الهيئة من أعمال

[1] - د. إبراهيم المنجي، المرجع السابق، ص438.

خلال الثلاثة أشهر السابقة كما يتضمن إحصاء عن القضايا التي رفعت والأحكام التي صدرت وما إلى ذلك من بيانات».

المبحث الثالث
تعيين مفوضي الدولة والحصانة التي يتمتعون بها

نظراً لأهمية هيئة مفوضي الدولة يجب أن يكون الفرد الذي يدخل في نطاق عملها أي المفوض أهلاً لذلك وعليه أن يتمتع بمواصفات معينة ولذلك سنبحث في هذا الموضوع بدايةً الشروط الواجب توافرها لشغر وظيفة مفوض الدولة ومن ثم ننتقل إلى البحث في إجراءات تعيين مفوضي الدولة وأخيراً الحصانة التي يتمتع بها مفوضو الدولة.

المطلب الأول
الشروط الواجب توافرها لشغر وظيفة مفوض الدولة

أشار قانون مجلس الدولة رقم□□ لعام□□□□م في المادة□/□□/ إلى الشروط الواجب توافرها فيمن يعين عضواً في مجلس الدولة وهذه الشروط هي:

الشرط الأول– الجنسية والأهلية:

حيث نصت المادة□/□□/ في الفقرة الأولى منها على:

(يشترط فيمن يعين عضواً في مجلس الدولة:

□– أن تكون له جنسية الجمهورية العربية المتحدة ويكون متمتعاً بالأهلية المدنية الكاملة).

وقد وضع هذا الشرط في أيام الوحدة بين سورية ومصر، وقد أصبح يقصد به جنسية الجمهورية العربية السورية وذلك بعد الانفصال الذي لحق بالوحدة بين البلدين.

والهدف من هذا الشرط هو أن الفرد الذي يتمتع بجنسية الدولة التي يعيش فيها هو أكثر انتماءً وولاءً لهذه الدولة والأكثر ارتباطاً بها من غيره وهو بالتالي أولى بالاستفادة من المزايا التي تقدمها هذه الدولة.

إلا أن المشرع لم يكتفِ بتمتع الفرد الذي يعين لهذه الوظيفة بجنسية الدولة فحسب بل أوجب أن يقترن ذلك بأن يكون الفرد متمتعاً بالأهلية المدنية الكاملة بحيث يكون محلاً للتمتع بالحقوق المقدمة له وملتزماً بالواجبات المفروضة على عاتقه كي يكون أهلاً لتولي هذه المهمة.

الشرط الثاني – المؤهل العلمي :

هذا الشرط ورد في الفقرة الخامسة من المادة المذكورة .

فقد نصت الفقرة الخامسة على ما يلي :

«أن يكون حاصلاً على دبلوم معهد العلوم الإدارية والمالية بكلية الحقوق أو دبلومين من دبلومات الدراسات العليا أحدهما في القانون العام إذا كان التعيين في وظيفة مندوب أو مندوب مساعد».

إلا أن القانون رقم /□/ لعام□□□□م قد أعفى من هذا الشرط الوارد في الفقرة (□) من المادة/□□/ من قانون مجلس الدولة.

وهذا ما تضمنته المادة /□/ من القانون المذكور الفقرة (ب) التي نصت على ما يلي :

«تلغى الفقرة (□) من المادة/□□/ من القانون(□□) لعام□□□□م»

وهكذا فقد ألغي هذا الشرط وأصبح بالإمكان التقدم لشغل العضوية في الهيئة لدى مجلس الدولة (بوظيفة مندوب) لمن لم يحصل على دبلوم العلوم الإدارية والمالية أو دبلومين في الدراسات العليا أحدهما في القانون العام.

أي أن هذا الإعفاء قد خفف من شرط الشهادات والمؤهلات العلمية نظراً لقلة عدد المتقدمين للمجلس كونهم غير حائزين على الدبلومات المطلوبة وبالتالي أصبح من الممكن لهم أن يكونوا أعضاء في المجلس من دون الحصول على الدبلومات المذكورة.

الشرط الثالث – الأخلاق الحميدة :

وقد ورد هذا الشرط في الفقرة الثالثة من المادة/□□/ حيث نصت على ما يلي :

«□– أن يكون محمود السيرة حسن السمعة»

وهذا الشرط ضروري لأن الشخص الذي يشغل هكذا وظيفة يجب أن يكون مشهوداً له بتمتعه بالأخلاق الحسنة والسمعة الطيبة حتى يكون أهلاً لتولي هذه المهمة ويجب أن يكون قدوة لغيره في النزاهة والشرف وانعدام المصالح الشخصية أثناء قيامه بعمله.

الشرط الرابع – العمر :

وقد نصت عليه في الفقرة الرابعة من المادة/□□/ بقولها :

«ألا تقل سن من يعين مستشاراً بالمحاكم عن أربعين سنة ميلادية ومن يعين عضواً بالمحاكم الإدارية عن ثمانٍ وعشرين سنة ميلادية»

وأعتقد أن العبرة من هذا الشرط هو أن يكون الشخص المرشح لتولي هذه الوظيفة يتمتع بقدرٍ كافٍ من النضج والوعي الفكري.

الشرط الخامس – عدم الزواج بأجنبية :

وقد نصت عليه الفقرة السادسة من المادة/□□/ حيث ورد فيها :

«□– ألا يكون متزوجاً بأجنبية، ومع ذلك يجوز بإذن من رئيس الجمهورية إعفاؤه من هذا الشرط إذا كان متزوجاً بأجنبية تنتمي بجنسيتها إلى إحدى البلاد العربية».

وأعتقد بأن وجود هذا النص من شأنه أن يحرم الأشخاص الذين يتمتعون بالشروط الأخرى جميعها وخاصة إذا كانوا يتمتعون بكفاءات عالية من أن يشغلوا هذه المهمة، لمجرد كون هذا الشخص متزوج من أجنبية مما قد يؤدي إلى خسارة الوطن لبعض الكفاءات العالية من أبنائه.

المطلب الثاني

الإجراءات المتبعة في تعيين مفوضي الدولة وترقيتهم

أولاً – التعيين :

ذكرنا سابقاً أن هيئة مفوضي الدولة تتألف من أحد وكلاء المجلس رئيساً ومن مستشارين ومستشارين مساعدين ونواب ومندوبين وسنتناول كيفية تعيين كل عضو من الأعضاء تباعاً :

أ -وكلاء المجلس :

نصت المادة/ / من قانون مجلس الدولة رقم( ) لعام على ما يلي :

«يكون تعيين أعضاء مجلس الدولة بقرار من رئيس الجمهورية بناءً على عرض رئيس هذا المجلس ويعين رئيس مجلس الدولة ونوابه والوكلاء بقرار من رئيس الجمهورية بعد أخذ رأي الجمعية العمومية لذلك المجلس ....»

أي أن تعيين الوكلاء يتم بقرار من رئيس الجمهورية شأنهم شأن رئيس المجلس الذي يعين أيضاً بقرار من رئيس الجمهورية.

حيث يتم ترشيح الوكيل بداية من قبل رئيس المجلس ولا يتم التعيين إلا بعد موافقة الجمعية العمومية للمجلس. وقد يرشح رئيس المجلس عدة أشخاص تختار الجمعية العمومية واحداً منهم وقد يرشح واحداً فقط فإذا رفضته الجمعية العمومية رشح واحداً آخر والترشيح يمكن أن يكون لأشخاص من داخل المجلس أو من خارجه.

ويجب أن نشير على أن الفقرة الأولى من المادة الثامنة من المرسوم التشريعي رقم / / بتاريخ / / م نصت على ما يلي:

«يعين رئيس مجلس الدولة من بين الوكلاء بمرسوم بعد انتخابه من أكثرية أعضاء الجمعية العمومية للمجلس. ويعين الوكلاء بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء من حائزي الشروط المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة».

ب -المستشارون **والمستشارون المساعدون والنواب والمندوبون:**

وحددت المادة/□□/ من القانون/□□/ لعام□□□□ طريقة تعينهم حيث نصت على:

«..... أما من عدا هؤلاء من أعضاء المجلس فيقترح المجلس الخاص للشؤون الإدارية تعيينهم على الوجه المبين في اللائحة الداخلية، ويصدق رئيس الجمهورية على هذا التعيين متى توافرت الشروط المقررة فيمن يطلب تعيينهم».

أي أن تعيين هؤلاء يتم باقتراح المجلس الخاص للشؤون الإدارية بتعيينهم على الوجه الذي حددته اللائحة للمجلس، ثم يعرض هذا الاقتراح على رئيس الجمهورية الذي يوافق بدوره على التعيينات متى توافرت فيمن يُطلب تعيينهم الشروط اللازمة للتعيين والتي نص عليها القانون، ويعتبر تاريخ التعيين بالنسبة لهم من تاريخ قرار المجلس الخاص.

