

القانون الإداري

الباب الأول

ماهية القانون الإداري

يتضمن هذا الباب عدة موضوعات هامة تدور في مجملها النظرية العامة للقانون الإداري

وستعالج موضوعات هذا الباب في الفصول التالية:-

الفصل الأول: تعريف القانون الإداري

الفصل الثاني: نشأة القانون الإداري وتطوره

الفصل الثالث: مصادر القانون الإداري

الفصل الرابع: خصائص القانون الإداري

الفصل الخامس: أساس القانون الإداري

الفصل السادس: صلة القانون الإداري بالقوانين الأخرى

• الفصل الأول

• تعريف القانون الإداري

- يعتبر القانون الإداري فرعاً من فروع القانون العام الداخلي، ويتضمن القواعد القانونية التي تتعلق بالإدارة العامة أو السلطة الإدارية ومن هنا وصف القانون الإداري بأنه قانون الإدارة العامة أو قانون السلطة العامة
- ويقضي التعريف الدقيق للقانون الإداري وتميزه عن الفروع الأخرى من فروع القانون المختلفة أن تدرس الموضوعات التالية: المعيار الشكلي والمعيار الموضوعي للقانون الإداري من جهة وموضوعات القانون الإداري من جهة أخرى...

• أولاً: المعيار الشكلي والمصدر الموضوعي للقانون الإداري:-

- فالمعيار الشكلي يقوم على النظر للسلطة الإدارية من حيث تنظيم الأجهزة الإدارية في الدولة وصور هذا التنظيم وهل هي صورة مركزية، أم صورة لا مركزية: وعلى هذا الأساس يعرف القانون الإداري بأنه " القانون الذي ينظم الإدارية في الدولة".
- أما المعيار الموضوعي فيقوم على النظر إلى طبيعة النشاط الذي تباشره السلطة الإدارية في سبيل تحقيق المصلحة العامة عن طريق الوسائل التي تلجأ إليها لتنفيذ هذا النشاط سواء كانت بشرية أم قانونية أو مادية، ومستخدمة ما تتمتع به من سلطات وامتيازات وعلى هذا الأساس يعرف القانون الإداري بأنه " القانون الذي يحكم نشاط ووظيفة السلطة الإدارية ويبين اختصاصات الأجهزة والهيئات الإدارية المختلفة وما تملكه من سلطات وامتيازات.
- إلا أن الاتجاه الحديث في الفقه الإداري يذهب إلى القول بضرورة الجمع بين المعيارين الشكلي والموضوعي في تعريف القانون الإداري تعريفاً جامعاً مانعاً، وعليه فإن القانون الإداري بحسب هذا المعيار المختلط هو فرع من فروع القانون العام الداخلي الذي يحكم الإدارة تنظيمياً ونشاطاً ووسائل ورقابة ورقابة.

• ثانياً: موضوعات القانون الإداري

- ينصرف المعنى الضيق للقانون الإداري إلى مجموعة القواعد القانونية الإدارية المستقلة التي تطبق على تنظيم نشاط الأجهزة الإدارية في الدولة، والوسائل التي تستخدمها الإدارة البشرية والقانونية والمادية، ممارسة نشاطها لتحقيق أهدافها ومراقبة هذا النشاط وهذه الوسائل من القضاء الإداري.
- ويعرف القانون الإداري من حيث موضوعاته بأنه : القانون الذي يحكم الإدارة من نواحي تنظيمها ونشاطها ووسائلها البشرية والقانونية والمادية، وما تتمتع به من امتيازات في مباشرة نشاطها والرقابة القضائية على تصرفاتها وأعمالها.

• وبمقتضى هذا التعريف يتناول القانون الإداري عدداً من الموضوعات الهامة التالية:-

- 1. التنظيم الإداري: فالقانون الإداري ينظم السلطة الإدارية أو الجهاز الإداري للدولة.
- 2. النشاط الإداري: ويتولى القانون الإداري تنظيم النشاط الإداري الذي أنشئ التنظيم الإداري لمباشرته، وهو نشاط تقوم به السلطة الإدارية ويستهدف غايات تريد الإدارة تحقيقها
- 3. الوظيفة العامة: حيث تحكم قواعد القانون الإداري العاملين في الخدمة المدنية.
- 4. أعمال السلطة العامة التي تحكم أعمال وتصرفات السلطة الإدارية والوسائل التي عن طريقها تباشر السلطة العامة نشاطها
- 5. الأموال العامة: يوضح القانون الإداري النظام القانوني الذي يحكم الأموال العامة، وكيفية حصول الدولة على الأموال العامة من خلال نزع الملكية للمنفعة العامة، والحماية القانونية المقررة لهذه الأموال وكيفية الانتفاع بها.
- 6. امتيازات السلطة العامة: ف القانون الإداري يبين الامتيازات التي تتمتع بها السلطة الإدارية في مباشرتها لنشاطها الهادف إلى تحقيق الصالح العام.
- 7. القضاء الإداري: وفي هذا الموضوع ينظم القانون الإداري الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة، وكيفية الفصل في المنازعات الإدارية من خلال قضاء الإلقاء وقضاء التعويض.

