مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية

اسم المقال: إضاءات على قانون مجلس الدولة السورية رقم 32 لعام 2019
اسم الكاتب: د. سوسن عبد الرزاق البيطار
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/10287
تاريخ الاسترداد: 2026/11/01 06:19 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية
المجلد 4 (2) – 2024: 127-147

Damascus University Journal of Legal Sciences
Vol 4 (2) -2024: 127-147

إضاءات على قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019

د. سوسن عبد الرزاق البيطار [1]

[1]عضو هيئة تدريسية في كلية الحقوق –الجامعة العربية الدولية – قسم القانون العام..

الملخص:

شكلت تبعية مجلس الدولة لرئاسة مجلس الوزراء بموجب قانون مجلس الدولة الملغى رقم ٥٥ لعام ١٩٥٩ قناعة لدى الحكومة، أن مجلس الدولة مثله كمثل أي إدارة تعمل ضمن الحكومة وتتبع لرئيسها، إلا أن مجلس الدولة لطالما كان يرفض التدخل في عمله، فهو مجلس مستقل في قضائه، وما تبعيته إلى رئاسة مجلس الوزراء إلا تبعية إدارية ومالية، وليست تبعية قضائية، بل على العكس ظهر المجلس بدور الرقيب على أعمال الحكومة والمرشد لها، وليس ذلك فحسب، بل المبتكر للمبادئ القانونية التي تحقق التوازن بين حقوق الأفراد وحرياتهم ، وبين الدولة وما تمتلكه من امتيازات وسلطات، فيُخضع كلاهما لسلطانه، وبإمكانه إلغاء أعمال الحكومة في حال خالفت القوانين والأنظمة، وهذا يؤدي في النهاية إلى إقامة دولة القانون.

وحتى تؤدي القوانين دورها بكفاءة عالية ، كان لابد أن تواكب حركة المجتمع وديناميكية تطوره، فلا تقف عند نقطة معينة تجاوزتها ظروف الواقع، أو تتمسك بنُظم هجرتها قاطرة الأمم المُتقدمة.

وبناء على ذلك فقد أحدث المشرع السوري بموجب القانون الجديد لمجلس الدولة تطورات على المركز القانوني للمجلس مكرساً استقلاليته عن السلطة التنفيذية – حسب ما جاء في الدستور السوري الحالي – كما أجرى تعديلات جوهرية على هيكلية قسميه، القضائي والاستشاري استجابة لواقع عملي يتماشى مع طبيعة المهام التي يضطلع بها.

الكلمات المفتاحية: قانون مجلس الدولة الجديد، القانون الملغى، استقلالية المجلس، القسم القضائي، القسم الاستشاري.

تاريخ الإيداع: 2023/7/2
تاريخ القبول: 2023/8/18

حقوق النشر: جامعة دمشق – سورية، يحتفظ المؤلفون بحقوق النشر بموجب الترخيص CC BY-NC-SA 04

ISSN: 2789-7621 (online)
https://journal.damascusuniversity.edu.sy

Illuminations on the Syrian State Council Law No. 32 of 2019

Dr. Sawsan Abdel Razzaq Al-Bitar[1]
Faculty member at the Faculty of Law - Arab International University - Department of Public Law.

Summary:

The State Council's subordination to the Presidency of the Council of Ministers, according to the abolished State Council Law No. 55 of 1959, formed the government's conviction that the State Council is like any department that operates within the government and reports to its president, but the State Council has always refused to interfere in its work, as it is an independent council in its jurisdiction And its subordination to the Presidency of the Council of Ministers is only an administrative and financial subordination, not a judicial subordination. On the contrary, the Council appeared in the role of a monitoring over the actions of the government and a guide of it. Privileges and powers, so both are subject to Council's authority, so that the council can even cancel the government's actions in case that the laws and regulations are violated, and this ultimately leads to the establishment of a state of law, a state of institutions, a state of rights and freedoms.

In order for the laws to perform their role efficiently, it has to keep pace with the movement of society and the dynamism of its development, and it dosen't stop at a certain point that was exceeded by the conditions of reality, or adhere the rules left by the developed nations..