والأصل في التعيين أن يكون بطريق الترقية من الدرجات التي تسبقها مباشرة ولكن القانون في المادة/□□/ منه أجاز التعيين من خارج المجلس في حدود ربع عدد الوظائف الخالية وتحسب النسبة على أساس الوظائف الخالية خلال سنة مالية كاملة، ولا يدخل في هذه السنة الوظائف التي تملأ بالتبادل بين شاغليها ومن يحل محلهم من خارج المجلس وكذلك الوظائف المنشأة عند شغلها أول مرة.

ويعتبر تاريخ الترقية من وقت موافقة الجمعية العمومية أو المجلس الخاص (م□□) وتعين الأقدمية وفقاً لتاريخ القرار الصادر بالتعيين أو للترقية، وإذا عين عضوان أو أكثر في وقت واحد وفي الدرجة عينها أو رُقيا إليها حسب أقدميتهما وفقاً لترتيب

تعيينهما أو ترقيتهما. وتعتبر أقدمية أعضاء المجلس الذين يعادون إلى مناصبهم من تاريخ أول مرة (م□□).

أما فيما يتعلق بالتعيين من خارج المجلس والفئات التي يجوز التعيين فيها فقد نصت عليها المادة□□/ من قانون مجلس الدولة رقم / □□/ لعام□□□□ حيث حددت على سبيل الحصر الفئات التي يجوز التعيين فيها والأشخاص الذين يحق لهم التقدم إلى مثل هذه الوظائف.

ثانياً- الترقية:

لم يحدد قانون مجلس الدولة رقم /□□/ لعام□□□□ الطريقة التي تتم بموجبها الترقية ولكن اللائحة الداخلية للمجلس أشارت إلى ذلك في المواد□□/ وما بعدها. بأن تكون ترقية الأعضاء إلى الوظائف الخالية بالامتياز الظاهر فيما لا يزيد على ربع الوظائف أما فيما جاوز ذلك فتكون الترقية بالأقدمية مع الجدارة إلا بالنسبة إلى وظيفة النائب والمستشار المساعد والمستشار فيجوز أن تكون الترقية إليها بحسب درجة الكفاية.

يقوم رئيس هيئة المفوضين بتقديم تقرير يوضح فيه تقديراته لدرجة كفاية كل من الأعضاء الذين يعملون معه، ويقدم هذا التقرير إلى رئيس المجلس في الأسبوع الأول من شهري يناير (كانون الثاني) ويوليو (تموز) وفي أي ميعاد آخر يحدده رئيس المجلس.

ومن ثم يقدم رئيس المجلس ترشيحاته في الترقيات بالنسبة لأعضاء الهيئة بما يراه ملائماً بعد الاطلاع على تقرير رئيس هيئة المفوضين.

وبقي أن نشير إلى أن درجة كفاية عضو المجلس تُقدر بأحد التقديرات الآتية:

كفء – فوق الوسط – وسط – دون الوسط

ولكن يجب أن يُراعى في ذلك حالة العضو من حيث استقامته وسلوكه الشخصي وقدر كفايته في العمل وعنايته به ومدى استعداده لتحمل المسؤولية وقدرته على الابتكار وغير ذلك من عناصر التقدير.

ولرئيس المجلس أن يرشح للترقية لمن يعين من الخارج شريطة أن يكونوا ظاهري الكفاية وألا يقل مستواهم من حيث الأقدمية عن أمثالهم في الداخل ويجوز أن يكون تعيينهم عن طريق مسابقة عامة تحدد شروطها بقرار من رئيس المجلس.

المطلب الثالث
حصانة مفوضي الدولة

لابد للدولة القانونية التي تستند في تكوينها القانوني إلى مبدأ الشرعية أي احترام القانون والخضوع لسلطانه أن يكفل لرجال القضاء الضمانات والحصانة التي تحقق لهم القيام بأعباء الوظيفة القضائية في جو من الطمأنينة والاستقلال، وأهم هذه الضمانات عدم قابلية القضاة للعزل. كذلك مفوض الدولة الذي يتمتع بحصانة كالقضاة تماماً.

وقد ترد هذه الضمانات في صلب النصوص الدستورية والقانونية إلا أنه يجب ألا يغرب عن البال أن هذه الضمانات تستمد كيانها من طبيعة الوظيفة القضائية التي يمارسها القضاة، الأمر الذي يستتبع اعتبارها قائمة ولو لم يكن هناك نص دستوري أو تشريعي بشأنها.

وهذا الوضع نراه بالنسبة لأعضاء مجلس الدولة الفرنسي حيث أن هؤلاء لا يتمتعون بحصانة عدم قابلية العزل استناداً إلى نص قانوني صريح ولكن طبيعة عمل المجلس والاعتبار الهائل المحاط به من الحاكمين والمحكومين يضفي على أعضاء المجلس حصانة عدم العزل.

والمبدأ يكاد يسود من الناحية الفعلية، حيث أن الحكومة لم تلجأ إلى عزل بعض أعضاء مجلس الدولة إلا استثناءً في عامي□□□□و□□ بمناسبة حركات تطهيرية عامة شملت طوائف موظفي الدولة كافة بما فيهم رجال القضاء العادي الذين قامت الحكومة بعزل بعضهم بعد رفع الحصانة عنهم[1].

[1] - د. عبد الله طلبة، المرجع السابق، ص 112-113.

وقد تجلت الضمانات في تشريعنا باستقلال المجلس وإلحاقه برئاسة مجلس الوزراء وفي مشاركة الجمعية العمومية والمجلس الخاص في تعيين أعضاء المجلس وموظفيه الفنيين وفي جعل القاعدة الأساسية في التعيين بطريق الترقية من داخل المجلس.

كما أن أعضاء مجلس الدولة من درجة مستشار مساعد فما فوقها غير قابلين للعزل (للتسريح) وهذا ما نصت عليه المادة/□□/ من قانون مجلس الدولة رقم /□□/ لعام □□□□ حيث جاء فيها ما يلي:

«مادة/□□/ أعضاء مجلس الدولة من درجة مستشار مساعد فما فوقها غير قابلين للعزل (للتسريح) ويكون النواب غير قابلين للعزل متى أمضوا ثلاث سنوات متصلة في وظيفتهم أو في وظيفة مماثلة لها يتمتع شاغلها بالضمانة عينها.

ويسري بالنسبة إلى هؤلاء سائر الضمانات التي يتمتع بها القضاة وتكون لجنة التأديب والتظلمات هي الجهة المختصة في كل ما يتصل بهذا الشأن. ومع ذلك إذا اتضح أن أحدهم فقد الثقة والاعتبار اللذين تتطلبهما الوظيفة أحيل إلى المعاش بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة لجنة التأديب والتظلمات وبعد سماع أقوال العضو. أما من عدا هؤلاء من أعضاء المجلس فيكون فصلهم بقرار من رئيس الجمهورية وبعد موافقة اللجنة المشار إليها».

ومن نص المادة/□□/ يمكن لنا أن نستشف بأن ضمانة عدم العزل قد وردت بشكل صريح في النص القانوني بالنسبة لأعضاء المجلس من درجة مستشار مساعد فما فوق وبالنسبة للنواب الذين أمضوا ثلاث سنوات متصلة في وظائفهم أما باقي الأعضاء الذين لا يتمتعون بعدم القابلية للعزل، فيجوز فصلهم تحقيقاً للصالح العام، بقرار من رئيس الجمهورية شريطة موافقة لجنة التأديب والتظلمات.

وأخيراً فإن تأديب أعضاء مجلس الدولة يتم أمام لجنة (التأديب والتظلمات) وتشكل هذه اللجنة من أعضاء المجلس الخاص.

وقد نظمت اللائحة الداخلية للمجلس الأحكام الخاصة بتأديب أعضاء مجلس الدولة، فنصت على العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها وهي: الإنذار – اللوم – العزل.

ويبقى أن نشير إلى أن قرار اللجنة في حالة التأديب يصدر بأغلبية ثلثي أعضائها، ويكون قرارها نهائياً ولا يقبل الطعن بأي وجه من الوجوه أمام أية جهة.

الفصل الثاني
المهام التي يقوم بها مفوضو الدولة ومشكلات تطبيقها

في هذا القسم من بحثنا سنتناول بداية الاختصاصات التي يقوم بها مفوضو الدولة ومن ثم سنبحث في طبيعة العمل الذي تقوم به هيئة مفوضي الدولة وأخيراً سنحاول تلمس الصعوبات والعقبات التي تجابه الهيئة في عملها.

المبحث الأول
ما هي مهام أو وظائف هيئة مفوضي الدولة؟

تتجلى وظائف هيئة مفوضي الدولة بحسب ما نص عليها قانون مجلس الدولة رقم □/□ / لعام□□□ على النحو التالي:

أولاً– تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة.

ثانياً– تسوية النزاع صلحاً.

ثالثاً– الطعن بالأحكام الإدارية أمام المحكمة الإدارية العليا.

رابعاً– الفصل في طلبات الإعفاء من الرسوم القضائية.

وسوف نقوم ببحث هذه الوظائف الهامة تباعاً كل على حده.

