

Commentary on Syrian Administrative Court Decision No. 351/2019

Tareeq Shawkt Saeed*^{ID}, Youssef Shabat, Khaled Al-Mohammed^{ID}

Department of Administrative and Financial Sciences, Public Law, Faculty of Law, University of Damascus, Syria.

Received: 23/2/2023
Revised: 5/4/2023
Accepted: 28/5/2023
Published: 1/3/2024

* Corresponding author:
tareeq.saeed2000@gmail.com

Citation: Saeed, T. S., Shabat, Y. ., & Al-Mohammed, K. . (2024).
Commentary on Syrian Administrative
Court Decision No. 351/2019. *Dirasat:
Shari'a and Law Sciences*, 51(1), 26–40.
<https://doi.org/10.35516/law.v51i1.4260>

Abstract

Objectives: This study aims to comment on Syrian Administrative Court Decision No. 351/2019, identifying its strengths and weaknesses regarding the issues raised by the decision and assessing its compatibility with jurisprudential and judicial reasoning.

Methods: The study adopted an inductive approach after reviewing several relevant judicial decisions related to the decision under consideration.

Results: The study concludes that the inherent jurisdiction to determine the scope of sovereign acts rests with the judiciary. It emphasizes the need to consider these acts as exceptions to the general rule, which entails the judiciary's competence to review all administrative disputes. Additionally, the study finds that administrative discretionary power addresses specific elements in the decision and cannot exist without judicial restrictions or supervision. Furthermore, administrative acts delegated to specialized technical committees and their outcomes play a significant role in making the final decision.

Conclusions: The study highlights the necessity of keeping pace with judicial developments in sovereign acts and the freedom of discretion enjoyed by the administration. It recommends implementing clear error review to subject all discretionary actions to judicial scrutiny.

Keywords: Sovereign acts, discretionary power, judicial oversight.

تعليق على قرار المحكمة الإدارية السورية: رقم /351/ لعام 2019

طارق شوكت سعيد*، يوسف شباط، خالد المحمد

قسم القانون العام، العلوم الإدارية والمالية، كلية الحقوق، جامعة دمشق، سورية.

ملخص

الأهداف: تهدف هذه الدراسة إلى التعليق على قرار المحكمة الإدارية السورية رقم /351/ لعام 2019، وتحديد أوجه القوة والضعف فيه لجهة النقاط التي أثارها القرار، وبيان مدى توافقه مع الاجتهاد الفقهي والقضائي. المنهجية: اعتمدت الدراسة على المنهج الاستنباطي بعد مراجعة عدد من القرارات القضائية المتصلة بالقرار محل التعليق. النتائج: توصلت الدراسة إلى أنّ الاختصاص الأصيل في تحديد نطاق أعمال السيادة يعود للقضاء، وضرورة عدّ هذه الأعمال كاستثناء من أصل عام يقوم على اختصاص القضاء بالنظر في جميع المنازعات الإدارية. كما توصلت الدراسة إلى أنّ سلطة التقدير الإدارية تُرد على عناصر محددة في القرار، ولا يمكن أن تكون هذه السلطة دون قيود أو رقابة قضائية، وإنّ الأعمال الإدارية التي تكون مُنطقةً بلجانٍ فنيّةٍ متخصصةٍ وما تتوصل إليه من نتائج يُمثّل مساهمةً رئيسيةً منها في اتخاذ القرار النهائي.

الخلاصة: خلصت الدراسة إلى ضرورة مواكبة التطورات القضائية لأعمال السيادة، وحرية التقدير التي تتمتع بها الإدارة، من خلال إعمال رقابة الخطأ البين التي من شأنها إدخال جميع التصرفات التقديرية في الرقابة القضائية.

الكلمات الدالة: أعمال السيادة، السلطة التقديرية، الرقابة القضائية.



© 2024 DSR Publishers/ The University of Jordan.

This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY-NC) license <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>

القرار رقم /351/ لعام 2019م
في القضية رقم /723/ لعام 2019م
الجهة المدعية: (ز. أ)

الجهة المدعى عليها: رئيس مجلس الوزراء إضافة لمنصبه يمثلته إدارة قضايا الدولة
-المحكمة-

بعد الاطلاع على الأوراق وسماع الإيضاحات وبعد المداولة

حيث إنّ الدعوى قد استوفت إجراءاتها الشكلية فهي مقبولة شكلاً.

ومن حيث إنّ وقائع هذه الدعوى تتحصّل -حسبما استبان من الأوراق- في أنّ المدعية كانت تعمل بصفة مُدرّسة من الفئة الأولى لدى مديرية تربية حمص، وأنّه بتاريخ 2017/3/6م صدر القرار رقم/610/ عن السيد رئيس مجلس الوزراء متضمّناً صرفها من الخدمة، وذلك دونما مسوّغ قانوني لذلك، علماً أنّها مهجّرة وتعرّضت للإصابة من قبل العصابات الإرهابية المسلحة أثناء ذهابها للمراقبة في الامتحانات العامة في محافظة حمص للعام الدراسي 2015/2016، ولم تتغيب عن عملها نهائياً إلا بموجب إحالات صحية أصولاً، وقد فقدت العمل بيدها اليمنى التي أجريت لها عدّة عمليات جراحية بالمشفى الجامعي بدمشق، ولا زالت قيد العلاج، فكانت دعواها الماثلة التي تطلب فيها إلغاء القرار المشكو منه، وإلغاء كل ما نتج عنه من آثار، خصوصاً أنّه لم يتم استدعاؤها من قبل أي جهة قضائية، كما لم يتم توقيفها من قبل أي جهة أمنية.

ومن حيث إنّ جهة الإدارة المدعى عليها تقدمت بمذكرة جوابية مؤرخة في 2017/10/1م طلبت فيها رد الدعوى شكلاً كونها مقامة خارج الميعاد القانوني لدعوى الإلغاء، واستطرداً بيّنت أنّ الدعوى حرّية بالرد استناداً للمواد (7-8-12) من قانون مجلس الدولة (1959)، كون المحكمة غير مختصة بالنظر في الدعوى، لأنّ الأفعال التي ارتكبتها المدعية تمسّ أمن الدولة وسيادتها، وتُعدّ من أعمال السيادة التي لا يجوز للقضاء التدخل فيها، كما إنّ مراسيم وقرارات الصرف من الخدمة هو تسريح عن غير الطريق التأديبي تمارسه الإدارة حسب ملاءمتها التقديرية، وتخرج كلياً عن اختصاص مجلس الدولة مهما كان مبنى الطعن، وتابعت جهة الإدارة دفعها بالقول إنّ القرار المشكو منه صدر استناداً للمادة /137/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة (2004) وعن مرجعه المختص، وتأسيساً على مقترحات اللجنة المتّوه عنها بالمادة المذكورة، وقد تضمّن تقرير هذه اللجنة بأنّ المدعية قد ارتكبت أفعال يجرمها القانون الجزائي، وكان صرفها لأسباب أمنية؛ وبموجب المادة المذكورة فإنه لا إلزام على الإدارة بإعطاء صورة مصدّقة عن محاضر لجان الصرف كونها تتمتع بطابع السرية التامة؛ وبالنسبة لإعادة المدعية إلى عملها، فإن مسألة بقاء العامل على رأس عمله من عدمه هي مسألة جوازية يعود تقديرها للإدارة؛ وبالنسبة لآثار القرار المشكو منه، فإن انقطاع الرابطة الوظيفية بموجبه لا يعطي الحق للعامل المطالبة بأي أجور، خصوصاً أنّ الأجر مرتبط بالعمل إعمالاً لمبدأ "الأجر مقابل العمل"، وبالتالي فإنّ المدعية لا تستحق أية أجور، لأنها لم تكن شاغلة للوظيفة وقائمة بها بصورة فعلية على وجه قانوني.

ومن حيث إنّ الجهة المدعية تقدّمت بمذكرة مؤرخة في 2017/11/12م بيّنت فيها أنها لم تبلغ القرار المشكو منه المتضمّن صرفها من الخدمة، وتقدّمت بدعواها الماثلة ضمن المدة القانونية، وأنه بالنسبة لما ورد في مذكرة جهة الإدارة المدعى عليها، فإنه لا صحة لما جاء بتقرير اللجنة المشكّلة وفقاً لأحكام المادة /137/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة (2004) كونه لم يصدر بحقها أي حكم قضائي ودليل براءتها الضبط رقم /1687/ تاريخ 2016/5/18 الذي يبيّن توجيهها من مدينة الرستن إلى محافظة حمص، كونها كانت مكفّفة بالمراقبة في مدرسة المعهد التجاري بحمص، وأنها قائمة على رأس عملها. وأكدت الجهة المدعية بمذكرتها على طلبها بإلغاء القرار المشكو منه وإعادةها إلى عملها، وعدّ القرار المذكور كأنه لم يكن. ومن حيث إنّّه وبحسب أحكام المادة /22/ من قانون مجلس الدولة (1959)، فإنه يشترط لقبول دعوى الإلغاء أن ترفع الدعوى خلال ستين يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية، أو من تاريخ إعلام صاحب الشان فيه، أو من تاريخ علمه اليقيني، وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الجهة الإدارية مُصدرة القرار المطعون فيه، أو إلى الجهات الرئيسية على أن يبت في التظلم قبل مضي مدة ستين يوماً من تقديمه. ويُعدّ فوات هذه المدة دون إجابة على التظلم بمثابة رفضه، ويكون ميعاد رفع الدعوى للطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة.

