



التدخلات السياسيّة في مرافق الدّولة وقضائها

وما هي البدائل والحلول

تأليف

جنان مراد

17/02/2022



نبذة

حيث ان القانون الإداري هو المرجع الذي يحكم علاقات الدولة وأعمالها، وحيث إن للدولة عدّة نشاطات تعنى بها من مرافق ومؤسسات وإدارات عامّة، والتي يصبّ نشاطها في المصلحة العامّة للدولة، فتُجري الدولة عدّة عقود لإدارة نشاطاتها في هذه المرافق بالأخذ بعين الاعتبار مبدأ استمرارية سير المرفق العام بالشكل الذي يصب في مصلحة الدولة العليا.

في هذا المقال نتناول مدى صحّة أعمال الدولة المجراة على مرافقها، وتحديدًا من أعمالها عقود الامتياز، لنرى مدى فاعليّة القواعد المطبّقة عليها، مع إلقاء الضوء على سلامة وصحّة قرارات القضاء الإداري المختص بالنظر في النزاعات الناشئة عن أعمال الدولة، وذلك بالعودة الى مدى استقلالية قراراته وقضائه عن المحسوبيات السياسيّة.



قائمة المحتويات

| | |
|----|--|
| 2 | نبذة |
| 3 | قائمة المحتويات |
| 4 | المقدمة |
| 5 | القسم الأول: أساليب إدارة المرفق العام |
| 7 | القسم الثاني: القضاء المختص |
| 8 | القسم الثالث: استقلال القضاء كحلّ |
| 9 | الخاتمة |
| 10 | قائمة المراجع |
| 10 | المصادر التشريعية |
| 10 | المصادر الأخرى |



المقدمة

لم يتفق فقهاء القانون على مفهوم واحد للتعريف بالمرفق العام، ففكرة المرفق العام الحديث اعتبرت أن المرفق العام أساس وجود القانون الإداري ومحل تطبيقه حيث يكون اختصاص القضاء الإداري البت بالنزاعات الناشئة عن نشاط هذا المرفق العام، إلا أنه وإن كان هدف المرفق العام تقديم الخدمات لإشباع حاجات الأفراد، لكنه لا يعد معياراً قاطعاً لاختصاص القضاء الإداري، فطريقة إدارة المرفق العام تتم بأساليب مختلفة، وأحياناً استناداً لقواعد مختلفة عن غيرها.

والتعريف بالمرفق العام اخذاً بالمعيار الشكلي المتمثل بالجهاز الإداري الذي يمارس النشاط الإداري بهدف تلبية الحاجات العامة، واخذاً بالمعيار المادي أي الوظيفي الذي يتمثل بالنشاط الذي تهدف من خلاله الهيئة الإدارية أياً كانت إلى إشباع الحاجات العامة.

يتبين أن المرفق العام هو "كل نشاط منظم او مشروع ذو نفع عام تنشئه وتنظمه السلطة العامة المختصة، وتديره بصورة مباشرة أو غير مباشرة"¹

¹ د. محمود احمد سيف الدين- "محاضرات في قانون المرفق العام" ص ٦



القسم الأول: أساليب إدارة المرفق العام

من خلال ما سبق يتّضح أنّه يوجد أساليب مختلفة لإدارة المرفق العام، منها التقليدية كطرق الإدارة المباشرة حيث يدار المرفق العام من قبل الشخص العام، ومنها الإدارة غير المباشرة التي من خلالها توكل السلطة العامة شخص من أشخاص القانون الخاص بإدارة مرفق عام صناعي أو تجاري.

الفقرة الأولى: عقود الامتياز

إضافةً إلى هذه الطرق التقليدية لإدارة المرفق العام توجد عقود الامتياز، التي هي بدورها من أحد الطرق الخاصة لإدارة المرفق العام التي تلجأ إليها الإدارة العامة.

وحيث إن مبدأ استمرارية المرفق العام من أولى المبادئ التي تحكم سير المرفق العام، فإنه ينبغي على السلطة العامة العمل على ضمان سير المرافق العامة بكل وأفضل السبل لتحقيق الغاية من انشائها.