المطلب الأول
تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة

بعد أن يقوم صاحب الشأن برفع الدعوى وقيدها في ديوان تسجيل الدعاوى في مجلس الدولة يصار إلى التحقق فيما إذا كان فيها شق عاجل وفي هذه الحالة يتم عرض ملف الدعوى على رئيس المحكمة المختصة مباشرة لتحديد جلسة لنظر هذا الشق العاجل، أما إذا لم يكن فيها شق عاجل فإن الدعوى بعد إعلانها تودع لمدة ثلاثين يوماً في قلم كتاب المحكمة قبل إرسالها إلى هيئة مفوضي الدولة وذلك عملاً بأحكام المادة/□□/ من قانون مجلس الدولة رقم / □□/ لعام□□□□م، وهنا تبدأ مهمة هيئة مفوضي الدولة في تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة.

حيث يطلق البعض على هذه المهمة بأنها مهمة استيفاء وبموجبها يقوم المفوض بتصحيح الوسيلة القانونية التي خطط لها المدعي لدعواه فأخطأ فيها، وذلك بحسبان أن الدعوى، (وهي وسيلة رقابة على أعمال الإدارة) تخرج من يده لتصبح ملكاً للمفوض، وعذره في ذلك أن أصحاب الشأن من الأفراد قد يجهلون هذه الطبيعة والقواعد التنظيمية ووضعهم الفعلي، فينزلون الضرر دون شعور منهم بأنفسهم وبالغير وبالإدارة وهم يحسبون أنهم يحسنون صنعاً ويقوم المفوض بهذا التصحيح بطرق عدة[1]:

- بتوجيه أصحاب الشأن إلى هذه المزالق ليقوموها في المحاكمة.
- بتصحيحها من تلقاء ذاته بوسائل التفسير المقبولة واستيفائها.
- بإبداء الدفوع والطلبات التي من طبيعتها أن تبدى تلقائياً لأنها تتصل بالنظام العام.

---

[1] - د. عبد الإله الخاني، المرجع السابق، ص350.

ولا تقتصر هذه المهمة على الشكل بل تتعداه إلى الموضوعية، بإثارة مسألة المساواة بين النظائر، فالحكم الذي كان صدر في ناحية موضوعية قد يصلح مستنداً للحكم في ناحية موضوعية مماثلة في دعوى ثانية. إلا أن تصدي مفوض الدولة لهذا التصحيح التلقائي محدود بكون هذا التصحيح متفقاً مع المصلحة العامة، فإذا كان من نتائجه تغليب الصالح الخاص بطل أن يكون من المسموح له به.

ويدخل في نطاق هذه المهمة أيضاً تقدير الأدلة في الدعوى حيث أن المفوض لن يترك هذه المهمة لأصحاب الشأن، لكونه ليس قاضياً عادياً يكتفي بترجيح دليل على آخر وإنما له دور إيجابي يتمثل بانتقائه للأدلة وربما ساقها بنفسه أو يلزم الأطراف بها، ولاسيما الإدارة التي تحوز معظم الأدلة والوثائق، ولهذا كان له سلطة تقديرية واسعة جداً بهذا الصدد.

ويملك المفوض في سبيل قيامه بتحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة صلاحيات واسعة نصت عليها المادة□/□/ من قانون مجلس الدولة رقم□/□/ لعام□□□□ حيث نصت على:

«مادة□/□/ تتولى هيئة مفوضي الدولة تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة.

ولمفوضي الدولة الاتصال بالجهات الحكومية ذات الشأن للحصول على ما يكون لازماً لتهيئة الدعوى من بيانات وأوراق، وللمفوض أن يأمر باستدعاء ذوي الشأن لسؤالهم عن الوقائع التي يرى لزوم تحقيقها أو دخول شخص ثالث في الدعوى أو بتكليف ذوي الشأن بتقديم مذكرات أو مستندات تكميلية وغير ذلك من إجراءات التحقيق في الأجل الذي يحدد لذلك.

ولا يجوز في سبيل تهيئة الدعوى تكرار التأجيل لسبب واحد إلا إذا رأى المفوض ضرورة منح أجل جديد، وفي هذه الحالة يجوز له أن يحكم على طالب التأجيل بغرامة....»

وبناءً على ذلك فإن الصلاحيات التي يتمتع بها المفوض أثناء قيامه بتحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة هي[1]:

١ -للمفوض أن يحدد للطالب أجلاً يودع فيه رده على ملاحظات الجهة الإدارية مشفوعاً بما يكون لديه من مستندات، وفي هذه الحالة يجوز للجهة الإدارية أن تودع مذكرة بملاحظاتها على الرد مع المستندات في أجل مماثل.

٢ -يتولى المفوض إدارة جلسات التحضير: للمفوض في سبيل قيامه بهذا الدور كافة الصلاحيات والاختصاصات التي خولها قانون المرافعات المدنية والتجارية، وكذلك إذا رأى المفوض بعد قراءته لملف الدعوى عقد جلسات للمناقشة، قام بإعلان المطلوب إعلانه بكتاب يرسل إدارياً يحدد فيه موعد الجلسة ورقم القضية وأسماء أطرافها والبيان المطلوب، ويذكر فيه مكان الجلسة وهو غالباً مقر المحكمة المرفوعة أمامها القضية. ومن الجائز أن تكون المناقشة أو طلب الاستيفاء في مواجهة جهة من جهات الإدارة حتى ولو لم تكن طرفاً في الدعوى ودون حاجة لإدخالها فيها، لأن ذلك فرع من وظيفتها الإدارية العامة. أما الأفراد فلا يجوز طلب مناقشتهم أو تقديم مستندات من جانبهم إلا إذا كانوا أطرافاً في الدعوى أو أدخلوا فيها.

٣ -للمفوض الاتصال بالجهات الحكومية ذات الشأن للحصول على ما يكون لازماً لتهيئة الدعوى من بيانات وأوراق. وقد جرى العمل على أن يكون تعامل

---

[1] - د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص375 وما بعدها.

المفوض مع الجهات الحكومية عن طريق هيئة قضايا الدولة، بالنسبة للدعاوى التي تكون هذه الهيئة نائبة نيابة قانونية فيها عن أطرافها ويتولى العضو المختص في هذه الهيئة الاتصال بدوره بالجهة التي يمثلها لتوافيه بالمطلوب أو عن طريق الإدارات القانونية بالهيئات العامة. ويجوز للمفوض طلب الاستيفاءات اللازمة تلفونياً أو بكتاب عادي يوجهه إلى ذوي الشأن.

٤ -للمفوض استدعاء ذوي الشأن لسؤالهم ومناقشتهم في كافة المسائل التي يراها لازمة للفصل في الدعوى وله في هذا الصدد كافة الصلاحيات المقررة للمحكمة عند استدعاء الشهود، ويلجأ المفوض إلى هذه الطريقة إذا أعوزه الدليل الكتابي أو القرائن المستخلصة من الأوراق أو الملف.

٥ -وللمفوض أن ينتقل إلى الجهات المختلفة لإجراء التحقيق أو لإجراء المعاينة أو للإطلاع على المستندات لدى الجهات الإدارية المختلفة إذا تعذر نقل هذه المستندات إليه أو كان من الضروري للمحافظة على سريتها أن يطلع عليها بنفسه.

٦ -للمفوض أن يكلف ذوي الشأن بتقديم مذكرات أو مستندات تكميلية مما يتطلبه استجلاء الحقيقة في النزاع المطروح قبل جلسات التحضير أو في أثنائها أو حتى بعد حجز الدعوى للتقرير.

٧ -بموجب المادة□/□/ لا يجوز في سبيل تهيئة الدعوى أن يتكرر التأجيل لسبب واحد□، إلا إذا رأى المفوض ضرورة منح أجل جديد. في هذه الحالة يجوز له أن يحكم على طالب التأجيل بغرامة يجوز منحها للطرف الآخر. وبديهي أن مفوض الدولة يستطيع بمرونته أن يوقف تنفيذ الغرامة على شرط تنفيذ

- د. عبد الإله الخاني، المرجع السابق، ص324

التكليف، وعندئذ تلغى الغرامة. فقراره هنا ولائي وليس قضائياً لهذا يصح الرجوع عنه. ولا يتعلق به حق الغير أو أحد الطرفين.

٨ -للمفوض أن يكلف المدعى بإيضاح ما يراه غامضاً من الطلبات أو تحديد السند القانوني لطلباته على وجه الدقة.

٩ -للمفوض أن يقوم بإعذار المدعي بوقف الدعوى وقفاً جزئياً وفقاً لأحكام قانون المرافعات المدنية والتجارية إذا لم يحضر الجلسة التي يحددها لمناقشته في طلباته أو ما يطلبه المفوض من نقاط في الدعوى أو تقديم أي مستند لازم للفصل في الدعوى. ويلاحظ في هذا الصدد أن نظام شطب الدعوى لا يُعمل به في الدعاوى الإدارية لأن هذا الإجراء لا يتفق وطبيعة المنازعة الإدارية.