ومن حيث إنّّه وبحسب أوراق الدعوى وخصوصاً كتاب مدير مدرسة الشهيد خالد محمد فرزات للتعليم الأساسي المؤرخ في 2017/4/27 والموجّه إلى مديرية تربية حمص، يتبيّن أنّ المدعية وفقاً للكتاب المذكور لم تنقطع عن عملها حتى تاريخه، وأنه نتيجة لإصابته -خلال أعمال المراقبة للعام الدراسي عام 2015/2016- الناجمة عن طلق ناري من قبل العصابات الإرهابية المسلحة، كانت قد حصلت على إجازات صحية، وقد بلغت مدّة هذه الإجازات أربعة أشهر، وكانت آخر إجازة حصلت عليها لمدة شهر من تاريخ 2017/3/28م ومازالت المدعية قيد العلاج، وبالتالي وبضوء ما ورد في الكتاب المذكور الذي يُثبت عدم انقطاع المدعية عن عملها لتاريخ 2017/4/27، وحصولها على إجازات صحية متلاحقة كانت آخرها الإجازة التي حصلت عليها لمدة شهر من تاريخ 2017/3/28م، أي بعد صدور قرار صرفها من الخدمة الواقع بتاريخ 2017/3/6م، فإنّ الدعوى الماثلة تكون

مُقدّمة خلال الميعاد القانوني لدعوى الإلغاء، الأمر الذي يستوجب هدر دفع الجبهة المدعى عليها لهذه الناحية. ومن حيث إنّه يتعيّن الإشارة إلى أن أعمال السيادة المنصوص عنها في المادة 12/ من قانون مجلس الدولة (1959) إنما يُقصد بها تلك الأعمال أو التصرفات الصادرة عن السلطات العليا والتي يرتأى القضاء الإداري ذاته أنّه يجب أن تبقى بمنأى عن الرقابة القضائية بسبب من عدم الملاءمة أو مصلحة عليا للدولة يراها؛ هذه الأعمال بمفهوم الفقه والاجتهاد الإداري لا تشمل سوى الأعمال السياسية المهمة - كإعلان الحرب والعلاقات الخارجية، وممارسة رئيس الدولة لبعض مهامه الدستورية، وبعض علاقات الحكومة بالسلطة التشريعية، وعلى ذلك استقرّ اجتهاد القضاء الإداري. وفضلاً عن ذلك، فإنّ محكمة النقض السورية عدّت من قبيل أعمال السيادة، تلك الأعمال المترتبة على الحرب، والتي تلحق ضرراً بالمواطنين من هدم بيوتهم، أو تخريب أراضيهم، والأعمال المتعلقة بعلاقة الحكومة بالبرلمان، كتقديم مشروعات القوانين، وإعلان الحرب، وقبول الهدنة، والتدابير الخاصة بالأمن الداخلي والخارجي، وقرار إغلاق الحدود. ومن ثمّ فإنّ قرار الصرف من الخدمة وما بُني عليه من أسباب استدعت صدوره لا يرقى أبداً إلى أعمال السيادة التي قصدتها المادة المذكورة في قانون مجلس الدولة، مما يجعل الدفع الذي أثارته جهة الإدارة في هذا الخصوص هو في غير محله القانوني السليم والصحيح.

ومن حيث إنّ قرار الصرف من الخدمة، وتبعاً لما سلف ذكره، ليس معصوماً من الطعن أو في منجى من إنزال حكم القانون، وإنما يبقى عُرضةً للتدقيق ومحلّاً للتمحيص حتى يبلغ الحق مداه وتأخذ العدالة مجراها، وإنّه من خلال استقراء نص المادة 137/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة (2004) يتبيّن أن المشرّع لم يُضف أي حصانة على قرار الصرف من الخدمة تجلعه بمنأى عن الطعن بالإلغاء أو الانعدام أمام أي جهة أو مرجع قضائي، كما كان النصّ عليه بأحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة (1985)، الأمر الذي يستوجب هدر الدفع التي تقدّمت بها الإدارة لجهة أنّ القرار المشكوك منه يتصف بأعمال السيادة، وأنّ لجهة الإدارة سلطة مطلقة بإصدار مثل هذه القرارات دونما معقب أو رقابة عليها في هذا الخصوص.

وينبغي التذكير بهذا الصدد أن الدستور الحالي للجمهورية العربية السورية الصادر (2012) قد نصّ بشكل واضح وجلي في المادة 51/ منه - الفقرة الرابعة على أنه "يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء"، وذلك تكريساً لمبدأ العدالة ووصوفاً لحق التقاضي وسلوك سبل الطعن والمراجعة والدفاع أمام القضاء، الأمر الذي يفتح المجال واسعاً أمام مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري لبيسط رقابته على القرارات الإدارية لبيان مدى صدورها بشكل يتلاءم ويتوافق مع مبدأ المشروعية أم لا.

كما إنّ دفع جهة الإدارة بعدم اختصاص مجلس الدولة بالنظر في الدعوى الماثلة لا يستقيم قانوناً، وبدحضه ما جاء في المادة 143/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة (2004)، والتي نصّت على أنّ القضاء الإداري هو السلطة المختصة بالنظر في جميع المنازعات الناشئة عن تطبيق هذا القانون، بما في ذلك الخلافات المالية الناجمة عن الأجور والتعويضات للعاملين وسائر المنازعات التي تنشأ بينهم وبين أي من الجهات العامة، وبحسبان أن الصرف من الخدمة هو أحد تطبيقات القانون المذكور، فإنّ الطعن بقرار الصرف من الخدمة يكون من اختصاص القضاء الإداري ممثلاً بهذه المحكمة.

ومن حيث إنّ ما دفعت به جهة الإدارة من أن الصرف من الخدمة هو مسألة جوازية للإدارة وتدخل ضمن ملاءمتها التقديرية، وفقاً لما سلف ذكره، فإنّه مما لا مراء فيه أن السلطة التقديرية هي ليست سلطة تحكمية أو تعسفية، وإنما هي سلطة قانونية تخضع لرقابة القضاء الذي يتحقق من مشروعية استخدامها وعدم إساءة استعمالها من قبل من مُنحت له هذه السلطة.

ومن حيث إنّ ما دفعت به الجهة المدعى عليها من أنّ الجهة المدعية قد ثبت ارتكابها لأفعال تمسّ أمن وسيادة الدولة، فإنّ ذلك لا يعدو كونه كلاماً عاماً مرسلأ لم يؤيد بأي دليل يمكن الركون إليه قانوناً. ذلك أنّ القضاء الجزائي هو المرجع الوحيد الذي يملك الكلمة الفصل في إدانة أو براءة أي شخص تنسب له الأفعال المذكورة. ولما كانت هذه المحكمة قد كلّفت جهة الإدارة المدعى عليها ببيان فيما إذا تمّ إحالة المدعية إلى أية جهة قضائية بسبب الأفعال التي أدت إلى صرفها من الخدمة، فإنّه وبناءً على ذلك تقدّمت جهة الإدارة بمذكرتها المؤرخة في 2018/6/24 م، أي بعد مرور أكثر من سنة وثلاثة أشهر على صدور القرار المشكوك منه، وقد بيّنت فيها بأنه لم تتم إحالة المدعية إلى أي جهة قضائية حتى تاريخه، الأمر الذي يؤكد أنّ دفع الإدارة السالف ذكره جاء فاقداً لمؤيّداته ومسوغاته القانونية السليمة والصحيحة، بل إنّ أوراق الدعوى تُنبئ بشكل صريح على أن المدعية بتاريخ 2016/5/18 م وأثناء خروجها من منطقة الرستن إلى حمص كونها كانت مكلفة بالمراقبة في "مدرسة المعهد التجاري بحمص" وبوصولها إلى قرية الغنطو تعرّضت لإطلاق نار، وبعد وصولها إلى حاجز الجيش العربي السوري تمّ إسعافها إلى المشفى، ومنذ ذلك التاريخ المدعية قيد العلاج وفقاً لكتاب مدير مدرسة الشهيد "خالد محمد فرزات" المؤرخ في 2017/4/27، وحصلت على إجازات صحية كانت آخرها الإجازة التي حصلت عليها بتاريخ 2017/3/28 م، بل وتقدّمت المدعية بتقرير طبي مؤرخ في 2017/10/2 ومُصدّق من قبل المستشفى الجامعي بدمشق يؤكد إجرائها لعملية جراحية بتاريخ 2017/1/23 بسبب الإصابة، وأنها تخضع لبرنامج إعادة تأهيل مُكثّف بهدف استعادة مجال الحركة والقوة العضلية، وبالتالي لم يظهر من أوراق الدعوى ومن خلال كل ما سلف ذكره ارتكاب الجهة المدعية لأية أفعال جرمية أو مُخلّة بالأمن وفقاً لما ورد بمحضر اللجنة الثلاثية

حسبما ذكرته جهة الإدارة، علماً أن جهة الإدارة لم تبرز صورة عن محضر اللجنة المذكور مُدعياً بأن محاضر اللجنة تتمتع بالصفة السرية، وهذا من غريب القول تجاه القضاء، إذ طالما أن محضر اللجنة الثلاثية هو الذي يتضمن الأسباب التي بُني عليها قرار الصرف من الخدمة، فإنه يكون من حق القضاء الإداري في إطار رقابته على مشروعية القرار المذكور أن يتطلع على هذه الأسباب من خلال إبراز هذا المحضر أمامه، ولا سيما أن نص المادة 137/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة (2004) لم يسبغ على محاضر اللجنة الثلاثية أي طابع سري، ولم يمنع القضاء الإداري من الاطلاع عليها أثناء نظر الدعوى الرامية إلى إلغاء قرار الصرف من الخدمة، وذلك في سبيل الوصول إلى كلمة الحق في هذه القضية. وعليه، فإن عدم قيام الجهة المدعى عليها بتقديم صورة عن محضر اللجنة الذي استند إليه القرار المشكو منه، إنما يهض دليلاً وحجّةً على عدم وجود أسباب مقبولة قانوناً تستدعي صرف المدعية من الخدمة.

ومن حيث إنّه من المستقرّ فقهاً واجتهاداً أنّه ولئن كانت الإدارة غير ملزمة بتسبب بعض قراراتها، بيد أن ذلك لا يمنحها حرية إصدار قرارات لا تستند إلى أسباب متوافقة مع الواقع والقانون تسوّغ إصدارها، بل إنّ القرار الذي يستند على أسباب مبنية على وقائع لم تثبت صحتها، أو إلى أسباب لا يسوّغ قانوناً أن يستند إليها في إصداره يكون مشوباً بعيب اللامشروعية.

ومن حيث إنّه وتأسيساً على ما سلف بيانه، فإنّ القرار المشكو منه ليس له ما يبرره، ويقوم على سبب غير صحيح وسليم من الناحية القانونية، ويكون من المتعين إلغاؤه تمهيداً لإلزام الجهة المدعى عليها بإعادة الجهة المدعية إلى عملها بذات وظيفتها وقتها.

ومن حيث إنّه وبالنسبة لمطالبة الجهة المدعية الغاء كل ما ينتج عن القرار المشكو منه من آثار، فإنه وبضوء أن القرار المشكو موضوع الدعوى الماثلة جاء فاقداً أساساً لمؤدباته القانونية السليمة والصحيحة، كما جاء معيباً بعيب اللامشروعية، فإنّ ذلك يجعله جديراً بالإلغاء بكافة آثاره المتمثلة بحرمان العامل من الأجور عن الفترة اللاحقة لصدوره، إلا أنه وبضوء أن المدعية لم تكن قائمة على رأس العمل نتيجة صرفها من الخدمة، فإنه لا مستند قانوني لاستحقاقها الأجر، غير أنّ ذلك لا يحول دون منحها تعويضاً عن القرار المشكو منه الصادر عن الجهة المدعى عليها، والذي ألحق بها ضرراً مادياً يتمثل في حرمانها من أجرها طيلة فترة بقائها خارج الوظيفة، وأن المحكمة تقدّر هذا التعويض بـ (25%) من الأجر والتعويضات التي لا يشترط لاستحقاقها القيام بالعمل فعلاً عن الفترة الممتدة من تاريخ صرف الجهة المدعية ولغاية مباشرتها العمل بعد إعادتها أصولاً، ومع أحقيتها أيضاً بحساب هذه الفترة المذكورة من ضمن خدماتها الفعلية الداخلة في حساب القدم المؤهل للترقية والمعاش التقاعدي، شريطة أن تؤدي الجهة المدعية المستحقات التأمينية عن تلك الفترة للمرجع التأميني الذي تخضع له.