Accordingly, the Syrian legislator, according to the new law of the State Council, made developments in the legal states of the Council, consolidating its independence from the executive authority - as stated in the current Syrian constitution - and made fundamental amendments to the structure of its two departments, the judicial and advisory, in response to a practical reality that is in line with the tasks that must be performed.

Key Words: The New State Council Law - The Canceled Law - The Independence Of The Council - The Judicial Section - The Advisory Section

Received: 2/7/2023
Accepted: 18/8/2023

Copyright: Damascus University- Syria, The authors retain the copyright under a CC **BY- NC-SA**

المقدمة:

تتعاظم أهمية القانون الإداري مع التوجه السياسي للدولة، و الذّي يضمن للإدارة العامة مركزا متميزّا، ويلقى على عاتقها مهاما كثيرة في شتى الميادين ، ذلك لأن الإدارة العامة تمثل الصالح العام وتعمل باسم المجموع، لذلك كان لا بد أن تعطى هذا المركز المتميز و تنعم بعدد من الامتيازات والحقوق لتتمكن من أداء مهامها والأعباء الملقاة على عاتقها دون أن تهدد حقوق الأفراد وحرياتهم ، وإلا انقلب نشاط الإدارة الذي يراد به الصالح العام وبالاً على الأفراد .

هذا الأمر يتطلب بلا شك إجراء توازن بين امتيازات الإدارة وحقوق الأفراد، وبمعنى آخر بين الصالح العام والصالح الخاص ، ويكون ذلك من خلال إخضاع تصرفات الإدارة لأنواع مختلفة من الرقابة ، وهذه كانت المهمة الأساسية لمجلس الدولة حيث بسط رقابته الحكيمة والمتزنة على أعمال الإدارة ، دون شدة أو ضعف، ذلك لأن الرقابة الشديدة قد تؤدي إلى شل حركة الإدارة، كما أن الرقابة الضعيفة المتراخية قد تؤدي إلى تعسف الإدارة واعتدائها على حقوق الأفراد وحرياتهم ، وبذلك لعب مجلس الدولة دور الرقيب على أعمال الإدارة، وأيضاً المرشد الناصح والمبتكر للقواعد القانونية .

والقانون بشكل عام والقانون الإداري ومنه الناظم لعمل مجلس الدولة بشكل خاص قانون شديد الحساسية لما يجري في المجتمع من تطورات سياسية واقتصادية واجتماعية، ولما كانت هذه التطورات مستمرة، كان من اللازم أن تظل أحكامه ومبادئه قابلة للتطور السريع لكي تكون متجاوبة مع الظروف المتغيرة، كما أن اتصال القانون الإداري بالمرافق العامّة يضفي عليه صفة المرونة ، ذلك لأن وظيفته الأساسية هي تحقيق النفع العام وتقديم الخدمات العامّة، لذلك ينبغي أن يكون قابلاً للتغيير والتطوير حتى يكون منسجماً مع الواقع والظروف المستجدة.

ونتيجة التطورات التي مرت بها البلاد، ومنها تطور التشريعات القانونية ، كان لا بد أن يصيب التطور قانون مجلس الدولة أيضاً الذي أصبح بحاجة حتمية للتغيير ، فصدر القانون رقم32 لعام 2019 متماشياً قدر الامكان مع مستجدات الواقع، متلافياً الثغرات التي اعترت التشريع السابق ، آخذاً بعين الاعتبار تبسيط إجراءات التقاضي، وتعزيز ثقة المواطن في مؤسسة القضاء الإداري، وتطوير دوره في سبيل النهوض بهذه المؤسسة خصوصاً و بسلطة القضاء عموما في سورية.

فأعاد القانون الجديد تنظيم هيكلة مجلس الدولة من خلال رفد إضافات على أقسام المجلس وتشكيلاته، وحدد مراتب قضاته ودرجاتهم في الهيكل الوظيفي المتضمن الملاك العددي، كما أحدث القانون الجديد دوائر جديدة أسند لها وظائف لم تكن موجودة في القانون القديم .