١٠ – للمفوض أن يدخل ولو من تلقاء نفسه شخصاً ثالثاً في الدعوى وله أن يأذن بهذا الإدخال لذوي الشأن متى رأى أن ذلك لازم لحسن سير الدعوى وتحضيرها.

١١ – للمفوض في سبيل إنجاز مهمته الاستيفائية أن يتخذ من إجراءات التحقيق ما يراه محققاً للهدف الذي يرمي إليه، فله مثلاً أن يستكتب ذوي الشأن ممن ينكرون توقيعهم على محرر معين ثم يجري المضاهاة أو المقارنة على أن يلاحظ أن انتداب الخبير لذلك من سلطة المحكمة.

١٢ – للمفوض أن يكلف الإدارة بالرد على الدعوى وتقديم المستندات اللازمة للفصل فيها، فإذا لم تقم الإدارة بتنفيذ ما كلفت به، يستطيع المفوض في هذه الحالة أن يحجز الدعوى بحالتها للتقرير بالرأي القانوني ويعتبر نكول الإدارة عن الرد على الدعوى وتقديم المستندات قرينة على صحة ما ذكره المدعي في صحيفة دعواه من وقائع ولو كان يقرر غير الحقيقة.

١٣ – للمفوض بناءً على طلب المدعي تقصير أجل الدعوى للأسباب التي يبديها طالب التقصير والتي تخضع لتقرير المفوض حسب ما يراه من ظروف الحال وما قدم في الدعوى من مستندات.

بعد أن ينتهي المفوض من تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة وفق صلاحياته السالفة الذكر يقوم المفوض بإيداع تقريره حول الدعوى، محدداً به وقائع الدعوى والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع ويبدي رأيه مسبباً ثم تقوم هيئة مفوضي الدولة خلال ثلاثة أيام من تاريخ إيداع التقرير المشار إليه بعرض ملف الأوراق على رئيس المحكمة لتعيين تاريخ الجلسة التي تنظر فيها الدعوى.

ولابد من التنويه إلى أن للتحضير والمناقشة حدوداً مرسومة فهي تقف عند حدود تبادل البيانات ولا تتعداها إلى المرافعة أو استفتاح الخصومة أمام المفوض لأن هذا يجب أن يجري في جلسات المحاكمة، كما أن تبادل الحجج يمكن أن يجري بالمواجهة أي بحضور الطرفين أو واحد منهما، ولا يشترط حضور كاتب في جلسات التحضير، وللإدارة أن توفد من إدارة قضايا الدولة عضواً لحضور جلسات التحضير أو مندوباً للسماع والتقديم.

وبناءً على ما سبق فإن الدعوى الإدارية لا تتصل بالمحكمة المختصة إلا بعد أن تقوم هيئة مفوضي الدولة بتحضيرها وتهيئتها للمرافعة وتقديم تقرير بالرأي القانوني مسبباً فيها وإلا فإن الإخلال بهذا الركن الجوهري يترتب عليه بطلان الحكم الذي صدر في الدعوى، ويجوز لذوي الشأن أن يطلعوا على هذا التقرير أو يطلبوا صورة منه على نفقتهم[1].

---

[1] - د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة، دراسة مقارنة، القاهرة، دار الفكر العربي 1955، ص75.

- **الموضوعات أو الدعاوى المستثناة من التحضير أمام مفوض الدولة:**

إن عمل مفوض الدولة في المحاكمة من النظام العام وتحقيقه وتحضيره من شروط الصحة في القضايا الإدارية، لكن ثمة نزاعات لا ضرورة للتحقيق فيها بسبب طبيعتها الحقوقية الخاصة التي تتصل بالسرعة أو بتدابير خاصة ومنها[1].

- أ – **قضايا طلبات وقف التنفيذ:** فهي لا تمر على المفوض بسبب الطابع السريع الذي تتسم به، فلا تستلزم تقريراً بالرأي القانوني.
- ب –**قضايا التحكيم:** قد تعرض على المحكمة منازعات ناجمة عن رفض الإدارات العامة أو الأفراد حل قضاياها عن طريق التحكيم الذي يطلبه الطرف الاخر استناداً إلى صك تحكيم يربطهما ويلزمهما بالتحكيم. مثل هذه المنازعات المطلوب فيها إجبار الطرف الآخر على الرجوع إلى منطقة التحكيم لا يتطلب فيها مروراً بمفوض الدولة ولا تقريراً بالرأي القانوني بل يكتفي بمطالعة شفهية أثناء المحاكمة.
- ج – **طلبات الإعفاء من الرسوم:** التي يقدمها الأفراد بغية الحصول على وسيلة مجانية لرفع طعونهم بالقرارات الإدارية المعيبة، حيث يبت المفوض بهذه الطلبات كقاضٍ لا كمفوض.
- د – **النظائر:** ويقصد بها القضايا التي كان القضاء قد بت فيها من حيث الموضوع بأحكام بلغت مبلغ الاجتهاد المستمر، وقد اكتسبت صفة القضية المقضية. مثل هذه القضايا مستثناة من أصول التحضير، ولكن ضمن شروط وهي:

١ – أن تكون القضايا التي هي نظائرها قد جرى في بعضها تحضير ما.

---

[1] - د. عبد الإله الخاني، المرجع السابق، ص326-327.

٢ – أن تكون القضايا التي هي نظائرها قد اكتسبت قوة القضية المقضية.

٣ – أن تقوم وحدة بين الدعاوى الأولى والدعاوى النظيرة في الموضوع فحسب، ولا يشترط أن تقوم وحدة في السبب أو في الأطراف.

٤ – أن لا تكون لدى المفوض رغبة في العدول عن المبدأ المستقر الذي ترتكز عليه، والأوجب اعتبارها قضايا جديدة يقتضي تحضيرها.

- **بعض الأحكام الهامة والمتعلقة بمرحلة تحضير الدعوى وتهيئتها:**

ا– استقرت أحكام المحكمة الإدارية العليا على أن الطلبات العارضة المتعلقة بطعون الإلغاء لا يجوز إبداؤها إلا بعريضة تودع سكرتارية المحكمة أو تقدم أمام هيئة المحكمة مكتملة، أما إبداء هذه الطلبات أمام هيئة مفوضي الدولة غير جائز لأنها لا تقوم مقام المحكمة في اختصاصها وممارسة ولايتها[1].

إلا أن المحكمة الإدارية العليا قد ذهبت في أحد أحكامها إلى أن:

«الطلب العارض ومن صورة الطلب المكمل للطلب الأصلي أو المترتب عليه أو المتصل به اتصالاً لا يقبل التجزئة، أو الطلب المتضمن إضافة إلى الطلب الأصلي مع بقاء الأصلي على حاله، يُقدم هذا الطلب العارض إلى المحكمة بالإجراءات المعتادة لرفع الدعوى أو يقدم شفاهة في الجلسة تقديم العريضة المتضمنة هذا الطلب إلى قلم كتاب المحكمة واشتمالها على تكليف الخصوم بالحضور أمام هيئة مفوضي الدولة ما دامت الدعوى ما تزال في مرحلة التحضير والتهيئة للمرافعة والتي تقع في اختصاص هيئة مفوضي الدولة يتعين قبول الطلب لإتباع الإجراءات القانونية السليمة في إضافة هذا الطلب».

الطعن رقم□□ لسنة□□ق جلسة□□/□/□□□ س□□ ص□□

[1] - د. محمد ماهر أبو العنين، المرجع السابق، ص476-477.

□- استقرت أحكام المحكمة الإدارة العليا على أن تعديل المدعي لطلباته أثناء تحضير الدعوى أمام هيئة مفوضي الدولة واقتصار دعواه على بعض الأشخاص دون الآخر، اعتبر ما تم من إجراءات رفع الدعوى بالنسبة لهؤلاء الأشخاص كأن لم يكن.

«إذا قام المدعي بتعديل طلباته أثناء تحضير الدعوى أمام هيئة مفوضي الدولة بتوجيه دعواه إلى بعض الأشخاص دون البعض الآخر فيعتبر ما اتخذه من إجراء رفع الدعوى بالنسبة للآخرين كأنه لم يكن».

الطعن رقم□□□ لسنة□□ق جلسة□□/□□/□□□ س□□ ص□□

□- كما ذكرنا سابقاً فإن الإدخال جائز أمام مفوض الدولة وذلك بنص القانون وذلك لأن الإدخال في الدعاوى الإدارية تستفيد منه الدعوى أكثر مما يستفيد منه الطرفان وأكثر ما يكون الإدخال في دعاوى الإلغاء ولا مصاريف على الإدخال. وذلك بخلاف التدخل حيث ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أنه لا يكون إلا أمام المحكمة وبالإجراءات المعتادة لرفع الدعوى. وهذا ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا في اجتهادها:

«إن التدخل لا يكون إلا أمام المحكمة وبالإجراءات المعتادة لرفع الدعوى، وعدم قبول طلبات التدخل التي قدمت إلى هيئة مفوضي الدولة لعدم إبدائها أمام المحكمة وفقاً للإجراءات القانونية».