• الفصل الثاني

• نشأة القانون الإداري وتطوره

- المبحث الأول: نشأة القانون الإداري وتطوره في فرنسا
- المبحث الثاني: نشأة القانون الإداري وتطوره في بريطانيا
- المبحث الثالث: نشأة القانون الإداري وتطوره في الاردن

• المبحث الأول

• نشأة القانون الإداري وتطوره في فرنسا

- تعتبر فرنسا مهدياً لنشأة القانون الإداري مثلما تعتبر بريطانيا مهدياً لنشأة النظام النيابي البرلماني.. وترجع نشأة القانون الإداري في فرنسا إلى عهد الثورة الفرنسية حيث تكونت مبادئ القانون الإداري وأحكامه بعد الثورة الفرنسية خلال القرن التاسع عشر، وذلك بفضل جهود مجلس الدولة الفرنسي، وما استحدثته الفقه الفرنسي من نظريات في مجال القانون الإداري.

• ونعرض فيما يلي وباختصار مراحل نشأة وتطور القانون الإداري في فرنسا.

- المرحلة الأولى: مرحلة الإدارة القاضية
- المرحلة الثانية: مرحلة القضاء المقيد
- المرحلة الثالثة: مرحلة القضاء المفوض (أو البات).

• المبحث الثاني

• نشأة القانون الإداري وتطوره في بريطانيا

- لقد ثار التساؤل في الفقه الإداري المقارن حول وجود أو عدم وجود قانون إداري في الدول الأنجلوسكونية وعلى رأسها بريطانيا وهي دول لا يوجد فيها محاكم إدارية مستقلة وإنما تختص المحاكم العادية فيها بنظر جميع المنازعات أيا كانت طبيعتها فهي تختص بنظر المنازعات المدنية كما تختص بنظر المنازعات الإدارية.

• المبحث الثالث

• نشأة القانون الإداري وتطوره في الاردن

- كان الأردن كغيره من البلاد العربية الأخرى خاضعاً للدولة العثمانية خلال فترة طويلة امتدت منذ الربع الأول من القرن السادس عشر حتى الربع الأول من القرن العشرين وعلى أثر هزيمة الدولة العثمانية في الحرب العالمية الأولى ثم تجزأة البلاد العربية إلى مناطق نفوذ فأدخلت فلسطين وشرق الأردن في منطقة النفوذ البريطاني وقد تأثرت أوضاع الاردن نتيجة هذه التبعية بأنظمة الدولة المتبوعة ومن بينها النظام القانوني بشكل عام والاداري بشكل خاص.

- وسنعرض نشأة القانون الإداري وتطوره في الاردن في ثلاث مراحل، مرحلة العهد العثماني ومرحلة الانتداب البريطاني ومرحلة ما بعد دستور 1952.

• المرحلة الأولى: مرحلة العهد العثماني

• المرحلة الثانية: مرحلة الانتداب البريطاني

• المرحلة الثالثة: مرحلة ما بعد دستور 1952

• الفصل الثالث

• مصادر القانون الإداري

- يقصد بمصادر القانون الإداري بوجه عام المنابع أو الأصول التي يستقي منها القانون قواعده وأحكامه والقانون الإداري كغيره من فروع القوانين الأخرى له مصادر يستمد منها قواعده وأحكامه وهذه المصادر هي: التشريع الإداري، والقضاء الإداري، والعرف الإداري والفقهاء الإداري، والمبادئ العامة للقانون .

• المبحث الأول

• التشريع الإداري

- يعني التشريع كمصدر من مصادر القانون الإداري مجموعة القواعد القانونية المكتوبة والصادرة عن سلطة عامة مختصة، فإذا كانت السلطة العامة المختصة بإصدار كثل هذه القواعد هي السلطة التأسيسية تكون بصدد (دستور) وإذا كانت هذه السلطة هي السلطة التشريعية تكون إزاء قانون عادي، أما إذا كانت هذه السلطة هي السلطة التنفيذية يكون ليدينا نظام أو لائحة ويعتبر مشرعاً إدارياً بالمعنى الواسع كل صاحب اختصاص بوضع قاعدة قانونية مكتوبة، سواء كان فرداً أو جماعة.

• أولاً: الدستور:-

- يعتبر الدستور مصدراً رسمياً للقانون الإداري حيث تتضمن نصوصه بعض القواعد والمبادئ المتعلقة بموضوعات القانون الإداري وقد تضمن الدستور الأردني الحالي العديد من النصوص الخاصة بموضوعات القانون الإداري

• ثانياً: القانون العادي:-

- ينصرف مفهوم القانون العادي كمصدر من مصادر القانون الإداري إلى القواعد القانونية التي تضعها السلطة التشريعية طبقاً لأحكام الدستور.