وفيما يلي سنلقي الضوء على بعض النقاط التي جاء بها قانون مجلس الدولة السوري الجديد رقم 32 لعام 2019 مقارنة مع القانون الملغى قانون مجلس الدولة الصار بالمرسوم التشريعي رقم 55 لعام 1959.

إشكالية البحث:

تتمحور إشكالية البحث في التساؤلات التالية:

1. إلى أي مدى استطاع المشرع من خلال قانون مجلس الدولة الجديد أن يسد الثغرات القانونية التي اعترت القانون الملغى.
2. هل استطاعت التطورات الجديدة التي لحقت بالمجلس أن تدعمه للقيام بدوره بشكل فعلي في مجال حل المنازعات الإدارية .
3. هل استطاعت مواد القانون الجديد أن ترسخ خصوصية الدعوى الإدارية من خلال التعديلات التي طرأت على اختصاصات المجلس .

أهمية البحث:

تكمن أهمية البحث من خلال إلقاء الضوء على التطورات التي جاء بها قانون مجلس الدولة السوري الجديد من حيث تبعية المجلس، وهيكليته، ومقراته الجديدة واختصاصات قسميه، القضائي والاستشاري.

أهداف البحث:

الهدف الأساسي من الدراسة إجراء مقارنة بين قانون مجلس الدولة الجديد وقانون مجلس الدولة الملغى وتوضيح أهم التعديلات المحدثة التي أتى بها القانون الجديد، بالإضافة إلى أهداف تكميلية وفرعية وهي:

1. بيان المركز القانوني للمجلس وهيكليته واختصاصاته حسب القانون الجديد ، وذلك بعد أن تم إلغاء تبعيته لرئاسة مجلس الوزراء وأصبح هيئة مستقلة .

2. توضيح التعديلات التي أدخلت على قسميه القضائي والاستشاري من ناحية الهيكلية الداخلية والاختصاصات.

منهج البحث:

اعتمدت المنهج التحليلي المقارن من خلال تحليل نصوص القانون الجديد، ومقارنتها مع ما يقابلها من نصوص القانون الملغى، للوصول إلى غاية المشرع وهدفه من إدراجها في القانون الحالي.

خطة البحث:

تم تقسيم البحث وفق الخطة التالية:

المبحث الأول: الهيكلية التنظيمية لمجلس الدولة.

المطلب الأول: القسم القضائي.

المطلب الثاني: القسم الاستشاري.

المبحث الثاني: اختصاصات مجلس الدولة.

المطلب الأول: القسم القضائي.

المطلب الثاني: القسم الاستشاري.

المبحث الأول:

الهيكلية التنظيمية لمجلس الدولة.

جاء قانون مجلس الدولة الجديد لسد ما اعترى القانون السابق من ثغرات وإصلاح ما فيه من عيوب كشفت عنها التجارب.

فأراد المشرّع السوري أن يكون مجلس الدولة هيئة مستقلة لا تتبع أي جهة[1]، كما أعاد تنظيم المجلس بحيث يتماشى مع المهمتين الأساسيتين اللتين يقوم عليهما وهما: القضاء الإداري والفتوى والتشريع، وبحيث يكون تنظيم كل قسم محققاً للاختصاصات المحددة له، بما يحقق المصلحة العامة على أكمل وجه.

[1] فجاء في المادة الأولى من قانون مجلس الدولة الحالي أن: (مجلس الدولة هيئة قضائية واستشارية مستقلة ، تتولى القضاء الاداري، مقره مدينة دمشق، ويصدر احكامه باسم الشعب العربي في سورية) .في حين كان مجلس الدولة هيئة مستقلة تلحق برئاسة مجلس الوزراء.حسب المادة الأولى من القانون رقم 55 لعام 1959الملغى، ولا شك أن هذه التبعية تشكل ثغرة في القانون وتتعارض مع مبدأ هام هو مبدأ الفصل بين السلطات، وقد تم تلافي هذه الثغرة بموجب القانون الجديد .

تبلور المركز القانوني لمجلس الدولة من خلال إعطائه صفة مزدوجة، فهو من ناحية هيئة قضائية مستقلة، ومن ناحية أخرى هيئة استشارية مستقلة، وهي الوظيفة الثانية التي منحها المشرّع السوري لمجلس الدولة.