فهذا يدفعنا للنظر الى تعريف عقد الامتياز، الذي من خلاله تعهد سلطة العامة إلى أحد الأشخاص، في الغالب من التابعين للقانون الخاص، ادارة او استثمار مرفق عام على نفقته ومسؤوليته، وتحت إشرافها ورقابتها، وذلك لمدة زمنية معينة و لقاء بدل.

الفقرة الثانية: مدى تناسب عقود الامتياز مع المصلحة العامة، بالمقارنة مع بدائلها

هنا تُطرح تساؤلات حول ما إذا كانت عقود الامتياز فعلاً تراعي المصلحة العامة فوق أي اعتبارات أو مصالح شخصية.

على الرغم من أن عقود الامتياز لا تولي صاحبها حق الاحتكار، إلا أنه في اختيار صاحب الامتياز للسلطة العامة حرية استثنائية في اختيار المتعاقد معها، وعلى أساس ما تراه من الشخص ليس فقط من مقدرة، بل آداب وخلفيات أيضاً، حيث نرى أنه يطغى الطابع الشخصي في اختيار صاحب الامتياز، وقد تختاره على أسس ومفاضلات سياسية بغض النظر عما هو الأنسب لتسيير هذا المرفق العام.

بينما بالنظر الى بعض الأساليب الحديثة المتبعة في إدارة المرفق العام نرى أنّه هناك خيارات وأساليب أفضل من عقود الامتياز ل يتم اعتمادها في إدارة المرفق العام كعقود ال BOT التي تختلف في نظام عملها بشكل مدروس أكثر لمصلحة



استمرارية المرفق العام عن تلك الموضوعة لدى عقود الامتياز، حيث انه في عقود ال BOT يقع على عاتق صاحب المشروع ان يُوجد المشروع الذي يسيره بالإضافة الى تكفّله بكامل المبالغ، الرأسمال التأسيسي، كلفة التشغيل و ثمن المعدات دون أي مساهمة من الإدارة أي دون تحميل الدولة أي أعباء مالية على أن يعود المرفق العام للدولة عند انتهاء مدّة العقد². وذلك خلافاً لما تتكفّله السلطة من منحٍ للتسليفات لصاحب الامتياز، الذي أعطته أيضاً امتيازات في سبيل تنفيذ المرفق العام، وبالتالي يكون القضاء الإداري هو المعني في منازعاته المتعلقة بالعقد.

² د. محمود احمد سيف الدين- "محاضرات في قانون المرفق العام" ص ٥٥



القسم الثاني: القضاء المختص بالنظر في المنازعات الناشئة عن نشاطات الدولة

من هذه النقطة نتجه الى تعريف القضاء الإداري المتمثل هنا بمحكمته العليا مجلس شورى الدولة، الذي يختص بالنظر في النزاعات التي تكون الدولة وإدارتها العامة طرفاً فيها. فالدعوى التي ينظر فيها بالنظر لمكانته ودوره كمحكمة قضاء اداري عادةً تكون تعنى بالشأن العام (كالمذكورة سابقاً النزاعات المتعلقة بعقود الامتياز).

الفقرة الاولى: آلية صدور القرارات عن مجلس شورى الدولة ونظامه

يتألف مجلس شورى الدولة من رئيس ومفوض حكومة ورؤساء غرف ومستشارين ومستشارين معاونين³. فإن قرارات مجلس شورى الدولة تتمتع بقوة القضية المحكمة وهي ملزمة للإدارة، إلا أنه يعين رئيس مجلس شورى الدولة ومفوض الحكومة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العدل⁴، ويعين المستشار بمرسوم بناء على اقتراح وزير العدل بعد موافقة مكتب مجلس شورى الدولة⁵.

بالنظر إلى هذه المواد التنظيمية (٤-٥-٧) لمجلس الشورى، نلاحظ وجود نمط معين في تعيين أعضاء هذا المجلس، فإنهم يستمدون عضويتهم من خلال قرارات صادرة عن السلطة التنفيذية.