• ثالثاً: الأنظمة أو اللوائح:-

- تعرف الأنظمة بأنها القواعد القانونية التي تصدرها السلطة التنفيذية على اختلاف مستوياتها وهي تقوم بوظيفتها الإدارية، ويطلق عليها في بعض التشريعات (أنظمة) وفي بعضها الآخر (لوائح أو قرارات تنظيمية)

• المبحث الثاني

• القضاء الإداري

- يقوم القاضي الإداري بدور هام ومميز في مجال القانون الإداري فهو الذي يفسر النصوص القانونية الغامضة ويوفق بين النصوص التعارضية وهو بهذا الدور المميز يقوم بأستنباط القاعدة التي تتلاءم مع طبيعة المنازعة الإدارية عند عدم وجود نص تشريعي يسعفه في حلها.
- وإذا كان دور القاضي المدني الذي ينحصر في تطبيق القواعد القانونية على المنازعات المطروحة أمامه فإن القاضي الإداري يقوم بدور إنشائي هام حيث يقوم بابتداع وابتكار القواعد القانونية والمبادئ التي تتناسب مع طبيعة القانون الإداري كما أنه يقوم باستخلاص المبادئ العامة للقانون من روح التشريع ومن الأسس العامة التي يقوم عليها النظام القانوني والاجتماعي والسياسي للدولة، ومن هنا وصف القضاء الإداري في دول القضاء المزدوج كفرنسا ومصر بأنه قضاء إنشائي.
- وأهمية القضاء الإداري كمصدر من مصادر القانون الإداري إلى الاهتمام بمجموعات الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية التي تعتبر المرجع الهام للقضاة والفقهاء والمحامين والباحثين لأنها هي التي تكشف عن جوهر القواعد الإدارية وتحديد كيفية تطبيقها في الواقع العملي.

المبحث الثالث

العرف الإداري

تعتبر القواعد العرفية من أقدم المصادر غير المدونة للقواعد القانونية إذ أن الشرائع القديمة قامت في الأصل على القواعد العرفية وتطورت هذه القواعد حتى أصبحت تلعب دوراً بالنسبة لجميع فروع القانون الخاص والعام، فيما عدا القانون الجنائي الذي يقوم على المبدأ القائل بأن " لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص " الأمر الذي يقوم على المبدأ المصدر الرسمي الوحيد في مجال العقاب والتجريم.

والعرف الإداري كمصدر غير مكتوب من مصادر القانون الإداري ينشأ وفقاً لما استقر عليه الفقه والقضاء نتيجة لسير الإدارة على نمط معين في عملها مع تكرار السير على هذه القاعدة بشكل منتظم ومستمر ومع ترسيخ الاعتقاد لدى الإدارة والأفراد بالزامها وعدم الخروج عليها وهذا يؤدي إلى إيجاد أعراف إدارية ملزمة.

وفي الأردن اعترفت محكمة العدل العليا بالعرف الإداري من مصادر القانون الإداري وسلمت في بعض أحكامها بقوة العرف الألزامية واعتبرت مخالفة القاعدة العرفية التي جرت عليها الإدارة والتزاماتها واتخذتها منهاجاً بمثابة مخالفة قانونية.

المبحث الرابع

الفقه الإداري

يعني الفقه في مجال القانون بشكل عام مجموعة الآراء التي تصدر عن علماء أو باحث أو في شكل شرح للنصوص القانونية القائمة وتفسير الغامض منها أو نقدها.

وليس للفقه كمصدر من مصادر القانون صفة رسمية، فهو لا يعتبر مصدراً رسمياً للقواعد القانونية وإنما هو مصدر تفسيري يقتصر دوره على شرح قواعد القانون وتفسيرها واستخلاص الآراء العلمية المدعومة بالحجج والأسانيد والتي تبين ما ينبغي أن يكون عليه القانون فهو بالتالي مجرد مصدر تفسيري يفسر مضمون القاعدة القانونية ولا ينشرها فقوته أدبية تقتصر على الإقناع ولا تتعدى ذلك إلى الإلزام.

• المبحث الخامس

• المبادئ العامة للقانون

- تعني المبادئ العامة للقانون بشكل عام المبادئ التي يكتشفها أو يستنبطها القضاء من المقومات الأساسية للمجتمع ويقررها ويعلمها في أحكامه وهي في مجال القانون الإداري المبادئ العامة غير المكتوبة التي استخلصها القضاء الإداري وأبرزها في أحكامه ومنحها القوة الملزمة
- ونظراً لأهمية المبادئ العامة للقانون كمصدر للقانون الإداري من الناحية العملية صعوبة تحديد القوة الملزمة لهذه المبادئ وقيمتها القانونية فإننا سنتناول دراسة مصادر هذه المبادئ وماهيتها ثم قيمتها القانونية ومدى إلزامها.

• الفصل الرابع

• خصائص القانون الإداري

- يتميز القانون الإداري بمجموعة من الخصائص التي تميزه عن فروع القوانين الأخرى وتتمثل هذه الخصائص بما يلي:-
- أولاً:- حداثة النشأة
- سبق أن بينا عند الكلام عن نشأة وتطور القانون الإداري أن نظرياته ومبادئه لم تتبلور إلا في النصف الأول من القرن العشرين وذلك بفضل جهود القضاء والفقهاء الإداريين الفرنسيين وأن نشأة وتطور نظرياته جاء تدريجياً حتى استقرت على ما هي عليه الآن.