ومن خلال المطلبين التاليين، سنبين بإيجاز هيكلية أقسام مجلس الدولة:

المطلب الأول: القسم القضائي.

المطلب الثاني: القسم الاستشاري.

المطلب الأول:

القسم القضائي:

لطالما منح المشرّع مجلس الدولة صفة الهيئة القضائية ، فذلك يعني أنه يتألف من محاكم مشكَّلة تشكيلاً قضائياً خالصاً مهمتها مباشرة القضاء الإداري في سورية، وقد أضاف قانون مجلس الدولة رقم 32 لعام2019 إلى القسم القضائي محاكم وإدارات جديدة لم تكن موجودة وفق القانون الملغى، فأصبح القسم القضائي لمجلس الدولة وفقاً للقانون الجديد يتكون من:

1) المحكمة الإدارية العليا:

لم يطرأ أي تغيير على تشكيل المحكمة الإدارية العليا التي يرأسها رئيس مجلس الدولة ، أو أحد نوابه أو أقدم المستشارين في المجلس وهي تصدر أحكامها من دوائر تؤلف كل منها من ثلاثة مستشارين و يكون لكل منها دائرة يطلق عليها دائرة فحص الطعون.[2]

2) **المحاكم الإدارية:**

تشكيل كل محكمة إدارية، من ثلاثة قضاة برئاسة مستشار مساعد على الأقل وعضوية اثنين من النواب من مرتبة نائب درجة أولى على الأقل.[3] وبحسب القانون الملغى كانت المحاكم الإدارية تشكل برئاسة مستشار مساعد على الأقل وعضوية اثنين من النواب على الأقل. [4]

3) **محاكم القضاء الإداري:**

تشكل محكمة القضاء الإداري من ثلاثة قضاة برئاسة مستشار وعضوية اثنين من المستشارين المساعدين على الأقل.[5]

وحسب القانون الملغى يرأس محكمة القضاء الإداري أحد وكلاء المجلس أو أقدم المستشارين وتصدر أحكامها من دوائر تشكل كل منها من ثلاثة مستشارين.[6]

4) **المحاكم المسلكية:** ألغى القانون الجديد رقم 32 لعام 2019 قانون المحاكم المسلكية رقم 7 لعام 1990 وتعديلاته وأضاف المحاكم المسلكية إلى القسم القضائي لمجلس الدولة، واصبحت تتشكل برئاسة مستشار مساعد على الأقل، وعضوية اثنين من النواب من الدرجة الأولى على الأقل، [7] ويعود الحق في تشكيل هذه المحاكم لرئيس مجلس الدولة ، الأمر الذي يشكل ضمانة

[2] المادة 4 من القانون رقم 32 لعام 2019.
[3] المادة 2/5 من القانون رقم 32 لعام 2019.
[4] المادة 4 من قانون مجلس الدولة الملغى رقم 55 لعام 1959.
[5] المادة 1/5 من القانون رقم 32 لعام 2019.
[6] المادة 4 من قانون مجلس الدولة الملغى رقم 55 لعام 1959.
[7] المادة 3/5 من القانون رقم 32 لعام 2019.

لاستقلال القضاء ويكرس مبدأ الفصل بين السلطات. أما في القانون رقم 7 لعام 1990 وتعديلاته الملغى كان يتم تشكيل المحكمة بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس مجلس الدولة إضافة إلى أن تشكيل المحكمة كانت برئاسة مستشار رئيساً وعضوية مستشار مساعد وممثل عن التنظيم النقابي.[8]

وكان لنص المادة 5 ف3 من القانون الجديد أثر فعال في تكريس عمل المحاكم من خلال التأكيد على التشكيل القضائي البحت، وإبعاد النص السابق من قانون المحاكم المسلكية، حيث ارتأت المحكمة الدستورية العليا في معرض نظرها في طعن رئيس الجمهورية، بأن تشكيل محكمة تضم عضواً لم يخول سلطة القضاء يعد خللاً في تشكيل هذه المحكمة. وهذا رأي صائب، وحبذا لو يعاد النظر أيضاً في تشكيل المحاكم العمالية التي تضم في تشكيلها أعضاء لا يتمتعون بولاية القضاء [9] .