ومن حيث إنّه تأسيساً على ما سلف بيانه، فإنّ دعوى الجهة المدعية الجهة المطالبة بإلغاء القرار المشكو منه، وبما ترتّب عليه من آثار تكون قائمة على مؤدباتها القانونية، الأمر الذي يُتمهد للحكم بقبولها موضوعاً في شطرٍ منها.

لهذه الأسباب

قررت المحكمة الآتي:

أولاً- قبول الدعوى شكلاً.

ثانياً- قبولها موضوعاً في شطرٍ منها، وإلغاء القرار رقم /610/ تاريخ 2017/3/6م الصادر عن السيد الرئيس مجلس الوزراء بكل ما يترتب عليه من آثار ونتائج، وإلزام جهة الإدارة المدعى عليها بإعادة الجهة المدعية إلى العمل بذات الوظيفة والفئة التي كانت تشغلها، وإلزامها أيضاً بأن تدفع تعويضاً للجهة المدعية مقداره (25%) خمسة وعشرون بالمائة من الأجر والتعويضات التي لا يشترط لاستحقاقها القيام بالعمل فعلاً، وذلك عن فترة بقائها خارج الوظيفة بسبب صرفها من الخدمة ولغاية مباشرة العمل بعد الإعادة أصولاً، مع احتساب تلك الفترة في عداد خدماتها الفعلية الداخلة في حساب القدم المؤهل للترقية والمعاش التقاعدي، شريطة أن تؤدي الجهة المدعية حصتها من المستحقات التأمينية عن الفترة المذكورة للمرجع التأميني الذي تخضع له، ورفض ما يجاوز ذلك من طلبات.

ثالثاً- تضمين الطرفين المصاريف المناصفة فيما بينهما.

قراراً صدر وتلي علناً في دمشق بتاريخ /19/ شعبان/1442هـ الموافق لـ 2019/4/24 م.

اكتسب هذا القرار الدرجة القطعية بعد أن تمّ تصديقه من قِبَل دائرة فحص الطعون

لدى المحكمة الإدارية العليا بالقرار رقم /1209/ ط الصادر بتاريخ 2020/9/29 م.

المقدمة:

يُشكل القضاء الإداري ضماناً أساسيةً لكل من يشكو الظلم والتعسف، فيلجأ إليه كلٌّ من يعتقد أنّ السلطة التنفيذية أنزلت به حيفاً، أو سلبت منه حقاً، أو جحدت به، فهو يُعدُّ ضامناً للحقوق والحريات، والتي تُمثّل المرتكز الرئيس لمبدأ سيادة القانون.

وكان القرار موضوع هذا البحث الصادر عن المحكمة الإدارية بدمشق في القضية رقم 723/ لعام 2019 نموذجاً ساطعاً في أنّ يبلغ الحقّ مداه وتأخذ العدالة مجراها الطبيعي، ويظهر فيه حمايةً واضحةً لمبدأ المشروعية، الذي يوجب إخضاع أعمال الإدارة وتصرفاتها لرقابة القضاء، كما أنّه عالج مجموعة من النقاط الرئيسية التي طالما كانت الإدارة تتمسك فيها في كلّ مناسبة قضائية، فكانت رقابة المحكمة في هذا القرار تتعدّى الرقابة القضائية التقليدية لأوجه مشروعية القرار الإداري، التي تقوم في بعض الأحيان على حججٍ واهية، وفقاً لما كشفه القرار محلّ البحث، هذا القرار الذي صدر في معرض الدعوى المُقامة من قِبل أحد العاملين الدائمين في مديرية التربية في محافظة حمص بمواجهة رئيس مجلس الوزراء إضافةً إلى منصبه.

فما أهمية هذا القرار؟ وما هي المبادئ القانونية التي أرسّتها المحكمة الإدارية فيه وأضافتها إلى المعرفة القانونية؟ خصوصاً أنّه تمّ تصديق هذا القرار من قِبل دائرة فحص الطعون لدى المحكمة الإدارية العليا بدمشق، واكتسب بذلك الدرجة القطعية (إدارية عليا 2020/1209). لذلك سوف نحاول إبراز موقف المحكمة الإدارية ومعرفة أو فهم الاتجاه الذي انتهجته المحكمة في حلّ النزاع، وصولاً إلى الإشكالية القانونية المبرزة في الحكم محلّ التعليق، خصوصاً لجهة طريقة معالجة المحكمة لقرارات الصرف من الخدمة ومدى إمكانية عدّها من قبيل أعمال السيادة، أو لجهة المعالجة التي اعتمدها المحكمة في أعمال رقابتها القضائية على القرارات المذكورة ونطاق هذه الرقابة، وذلك من خلال تحليل هذا القرار ومناقشته، وتتبع الاجتهاد القضائي في الإشكالية التي طرحها الحكم، لبيان ما إذا كان الحلّ الذي قدمته المحكمة الإدارية في قرارها متوافقاً مع الفقه والاجتهاد.

مع الإشارة إلى أن أهمية هذا البحث تأتي من أهمية القرار محلّ التعليق، واستظهار موقف القضاء الإداري من قرارات إنهاء الخدمة الوظيفية بغير الطريق التأديبي، والضرورة المهمة في وجود قضاء حقيقي وفعال، ومُعتمدين في ذلك كله على المنهج الاستنباطي (التحليلي) كمنهج رئيسي في هذه الدراسة.

والتي سوف يتمّ تناولها من خلال مطلبين، نتحدّث في المطلب الأول منهما عن تحليل الحكم، والذي يتضمّن استعراض الوقائع وبيان الادعاء والدفع القانونيين، وتحديد النقاط والمسائل القانونية التي أثارها القرار، للوقوف على المسلك الذي انتهجته المحكمة الإدارية، ومن ثمّ نتحدّث في المطلب الثاني عن تقويم النقاط الرئيسية التي أثارها القرار، في محاولة لفهم الاتجاه الذي قرره المحكمة، من خلال بيان موقف الفقه والاجتهاد من هذا المسلك أو الاتجاه، وتحديد أوجه القوة والضعف فيه، وبيان الاستنتاج المطلوب، وصولاً إلى خاتمة البحث، وفقاً لما يلي.

المطلب الأول: تحليل الحكم.

وفيه نستعرض ونُحدد وقائع النزاع، ومن ثمّ نبيّن الادعاءات القانونية للخصوم، وصولاً إلى تحديد المسائل القانونية، وذلك تسهيلاً لفهم الحلّ والموقف القضائي الذي تبنته المحكمة الإدارية في تلك المسائل، وفقاً لما يلي.

الفرع الأول: استعراض الوقائع وتحديدها.

أولاً-الجهة المدعية (ز.أ) كانت من العاملين لدى مديرية التربية في محافظة حمص.

ثانياً-بتاريخ 2017/3/6 صدر عن السيد رئيس مجلس الوزراء القرار رقم 610/ المتضمّن صرف الجهة المدعية من الخدمة.

ثالثاً-تقدمت الجهة المدعية بدعوى أمام المحكمة الإدارية بدمشق وقُيِّدت بأساس رقم 723/، مُلتمسةً فيها إلغاء القرار رقم 610/ المؤرخ في 2017/3/6، وإلزام الجهة المدعى عليها بإعادتها إلى العمل، وصرف كافة أجورها وتعويضاتها عن الفترة الممتدة من تاريخ الصرف من الخدمة ولغاية الإعادة إلى العمل مع حساب تلك الفترة خدمة مؤهّلة للقدم والترفيح.

رابعاً-أسست الجهة المدعية دعواها على أنّه لم يُنسب إليها أية مخالفة مسلكية أو فعل يوجب التحقيق معها من أي جهة رقابية، وعلى عدم استناد القرار المشكو منه إلى أي سبب قانوني يستدعي صرفها من الخدمة، مما يعني عدّ هذا القرار مشوباً بعيب اللامشروعية.

الفرع الثاني: الدفع والادعاءات القانونية للخصوم.

أولاً - أجابت الجهة المدعى عليها مُمثلة بإدارة قضايا الدولة على الدعوى مُلتمسةً ردّ الدعوى لعلّة عدم الاختصاص، كون هذا القرار يدخل في إطار أعمال السيادة التي لا يجوز للقضاء التّدخل فيها، إضافةً إلى أنّ الأفعال المرتكبة من قبل المدعية مجرّمة بالقوانين الجزائية، واستطردت في القول إنّ مراسيم وقرارات الصرف من الخدمة هي تسريح عن غير الطريق التأديبي تمارسه الإدارة حسب ملاءمتها التقديرية، وتخرج كليةً عن اختصاص مجلس الدولة مهما كان مبنى الطعن، وتابعت جهة الإدارة دفعها بالقول إن القرار المشكو منه صدر استناداً للمادة 137/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة (2004) وعن مرجعه المختص، وتأسيساً على مقترحات اللجنة المنوه عنها بالمادة المذكورة، وقد تضمّن تقرير هذه اللجنة بأن المدعية قد ارتكبت أفعال يجرمها القانون الجزائي، وكان صرفها لأسباب أمنية، وبموجب المادة المذكورة، فإنّه لا إلزام على الإدارة بإعطاء صورة مصدّقة عن محاضر لجان الصرف كونها تتمتع بطابع السرية التامة، وبالنسبة لإعادة المدعية إلى عملها فإنّ مسألة بقاء العامل على رأس عمله من

عدمه هي مسألة جوازية يعود تقديرها للإدارة، وبالنسبة لآثار القرار المشكو منه، فإن انقطاع الرابطة الوظيفية بموجبه لا يعطي الحق للعامل المطالبة بأي أجور، وبالتالي فالمدعية لا تستحق أية أجور؛ لأنها لم تكن شاغلة للوظيفة وقائمة بها بصورة فعلية وعلى وجه قانوني.

ثانياً -كلّفت المحكمة الجهة المدعى عليها بتقديم محضر اللجنة الوزارية الثلاثية المشكّلة وفقاً للمادة 137/ سالفه الذكر، إضافةً إلى تكليفها ببيان فيما إذا تمّت إحالة الجهة المدعية إلى القضاء الجزائي أو المسلكي أم لا؟

ثالثاً -ردّت الإدارة في معرض تنفيذها للتكليف بأن محاضر اللجنة الوزارية الثلاثية تتمتع بطابع السرية التامة، ولا يجوز الاطلاع عليها، كما أنها تُمثّل مداولات واقتراحات وإجراءات تمهيدية تسبق قرار الصرف من الخدمة، دون أن تُبيّن فيما إذا كانت الجهة المدعية مُحالة إلى القضاء الجزائي أو المسلكي أم لا.