• ثانياً:- صعوبة التقنين

- صعوبة التقنين بمعناه العام: تجميع القواعد القانونية المتعلقة بأحد فروع القانون، وذلك بعد ترتيبها وتنسيقها مع ادماجها في مدونة واحدة تصدر عن السلطة التشريعة المختصة في شكل تشريعات عادية.
- وإذا كان التقنين ممكناً في بعض فروع القانون وذلك باصدار قانون واحد يضم القواعد الكلية التي تحكم نشاطاً معيناً فإن القانون الإداري يستعصي على التقنين فالقانون التجاري مثلاً في كثير من البلاد ينظم كافة الأنشطة التجارية ونصوصه مقننة في قانون واحد هو القانون التجاري، وكذلك الشأن في القانون المدني الذي يحكم العلاقات المدنية وقانون العقوبات الذي ينظم الجريمة والعقاب وغيرها.. في حين لا يوجد في أية دولة قانون موحد يحمل اسم القانون الإداري، بل توجد تشريعات إدارية كثيرة جداً ومتناثرة هنا وهناك وتحمل عنوان النشاط الذي تعالجه وهذه التشريعات جميعها هي التي يضمها تعتبر القانون الإداري.

• ثالثاً:- الطابع القضائي

- يكاد يجمع الفقه والقضاء الإداريين على أن القانون الإداري قانون قضائي، بمعنى أن القضاء الإداري هو المصدر الرئيسي للقانون الإداري فهو من صنع القضاء الإداري وليس من صنع المشرع... ذلك أن القضاء الإداري لم يكن مجرد قضاء تطبيقي كالقضاء المدني بل قضاء إنشائياً يبتدع النظريات ويبتكر المبادئ القانونية ويوجد الحلول المناسبة التي تتفق مع طبيعة العلاقات التي تنشأ بين الإدارة والأفراد، وخاصة إذا وجد القاضي الإداري نفسه مضطراً إزاء عدم وجود نص قانوني يحكم المنازعات الناشئة عن مثل هذه العلاقات.

• رابعاً:- المرونة وسرعة التطور

- إذا كانت قواعد القوانين على اختلاف أنواعها تتسم عادة بالثبات والاستقرار فإن قواعد القانون الإداري على عكس ذلك تتسم بالمرونة والطور ذلك أن قواعد القانون الإداري لا تتجمد في نصوص تشريعية محددة وإنما هي في حركة دائبة بسبب تأثرها بالعوامل والاعتبارات الاجتماعية والسياسية والتكنولوجية التي تحيط بالإدارة

- خامساً:- الاستقلالية
- تعني هذه الخصيصة من خصائص القانون الإداري أن قواعد القانون الإداري تشكل قانوناً قائماً بذاته له أصوله ومبادئه الخاصة وله قضاؤه الإداري الذي يتولى تطبيق قواعده على المنازعات الإدارية.

• الفصل الخامس

- أساس القانون الإداري
- معيار تمييز القانون الإداري
- تستهدف دراسة أساس القانون الإداري إيجاد معيار معين بمقتضاه تحديد نطاق تطبيق أحكام القانون الإداري، أو بمعنى آخر معيار لتمييز نشاط الإدارة الذي يخضع لقواعد القانون الإداري ونشاطها الذي يخضع لقواعد القانون الخاص.
- ونعرض فيما يلي وفي مباحث ثلاث المعايير الثلاثة السابقة لبيان أصول كل معيار منها، ومضمونه، ومزاياه والمأخذ عليه، وفقاً لما استقر عليه الفقه والقضاء الإداريين.

• المبحث الأول

• معيار المرفق العام

• يعني معيار المرفق العام أن كل تصرفات الإدارة وأعمالها المتعلقة بمرفق عام تتصف بالصفة الإدارية وتعتبر بالتالي المنازعات المتعلقة بها منازعات إدارية تخضع لأحكام القانون الإداري ويختص بالفصل فيها القضاء الإداري.

• وقد كان أول من تبنى هذا المعيار مجلس الدولة الفرنسي في أحكامه التي أصدرها في النصف الثاني من القرن التاسع عشر ومن أشهرها الحكم الذي أصدرته محكمة تنازع الاختصاص الفرنسية في قضية بلانكو في 8 فبراير عام 1873 ويقتضي هذا الحكم بأن المسؤولية التي تتحملها الدولة بسبب أخطاء الموظفين الذين يعملون في المرفق العام لا تقوم على أساس القانون المدني وإنما على أساس القانون الإداري.

• وبتطبيق هذا المعيار على موضوعات القانون الإداري يتضح أن الكثير منها تكتسب صفتها الإدارية من ارتباطها بفكرة المرفق العام.