الطعن رقم□□□ لسنة□□ق جلسة□□/□/□□□

وهنالك إجماع على أن المفوض لا يملك إخراج أحد أطراف الدعوى منها، لأن ذلك يعتبر بمثابة الفصل في شطر منها وهو مما لا يدخل في اختصاصه، إنما يملك التعبير عن رأيه في تقريره بهذا الشأن.

المطلب الثاني

تسوية النزاع صلحاً

منحت المادة/□□/ من قانون مجلس الدولة رقم /□□/ لعام□□□□ مفوض الدولة سلطة من نوع فريد، إذ أنه كان للمحكمة أن توثق قضائياً صلحاً يبرم بين طرفي الدعوى وتكون إيجابيتها في المصالحة ثانوية جداً، فإن لمفوض الدولة أن يعرض على الطرفين تسوية النزاع على أساس المبادئ القانونية التي ثبت عليها قضاء المحكمة الإدارية العليا خلال أجل يحدده، فإن تمت التسوية أثبتت في محضر يوقع من الخصوم أو وكلائهم وتكون للمحضر في هذه الحالة قوة السند التنفيذي وتعطى صورته وفقاً للقواعد المقررة لإعطاء صورة الأحكام وتستبعد القضية في الجدول لانتهاء المنازعة فيها. أما إذا لم تتم التسوية جاز للمحكمة عند الفصل في الدعوى أن تحكم على المعترض على التسوية بغرامة يجوز منحها للطرف الآخر[1].

أ- إجراءات الصلح:

هي إجراءات بسيطة حيث يدعو المفوض الطرفين إلى جلسة ويثبت في محضرها ما يعرض عليهما معاً مما صدر من أقضية مستقر عليها اجتهاد المحكمة الإدارية العليا وأنه دعاهما إلى تسوية نزاعهما وفق هذا المبدأ وكل تلك المعلومات بالأرقام والتواريخ كما يذكر ما صار عليه الاتفاق، ويوثق هو هذا الصلح والتنازل ويوقع عليه هو وكاتب الجلسة وأصحاب الشأن على السواء وينهي ضبطه بقرار يصبح فيه قاضي النزاع بلا منازع وينهي الخلاف ويحفظ الدعوى دون أن تعرض على المحكمة[2].

إلا أن مفوض الدولة مقيد عند عرض الصلح على أطراف النزاع بأن:

- د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص379.

- - د. عبد الإله الخاني، المرجع السابق، ص325.

١ – لا يخرج مفوض الدولة في اقتراحه بتسوية النزاع عن المبادئ المحكوم بها سابقاً والتي استقرت عليها المحكمة الإدارية العليا.

٢ – وأن تتم التسوية بإرادة الطرفين فلا يجوز للمفوض أن يفرض التسوية عليهما وذلك لأنه ليس خصماً في الدعوى كما ذكرنا سابقاً وغير مخول للحكم أو الفصل فيها ولا يكون لما يعرضه على الطرفين أي اثر أو قوة إلا إذا تمت الموافقة عليه من قبل الخصوم جميعاً ووقعوا على ذلك.

فإذا روعيت هذه القيود في التسوية كان القرار قراراً بالتوثيق غير خاضع للطعن، وإلا لزمه تطوع الطرف المتنازل بدون تدخل من المفوض لقبول تصرفه غير المتفق مع المبادئ، فإذا لم يحصل هذا التطوع أمكن الطعن بقرار المفوض أمام المحكمة الإدارية العليا.

ب– شروط التسوية والمصالحة :

التسوية مصدرها إرادة الطرفين فيجب أن تقع التسوية أو التنازل أو الصلح من صاحب الحق بالذات أو وكيله المفوض بالصلح والإقرار والتنازل بصك رسمي، بوصفه صاحب أهلية قانونية بالتصرف.

أما بالنسبة للإدارة فيجب أن يصدر القرار بذلك عن المرجع المختص قانوناً أو بإجازة صريحة وكتابية منه أو عن إدارة قضايا الدولة بلسان أحد أعضائها.

وبديهي أن الصلح لا يؤثر عليه الغلط في القانون وهذا يسري هنا أيضاً.

أما بالنسبة لمفوض الدولة فإن قراره بالتسوية أو المصالحة أو قبول التنازل تعتوره كل عيوب الأحكام القضائية كعيوب الشكل والاختصاص أو مخالفة القانون، كما لو كان المبدأ المستشهد به غير منطبق على الدعوى، أو لم يكن ثمة مبدأ أصلاً.

ويبدأ ميعاد الطعن بقرار المفوض بالتسوية في الحالة المنوه عنها سابقاً من تاريخ القرار لا من تاريخ تبليغه. إذ أن ما يستهدف للطعن ليس هو قرار التسوية بالذات بل إن الميعاد هو ميعاد رفع الدعوى ذاتها من جديد من قبل المدعي كأن شيئاً لم يكن، وفي حالة صدور حكم المحكمة بتصديق التسوية كائنة ما كانت تكون القضية قد حازت قوة الشيء المقضي به.

ج- مراحل التسوية :

إن سلطة إجراء تسوية النزاع من قبل مفوض الدولة محصورة بمفوض الدولة أمام المحكمة الإدارية ومحكمة القضاء الإداري. أما مفوض المحكمة الإدارية العليا فأمامه في ذلك تعذر مادي. والسبب في ذلك أن الحكم الذي صدر من محكمة الدرجة الأولى يحتاج إلى قرار من دائرة فحص الطعون بتصديقه أو إحالته إلى المحكمة الإدارية العليا، وهي في ذلك لا تدخل لا في موضوع النزاع ولا بالتسويات الجارية فمهمتها محددة قانوناً برفض الطعن أو الإحالة.

فما الذي سيفعله هنا أمامها مفوض الدولة[1]؟

الجواب : لا شيء. وذلك لأنه إذا أقر التسوية وكان الحكم الأول قد صدر برفض الدعوى ستبقى القضية مقترنة بالرفض، ويستطيع الطرف سيء النية أن يحتج بها رغم صحة التسوية. وإذا كان الحكم الأول صدر بقبول الدعوى وكان الطرف المحكوم له سيء النية فسوف ينفذ الحكم لأن دائرة التنفيذ لن تنفذ هذه التسوية الطارئة بعد الحكم المكتسب الدرجة القطعية وستحيل الطرف طالب التنفيذ على المحكمة ثانية ويكون ميعاد الطعن قد أغلق.

---

[1] - د. عبد الإله الخاني، المرجع السابق، ص326.

ولو افترضنا أن المصالحة جرت أمام المحكمة الإدارية العليا، فما عسى هذه المحكمة أن تفعل؟

هل تلغي الحكم الصادر بالدرجة الأولى بسبب حيلولة الطرفين دون نفاذه لنشوء التسوية وطبعاً هذا غير ممكن، لأن نشوء التسوية بعد الحكم بالدرجة الأولى ليس سبباً من أسباب فسخ الأحكام الماثلة في قانون مجلس الدولة.

إلا أن أهمية هذا الدور لمفوض الدولة تتجلى في الدعاوى المتماثلة [1]، حيث يكشف الواقع العملي عن غياب هذا الدور المهم في تقليل المنازعات القضائية لتصفية المتراكم من القضايا المتشابهة والتي يرى المفوض في كثير من الأحيان إعداد النماذج التي تمكنه من إنجاز أكبر كم من التقارير التي ليس من شأنها إنهاء النزاع بالتسوية الودية باستبعاد تلك القضايا من الجدول لإنهاء المنازعة فيها وإنما تظل المنازعة قائمة لا يحسمها إلا الحكم القضائي الصادر من المحكمة بعد أن تمر بكافة المراحل المتعارف عليها.

المطلب الثالث
الطعن بالأحكام الإدارية أمام المحكمة الإدارية العليا

نصت المادة (/) من القانون رقم (/) لعام (/) على الحالات التي يجوز فيها الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا بالنسبة للأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري أو المحاكم الإدارية أو المحاكم التأديبية حيث جاء فيها ما يلي :

---

[1] - د. حمدي ياسين عكاشة، المرجع السابق، ص585.

«مادة□□– يجوز الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري أو المحاكم الإدارية أو المحاكم التأديبية وذلك في الأحوال التالية :

١ – إذا كان الحكم المطعون فيه مبنياً على مخالفة القانون أو خطأ في تطبيقه أو تأويله.

٢ – إذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات أثر في الحكم.

٣ – إذا صدر الحكم خلافاً لحكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه سواء دفع بهذا الدفع أم لم يدفع.

ويكون لذوي الشأن ولرئيس هيئة مفوضي الدولة أن يطعن في تلك الأحكام خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم وذلك مع مراعاة الأحوال التي يوجب عليه القانون فيها الطعن في الحكم .....»

وبالتالي فإن من يحق له الطعن بحسب نص المادة□/□/ هم:

أولاً– ذوي الشأن حيث يحق لهم الطعن بالأحكام الصادرة بحقهم شريطة دفع كفالة مالية وبعد عرض الطعن على دائرة فحص الطعون.