رابعاً - تقدّمت الجهة المدعية بمذكرة مؤرخة في 2017/11/12م بيّنت فيها أنها لم تبلغ القرار المشكو منه المتضمّن صرفها من الخدمة، وتقدّمت بدعواها الماثلة ضمن المدة القانونية، مُضيفاً القول إنه لا صحة لما جاء بتقرير اللجنة المشكّلة وفقاً لأحكام المادة 137/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة (2004) كونه لم يصدر بحقها أي حكم قضائي ودليل براءتها الضبط رقم 1687/ تاريخ 2016/5/18 الذي يُبيّن توجيهها من مدينة الرستن إلى محافظة حمص كونها كانت مكلفة بالمراقبة في مدرسة المعهد التجاري بحمص، وأنها قائمة على رأس عملها وأكدت الجهة المدعية بمذكرتها على طلبها بإلغاء القرار المشكو منه وإعادة العمل إلى عملها، وعدّ القرار المذكور كأنه لم يكن.

خامساً -قبلت المحكمة الدعوى شكلاً، وأصدرت قرارها رقم 351/ بالجلسة العلنية المؤرخة في 2019/4/24 بإلغاء القرار المشكو منه، وإعادة الجهة المدعية إلى العمل بكل ما يترتّب على ذلك من آثار ونتائج، وتمّ تصديق هذا القرار من قبل دائرة فحص الطعون لدى المحكمة الإدارية العليا بالقرار رقم 1209/ لعام 2020 في الطعن رقم 1537/ للعام ذاته، ليكتسب بذلك هذا القرار الدرجة القطعية.

الفرع الثالث: النقاط والمسائل القانونية التي أثارها الحكم.

أثار هذا الحكم عدّة نقاط قانونية رئيسية وفرعية:

أولاً- ما المقصود بأعمال السيادة؟

ويتفرّع عنها:

1 - ما السلطة المختصة بتحديد نطاق أعمال السيادة؟

2- ما نطاق أعمال السيادة؟

3- هل يُعدّ قرار الصرف من الخدمة قابلاً للطعن أمام القضاء الإداري؟

ثانياً- مدى خضوع السلطة التقديرية الممنوحة لرئيس مجلس الوزراء في إصدار قرار الصرف من الخدمة لرقابة القضاء الإداري؟

ويتفرّع عنها:

1- هل يحق للقاضي الإداري إلزام الإدارة ببيان الأسباب التي بُني عليها قرار الصرف من الخدمة؟

2- مدى قابلية القرار الإداري للطعن لغييب في الإجراءات؟

ثالثاً- عبء الإثبات والإقرار الضمني.

رابعاً- منح التعويض ومبدأ الأجر مقابل العمل.

وسنقتصر في هذه الدراسة على التعليق على النقاط الرئيسية والأبرز التي أثارها القرار محلّ التعليق، وهي النقطة الأولى المتعلقة بأعمال السيادة وما يتفرّع عنها من مسائل أو نقاط، إضافةً إلى النقطة الثانية المرتبطة بمدى خضوع سلطة رئيس مجلس الوزراء التقديرية في إصدار قرار الصرف من الخدمة لرقابة القضاء وما يتفرّع عنها من نقاط، وفقاً لما يلي.

المطلب الثاني: تقويم النقاط الرئيسية التي أثارها القرار وما يتفرّع عنها.

نتناول في هذا المطلب دراسة وتقييم النقطة المتعلقة بأعمال السيادة وما يتفرّع عنها (الفرع الأول)، وذلك بعد بيان ما يرتبط بهذه النقطة من مدى انطباق القاعدة القانونية على الوقائع (أولاً)، والعمل على إيضاح موقف الفقه والاجتهاد من حلّ المحكمة الإدارية (ثانياً)، إضافةً إلى الكشف عن أوجه القوة والضعف في الحلّ الذي قدمته المحكمة الإدارية مقارنةً مع موقف الفقه والاجتهاد (ثالثاً)، وصولاً إلى بيان الاستنتاج المطلوب حيال هذه النقطة الرئيسية (رابعاً)، ومن ثمّ نقوم بتقييم النقطة المرتبطة بمدى خضوع سلطة رئيس مجلس الوزراء التقديرية في إصدار قرار الصرف من الخدمة لرقابة القضاء وما يتفرّع عنها في (الفرع الثاني) وذلك وفقاً للتقسيم ذاته المعتمد أعلاه.

الفرع الأول: أعمال السيادة وما يتفرع عنها.

لا يمكن عد أي منازعة متعلّقة بالسلطة التنفيذية من قبيل المنازعات الإدارية، فقد توجد أعمال صادرة عن الإدارة ولا تخضع لرقابة القضاء الإداري، ومنها ما يصدر عن السلطة التنفيذية، كبعض الأعمال التي تسمى بـ "أعمال السيادة" والتي تخرج عن رقابة القضاء بصفة عامة سواءً أكان قضاءً عادياً أم إدارياً (طلبة، 2011).

فلطالما شكّلت أعمال السيادة ثغرةً في مبدأ الشرعية كونها تخرج عن رقابة القضاء، مهما كانت درجة عدم مشروعيتها. وقد تمّ تبني معايير عدّة من قبل الفقه والقضاء من أجل تحديد نطاقها، إلى أن توصل الفقه في نهاية المطاف وبعد دراسته وتحليله للأحكام القضائية، إلى معيار أخذ به عدد من الدول، تمثّل بمعيار القائمة القضائية (ظاهر، 2009؛ واصل، 2006).

وفي القرار محلّ التعليق الصادر عن المحكمة الإدارية بدمشق، كانت المدعية قد خاصمت قرار الصرف من الخدمة، مؤسّسةً دعواها على أن هذا القرار صدر بالرغم من عدم وجود أي فعل أو مخالفة منسوبة لها، مُلتمسةً إلغاء القرار المشكوك منه، كما كانت الإدارة المدعى عليها قد التمسّت من المحكمة رد الدعوى، لعلّة عدم اختصاص المحكمة بالنظر في الدعوى، بحسبان أن قرار الصرف من الخدمة يدخل في نطاق أعمال السيادة التي لا يجوز للقضاء التّدخل فيها.

أولاً-مدى انطباق القاعدة القانونية على الوقائع.

من الناحية القانونية، تمسّكت الإدارة بشكل صريح بنص المادة 12/ من قانون مجلس الدولة (1959) وتعديلاته التي نصت على أنه " لا يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة....."، وعدّت الإدارة أن قرار الصرف من الخدمة يخصّ أمن الدولة وسيادتها، ويدخل في الأعمال السيادية التي تخرج عن رقابة القضاء الإداري.

والمحكمة الإدارية، وإن أكّدت وأقرت بخروج أعمال السيادة عن رقابة القضاء بالرغم من أنها قد تكون قرارات إدارية، إلا أنها وفي الوقت ذاته قالت إن المقصود بها: تلك الأعمال والتصرفات الصادرة عن السلطات العليا في الدولة والتي يرتئي القضاء الإداري ذاته أنها يجب أن تبقى بمنأى عن الرقابة القضائية بسبب مصلحة عليا للدولة، كإعلان الحرب، والعلاقات الخارجية، وممارسة رئيس الجمهورية لبعض مهامه الدستورية، وكبعض علاقات الحكومة بالسلطة التشريعية، فرفضت المحكمة دفع الإدارة لهذه الناحية، وخُلصت إلى أن قرار الصرف من الخدمة وما بُني عليه من أسباب استدعت صدوره لا يرقى لأن يكون من أعمال السيادة، وبالتالي بقائه ضمن إطار الرقابة القضائية لتدقيقه وإنزال حكم القانون بصده وبيان مدى درجة مشروعيتها من عدمها، فأعلنت بذلك رفضها المطلق في منح الإدارة لنفسها سلطة تحديد ما يدخل في نطاق أعمال السيادة، مُهيمّةً كلمتها الفصل بالقول: إنّ أعمال السيادة هي كل عمل يقرر له القضاء هذه الصفة.

ثانياً-موقف الفقه والاجتهاد من حلّ المحكمة الإدارية.

تُعدّ نظرية أعمال السيادة من صنع مجلس الدولة الفرنسي الذي قام بدوره في تحديد الأعمال التي تدخل في نطاقها، إلا أنّ المعيار الذي تبناه في هذا الصدد تطور تبعاً، لیبداً من معيار الباعث السياسي إلى المعيار الخاص بطبيعة العمل ذاته، إلى أن وصل أخيراً إلى المعيار الذي استقرّ فيه على تحديد المقصود بأعمال السيادة، والمبني على أساس القائمة القضائية، بسبب العيوب الموجبة إلى المعايير السابقة له (بسيوني، 2006)، وتبعاً لذلك، فقد انعقد الاتفاق على عدد معيّن من الأعمال التي تُعدّ من قبيل أعمال السيادة، وهي تلك الأعمال المتعلقة بعلاقة الحكومة بالبرلمان، والأعمال ذات الطبيعة الدولية، إضافةً إلى أعمال الحرب الخارجية أو الداخلية كإعلان حالة الطوارئ والظروف الاستثنائية، (عمر، 2016؛ إدارية/351/2019).

وفي القرار محلّ التعليق خُلصت المحكمة الإدارية إلى مبادئ قانونية تتوافق مع ما استقرّ عليه الفقه والاجتهاد القضائي عندما رفضت التخلي عن النظر بالقضية المعروضة عليها لعلّة عدم الاختصاص وفقاً لما دفعته وتمسّكت به الإدارة المدعى عليها، وأدخلت تبعاً لذلك قرارات الصرف من الخدمة ضمن دائرة القرارات الخاضعة للرقابة القضائية، بحسبان أن النزاع يتعلق بقرار إداري ولا يتعلق بأعمال السيادة، وصرّحت بشكل واضح بأن أعمال السيادة هي الأعمال التي يُقرر القضاء الإداري له هذه الصفة دون غيره من السلطات الأخرى في الدولة.

ثالثاً-أوجه القوة والضعف في حلّ المحكمة الإدارية مقارنةً مع موقف الفقه والاجتهاد.

تُعدّ الحقوق والحريات العامة مبدأً أساسياً تقوم عليه دولة القانون، وهذا المبدأ ضمنته دساتير دول عديدة، منها دستور الإمارات العربية المتحدة (1971 وتعديلاته) الذي أشار إلى ذلك في المادة 25/ من الباب الثالث منه وما بعدها، وعبر عنها الدستور السوري (2012) في المادة رقم 50/ الذي نص على أن " سيادة القانون أساس الحكم في الدولة"، والتي يقابلها المادة رقم 94/ من الدستور المصري (2014).