5) هيئة مفوضي الدولة:

تؤلف هيئة مفوضي الدولة من أحد نواب الرئيس أو أحد المستشارين رئيساً ، و عدد من المستشارين المساعدين و النواب ،[10]ويكون مفوض الدولة لدى المحكمة الإدارية العليا من درجة مستشار مساعد على الأقل ولدى محاكم القضاء الإداري والمحاكم الإدارية من درجة نائب على الأقل.[11]

وحسب القانون الملغى كانت هيئة مفوضي الدولة تؤلف من أحد وكلاء المجلس رئيساً ومن مستشارين ومستشارين مساعدين ونواب ومندوبين، ويكون مفوضو الدولة لدى المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري من درجة مستشار مساعد على الأقل.[12]

6) دائرة توحيد المبادئ:

دائرة مستحدثة لم يكن منصوصاً عليها في القانون الملغى ، و تؤلف دائرة توحيد المبادئ من أعضاء المجلس الخاص بالإضافة إلى أربعة من أقدم المستشارين ويرأسها رئيس المجلس أو أقدم القضاة من وظيفة نائب رئيس في حال غيابه.[13]

7) إدارة التفتيش القضائي:

إدارة التفتيش القضائي إضافة جديدة أيضاً لم يكن منصوصاً عليها في القانون الملغى، وتتألف من عدد كاف من نواب الرئيس ومن المستشارين، ولا يشترط أن يكون هؤلاء متفرغين لمهام التفتيش، ويرأسها رئيس المجلس، يراعى في التفتيش على عمل قضاة المجلس أن يكون المفتش أقدم من القاضي الجاري بحقه التفتيش وإلا تولى التفتيش رئيس المجلس.[14]

ونصت اللائحة الداخلية على أن تشكل إدارة التفتيش القضائي من أربعة من نواب رئيس، وتسعة مستشارين على الأقل ممن أمضوا في العمل لدى المجلس مدة لا تقل عن خمسة عشرة عاماً، وبرأسها رئيس المجلس .[15]

ويعد عدم تفرغ المستشارين ونواب الرئيس المكلفين بالتفتيش مأخذ على قانون مجلس الدولة في المادة 100 منه فعدم تفرغهم يعني أنهم ليسوا بمنأى عن التفتيش عليهم، إلا أن القانون سكت عن تحديد من يتولى هذه المهمة خصوصاً على رئيس المجلس كونه يرأس الدائرة الأولى في المحكمة الإدارية العليا.

---

[8] المادة 2/أ من قانون المحاكم المسلكية رقم 7 لعام 1990 .
[9] راجع في تشكيل المحكمة العمالية المادة 205 من قانون العمل السوري رقم 17لعام 2010 .
[10] المادة 1/7 من القانون رقم 32 لعام 2019.
[11] المادة 2/7 من القانون رقم 32 لعام 2019.
[12] المادة 7 من قانون مجلس الدولة الملغى .
[13] المادة 1/18 من القانون رقم 32 لعام 2019.
[14] المادة 100 من القانون رقم 32 لعام 2019.
[15] المادة 33 من اللائحة الداخلية لمجلس الدولة الصادرة بالمرسوم400 لعام 2021

وعلى الرغم من الجهود الحثيثة المبذولة من قبل قضاة مجلس الدولة لإحقاق الحق وتسريع الفصل في الدعاوى المنظورة أمام المجلس ،إلا أن توسع نشاط الدولة أدى إلى زيادة عدد الدعاوى، الأمر الذي انعكس سلباً على فعالية هذا القضاء حيث تبقى الدعاوى عالقة وقت طويل أمام المحاكم، خصوصاً أن القانون القديم قرر في مادته الرابعة أن مقر المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية في دمشق، هذه المركزية لمجلس الدولة في العاصمة خلقت نوعاً من الحاجة إلى وجود تشعب جغرافي يغطي حاجات المواطن في باقي المحافظات ، لأجل ذلك صدر في عام 1993 القانون رقم /1/ الذي عدل بعض اختصاصات مجلس الدولة، وسمح بإحداث محاكم قضاء إداري في المحافظات على أن تتولى محكمة البداية المدنية في كل محافظة صلاحيات واختصاصات محكمة القضاء الإداري بالنسبة للدعاوى المتعلقة بمنازعات الضرائب والرسوم وتخضع جميع القرارات الصادرة عنها للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا.