ثانياً– يحق الطعن لرئيس هيئة مفوضي الدولة وذلك في حالتين هما:

أ– في الحالة التي يوجب عليه القانون فيها رفع الطعن حيث تنعدم إرادته هنا في التقدير كما لو قدم له العامل المفصول من الخدمة بحكم من المحكمة التأديبية طلباً برفع الطعن. حيث جاء في اجتهاد المحكمة الإدارية العليا المصرية ما يلي: «على رئيس هيئة مفوضي الدولة بناءً على طلب العامل المفصول أن يقيم الطعن في حالات الفصل من الخدمة، وطعن هيئة مفوضي الدولة بدون طلب من العامل المفصول يترتب عليه بطلان التقرير».

ب- في الحالة التي لا يوجب عليه القانون رفع الطعن وفيها يكون لهيئة مفوضي الدولة ممثلة برئيسها حرية التقدير في رفع الطعن لصالح القانون وحده وذلك إذا قدرت أن حكماً من الأحكام يجوز الطعن فيه لأنه مشوب بعيب من العيوب المنصوص عليها في المادة/□□/ التي سبق ذكرها.

- ولكن كيف يتم الطعن أو ما هي الإجراءات المتبعة في الطعن الذي يرفعه مفوض الدولة؟

تقوم هيئة مفوضي الدولة بمراجعة الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية خلال مدة الستين يوماً المقررة ميعاداً للطعن في هذه الأحكام، ويقدم الطعن بعريضة باسم رئيس هيئة المفوضين ويوقع على تقريره. ولا يوجد رسوم على الطعون التي تقدمها هيئة مفوضي الدولة وذلك بحسب نص المادة / □□/ المذكورة التي نصت على «.... ولا تستحق رسوم على الطعون التي ترفعها هيئة مفوضي الدولة»، ومن حق هيئة مفوضي الدولة أن تقدم طلبات أو أسباباً جديدة لم ترد في أسباب الطعن سواء أكان الطعن مقدماً منها أم من ذوي الشأن دون أن تكون ملزمة للمحكمة وهذا ما أكدته مبادئ المحكمة الإدارية العليا في اجتهاداتها القضائية ومنها:

«حق هيئة المفوضين في تقديم طلبات أو أسباب جديدة لم ترد في صحيفة الطعن مناطه حق المحكمة العليا في عدم التقيد بالطلبات أو بالأسباب المقدمة من هيئة المفوضين».

الطعن رقم□□ لسنة□ق جلسة□□/□/□□

ويجب التنويه إلى أنه لا يجوز تنفيذ الحكم الصادر قبل انقضاء ميعاد الطعن فيه. حيث يترتب على رفع الطعن وقف تنفيذ الحكم فيما عدا الأحكام الصادرة عن

المحاكم التأديبية أو الأحكام الصادرة بالتطبيق للمادة/□□/ فتكون واجبة التنفيذ إلا إذا أمرت دائرة فحص الطعون بإجماع الآراء بغير ذلك، وهذا بحسب ما نصت عليه المادة/□□/ المذكورة.

ومن ثم يتم تبليغ الطعن للطرف الآخر فيقوم المطعون ضده بإيداع قلم كتاب المحكمة رده على الطعن مشفوعاً بالمستندات والأوراق المكملة كما يجوز للطاعن أن يرد على هذا الرد، بعد ذلك يجوز إحالة الطعن إلى هيئة المفوضين لتحضيره طبقاً للأصول المتبعة في تحضير الدعوى والتي ذكرناها سابقاً. إلا أن إحالة الطعن إلى هيئة المفوضين من قبل المحكمة العليا لتحضير الدعوى ليس ملزماً لها في غالب الأحيان لأن الدعوى تُستوفى استيفاءً كاملاً أمام المحكمة التي أصدرت الحكم المطعون فيه، ويجوز للمفوض أن يعرض على ذوي الشأن التسوية في النزاع حسب المبادئ القانونية التي استقرت عليها المحكمة الإدارية العليا، وإن كان قد عرض تسوية النزاع سابقاً أمام محكمة الدرجة الأولى، ثم يحال الطعن بعد تحضيره من قبل مفوض الدولة إلى دائرة فحص الطعون بالمحكمة الإدارية العليا حيث يكون قبولها أوردها للطعن بإجماع الآراء وليس بغالبيتها.

– بعض القواعد الهامة المتعلقة بما يخص الطعن الذي ترفعه هيئة مفوضي الدولة؟

إن مفوض الدولة بحكم هيمنته على الدعوى الإدارية له أن يدفع بكافة الدفوع المتعلقة بالنظام العام، وبالتالي فله أن يدفع بالتقادم إذا كان هذا التقادم مما يسوغ للمحكمة أن تقضي به من تلقاء نفسها وحقه ثابت بهذا الدفع لما له من أثر في تهيئة الدعوى واستظهار جوانبها المؤثرة في نتيجة الحكم. إلا أنه يمتنع عليه أي المفوض – أو هيئة مفوضي الدولة — بشكل عام الدفع بالتقادم غير المتعلق بالنظام

العام ما لم يتمسك به أصحاب الشأن، وذلك لأن هيئة مفوضي الدولة ليست بالأصل طرفاً ذا مصلحة بالمنازعة وبالتالي فهي لا تملك التصرف بمصير الدعوى أو الحقوق المتنازع عليها، أو أن تنوب عنهم في التعبير عن آرائهم أو التمسك بدفوع تتصل مباشرة بمصالحهم الشخصية. وهذا ما ذهب إليه اجتهاد المحكمة الإدارية العليا :

«مفوض الدولة لا يملك من الصلاحيات غير ما خوله إياه القانون ولم يشر قانون مجلس الدولة بأن لهيئة المفوضين الإنابة عن ذوي الشأن لإبداء دفوعهم بالتقادم الخاص بالمتخاصمين. ومن حيث أن تقادم دعوى التعويض عن القرارات المخالفة للقانون هو ما لا تملك المحكمة الحكم به من تلقاء نفسها، وأن تجهر بتقادم سكت صاحب الشأن عن الدفع به لا يسوغ لهيئة مفوضي الدولة أن تتمسك بتقادم يمتنع على المحكمة القضاء به من تلقاء نفسها، مما يمتنع على هيئة المفوضين الدفع به ما لم يتمسك به أصحاب الشأن، ويكون دفع هيئة المفوضين بتقادم الحق في التعويض عن دعوى الإلغاء مبنياً ومنصباً على غير أساس قانوني وحرياً بالرفض»
طعن رقم□□ السنة□□ جلسة□□/□/□□ .

إذا قامت هيئة مفوضي الدولة برفع الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا، فإنها لا تملك التنازل عنه لأن ذلك من شأن الخصوم وحدهم دون غيرهم، أما هي فمهمتها قضائية (كما ذكرنا سابقاً) ولا تعد طرفاً ذا مصلحة شخصية في المنازعة. حيث جاء في اجتهاد المحكمة الإدارية العليا :

«إذا كان القانون قد أناط بهيئة مفوضي الدولة الطعن في أحكام محاكم مجلس الدولة أمام المحكمة الإدارية العليا فإن هذه الهيئة ليست طرفاً ذا مصلحة شخصية

في المنازعة بهذه المثابة، فلا تملك التصرف في الحقوق المتنازع عليها أو في مصير المنازعة، لأن ذلك من شأن الخصوم وحدهم وتفصل المحكمة في ذلك طبقاً للقانون»

الطعن رقم□□ لسنة□□ ق جلسة□□/□/□□ .

المطلب الرابع
الفصل في طلبات الإعفاء من الرسوم القضائية

يختص مفوض الدولة بالفصل في طلبات الإعفاء من الرسوم القضائية وذلك بعد سماع طرفي النزاع، حيث أجاز القانون لذوي الشأن الحق بطلب المساعدة القضائية، وذلك بطلب يقدم إلى هيئة المساعدة القضائية التي يرأسها أحد مفوضي المحكمة الإدارية العليا، وذلك بإعفائه من الرسوم والكفالة وتعيين محام ليقدم الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا طبقاً للقواعد المقررة. ويكون هذا الطلب قاطعاً لميعاد الطعن فيبدأ من جديد من تاريخ الفصل به.

ومفوض الدولة يصدر قراره في موضوع الإعفاء إما بقبول الطلب أو رفضه وذلك في محضر الجلسة التي تعقد لنظر طلب الإعفاء[1].

ويراعي المفوض عند الفصل في طلب الإعفاء توافر أمرين هما :

١ – فقر صاحب الطلب.

٢ – احتمال كسبه للدعوى.

وتوافر الأمر الأول وحده لا يكفي لأنه في حال فقد الدعوى سيحكم عليه بمصاريف الدعوى كلها وهذا عبء ثقيل بلا شك.

---

[1] - د. مصطفى أبو زيد فهمي – المرجع السابق – ص477.