ونظراً لأن أعمال السيادة-التي هي بطبيعتها أعمال إدارية-تُشكّل خروجاً واضحاً عن الرقابة القضائية، فقد تعرّضت لمجاهةٍ شديدةٍ من قبل رجال القانون والقضاء، حتى أن البعض منهم كالفقيه (Duguit) والفقيه (Jeze) وصلوا إلى حد أنكار مثل هذه الأعمال (الطماوي، 1968)، وهو ما يعني أن جميع الأعمال الإدارية يجب أن تكون خاضعة لرقابة القضاء وبالتالي إدراجها في اختصاص القاضي الإداري، كونه القاضي الطبيعي للمنازعة

الإدارية (Irani, 2014). إلا أنّ الأمر ظلّ بين أخذ وردّ إلى أن استقرّ الحال كما هو عليه في وقتنا الحاضر بتبني معيار القائمة القضائية لأعمال السيادة.

وكانت المحكمة الإدارية في قرارها محلّ التعليق قد وافقت ما استقرّ في الضمير العالمي من مبادئ وقواعد في هذا المجال، وليكون حلّها نابغاً من فهم صحيح لإرادة المشرّع في المادة 12/ من قانون مجلس الدولة السوري (1959) التي جاءت مهمّة غامضة، إلا أن المحكمة تصدّت لذلك، وجاء حلّها سداً لثغرة تشريعية، مُبتغيةً في ذلك إضفاء السلامة على القانون، فقررت أن أعمال السيادة المشار إليها في المادة 12/ سابقة الذكر لا تشمل إلا الأعمال الأساسية الهامة مثل:

1- إعلان الحرب.

2- العلاقات الخارجية للدولة.

3- علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية.

ومن جهة أخرى فقد كان الحلّ الذي قدمته المحكمة الإدارية في هذا الحكم متفقاً مع الفقه والاجتهاد القضائي الذي أن استقرّ في هذا الشأن على تبني معيار القائمة القضائية للأعمال الإدارية التي يمكن أن تدخل في إطار أعمال السيادة وفقاً لما تمّ بيانه، ولتصل في خاتمة المطاف إلى توضيح دائرة أو نطاق أعمال السيادة التي تتدرج بها الإدارة في كل مناسبة قضائية. بعد أن أهدرت المحكمة الإدارية في قرارها جميع الدفوع التي تقدمت بها الإدارة المدعى عليها حيال هذا الأمر، وليكون قرارها المائل فيما قدّمه من حلّ وما انتهى إليه من نتيجة متفقاً مع كل من إرادة المشرّع ومع ما قرره الفقه والاجتهاد حيال هذه المسألة، بحسبان أن خروج مثل هذه الأعمال الإدارية عن رقابة القضاء يُمثّل خروجاً عن الأصل واستثناءً منه، وهو ما يوجب أن يُفسّر تفسيراً ضيقاً لا يجوز التوسع به.

رابعاً- الاستنتاج.

تضمّنت المادة 12/ من قانون مجلس الدولة السوري (1959) وتعديلاته ما يلي: "لا يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة..."، ويقابل هذا النصّ في قانون مجلس الدولة المصري (1972) وتعديلاته المادة 11/ التي نصّت على أنه "لا تختص محاكم مجلس الدولة بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة"، وهذا ما يقابله في قانون القضاء الإداري الأردني (2014) ما حدّدته الفقرة د/ من المادة رقم 5/ منه والتي نصّت على أنه "لا تختص المحكمة الإدارية بالنظر في الطلبات أو الطعون المتعلقة بأعمال السيادة".

وباستقراء هذه النصوص نجد أنها جاءت غامضة ومهمّة ابتدأت الكلام بعبارة (لا تختص) والتي يفهم منها بالضرورة للوهلة الأولى ذهاب المشرّع بعبارات لاحقة إلى تحديد ما يدخل أو ما يخرج عن اختصاص القضاء الإداري، إلا أنّ المشرّع اكتفى بذلك دون أيّ إضافة، خلافاً لمنطق الصياغة القانونية السليمة.

إلا أن المحكمة الإدارية وفي ضوء ذلك قدّمت في حلّها نموذجاً لا بأس به في إمطة اللثام وإزالة الغموض بشيء في التفصيل، وقالت كلمتها بأن ما يخرج عن اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري- بحسبان من أعمال السيادة- هو ما يقرر له القضاء هذه الصفة دون سواه من سلطة أخرى، مُضيفاً إلى النص القانوني ما يلزم لإضفاء صفة السلامة عليه، ومتفقاً في ذلك مع ما هو مستقرّ في الفقه الإداري، مُعيدةً بذلك الاستثناء المُتمثّل في إخراج بعض الأعمال الإدارية من رقابة القضاء إلى حدوده الضيقة، خصوصاً أن القرار محلّ التعليق كان في معرض نزاع مُقام من قبل أحد العاملين في الدولة، وما لذلك من أثر مباشر في تحقيق الأمن الوظيفي وانعكاسه على أداء العاملين في القطاع العام.

إلا أنه وبالرغم من أن المحكمة الإدارية كانت موفقةً في حلّها من حيث النتيجة، إلا أنه غاب عنها مسألة مهمّة وجوهريّة باعتقادنا، إذ كان بإمكانها التأكيد على القواعد والمبادئ الدستورية ذات الصلة الوثيقة مع القانون الإداري (STIRN) والتي تُعدّ في حقيقتها المقدمة الأساسية والضرورية لهذا القانون (نحيلي، تركاوي، 2019)، خصوصاً وأن الدستور السوري (2012) نصّ صراحةً في المادة رقم 51/ منه على حظر تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء، وذلك بحسبان أن أعمال السيادة التي تتمسك بها الإدارة تتشابه إلى حد كبير مع فكرة تحصين القرارات الإدارية في العديد من المجالات، وأن كل منهما يهدف إلى إبعاد الأعمال والتصرفات الإدارية عن رقابة القضاء.

كما كان بإمكان المحكمة الإدارية أيضاً الإشارة في حكمها إلى العبارات التي تؤكد فيها استثنائية أعمال السيادة والنطاق الضيق لها وفقاً لما استقرّ عليه الفقه والقضاء الإداري (الدروبي، 2010)، إضافةً إلى ضرورة الإشارة لإمكانية أعمال الرقابة القضائية على مثل هذه القرارات لجهة التعويض عنها (عمر، 2016)، أو لجهة رقابة عناصر المشروعية الخارجية للقرار، وفقاً للتطور الحاصل لدى مجلس الدولة الفرنسي عند رقابته لأعمال السيادة (عبد اللطيف، 2020)، ولتصل المحكمة في نهاية المطاف إلى حكم مثالي ينتهي فيه الجدل الدائر في أروقة القضاء الإداري حيال أعمال السيادة.

الفرع الثاني: مدى خضوع سلطة رئيس مجلس الوزراء التقديرية في إصدار قرار الصرف من الخدمة لرقابة القضاء الإداري، وما يتفرّع عنها. تتطلب ضرورات العمل الإداري ومرونته ومقتضيات الصالح العام منح الإدارة حرية التصرف في مواجهة ما يُعرض عليها، على نحو يكون لها

سلطة الاختيار والتقدير عند إصدار قراراتها.

وقد كان الرأي الغالب في بداية الأمر عدّ السلطة التقديرية خروجاً على مبدأ المشروعية، ومن الفقهاء من دافع عن ذلك ومنهم من خالف، إلى أن وصل الرأي إلى حلّ وسط تمثل بضرورة السلطة التقديرية للإدارة، والتأكيد على أن تبقى هذه السلطة ضمن نطاق مبدأ المشروعية (بطيخ، 1994)، كما ينادي البعض بضرورة إخضاع الإدارة وإجبارها على الالتزام بحدود المنطق والحس السليم، وألا يسمح لها بفعل أي شيء خلاف ذلك عندما تكون لها القدرة على فعل ما تريد (Ghezzou, 2017).

وفي القرار المائل محلّ التعليق استندت الجهة المدعية إلى عدم استناد قرار الصرف من الخدمة إلى سبب قانوني يستدعي ذلك، وكان جواب الإدارة المدعى عليها أن القرار المشكو منه صدر بموجب إجازة القانون الأساسي للعاملين في الدولة (2004) في مادته رقم 137/، وأنّ هذه السلطة الجوازية هي سلطة مطلقة غير مقيدة.

لذلك كان من الضروري التعرّف على هذه السلطة، وما إذا كان الحلّ الذي قدمته المحكمة الإدارية متوافقاً مع الحلول المعتمدة؟ وبيان موقف الفقه والاجتهاد من هذه السلطة وكيفية ممارستها.

أولاً-مدى انطباق القاعدة القانونية على الوقائع.

بيّنت الإدارة المدعى عليها أن قرار الصرف من الخدمة صدر استناداً إلى المادة 137/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة (2004) والتي نصّت على أنه "مع الاحتفاظ بأحكام قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، وأحكام قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية: أ- يجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح لجنة مؤلفة من وزير العدل ووزير الشؤون الاجتماعية والعمل ورئيس الجهاز المركزي للرقابة المالية صرف العامل من الخدمة وتصفي حقوق العامل المصروف من الخدمة وفقاً للقوانين النافذة..."

وتُضيف الإدارة إنّ مسألة بقاء العامل في الخدمة من عدمها مسألة جوازية يعود تقديرها لرئيس مجلس الوزراء.

إلا أنّ المحكمة الإدارية رفضت ما تقدّمت به الإدارة بخصوص ذلك، وعدّت أن السلطة التقديرية ليست سلطة تحكّمية أو تعسّفية، وإنّما هي سلطة قانونية تخضع لرقابة القضاء الذي يتحقق من مشروعية استخدامها وعدم إساءة استعمالها من قبل من مُنحت له هذه السلطة، مُعتبرة أنّ محضر اللجنة الثلاثية هو ما يجب التعويل عليه للكشف عن الأسباب التي بُني عليها القرار المشكو منه، ومن ثم يكون من حق القضاء الإداري في إطار رقابته على مشروعية القرار أن يطلع على هذه الأسباب من خلال إبراز المحضر أمامه.

ثانياً-موقف الفقه والاجتهاد من حل المحكمة الإدارية.

بوجود آراء فقهية متعددة حيال السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة، برزت محاولات لوضع معيار لتحديد مجال السلطة التقديرية والمقيدة، انطلقت في بدايتها من فكرة منح الإدارة السلطة التقديرية في الحالات التي لا تواجه فيه حقاً شخصياً، ومروراً بمنح السلطة التقديرية للإدارة إذا كان من المستحيل إخضاع هذه السلطة للقضاء، ووصولاً إلى الرأي الذي عدّ أنّ جوهر السلطة التقديرية ينحصر في حق الإدارة بين عدّة حلول مشروعة (الطماوي، 1957).