الفقرة الثانية: مدى صحة القرارات الصادرة عن مجلس الشورى

هل حقاً قرارات هذا المجلس المعين من قبل طبقة سياسية ستكون من دون اي تبعية سياسية ومن دون تفضيل لمصالح شخصية وسياسية على المصلحة العامة؟ فنأخذ على سبيل المثال قراراتين لمجلس شورى الدولة حكما بالتعويض لصالح أصحاب كسارتين اثنتين بمبلغ يوازي 215 مليون دولار، وذلك كتعويض عن الأضرار اللاحقة بهما من جراء عدم تنفيذ حكمين قضياً بإبطال قرار مجلس الوزراء بوقف الكسارات عن العمل⁶. ومع العلم ان صاحب هذه الكسارات قد منح امتياز لاستخدامهما لكن من دون أن يعود بأي منفعة عامة منها للأفراد. وهذا القرار كغيره من قرارات صادرة عن مجلس الشورى لا نرى أنها ترعى المصلحة العليا للدولة.

³ نظام مجلس شورى الدولة، الباب الأول: تأليف مجلس شورى الدولة و نظام اعضائه، المادة ٤

⁴ نظام مجلس شورى الدولة، الباب الأول: تأليف مجلس شورى الدولة و نظام اعضائه، المادة ٥

⁵ نظام مجلس شورى الدولة، الباب الأول: تأليف مجلس شورى الدولة و نظام اعضائه، المادة ٧

⁶ د. عصام اسماعيل، تعليق على قرار مجلس شورى الدولة في قضية كسارات فتوش، ص ٣



القسم الثالث: استقلال القضاء كحلّ

هذه التساؤلات تلفت انتباهنا إلى أهمية مبدأ استقلال القضاء المكرّس في الدستور المنبثق من مبدأ فصل السلطات حيث لا تهيمن وتطغى سلطة على عمل الأخرى، بل يقتصر عملها على التعاون ومساءلة ومحاسبة بعضها البعض. ومبدأ استقلال القضاء وخصوصاً القضاء الإداري كما اتضح يواجه العديد من الصّعوبات، وللحد من هذه الخروقات التي تمس بمبدأ استقلال القضاء والصّعوبات التي تواجهه فلا بدّ من تطبيق مبدأ فصل السلطات بشكل فعلي حيث لا يعود لأي سلطة يد تلعب دوراً في عملية إصدار قرارات من قبل النظام القضائي، وخصوصاً في القضاء الإداري حيث لا يعود للسلطة التنفيذية الخيار والقرار في تعيين أعضاء مجلس الشورى وتبقى قرارات مجلس الشورى خالية من أي اعتبارات سياسية.



الخاتمة

نرى أنّ المحسوبيات السياسيّة متشعّبة في أصل القوانين والأنظمة التي تحكم القضاء وكذلك نشاط الدولة، فإنّها تخدم القوى السياسيّة على حساب المصلحة العامّة، على الرّغم من وجود بدائل وحلول أنسب إلا أنّ الاتجاه المتّخذ يبقى نحو تفضيل مصالح شخصيّة وسياسيّة على مصالح تعنى بالشأن العام والمصلحة العامّة.



قائمة المراجع

المصادر التشريعية

- نظام مجلس شورى الدولة، الباب الأول: تأليف مجلس شورى الدولة ونظام اعضاءه، المواد ٤-٥-٧

المصادر الأخرى

كتب

- د. محمود احمد سيف الدين، محاضرات في قانون المرفق العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية والادارية في الجامعة اللبنانية، 2019

تقارير

- د. عصام اسماعيل، تعليق على قرار مجلس شورى الدولة في قضية كسارات فتوش

<https://droit.ul.edu.lb/index.php/lectures/file/174-dr-issam-ismail->

[047?start=240](https://droit.ul.edu.lb/index.php/lectures/file/174-dr-issam-ismail-047?start=240)