• فالموظف العام يكتسب هذه الصفة لأنه يعمل في خدمة مرفق عام والعقود الإدارية تحكمها قواعد خاصة مختلفة عن القواعد التي تنطبق على العقود المدنية لأنها تتعلق بنشاط المرافق العامة، والأموال المملوكة للمرفق العام تصبح أموالاً عامة تتمتع بحماية خاصة وأحكام مستقلة عن الأموال الخاصة، والمسؤولية الإدارية تخضع لأحكام مختلفة عن قواعد المسؤولية المدنية لأنها ناتجة عن أخطاء من الإدارة في أثناء إدارتها للمرافق العامة (أخطاء مرفقية) كما أن القضاء الإداري يختص بالفصل بكافة المنازعات المتعلقة بنشاط وإدارة المرافق العامة.

• إلا أن معيار المرفق العام تعرض لبعض الانتقادات التي تبرز عجزه وقصوره كمعيار لتمييز القانون الإداري عن استيعاب التطورات والتغييرات في مجال النشاط الإداري عامة والنشاط المرفقي بشكل خاص.

• المبحث الثاني

• معيار السلطة العامة

• إذا كان معيار السلطة المرفق العام- بالمعنى الذي سبق بيانه- يؤسس القانون الإداري على الغايات التي تسعى الدولة وإدارتها إلى تحقيقها وهي اشباع الحاجات العامة للمواطنين فإن معيار السلطة العامة يؤسس القانون الإداري على الوسائل التي تستخدمها السلطة العامة وتغلبها على الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها.

• ويعني معيار السلطة العامة أن تصرفات الإدارة القائمة على أساس سلطتها العامة وامتيازاتها هي التي تتصف بالصفة الإدارية وتعتبر المنازعات المتعلقة بها منازعات إدارية تخضع لأحكام القانون الإداري ويختص بالفصل فيها القضاء الإداري.

• وتتمثل سلطات وامتيازات الغدارة في سلطتها في اتخاذ القرارات الإدارية بإدارتها المنفردة وامتيازاتها في تنفيذ قراراتها جبراً أو مباشرة عند الاقتضاء ودون إذن من القضاء وامتيازاتها في نزع ملكية العقار للمنفعة العامة عن طريق (الاستملاك) وامتيازاتها في مجال الضبط الإداري الذي يقوم على تقييد حرية الافراد بهدف حماية النظام العام حيث لا يمكن للإدارة ممارسة بدون امتيازات وسلطات خاصة لا يستطيع الأفراد استخدامها فهي تمثل وسيلة الإدارة (البوليسية) لتحقيق أهداف الضبط الإداري وامتيازاتها في مجال حماية التنظيم الإداري والعاملين فيه وأمواله العامة وما تتمتع به من سلطات لتوفير هذه الحماية... وامتيازاتها في مجال العقود الإدارية والتي تتمثل في سلطتها في تعديل بعض احكام العقد الإداري أثناء تنفيذه بإرادتها المنفردة لمقتضيات المصلحة العامة.

• إلا ان معيار السلطة العامة تعرض لبعض الانتقادات أهمها أن الأخذ به يؤدي إلى تضيق نطاق تطبيق القانون الإداري تضيقاً شديداً إذ يجعل مجال أعمال أحكام وقواعد القانون الإداري قاصراً غلى أعمال السلطة العامة فلا يدخل في هذا النطاق كل ما يتعلق بأعمال الإدارة الشبيهة بأعمال الأفراد، كالعقود الإدارية ومسؤولية الإدارة عن افعالها الضارة... يضاف إلى ذلك مأخذ آخر هو أن السلطة العامة في الدولة الحديثة ينظمها القانون الإداري ويرسم خط عملها بما تتضمنه قواعده من امتيازات للإدارة من ناحية وقيود وضوابط على حريتها من ناحية أخرى، وكلها تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة واشباع الحاجات العامة، الأمر الذي يؤدي إلى صعوبة الفصل بين الهدف والوسيلة ويقتضي بالتالي إيجاد أكثر من فكرة لتحديد نطاق القانون الإداري.

• المبحث الثالث

• المعيار المختلط (الجمع بين المرفق العام والسلطة العامة)

• يقوم هذا المعيار على الجمع بين فكرتي المرفق العام والسلطة العامة، بحيث يتحدد نطاق القانون الإداري وتطبق قواعده إذا كان النزاع متعلقاً بنشاط قام به مرفق عام أو يستهدف خدمة نشاط مرفقي، وتستخدم في هذا النشاط وسائل وأساليب القانون العام وأن الجمع بين الفكرتين اقتضاه عدم كفاية فكرة واحدة لتميز القانون الإداري أو تحديد نطاقه، إذ أن فكرة المرفق العام لا تغطي كل النشاطات الإدارية مما يستوجب تكميلها بفكرة أخرى هي استخدام أساليب القانون العام أو وسائل السلطة العامة لسد هذا العجز.

• وقد لاقى هذا المعيار المختلط اهتماماً على أن هذا المعيار يتلافى القصور في المعيارين السابقين ويجمع بين مزاياهما وأن الجمع بين فكرتي المرفق العام والسلطة العامة كأساس لتميز القانون الإداري ومعياري له يؤكد أن الفكرتين متكاملتان ولا تستبعد إحداهما الآخر.