ويقدّم البعض تعريفاً للسلطة التقديرية بأنها مكنة تتيح للإدارة الاختيار الحر للإجراء الذي تراه مناسباً للوقائع التي تُبرر اتخاذه وذلك في غير الحالات التي تلتزم بما يقرره المشرّع والقضاء من قيود في خصوصها (بطيخ، 1994)، كما يذهب البعض من الفقهاء إلى تقديم رأي حيال عناصر التقدير في القرار الإداري، يقوم على أساسين: أولهما أنّه لا وجود لقرار تقديري بحت، وثانيهما أنّ التقييد والتقدير في القرارات الإدارية إنّما يرد على عنصر بعينه أو أكثر من العناصر التي يتألف منها القرار الإداري، ويضيف هذا الفقه القول: إنّ نقطة البداية في دراسة السلطة التقديرية تنحصر في تحليل القرار الإداري والتعرّف إلى أركانه، ثم إبراز الجوانب التقديرية والجوانب المقيدة في تلك الأركان، وعلى هذا الأساس تُحسم مشكلة السلطة التقديرية والمقيدة في القرارات الإدارية (الطماوي، 1957؛ الشوابكة، الشباب، 2014).

فأركان القرار الإداري خمسة: الاختصاص – الشكل والإجراءات – السبب – المحل – الغاية.

أما الاختصاص فهو الصلاحية القانونية التي تتمتع بها الإدارة لمباشرة عمل إداري معين، وحقيقة لا يتصور منطقياً أن يكون هناك سلطة تقديرية في هذا المجال، لأنّ الإدارة إما أن تكون مختصة بالقيام بعمل معين أو لا تكون، وبالتالي فإنّ الاختصاص لا يدخل في السلطة التقديرية وإنّما يدخل في السلطة المقيدة (شيحا، 1996؛ الشوابكة، الشباب، 2014)، ذلك أن الاختصاص قد يكون اختصاصاً نوعياً حين تختص جهة معينة فقط بإصداره، وقد يكون اختصاصاً مكانياً وهو ما تمارسه سلطة مُعينة في مكان جغرافي خاضع لها، وقد يكون أيضاً اختصاصاً زمنياً وذلك حين يصدر القرار الإداري ضمن الإطار الزمني للوظيفة التي أصدرت القرار (عبيد آل علي، 2013).

وفي القرار المائل محلّ التعليق، فإنّ قرار الصرف من الخدمة صدر من الجهة المختصة قانوناً بإصداره وهو السيد رئيس مجلس الوزراء.

أما الشكل والإجراءات، فإنّ القرار الإداري من حيث المبدأ لا يخضع لأشكال أو إجراءات خاصة، إلا أنه استثناءً من ذلك قد يتطلب المشرّع إتباع شكل أو إجراء معين (البصيصي، 2017)، وهذا ما يؤكده مجلس الدولة السوري في عدد من أحكامه قائلاً إنه: لا يشترط في القرار الإداري أن يصدر

بصيغة معينة، كما أنّ الإدارة لا تتقيّد بأن تفصح عن إرادتها بشكل معيّن مالم يُحتّم القانون عليها اتباع شكل خاص، وذلك كضرورة إجراء تحقيق قبل صدور القرار أو ضرورة أخذ رأي جهة معيّنة، وسواءً كان الشكل أو الإجراء مقررًا لمصلحة الإدارة أو الأفراد (إدارية 2019/600؛ إدارية 2022/694).

وانطلاقاً من ذلك يمكن القول إنّ الإدارة المدعى عليها لم تتبّع في القضية محلّ البحث الإجراءات الضرورية التي نصّ عليها المشرّع صراحةً، بحسبان أنها أصدرت القرار المشكو منه قبل أن تقوم بعرض الموضوع على اللجنة المشكّلة وفقاً للمادة 137/ من القانون الأساسي للعامين (2004)، هذا لجهة الإجراءات.

أما لجهة السبب في القرار الإداري، فإن أي قرار إداري لا بدّ وأن يقوم على سبب يبرره صدقاً وحقاً في الواقع والقانون، وذلك كركن من أركان انعقاده، كونه تصرفاً قانونياً ولا يقوم أي تصرف قانوني بغير سببه، كما إنّ السبب في القرار الإداري هو حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التّدخل بقصد إحداث أثر قانوني هو محلّ القرار ابتغاء تحقيق المصلحة العامة (الربيعي، 2018)، وإنّ للقضاء الإداري في حدود رقابته القانونية أنّ يتصدّى لرقابة صحة قيام هذه الحالة، وما تتضمّنه من وقائع وصحة تكييفها القانوني، فإذا ما استجلى أنّ القرار صدر خالياً من أي أسباب قانونية أو واقعية دعت الإدارة إلى إصداره كان القرار باطلاً لفقدانه ركناً أساسياً هو سبب وجوده ومبرر إصداره (الصرايرة، 2009؛ إدارية 2019/893). في حين أن محلّ القرار الإداري هو موضوعه أو هو الأثر القانوني المباشر المترتب عليه، وهذا ما يوجب على الإدارة ألا تخرج في تصرفاتها عن حدود القانون الذي يتعيّن عليها أن تتقيّد به تطبيقاً لمبدأ المشروعية، فجميع تصرفات الإدارة لا بدّ وأن تكون في حدود القانون (العبدول، 2011؛ إدارية 2019/586).

وكما يمكن تعريفه بأنه الأثر القانوني أو المركز الذي تنجّه إرادة مُصدّر القرار إلى إحداثه، وهذا الأثر هو إنشاء حالة قانونية أو تعديلها أو إلغائها، فمحلّ قرار الصرف من الخدمة هو إنهاء الرابطة الوظيفية وقطع علاقة الموظف بالإدارة.

أما العنصر الأخير في القرار الإداري، فهو ركن الغاية الذي يوجب على الإدارة أن تكون قراراتها سليماً في غايتها، وإذا حدد القانون غايةً معيّنة لها فلا يجوز للإدارة أن تستهدف غيرها، ويجب عليها الالتزام بهذه الغاية المحددة، ومن ثم يكون قرارها معيباً إذا استهدفت هدفاً آخر ولو كان يحقق مصلحة عامة، أمّا إذا لم يحدد القانون هدفاً بذاته، فيجب على الإدارة أن تستهدف تحقيق المصلحة العامة في كل قراراتها، وإلا كان تصرفها مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة (عبيد آل علي، 2013؛ الصرايرة، 2009).

ثالثاً- أوجه القوة والضعف في حل المحكمة الإدارية مقارنة مع موقف الفقه والاجتهاد.

إن المسلك الذي وضعه الفقه الإداري ينتهي إلى أنه لا يوجد سلطة تقديرية بحتة للإدارة في إصدار قراراتها، بحسبان أن التقدير والتقييد يرد على عنصر بعينه أو أكثر من العناصر التي يقوم عليها القرار الإداري وفقاً لما تمّ بيانه، فلا يجوز للإدارة أن تمارس سلطتها هذه إلا ضمن الحدود المقررة، وإلا عدّت متجاوزة لها، ويحق للقضاء أعمال رقابته عليها لكشف العيوب التي قد تشوب عناصر القرار الخارجية أو الداخلية (الطماوي، 1957)، كما أن التطور الحاصل في رقابة القضاء الإداري حيال ما تتمتع به الإدارة من سلطة تقديرية جعل العديد من الأعمال والتصرفات الإدارية التقديرية داخلةً في إطار هذه الرقابة، وفقاً للصلاحيات الجديدة للقاضي الإداري (Bernardinis)، ليقوم القاضي الإداري بمراجعة ما إذا كان هناك خطأ واضح أو يبيّن في الحقائق والوقائع التي يستند عليها القرار الإداري وفقاً لما يُشير بعض الفقه (المحمد، 2018).

واستناداً لهذا المسلك فلم تعد حرية التقدير التي تتمتع بها الإدارة بمعزل عن رقابة القضاء الإداري، وهو ما يؤكده بعض الفقه بالقول: إنّ وجود سلطة تقديرية للإدارة ليس معناه ترك الأفراد لمحض رغبات الإدارة دون حدّ لسلطتها في التقدير، وإنما معناه أن يكون للإدارة سلطة اتخاذ الموقف الذي تراه مناسباً عند تحقق الحالة التي هدف إليها القانون..... كما يجب ألا تتجاوز الإدارة بقرارها روح القانون والهدف الذي تغيّاه المشرّع، وإلا كان قرارها مشوباً بالغلو فيخرج من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية، ويخضع لرقابة القاضي الإداري تعيين الحدّ الفاصل بين هذين النطاقين (السليمان، 2021).

بل إنّ بعض الفقه الإداري يُشير إلى إمكانية المراقبة القضائية للظروف التي يجب أن يضع مُصدر القرار نفسه فيها وهو بصدد ممارسة صلاحيته التقديرية التي من شأن عدم توافرها المساس بمشروعية القرار والحكم بإلغائه، ويُشير هذا الجانب إلى أنّ أهم عناصر تلك الظروف هو الاطلاع على المعلومات اللازمة لإصدار القرار، ثم التأمّن في إصداره، بهدف جعل الإدارة متيقّنة من موضوع القرار بعد الدراسة والفحص للوثائق والمعلومات (الشوابكة، الشباب، 2014).

وبالعودة إلى الحكم محلّ التعليق، فإنّ ما يمكن ملاحظته أن المحكمة الإدارية بدمشق وفي معرض أعمال رقابتها على قرار الصرف من الخدمة - المشكو منه- وجدت أن القرار صادر عن الجهة المختصة سنداً للمادة 137/ من القانون الأساسي للعامين (2004)، وهذا ليس محلّ خلاف ومُتفق عليه، بحسبان أنه لا يتصور أن يكون هناك سلطة تقديرية في هذا العنصر، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، يُلاحظ أنّ المحكمة قامت بتكليف الإدارة المدعى عليها بتقديم محضر اللجنة الثلاثية المشكّلة وفقاً للمادة 137/ سالف الذكر، كون أن هذا المحضر يتضمّن الأسباب التي بُي عليه القرار