ثم صدر القانون رقم /13/ لعام 2011 القاضي بإحداث محاكم قضاء إداري ومحاكم إدارية في المحافظات بمرسوم بناء على اقتراح رئيس مجلس الدولة وعلى أن تستمر محاكم البداية في مركز كل محافظة بالنظر في الدعاوى المذكورة بهذا القانون لحين إحداث المحاكم الإدارية فيها، وبناء على أحكام القانون /13/ صدر المرسوم رقم 219 لعام 2011 والقاضي بإحداث محكمة قضاء إداري في عدد من المحافظات منها محافظات حلب وحمص ودير الزور.

القانون الجديد أبقى على مقر المحكمة الإدارية العليا في دمشق[16] ،إلا أنه زاد من عدد دوائرها وجعل لكل منها دائرة لفحص الطعون .[17]

وزاد من مقرات محاكم القضاء الإداري والمحاكم الإدارية والمحاكم المسلكية فجعلها في **دمشق وحلب وحمص ودير الزور وطرطوس.**[18] كما أجاز إحداث محاكم أخرى في باقي مراكز المحافظات بمرسوم بناء على اقتراح المجلس الخاص . وهذا بلا شك سيخفف العناء على المتقاضين من المحافظات الأخرى بعد أن كان مقر هذه المحاكم دمشق فقط ، وسيقصر من أمد التقاضي ويسرع الفصل في الدعاوى المنظورة أمام مجلس الدولة .

ونحن نرى أن مقرات هذه المحاكم غير كاف ويجب شمول هذه المحاكم كافة المحافظات في الجمهورية.

ومن الجدير بالكر أن القانون لم ينص على الاختصاص المكاني للمحاكم[19] لكن نص صراحة على مقرات المحاكم ويحدد الاختصاص المكاني لهذه المحاكم بقرار من رئيس المجلس بناء على اقتراح المجلس الخاص[20].

المطلب الثاني:

القسم الاستشاري للفتوى والتشريع:

وفي هذا القسم ايضاً ، أورد المشرع إضافات لم يكن منصوصاً عليها في القانون الملغى، فأصبح القسم الاستشاري للفتوى والتشريع يتألف من:

[16] المادة 1/3 من القانون رقم 32 لعام 2019قانون مجلس الدولة السوري .
[17] المادة 4 من القانون رقم 32 لعام 2019قانون مجلس الدولة السوري .
[18] المادة 2/3 من القانون رقم 32 لعام 2019قانون مجلس الدولة السوري .
[19] فبحسب قانون المحاكم المسلكية السابق رقم7لعام 1990كان الاختصاص المكاني لمحكمة دمشق يشمل دمشق وريفها ودرعا والقنيطرة والسويداء .
[20] المادة 3/3 من القانون رقم 32 لعام 2019قانون مجلس الدولة السوري .

أ – الجمعية العمومية .

ب– الإدارات المختصة.

ج– مكتب صياغة التشريعات.

1– الجمعية العمومية:

تتشكل من سبعة أعضاء بمن فيهم رئيس المجلس و نواب الرئيس و أقدم المستشارين ، وتنعقد برئاسة رئيس المجلس أو أقدم نواب الرئيس [21]، أما الجمعية العمومية للقسم الاستشاري في القانون الملغى فتشكل من نائب الرئيس والوكلاء المختصين لهذا القسم ومن رؤساء الإدارات،[22] والواضح أن المشرع عزز دور الجمعية عندما أعاد تشكيلها من الرئيس ونوابه.

وأراء الجمعية العمومية ملزمة ومبررة وفقاً للقانون الجديد لإدارات الدولة ، وهذه إيجابية تضاف إلى القانون الجديد.