المبحث الثاني
طبيعة عمل هيئة مفوضي الدولة

تقوم هيئة مفوضي الدولة بمهمة قضائية بطبيعتها حيث أنه تبين لنا من خلال ما تقدم بأنها طرف محايد في الدعوى وليست طرفاً له مصلحة في المنازعات وبالتالي فإنه لا يملك التصرف بمصير الدعوى ولا بالحقوق المتنازع عليها ولا يملك التنازل عن الخصومة فهذا من شأن الخصوم وحدهم كما مر معنا سابقاً.

وسوف نبحث في طبيعة عمل هيئة مفوضي الدولة من خلال مطلبين هامين :

- المطلب الأول : طبيعة الرأي القانوني لمفوض الدولة.
- والمطلب الثاني : نقاط الاختلاف والتشابه بين دور مفوض الدولة ودور النائب العام .

المطلب الأول
طبيعة الرأي القانوني لمفوض الدولة

إن الرأي القانوني الذي يبديه المفوض في تقريره لا يعتبر حكماً في الدعوى،وإنما هو رأي يمثل وجهة النظر القانونية التي تراها هيئة مفوضي الدولة في طلبات المدعي ولصالح القانون وليس لمصلحة أحد من الخصوم،ولهذا فإن تقرير هيئة مفوضي الدولة يتسم بالشمول والاتساع والتأصيل فيستطيع المفوض أن يعرض أكثر من وجهة نظر في موضوع الدعوى ويضع فيه رأياً قانونياً قد يكون مؤيداً أو معارضاً للآراء السابقة وقد يكون رأياً جديداً يختلف عن الآراء التي تناولت الموضوع بالبحث.

وقد خلت قوانين مجلس الدولة المتعاقبة وآخرها القانون رقم □□ لعام□□□□ ولائحته التنفيذية من أي إشارة إلى الطبيعة القانونية لرأي مفوض الدولة،إلا أن الأمر مستقر على أن تقرير هيئة مفوضي الدولة ليس ملزماً للمحكمة،وإنما لها أن تخالفه في الرأي ولها أن تبدي أسانيد قانونية غير تلك التي استند إليها مفوض الدولة في تقريره.

ومما لا شك فيه أن الرأي القانوني الذي يبديه مفوض الدولة له قيمته القانونية لأنه يضع أمام المحكمة ملخصاً وافياً لوقائع النزاع والأسانيد القانونية التي تحكمه،الأمر الذي يسهل مهمتها إلى حد بعيد،والدليل على ذلك أن تقارير مفوضي الدولة في فرنسا كان لها أبلغ الأثر في إرساء نظريات القانون الإداري وتطوير قواعده لدرجة جعلت بعض الفقهاء يقولون عن هذه التقارير انها أبلغ أثراً من الأحكام التي تصدر عن المحكمة.

إلا أن الرأي القانوني لمفوض الدولة في سورية لا يتمتع بالقيمة القانونية الكبيرة التي يتمتع بها في فرنسا وذلك بسبب أن هيئة مفوضي الدولة لدينا لم تأخذ بعد الدور الذي تستحقه في هذا المجال نتيجة للصعوبات التي تعترضها وبقاء القضاء الإداري لدينا في معزل عن التطورات الحديثة والمتسارعة في الدول الأخرى التي تعتبر رائدةً في هذا المجال.

المطلب الثاني
نقاط الاختلاف والتشابه بين دور مفوض الدولة ودور النائب العام

يعتقد البعض بأن مفوض الدولة لدى مجلس الدولة في القضاء الإداري هو بمثابة النائب العام لدى القضاء العادي.إلا أن المركز القانوني والواقع العملي يثبت أن لكل منهما مجاله الخاص به،بالرغم من وجود العديد من نقاط التشابه فيما بينهما ولكن بنفس الوقت هناك العديد من نقاط الخلاف في عمل كل منهما.

أولاً- تتجلى أهم نقاط الاختلاف فيما بينهما على النحو الآتي:

١ - ذكرنا سابقاً بأن مفوض الدولة طرف محايد يمثل القانون فهو ليس خصماً في المنازعة الإدارية ولاطرفاً فيها ذا مصلحة شخصية يملك التصرف في مصيرها أو في الحقوق المتنازع عليها. في حين أن النيابة العامة في الدعاوى الجزائية هي طرف أصلي تمثل المجتمع وتطالب باسمه بفرض العقاب على المجرم ولها جميع الحقوق التي يتمتع بها الخصم والواجبات المفروضة عليه.

٢ - للمفوض أثناء قيامه بتحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة منح التأجيل وتكراره إذا رأى ضرورة لذلك بمنح أجل جديد على أن يفرض على طالب التأجيل غرامة يجوز منحها للطرف الآخر. في حين أن النيابة العامة لا تتمتع بذلك.

٣ - لمفوض الدولة أن يحسم النزاع في المنازعات التي ترفع للقضاء الإداري والمحاكم الإدارية بأن يعرض تسوية النزاع على أساس المبادئ القانونية التي استقرت عليها المحكمة الإدارية العليا وفي حال إتمام

التسوية تستبعد القضية من الجدول لانتهاء النزاع. في حين أن النائب العام لا يتمتع بهذه الصلاحية.

٤ – وللمفوض الاتصال بالجهات الحكومية ذات الشأن للحصول على ما يكون لازماً لتحضير الدعوى من بيانات وأوراق. وله أن يأمر باستدعاء ذوي الشأن لسؤالهم عن الوقائع وتكليفهم بتقديم مستندات أو مذكرات تكميلية تزيل الغموض في الدعوى وتظهر حقيقة جوانبها، وذلك بخلاف النائب العام.

٥ – إن أهم نقطة من نقاط الاختلاف بينهما هي أن مفوض الدولة عندما يحاول تسوية النزاع بين أطراف الدعوى، يكون هنا بمثابة قاضي حكم مستقل يفصل بالنزاع بقرار ينهي الخلاف ويحفظ الدعوى دون أن تعرض على المحكمة ولا يكون عليه من رقيب سوى سلطة الضمير، أما قضاة النيابة العامة فهم جهاز قضائي خاص مهمته ممارسة الخصومة الجزائية باسم المجتمع ويخضع هذا الجهاز لإشراف السلطة التنفيذية.

ثانياً– بالرغم من الاختلاف الواضح بين دور مفوض الدولة ودور النائب العام إلا أن هناك بعض الحالات التي يتشابه فيها دورهما وهي :

١ – للنيابة العامة في بعض الدعاوى المدنية المرفوعة أمام القضاء حق إبداء الرأي وهنا تتدخل النيابة العامة بالدعوى كطرف منضم وبالتالي لا تعتبر خصماً في الدعوى وهي هنا تتشابه مع هيئة مفوضي الدولة من حيث أنها ليست طرفاً في الدعوى ولا خصما ذا مصلحة فيها كما ذكرنا سابقاً.

٢ – إن النيابة العامة بوصفها طرفاً منضماً في الدعوى تقوم بالبحث بالدعوى وابداء الرأي فيها ،وهذا مايقوم به مفوض الدولة عند تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافقة حيث يقوم بإبداء رأيه القانوني مسبباً بالدعوى قبل إحالتها إلى المحكمة للنظر فيها.

٣ – إن رأي النيابة العامة غير ملزم للمحكمة وكذلك رأي مفوض الدولة فهو غير ملزم للمحكمة أيضاً ويجوز للمحكمة في الحالتين أن تقضي بخلاف رأيهما إذا رأت في ذلك تحقيقاً للعدالة .

٤ – لقد أجاز القانون لكل من النيابة العامة ومفوض الدولة أن يقوم بالطعن في بعض الدعاوى وفي أحوال معينة حددها القانون .

٥ – إن غياب مفوض الدولة عن حضور جلسة المحاكمة مهما كان السبب، سواء لعدم صلاحيته لمباشرة مهمته أو رده أو تنحيه يؤدي إلى بطلان في الحكم الذي يصدر أو بطلان في الإجراءات التي تتم في غيابه .

وكذلك النيابة العامة حيث أوجب القانون حضورها في الدعاوى الجزائية وبالتالي فإن غيابها يبطل الإجراءات .

المبحث الثالث
العقبات التي تواجه هيئة مفوضي الدولة أثناء عملها

إن عمل هيئة مفوضي الدولة في سوريا مهمش ويكاد يكون مجرد روتين وظيفي يقوم به مفوض الدولة كأي عمل وظيفي أخر من وظائف الدولة .وهذا الأمر ليس نصاً قانونياً وإنما هو واقع عملي ملموس ، تكشف لنا من خلال ممارستنا العملية للدعاوى الإدارية في مجلس الدولة ومن خلال البعض من أعضاء هيئة مفوضي الدولة واللذين تفضلوا بمساعدتنا والإجابة على بعض التساؤلات المطروحة .

وسنبحث في بعض هذه العقبات التي لمسناها في حين أنه من الممكن أن تظهر عقبات أخرى والتي من الممكن أن تتبلور في حال تم تفعيل عمل هيئة مفوضي الدولة بالشكل الصحيح .