المشكو منه، وأنه في إطار رقابتها على مشروعية القرار لها أن تتلّح على هذه الأسباب من خلال إبراز هذا المحضر أمامها، وفقاً لما جاء في حيثيات الحكم، إلا أنّ المحكمة الإدارية ناقضت نفسها عندما ذكرت في حيثية أخرى أنّ المادة/137/ قد اشترطت أن يسبق قرار الصرف من الخدمة اقتراح اللجنة الثلاثية، الذي يُعدُّ من الإجراءات الشكلية الجوهرية التي فُرضت مراعاةً لحقوق العاملين في الدولة، وهذا حقيقةً ما يُشير إلى خلط المحكمة الإدارية بين ركنين من أركان القرار الإداري هما ركن الشكل والإجراءات وركن السبب، وهو ما لا يستقيم والمنطق القانوني بطبيعة الحال، بحسبان أنّ لكل ركن من أركان القرار الإداري مقوماته وأهميته. وحيداً لو ذهبت المحكمة الإدارية في حلّها إلى التوافق مع إرادة المشرع في المادة/137/ والتي أوجبت أنّ يكون إصدار قرارات الصرف من الخدمة مبنياً على اقتراح لجنة مؤلفة من وزير العدل ووزير الشؤون الاجتماعية والعمل ورئيس الجهاز المركزي للرقابة المالية، والذي يُعدُّ -أي هذا الاقتراح- إجراءً جوهرياً لا بدّ من إتباعه قبل إصدار القرار المشكو منه، ولا مجال لاستخدام الإدارة لسلطتها التقديرية، وإنما تكون مُلزماً بالإجراء المقرر قانوناً تحت طائلة إلغاءه ليعيب الإجراءات الجوهرية وليس ليعيب السبب كما ذهبت إليه المحكمة الإدارية، خصوصاً أنّ اللجنة المشكلة وفقاً للمادة/137/- وبعد بالنظر إلى طبيعة تشكيل وعمل أعضائها- قد ترى إجراء تحقيق أو غيره من الإجراءات اللازمة للوقوف على حقيقة الأمر الخاص بالعاملين في الدولة قبل الوصول إلى اقتراحها الذي قد يكون بالنفي أو الإيجاب. ونعتقد أنّ ما تتوصّل إليه هذه اللجنة من اقتراح يجب ألا يتعارض مع ما يتضمّنه القرار النهائي، بحسبان أنّ عمل مثل هذه اللجنة لجهة تشكيلها وأهمية الدور الذي تضطلع به من خلال ما تنظره من أمور، يُعدُّ في حقيقة الأمر الأساس الذي يقوم عليه قرار الإدارة، وذلك لكونها لجنة فنية مُتخصصة من الناحية الموضوعية، وتُعبّر عن حقيقة الحال وواقعه الصحيح، فما تخلص إليه من نتائج عبر محضر عملها، إنما يُشكل مساهمةً منها في اتخاذ القرار الإداري النهائي.

رابعاً - الاستنتاج.

إن العمل حق لكل مواطن وواجب عليه، وإن التقاضي وسلوك سبل الطعن والمراجعة والدفاع أمام القضاء حق مصون بالقانون، وما تضمّنه دستور الجمهورية العربية السورية (2012)، خصوصاً أنّ الفقرة الرابعة من المادة/51/ التي نصّت على أن "يُحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء"، ليس إلا انعكاساً مباشراً وتأكيداً في الحفاظ على الحقوق والحريات العامة وتحقيق العدالة الاجتماعية وتحرير الأفراد من سطوة وهيمنة أية سلطة كانت خصوصاً السلطة التنفيذية التي تملك في معرض ممارسة اختصاصاتها سلطة تقديرية واسعة، هذه السلطة التي أصبحت تخضع لرقابة لقضاء بفعل التطورات المتتابعة للقضاء الإداري، خصوصاً من خلال رقابة الخطأ البين التي توسّعت تدريجياً لتشمل جميع قضايا السلطة التقديرية (المحمد، 2018؛ الأحمد، 2018)، والتي أصبحت عنواناً لمرحلة قضائية جديدة وفقاً لما يُشير إليه بعض الفقه الفرنسي (Tifine، 2020).

فمثل هذا القول يفرض على الإدارة بأن تكون أعمالها مُتوافقةً مع المبادئ الدستورية والقضائية، وألا تخالف مبدأ مشروعية الذي يُحتّم عليها ممارسة سلطاتها ضمن نطاقه وحدوده، وإذا كانت قواعد الشكل والإجراءات في إصدار القرارات الإدارية لا توازي من الناحية الموضوعية قواعد العناصر أو الأركان الأخرى للقرارات الإدارية، فإن ذلك ينطبق عندما تكون هذه الشكليات والإجراءات قد وضعت لصالح الإدارة التي يجوز لها أن تتنازل عنها، إلا أنّ الأمر يختلف وبشكل جوهري عندما تتعلق هذه الشكليات والإجراءات بمصالح الأفراد، ذلك أنّ التزام الإدارة بها يدل على نزاهة منها ودراسة لوجهات النظر المختلفة، والتروّي في إصدار قراراتها، وإن ما قدمته المحكمة الإدارية من حل مثل - من حيث النتيجة- ضماناً مهمة للعاملين في الدولة في الحفاظ على حقوقهم الدستورية، وخلق أماناً وظيفياً وثقةً بقضاء يمارس الاختصاصات المناطة به بمواجهة السلطة المقررة بموجب نص المادة/137/ من القانون الأساسي للعاملين (2004)، التي تمّ عدّها إصلاحاً تشريعياً في نظام العاملين بالدولة عندما ألغت المادة/138/ من القانون الأساسي للعاملين (1985)، التي يقابلها نصّ المادة/85/ من قانون الموظفين الأساسي (1945) والتي كان نصّها "يجوز لمجلس الوزراء لأسباب يعود تقديرها إليه أن يقرر صرف الموظف من المراتب الثانية والأولى والممتازة من الحلقة الأولى من الخدمة بناءً على اقتراح الوزير المختص، ويُستثنى من ذلك القضاة، ويُسرح الموظف المقرر صرفه من الخدمة بمرسوم غير تابع لأي طريق من طرق المراجعة وتصفى حقوقه وفقاً لقانون التقاعد".

الخاتمة:

وفي نهاية هذه الدراسة اتضح أنّ الإشكالية التي يطرحها قرار المحكمة الإدارية السورية المائل، إنما تتركز بشكل أساسي على إشكالية أعمال السيادة من جهة، وعلى الإشكالية المرتبطة بمدى خضوع سلطة رئيس مجلس الوزراء التقديرية في إصدار قرار الصرف من الخدمة لرقابة القضاء الإداري من جهة ثانية.

وقد عكست دراسة هذا القرار الأهمية الواضحة في وجود قضاء حقيقي وفعال في مواجهة ما تصدره الإدارة من قرارات تعسفية وعشوائية تنتهك فيها حقوق الأفراد، وتنال من حقوقهم المُصانة دستورياً.

كما اتضح أيضاً أنّ القضاء هو السلطة الوحيدة التي تُعنى في دخول بعض الأعمال الإدارية في نطاق أعمال السيادة من عدمه.

وليُشكّل الحلّ الذي قدمته المحكمة الإدارية في قرارها محلّ التعليق خطوةً جريئةً -من حيث النتيجة- مُقارنةً بقرارات قضائية سابقة، ولتضيّف في هذا القرار ما يلزم لإضفاء صفة السلامة على القواعد القانونية المتعلقة بأعمال السيادة والمُصاغة بطريقة مخالفة لأصول وقواعد الصياغة، ومُعيدةً بذلك الاستثناء المُتمثّل في إخراج بعض أعمال السلطة التنفيذية من رقابة القضاء إلى حدوده الضيقة، بعد أن تبنت المحكمة معيار القائمة القضائية الخاص بأعمال السيادة، لتتفق في ذلك مع ما هو مستقرّ في الفقه الإداري، هذا من جهة.

إلا أنّه ومن جهة أخرى، كان يتوجّب على المحكمة الإدارية أن تذهب في هذا القرار إلى التأكيد بصورة واضحةٍ وجليّةٍ على القواعد والمبادئ الدستورية التي تنصّ على حظر وتحسين أي عمل إداري من رقابة القضاء، بحسبان أن مثل هذه القواعد والمبادئ الدستورية تمثّل المنطلق الأساسي والرئيسي في عمل القضاء الإداري.

كما كان بإمكان المحكمة الإشارة في هذه القضية المهمة- التي تتناولها الإدارة المدعى عليها بشكل متكرر- إلى السياسة القضائية المتطورة التي يتبنّاها القضاء الإداري والذي يسعى من خلالها إلى التضييق من أعمال السيادة بشكل متتابع، أو الإشارة إلى التطور الحاصل في إمكانية إعمال الرقابة القضائية على عناصر المشروع الخارجية لهذ القرارات أو لجهة الحكم بالتعويض عن الضرر الذي قد ينجم عنها، وذلك بهدف الدلالة على تغيّر الحصانة التقليدية لأعمال السيادة.

كما أنّح من دراسة هذا القرار محلّ التعليق، دور القضاء الإداري في تحقيق الأمن الوظيفي للعاملين وتمكينهم من مواجهة القرارات الإدارية التعسّفية والتحكّمية، كتلك القرارات المتعلقة بالصرف من الخدمة موضوع القرار القضائي محلّ التعليق، لتغدو حرية التقدير والتصرف الممنوحة للإدارة في هذا الشأن، بغير معزل من رقابة القضاء والذي يعول عليه وحده دون غيره في ضمان الحقوق والحريات العامة.

ولتكون قرارات الصرف من الخدمة موضوع القضية محلّ نظر وتمحيص ضماناً وحمايةً لمبدأ المشروعية، الذي يوجب على السلطة التنفيذية ممارسة سلطتها ضمن حدوده، خاصةً لجهة قواعد الشكل والإجراءات المنصوص عنها قانوناً، بغية توفير الضمانات التي أقرّها المشرّع، وبحسبان أن الإجراءات الشكلية المنصوص عنها في المادة 137/ من القانون الأساسي للعاملين (2004)، إنما هي إجراءات جوهرية وتشكّل ضماناً أساسيةً في حماية العاملين المخاطبين بقرارات الصرف من الخدمة.

فكان القرار محلّ التعليق متفقاً في النتيجة التي انتهى إليها مع قواعد العدالة والمنطق السليم، فمن خلاله قدّمت المحكمة حلاً في تحديد نطاق السلطة التقديرية الممنوحة لرئيس مجلس الوزراء، عندما رأت أن التقدير أو التقييد في سلطة إصدار أي قرار إداري إنما يرد على عنصر بعينه من العناصر المكوّنة للقرار الإداري، وأنه لا يوجد سلطة تقديرية غير مقيّدة بقيد نهائياً، فإرضةً بذلك رقابتها على عمل السلطة التنفيذية في ممارسة سلطاتها التقديرية التي طالما اعتقدت أنه لا معقب عليها في استخدامها لهذه السلطة، وهو ما نوّده حقاً فيما انتهت إليه المحكمة من حلّ.

إلا أنه حيناً لو كانت المحكمة أكثر دقةً ووضوحاً في معالجتها القضائية لعناصر القرار المشكو منه، كونها خلطت بين عنصرين من عناصر القرار موضوع القضية، هما عنصر الشكل والإجراءات وعنصر السبب، فكان حلّها تبعاً لذلك قاصراً في المعالجة القانونية للإشكالية التي طرحها القرار محلّ التعليق، بحسبان أنّ لكل عنصر من عناصر القرار الإداري مقوماته وأهميته الخاصة.