• الفصل السادس

• صلة القانون الإداري بالقوانين الأخرى

• يسبق أن بينا أن القانون الإداري يعتبر فرعاً من فروع القانون العام الداخلي وأنه فرع قائم بذاته ويتميز عن غيره من فروع القانون العام الداخلي بمجموعة من الخصائص إلا أن القانون الإداري بالمقابل يتصل بعلاقة وثيقة ببعض أفرع القانون العام والخاص، إذ توجد صلة بين القانون الإداري من جهة وكل من القانون الدستوري والقانون المدني والقانون الجنائي والمالي وأصول المحاكمات المدنية كما توجد صلة بين القانون الإداري وعلم الإدارة.

• وسندرس في المباحث الستة التالية كل صلة من الصلات المذكورة.

• المبحث الأول: القانون الإداري والقانون الدستوري

• المبحث الثاني: القانون الإداري والقانون المدني

• المبحث الثالث: القانون الإداري والقانون الجنائي

• المبحث الرابع: القانون الإداري والقانون المالي

• المبحث الخامس: القانون الإداري وقانون أصول المحاكمات الحقوقية

• المبحث السادس: القانون الإداري وعلم الإدارة العامة

الباب الثاني التنظيم الإداري

الفصل الأول

المبادئ العامة للتنظيم الإداري

تقتضي دراسة المبادئ العامة للتنظيم الإداري بيان الأحكام الخاصة بالشخصية المعنوية العامة من حيث طبيعتها وخصائصها وأنواعها والنتائج التي تترتب عليها والأحكام الخاصة بالمركزية الإدارية من جهة واللامركزية الإدارية من جهة أخرى باعتبارهما أسلوبين رئيسيين للتنظيم الإداري في الدولة الحديثة.

وسيكون دراستنا لهذه المبادئ والأحكام في ثلاثة مباحث:-

المبحث الأول: الشخصية المعنوية العامة

المبحث الثاني: التنظيم الإداري المركزي (المركزية الإدارية)

المبحث الثالث: التنظيم الإداري اللامركزي (اللامركزية الإدارية)

المبحث الأول

الشخصية المعنوية العامة

تنصرف دراسة الشخصية المعنوية العامة في القانون العام بشكل عام وفي القانون الإداري بشكل خاص – كمدخل لدراسة أساليب التنظيم الإداري- إلى بيان فكرة الشخصية المعنوية العامة وطبيعتها.

وهل هي مجاز وافتراض أم أنها حقيقة واقعية، وأنواع الأشخاص المعنوية العامة، والنتائج التي تترتب على تمتع الإدارة بالشخصية المعنوية العامة وسنتولى شرح هذه الموضوعات في الفروع الثلاثة التالية:-

الفرع الأول

فكرة الشخصية المعنوية وطبيعتها

أولاً فكرة الشخصية المعنوية في القانون الإداري:

ينصرف مفهوم الشخص من وجهة نظر القانون إلى كل من جاز أن يكون مناط الحقوق والواجبات، او بمعنى آخر من كان لديه الصلاحيات لاكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات، وترتيباً على ذلك تعني الشخصية القانونية الصلاحية لاكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات.

الفرع الثاني

أنواع الأشخاص المعنوية العامة

تنقسم الاشخاص المعنوية بشكل عام إلى نوعين أشخاص معنوية خاصة تخضع لأحكام القانون الخاص كالشركات المدنية والتجارية والجمعيات والمؤسسات الخاصة، وأشخاص معنوية عامة تخض لأحكام القانون العام وهذه الأخيرة تنقسم إلى نوعين:-

أشخاص معنوية عامة إقليمية (كالدولة، والمحافظات والبلديات) وأشخاص معنوية عامة مرفقة أو مصلحة (كالمؤسسات العامة)

وتتميز الأشخاص المعنوية الخاصة عن الأشخاص المعنوية العامة من حيث طريقة وأداة انشاء كل منهما والأهداف التي توحي كل منهما تحقيقها وخضوعهما لرقابة الدولة.

أولاً الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية

وهي الاشخاص المعنوية العامة التي يتحدد اختصاصها على اساس اقليمي بحيث تمارس هذا الاختصاص في نطاق جغرافي محدد، سواء كان ذلك شاملاً لإقليم الدولة كله أو جزء من هذا الإقليم ويتمثل هذا النوع في شخصية الدولة والمحافظات والبلديات.

فالدولة تعتبر على رأس الاشخاص المعنوية الاقليمية وشخصيتها مستمدة من طبيعة وجودها دون حاجة إلى وجود نص قانوني كما ذكرنا سابقاً.

• الفرع الثالث

• النتائج التي تترتب على منح الشخصية المعنوية العامة

• 1- يترتب على منح الشخصية المعنوية العامة للإدارة ثبوت أهلية وجوب محددة لها تتمثل في صلاحية الإدارة لأن تثبت لها حقوق وأن تتحمل الالتزامات.