وتتجلى هذه العقبات في النقاط التالية:

أولاً: عقبات إدارية تتمثل في :

□-عدم تجاوب الإدارة مع هيئة مفوضي الدولة :حيث تبين لنا من خلال دراستنا بأنه يحق لمفوض الدولة في أثناء تحضيره للدعوى وتهيئتها للمرافعة الاتصال بالجهات الحكومية ذات الشأن للحصول على ما يكون لازماً لتهيئة الدعوى من بيانات وأوراق وذلك بحسب نص المادة(□) من القانون رقم□□ لعام□□□□.

وعندما يقوم المفوض بمخاطبة الإدارة لتوضيح الأمر المراد الاستفسار عنه أو تقديم كتب أو أوراق تفيد الدعوى فإن رد الإدارة غالباً إن لم نقل دائماً ما يكون متأخراً، حيث قد يستغرق الرد شهوراً عدة وربما سنيناً،هذا التأخير أو عدم التعاون من قبل الإدارة مع هيئة مفوضي الدولة يعرقل عملها .مما يؤدي إلى بقاء الدعوى لدى المفوض لمدة طويلة بما يتعارض مع الهدف الذي وجدت الهيئة لأجله وهو مساعدة

المحكمة وتسريع عملها كونها تلقي عن كاهل القضاة عبء التحضير والتفرغ للفصل في الدعاوى القضائية.

□–عدم إتاحة الفرصة من قبل المحكمة الإدارية العليا للمفوضين ومنحهم الدفع والتشجيع اللازم لإبراز دورهم الفعلي وإعطائهم الثقة اللازمة بما يعزز شخصيتهم وقناعتهم بدورهم الفاعل في القضاء الإداري وذلك بتقبل آرائهم القانونية التي يبدونها ودراسة تقاريرهم بجدية واهتمام مما يدفعهم إلى متابعة البحث والاجتهاد في عملهم كي يكون دورهم فاعلاً بعيداً عن الرقابة والتهميش ومنحهم الوقت الكافي لإجراء الدراسات القانونية لتطوير القضاء الإداري و الارتقاء به .

ثانياً: عقبات فنية تتمثل بما يلي :

١ – النقص العددي الكبير لعدد أعضاء هيئة مفوضي الدولة بالمقارنة مع الكم الهائل من الدعاوى التي تنظر أمام المحاكم في مجلس الدولة .مما يسبب التأخير في عمل مفوض الدولة أثناء قيامه بتحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة وهذا ما يتعارض مع الفرض الذي وجدت الهيئة لأجله وهو الإسراع في الدعاوى الإدارية .

٢ – غياب التنظيم الجماعي بين مفوضي دوائر المحاكم المختلفة وعدم وجود رابطة تجمع فيما بينهم بما يؤدي إلى التوازن والتنسيق في أرائهم

٣ – عدم وجود المبادرة من قبل أعضاء هيئة مفوضي الدولة للاجتهاد والبحث ومتابعة كل ما هو علمي وحديث والتطور المنهجي الذي يتم في الدول الرائدة في هذا المجال والاستفادة من خبرتهم .

٤ – عدم تطبيق نص القانون بشأن تسوية النزاع الودية بين الخصوم مما يؤدي إلى عدم تقليص الدعاوي المقامة أمام القضاء الإداري وبالتالي التأخير في الفصل بها .

٥ – إن مجلس الدولة أصبح قاصراً عن استيعاب المكاتب المخصصة لأعضاء هيئة المفوضين مما يجعل التفكير في زيادة عدد الأعضاء أمراً مستبعداً لعدم وجود المكان اللازم لاستيعابهم .

الخاتمة

بعد أن قمنا بدراسة عمل هيئة مفوضي الدولة في القضاء الإداري السوري من خلال بحثنا الذي أطلقنا عليه اسم (مفوضو الدولة ودورهم في القضاء الإداري) وتطرقنا فيه إلى نشوء هيئة مفوضي الدولة والتعريف بها ومما تتشكل وآلية عملها ومن ثم انتقلنا إلى كيفية تعيينهم وترقيتهم والشروط الواجب توافرها فيمن يشغل وظيفة مفوض الدولة ثم ناقشنا موضوع الحصانة التي يتمتع بها أعضاء الهيئة ومن ثم انتقلنا إلى استعراض المهام التي يقوم مفوضو الدولة بممارستها وطبيعة الرأي القانوني الذي يكونه مفوض الدولة في الدعوى التي تحال إليه ومن ثم بينا نقاط الاختلاف ونقاط التشابه بين دور مفوض الدولة في القضاء الإداري ودور النائب العام في القضاء العادي وأخيراً حاولنا استنباط العقبات التي تواجه هيئة مفوضي الدولة أثناء قيامها بعملها من خلال الواقع العملي الملموس .

فلا بد من التنويه إلى بعض النقاط الهامة :

١ -إن القضاء الإداري الذي ساد في الخمسينيات يختلف عن القضاء الإداري الذي دخل الألفية الثالثة وبالتالي فهو بحاجة إلى أن يواكب العصر الحديث وما يتطلبه ذلك من تطوير للقوانين ولاسيما قانون مجلس الدولة رقم□□ لعام□□□□ أخذاً بعين الاعتبار محاولات الدول المتقدمة علينا في هذا المجال ولاسيما فرنسا و مصر التي تحاول دائماً تحديث قانون مجلس الدولة والتي كان آخرها القانون رقم□□ لعا□□□□ .

٢ -إن مفوض الدولة قاضٍ كغيره من القضاة وبالتالي يجب علينا أن نؤمن له البيئة المناسبة من القوانين والأنظمة التشريعية. وأن نقوم بخطوات تشجيعية لاتخاذ القرارات وتوسيع صلاحياته بحيث تصبح القرارات الناجعة التي يتخذها والتي من شأنها التأثير والتطوير بالقضاء الإداري اجتهادات قضائية مساوية لاجتهادات المحكمة الإدارية العليا مما يؤدي إلى تنمية روح المبادرة والاجتهاد لدى مفوض الدولة والتي هو بأمس الحاجة إلها في أداء عمله.

٣ -لابد من زيادة عدد مفوضي الدولة بما يتلاءم مع الكم الهائل من الدعاوى المعروضة عليهم بحيث يستطيع المفوض الاهتمام والاجتهاد أكثر في الدعوى التي يقوم بتحضيرها وتهيئتها للمرافعة وبالتالي تكوين الآراء القانونية التي تحتم على المحكمة أخذها بعين الاعتبار.

٤ -الاهتمام بتأهيل الكوادر التي يُراد لها أن تشغل هذه المهمة عن طريق استقدام خبراء متخصصين في هذا المجال للاستفادة من آرائهم وخبراتهم وكذلك إرسال هذه الكوادر إلى الدول المتقدمة في هذا المجال ولاسيما فرنسا للاطلاع على كل ما هو حديث وقيم، والذي من شأنه المساهمة في تطوير القضاء الإداري لدينا ولاسيما عمل هيئة مفوضي الدولة والتي هي مجال بحثنا.

٥ -لابد أخيراً من التنويه إلى تقصير الفقهاء والمشرعين لدينا في البحث في موضوع هيئة مفوضي الدولة وعملها وهذا ما لمسته من خلال قلة المراجع التي تعالج هذا البحث وقلة الاجتهادات أو ندرتها والتي كانت سبباً في اعتمادنا على اجتهادات المحكمة الإدارية العليا المصرية والمراجع المصرية

عند دراستنا لموضوع الهيئة واعتقد بان هذا التقصير هو تقصير غير مقصود. بسبب عدم تفعيل دور هذه الهيئة في العمل القضائي لدينا والاعتقاد السائد لدى الغالبية العظمى بأن دور هيئة مفوضي الدولة هو دور هامشي.

والله ولي التوفيق

مصادر البحث

□– د. عبد الإله الخاني، القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً، المجلد رقم / □/ طبعة عام□□□□ ،

□– د. عبد الله طلبه، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، الطبعة الرابعة، منشورات جامعة دمشق.

□– د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، القاهرة، دار المعارف،□□□□

□– د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرافعات الإدارية، الجزء الأول، إجراءات رفع الدعوى الإدارية وتحضيرها، دار النهضة العربية□□□□

□– د. إبراهيم المنجي، قانون مجلس الدولة في مصر في ضوء آراء الفقه وأحكام فتاوى القضاء الإداري، الطبعة الأولى، منشأة المعارف بالإسكندرية،□□□□ .

□– د. محمد ماهر أبو العينين، إجراءات المرافعات أمام القضاء الإداري، الكتاب الثاني□□□□

□– د. محمد رفعت عبد الوهاب، د. حسني عثمان — القضاء الإداري — الإسكندرية□□□□

□– د. حمدي ياسين عكاشة، الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة، الإسكندرية، منشأة المعارف،□□□□

□– د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة، دراسة مقارنة، القاهرة، دار الفكر العربي□□□□

□□– قانون مجلس الدولة رقم□/□/ لعام□□□□

□□– مجلة (المحامون) العدد الثاني لعام□□□□م.