وذلك بعد أن غاب عن المحكمة بكل وضوح الأهمية الخاصة والقيمة الفنية التي تتمتع بها النتائج التي تصدر عن اللجنة الثلاثية المشكّلة وفق المادة 137/ من القانون الأساسي للعاملين (2004) والتي تشكّل ضماناً أساسيةً في حماية العاملين المخاطبين بقرارات الصرف من الخدمة، وذلك بحسبان أن طبيعة تشكيل وعمل أعضاء هذه اللجنة، يفترض بأن تكون النتائج التي تتوصّل إليها اللجنة المذكورة متفقاً مع ما يتضمّنه القرار الذي سيصدر عن رئيس مجلس الوزراء، وذلك لكون هذه اللجنة ما هي إلا لجنة فنية مُتخصصة في النواحي الموضوعية، وما يصدر عنها يشكّل مساهمةً رئيسةً منها في اتخاذ القرار النهائي.

المصادر والمراجع

الكتب:

- الأحمدي، أ. (2018). *السلطات غير التقليدية للقاضي الإداري: دراسة مقارنة*. (ط1). القاهرة: المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية للنشر والتوزيع.
- البصيصي، ص. (2017). *النظرية العامة للقرار الإداري السلبي: دراسة مقارنة*. (ط1). القاهرة: المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية للنشر والتوزيع.
- آل علي، إ. (2013). *دور المحكمة الاتحادية العليا في تطوير القانون الإداري: نموذج دعوى الإلغاء*. منشورات المحكمة الاتحادية العليا في الإمارات العربية المتحدة.
- الطماوي، س. (1957). *النظرية العامة للقرارات الإدارية: دراسة مقارنة*. (ط1). دار الفكر العربي في القاهرة.
- الطماوي، س. (1968). *القضاء الإداري - الكتاب الثاني: قضاء التعويض*. (ط1). القاهرة: دار الفكر العربي.
- الظاهر، خ. (2009). *القضاء الإداري - ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية: قضاء الإلغاء-قضاء التعويض: دراسة مقارنة*. (ط1). الرياض: مكتبة القانون والاقتصاد.
- بسيوني، ع. (2006). *القضاء الإداري*. (ط3). الاسكندرية: منشأة المعارف.
- بطيخ، ر. (1994). *الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها*. القاهرة: دار النهضة العربية.
- شيحا، إ. (1996). *الوسيط في القانون الإداري*. بيروت: الدار الجامعية.
- طلبة، ع. (2011). *القانون الإداري: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة*. (ط2). منشورات كلية الحقوق في جامعة دمشق.
- عبد اللطيف، م. (2020). *الوجيز في القضاء الإداري الجزء الأول: تنظيم القضاء الإداري ودعوى الإلغاء*. جامعة المنصورة: كلية الحقوق.
- عمر، ح. (2016). *الاتجاهات الحديثة للقضاء في الرقابة على أعمال السيادة - دراسة مقارنة*. الاسكندرية: منشأة المعارف.
- نحيلي، س.، و. و. (2019). *القانون الإداري: المبادئ العامة*. (ط1). منشورات كلية الحقوق في جامعة دمشق.
- الشوايكة، ف.، والشباب، م. (2014). *رقابة محكمة العدل العليا الأردنية على سلطة الإدارة في التقدير*. *مجلة دفاتر السياسة والقانون*، 10، 267-286.
- الصريرة، م. (2009). *مدى تطبيق محكمة العدل العليا للمبادئ التي أقرها القضاء الإداري في رقابته على السلطة التقديرية للإدارة*. *مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية*، 25(1)، 163-198.
- المحمد، خ. (2018). *رقابة الخطأ البين في القرار التأديبي*. *مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية*، 34(2)، 341-390.
- واصل، م. (2006). *أعمال السيادة والاختصاص القضائي*. *مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية*، 22(2)، 383-396.
- السليمات، ف. (2021). *القضاء الإداري الأردني ودوره في الحد من السلطة التقديرية للإدارة في ظل التعديلات الأخيرة - قانون رقم 27 لسنة 2014*. رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر.
- الدروبي، ف. (2010). *مسؤولية السلطة التنفيذية عن أعمالها وعلاقتها بأعمال السيادة في النظام الديمقراطي-دراسة مقارنة (الأردن-مصر-فرنسا)*. رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن.
- عبدول، ع. (2011، حزيران، 21-22). *دور المحكمة الاتحادية العليا في تعزيز وتطوير القانون الإداري الإماراتي "نموذج القرار الإداري"* [ورقة بحث]. المؤتمر الأول لرؤساء المحاكم العليا الإدارية في الدول العربية، بيروت.
- الربيعي، س. (2018، أيلول، 24-26). *تطور القضاء الإداري عند رقابته على ركن السبب [ورقة عمل]*. المؤتمر الثامن لرؤساء المحاكم الإدارية العربية المنعقد بالمركز العربي للبحوث القانونية والقضائية، بيروت.
- قرار المحكمة الإدارية بدمشق رقم (2019/351). تاريخ 2019/4/24. غير منشور.
- قرار المحكمة الإدارية بدمشق رقم (2019/600). تاريخ 2019/8/25. غير منشور.
- قرار المحكمة الإدارية بدمشق رقم (2019/893). تاريخ 2019/12/8. غير منشور.
- قرار المحكمة الإدارية بدمشق رقم (2022/694). تاريخ 2022/9/25. غير منشور.
- قرار المحكمة الإدارية بدمشق رقم (2019/586). تاريخ 2019/8/21. غير منشور.

References

- Bernardinis, C. (2015). *Les nouveaux pouvoirs du juge administratif dans le contrôle de légalité des décisions individuelles*. <https://www.lexbase.fr/article-juridique/26080428-doctrine-les-nouveaux-pouvoirs-du-juge-administratif-dans-le-contrôle-de-legalite-des-decisions-ind>.
- Ghezzou, B. (2017). *Le renouvellement du contrôle juridictionnel de l'administration au moyen du recours pour excès de pouvoir Droit*, Droit. Université Bourgogne Franche-Comté, HAL, Français.
- Irani, C. (2014). *La compétence judiciaire en matière administrative en droit libanais et en droit français*, Droit. Université Grenoble Alpes, Français.
- Tifine, p. (2020). Police administrative, *Droit administratif français*: Revue générale du droit on line. <https://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2020/09/16/>.
- STIRN, B. Président de la section du contentieux du Conseil d'État, (2012). Nouveaux cahiers du conseil constitutionnel N° 37 (dossier: le conseil constitutionnel et le droit administratif) -2012- Octobre , <https://www.conseil-constitutionnel.fr>.
- Al-Ahmadi, A. (2018), *Non-traditional powers of the administrative judge - a comparative study*. (1st ed.). The Arab Center for Scientific Studies and Research for Publishing and Distribution in Cairo.
- Al-Busaisi, P. (2017). *The General Theory of Negative Administrative Decision- A Comparative Study*. (1st ed.). The Arab Center for Scientific Studies and Research for Publishing and Distribution in Cairo.
- Al Ali, E. (2013), *The Role of the Federal Supreme Court in the Development of Administrative Law: An Annulment Case Model*. Publications of the Federal Supreme Court of the United Arab Emirates.
- Al-Tamawy, S. (1957), *The General Theory of Administrative Decisions- A Comparative Study*. (1st ed.). Cairo: Dar Al-Fikr Al-Arabi.
- Al-Tamawy, S. (1968). *Administrative Judiciary - Book Two: Compensation Judiciary*. Cairo: Dar Al-Fikr Al-Arabi.
- Al-Zaher, K. (2009), *Administrative Judiciary - Board of Grievances in the Kingdom of Saudi Arabia: Judiciary of Cancellation - Judiciary of Compensation - A Comparative Study*. (1st ed.). Riyadh: Law and Economics Library.
- Bassiouni, A. (2006). *Administrative Judiciary*. (3rd ed.). Knowledge facility in Alexandria.
- Batikh, R. (1994). *The developing trends in the judiciary of the French State Council to limit the discretionary power of the administration and the position of the Egyptian State Council on it*. Cairo: Dar Al-Nahda Al-Arabiya.
- Shiha, E. (1996). *Mediation in Administrative Law*. Beirut: University House.
- Tolba, P. (2011). *Administrative Law: Judicial Control of Administration Actions*. (2nd ed.). Publications of the Faculty of Law at Damascus University.
- Abdul Latif, M. (2020). *Al-Wajeez in the Administrative Judiciary, Part One: Organization of the Administrative Judiciary and the Case for Cancellation*. Faculty of Law, Mansoura University.
- Omar, H. (2016). *Recent trends in the elimination of control over acts of sovereignty - a comparative study*. Alexandria: Knowledge facility.
- Nahili, S., & Turkawi, A. (2019). *Administrative Law: General Principles*. (1st ed.). Publications of the Faculty of Law at Damascus University.
- Shawabkeh, F., & Alshabab, M. (2014). Oversight of the Jordanian High Court of Justice on the management's authority to estimate. *Journal of Policy and Law Notebooks*, 10, 267-286.
- Sarayrah, M. (2009). The extent to which the Supreme Court of Justice applies the principles approved by the administrative judiciary in its oversight of the discretionary power of the administration. *Damascus University Journal of Economic and Legal Sciences*, 25(1), 163-198.
- Al-Muhammad, K. (2018). Controlling the apparent error in the disciplinary decision. *Damascus University Journal of Economic and Legal Sciences*, 34(2), 341-390.
- Wasel, M. (2006). Acts of sovereignty and jurisdiction. *Damascus University Journal of Economic and Legal Sciences*, 22(2), 383- 396.

- Al-Sulaimat, F. (2021). *The Jordanian administrative judiciary and its role in limiting the discretionary power of the administration in light of the recent amendments - Law No. /27/ of 2014*. PhD thesis, Ain Shams University, Egypt.
- Al-Droubi, F. (2010). *The responsibility of the executive authority for its actions and its relationship to the actions of sovereignty in the democratic system - a comparative study (Jordan-Egypt-France)*, Master's thesis, Middle East University, Jordan.
- Abdoul, A. (2011, June, 21-22). The role of the Federal Supreme Court in promoting and developing the UAE Administrative Law "The Administrative Decision Model" [Research Paper]. The First Conference of Presidents of Administrative Supreme Courts in the Arab Countries, Beirut.
- Al-Rubaie, S. (2018, September, 24-26). The development of the administrative judiciary when it controls the element of reason [working paper]. The Eighth Conference of Presidents of Arab Administrative Courts held at the Arab Center for Legal and Judicial Research, Beirut.
- Decision of the Administrative Court in Damascus No. (351/2019). Date 4/24/2019. Unpublished.
- Decision of the Administrative Court in Damascus No. (600/2019). Date 8/25/2019. Unpublished.
- Decision of the Administrative Court in Damascus No. (893/2019). Date 8/12/2019. Unpublished.
- Decision of the Administrative Court in Damascus No. (694/2022). Date 9/25/2022. Unpublished.
- Decision of the Administrative Court in Damascus No. (586/2019). Date 8/21/2019. Unpublished.