• 2- أهلية الأداء: وتعني صلاحية الشخص المعنوي وقدرته على ابرام التصرفات وهي اهلية أو قدرة
تاخذ مفهوماً يتفق مع طبيعة الشخص المعنوي.

• 3- ذمة مالية مستقلة: حيث يتمتع الشخص المعنوي مالية خاصة مع ما يترتب على ذلك من نتائج قانونية باعتبار الذمة المالية مجموعة تترابط فيها العناصر الايجابية والسلبية بحيث تتكون منها مجموعة قانونية مستقلة عن العناصر المكونة لها، مما يترتب عليه أن عناصرها الايجابية الحقوق تكون ضامنة للوفاء بعناصرها السلبية الديون.

• 4- إعطاء وجود قانوني للإدارات التي تتمتع بالشخصية المعنوية العامة وكيان ذاتي خاص ومستقل عن الدولة من جهة وعن الأشخاص المكونين لها أو الذين يتولون إدارتها من جهة أخرى بحيث يبقى هذا الوجود مستمراً بصرف النظر عن تغير المجالس أو الهيئات التي تتولى إدارتها.

المبحث الثاني

التنظيم الإداري المركزي (المركزية الإدارية)

- يعني الأسلوب المركزي في الإدارة حصر مظاهر الوظيفة الإدارية وتركيزها في يد هيئة أو سلطة واحدة وتوحيد أساليب ممارستها في الدولة وهذا يعني أنه يوجد شخص عام واحد هو شخص الدولة ولا توجد أشخاص عامة أخرى تشاركها في مباشرة هذه الاختصاصات سواء كانت هذه الأشخاص اقليمية ام مرفقية
- وتقتضي دراسة المركزية الإدارية كأسلوب أساسي من أساليب التنظيم الإداري بان عناصر المركزية الإدارية وبيان صورها المتطرفة والمعتدلة وما يحققه تطبيق هذه الصور في الواقع العملي من مزايا وما تؤخذ عليها من مأخذ وهذا ما ستعالجه في الفروع التالية:-

الفرع الأول

عناصر المركزية الإدارية

- أولاً: حصر الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية
- ثانياً: السلطة الرئاسية

الفرع الثاني

صور المركزية الإدارية

- أولاً: المركزية الإدارية المتشددة (التركيز الإداري)
- ثانياً: المركزية المعتدلة (أو عدم التركيز الإداري)
- ثالثاً: المركزية المعتدلة والتفويض

المبحث الثالث

التنظيم الإداري اللامركزي (اللامركزية الإدارية)

يقوم الأسلوب اللامركزي في الإدارة على أساس توزيع مهام الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية في العاصمة وهيئات أخرى تتمتع بنوع من الاستقلال وتمارس هذه الهيئات الوظيفة الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية إلا أن اللامركزية الإدارية ليست صورة واحدة وهذا يقتضي دراسة مقومات وعناصر اللامركزية الإدارية من ناحية وصورها من ناحية أخرى وهذا ما نتناوله بالدراسة في الفرعين التاليين:-

الفرع الأول

عناصر اللامركزية الإدارية

يعني الأسلوب اللامركزي في الإدارة أن تعهد بسلطة البيت في بعض الأمور إلى هيئات تتمتع بنوع من الاستقلال تجاه السلطة المركزية فالسمة المميزة إذن لهذا الأسلوب من أساليب التنظيم الإداري هو الاستقلال ويتمثل هذا الاستقلال بوجود هيئات إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية العامة.

أولاً: وجود مصالح ذاتية متميزة عن المصالح الوطنية

ثانياً: وجود هيئات مستقلة تمثلها مجالس إدارية تعبر عن إرادتها

ثالثاً: خضوع الهيئات اللامركزية للمصالح الإدارية

الفرع الثاني

صور اللامركزية الإدارية

تدور اللامركزية الإدارية عموماً حول فكرة أساسية هي إعطاء بعض مظاهر الإداري لهيئات مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية وتخضع لمبدأ التخصص ويتحدد اختصاص هذه الهيئات باحدي طريقتين الأولى: على أساس اقليمي ارضي: بمعنى أن يكون لها أن تمارس اختصاصاتها بالنسبة لسكان اقليم معين أو مدينة أو بلدة معينة.

- والثانية: على أساس مصلحي أو مرفقي بمعنى أن يتقرر لها إدارة مرفق معين أو بعض المرافق المحددة وفي هذه الصورة لا يكون تخصص الشخص الإداري مقيداً حتماً بأقليم معين من أقاليم الدولة
- وترتيباً على ذلك فإن أسس توزيع الاختصاصات الإدارية في الهيئات اللامركزية يقدم لنا صورتين أساسيتين هما اللامركزية الإقليمية واللامركزية المصلحية أو المرفقية.

• أولاً: اللامركزية الإقليمية

- تعرف اللامركزية الإقليمية بأنها تتنظم الجهاز الإداري في الدولة بشكل يسمح بتعدد اشخاصها الإدارية على أساس إقليمي جغرافي وهذا يعني ان يتخصص في شؤون كل إقليم من أقاليم الدولة جهاز إداري يكون أكثر اتصالاً بمجموعة الافراد الذين يرتبطون بهذا الإقليم ويعمل على تحقيق المصالح العامة على المستوى المحلي وتلبية حاجات المجتمع المحلي باعتباره أكثر معرفة لإحتياجاته من الحكومة المركزية.

• ثانياً: اللامركزية المصلحية أو المرفقية

- تتمثل صور الادارة اللامركزية المرفقية في الهيئات المرفقية المتخصصة التي تمنح الشخصية المعنوية العامة والاستقلال الاداري والمالي وتخضع للوصاية الإدارية وتمارس هذه الهيئات اختصاصاتها طبقاً للنظام القانوني الذي يرسمه المشرع عن طريق المؤسسات العامة التي تمارس اختصاصاتها لإشباع حاجات ملحة للمواطنين في مجالات مختلفة اجتماعية أو ثقافية أو اقتصادية أو غيرها.

• الفصل الثاني

• **التنظيم الإداري في الأردن**

• لكل دولة قانونها الاساسي أو دستورها الذي يبين شكل الدولة ونظام حكمها كما يبين تشكيل السلطات العامة التشريعية والتنفيذية وصلاحياتها.

• وهناك ارتباط وثيق بين اسلوب التنظيم الاداري في الدولة والنظام السياسي فيها فالنظام السياسي في أية دولة يرسم الشكل العام للجهاز الحكومي في حين يتناول التنظيم الاداري بالتفصيل والتحديد جانباً من هذا الجهاز هو الجانب الاداري وبذلك يعتبر موقع التنظيم الاداري من النظام السياسي بمثابة الفرع من الأصل.

• وفي الاردن يبدو أن الارتباط واضحاً في النظام الدستوري حيث حدد الدستور الاردني الهيكل العام لسلطات الدولة كما حدد السلطات الادارية المركزية واللامركزية فالسلطة المركزية تتكون من الملك والحكومة الممثلة في رئيس الوزراء ومجلس الوزراء والوزراء الذين يرأسون وزارتهم من الناحية الإدارية ومن يعاونهم، والحكام الاداريون الذين يمثلون السلطة المركزية في اقليم الدولة ويوجد الى جانب السلطة المركزية التنفيذية إدارات معاونة تمارس مهام رقابية أو استشارية لمعاونة الإدارات المركزية التنفيذية وتشمل اختصاصاتها المعاونة: من ديوان المحاسبة العامة وديوان الخدمة المدنية وديوان الرقابة والتفتيش الاداري وديوان التشريع.

المبحث الأول الإدارة المركزية الفرع الأول

- الإدارة المركزية التنفيذية
- تشمل الإدارة المركزية التنفيذية في الاردن الملك مجلس الوزراء الوزراء الحكام الإداريون

المطلب الأول

- الملك
- يمارس الملك اختصاصات واسعة يستمدّها من الدستور بعضها له صفة تنفيذية وبعضها الآخر له صفة تشريعية
- بصفته رئيساً للدولة
- بصفته التشريعية

المطلب الثاني

- مجلس الوزراء
- يعتبر مجلس الوزراء هيئة جماعية تضم رئيس الوزراء ونواب رئيس الوزراء والوزراء
- أولاً: مجلس الوزراء
- ثانياً: رئيس الوزراء
- ثالثاً: نواب رئيس الوزراء

المطلب الثالث

- الوزارات
- أولاً: الوزير
- ثانياً: أمين عام الوزراء

المطلب الرابع

- الحكام الإداريون
- أولاً: المحافظ
- ثانياً: المتصرف
- ثالثاً: مدير القضاء
- رابعاً: مدير الناحية
- خامساً: المختار

المبحث الثاني

الإدارة اللامركزية

- الفرع الأول
- المجالس البلدية
- لقد خص الدستور الأردني البلديات بمادة واحدة هي المادة (121) منه التي نصت على أن الشؤون البلدية والمجالس المحلية تديرها مجالس بلدية أو محلية وفقاً لقوانين خاصة.
- واستناداً لهذا النص الدستوري صدر قانون البلديات رقم 29 لسنة 1955 الذي أدخلت عليه تعديلات كثيرة منذ صدوره حيث حددت هذه التشريعات البلديات تنظيم البلديات من حيث تكوين مجالسها، وكيفية اختيار أعضاء هذه المجالس وصلاحياتها وإجراءات سير عملها وتمويلها.

المطلب الأول

- تكوين المجالس البلدية واختيار أعضائها
- أولاً: تكوين المجلس البلدي
- تكوين مجلس أمانة عمان الكبرى
- ثانياً: اختيار أعضاء المجلس البلدي

المطلب الثاني

- اختصاصات المجالس البلدية ورؤسائها
- أولاً: اختصاصات المجلس البلدي
- ثانياً: اختصاصات رئيس البلدية

المطلب الثالث

- الموارد المالية للمجالس البلدية