2– الإدارات المختصة:

يتكون القسم الاستشاري للفتوى والتشريع من إدارات مختصة لرئاسة الجمهورية ومجلس الشعب ورئاسة مجلس الوزراء والوزارات؛ ويرأس كل إدارة منها مستشار ويعين عدد الإدارات ويسمى رؤسائها وتحدد دوائر اختصاصها بقرار من المجلس الخاص في مجلس الدولة،[23] أما في ظل القانون الملغى فكان يترأس الإدارة مستشار أو مستشار مساعد ويعين عدد الإدارات وتحدد دوائر اختصاصها بقرار من الجمعية العمومية للمجلس.[24]

3– مكتب صياغة التشريعات:

مكتب صياغة التشريعات إضافة جديدة أتى بها القانون الجديد ، ويتألف المكتب من عدد من قضاة المجلس يحدد عددهم بقرار من المجلس الخاص بناء على اقتراح رئيس المكتب [25] لا تقل وظيفتهم عن نائب من الدرجة الأولى وبرئاسة مستشار [26]، وللمكتب أن يستعين بمن يراه مناسباً من الاختصاصيين والخبراء من خارج المجلس[27].

المبحث الثاني:

اختصاصات مجلس الدولة:

حدد القانون الجديد القواعد العامة الناظمة لعمل مجلس الدولة وآلية سير الدعاوى فيه بما يؤمن تسهيل سبل التقاضي، وسرعة البت في المنازعات المعروضة، ووضوح الإجراءات المتبعة أمام المتقاضين. ومن أهم الملامح الأساسية الجديدة التي أتى بها القانون الحالي، زيادة عدد المقرات المكانية للمجلس وتوسيع اختصاصاته نوعياً والحد من ظاهرة تنازع الاختصاص، وهذا ما سنتناوله بشيء من التفصيل من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: اختصاصات القسم القضائي.

المطلب الثاني: اختصاصات القسم الاستشاري.

---

[21] المادة 74 من القانون رقم 32 لعام 2019.

[22] المادة 43 من القانون رقم 55 لعام 1959

[23] المادة 47 من اللائحة الداخلية لمجلس الدولة الصادرة بالمرسوم400 لعام 2021

[24] المادة 40 من قانون مجلس الدولة السوري الملغى .

[25] المادة 56/ب من اللائحة الداخلية لمجلس الدولة الصادرة بالمرسوم400 لعام 2021

[26] المادة 2/72 من القانون 32 لعام 2019.

[27] المادة 3/72 من القانون 32 لعام 2019.

المطلب الأول:

اختصاصات القسم القضائي:

ينبغي التنويه في هذا السياق إلى أن المشرّع السوري قد أراد أن يكون التقاضي في القسم القضائي لمجلس الدولة على درجتين: أولى و ثانية.

بحيث تتولى محاكم القضاء الإداري و المحاكم الإدارية و المحاكم المسلكية قضاء أول درجة عندما تباشر الاختصاصات النوعيّة التي حددها لها المشرّع ابتداءً.

أما المحكمة الإدارية العليا فتتولى قضاء الدرجة الثانية ، بحسابها محكمة استئناف و نقض في آن واحد ، كما سيتم شرحه:

1- المحكمة الإدارية العليا :

لم يرد أي تعديل بشأن النصوص المتعلقة باختصاص المحكمة الإدارية العليا متمثلة بشروط و أسباب الطعن في أحكام محاكم القسم القضائي أمامها وهي:

- أن يكون الحكم المطعون فيه مبنياً على مخالفة القانون أو الخطأ في تطبيقه أو تأويله .
- أن يكون وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات انعكس سلباً على الحكم .
- أن يكون قد صدر الحكم خلافاً لحكم سابق حاز قوة القضية المقضية .

إلا أن المشرع أدخل بعض التعديلات على الإجراءات المتبعة أمام المحكمة الإدارية العليا تمثلت ب :

- اشترط المشرع أن يقدم الطعن من محام مقيد بجدول المحامين الأساتذة لدى نقابة المحامين منذ عشر سنوات على الأقل.[28]
- يتولى ديوان المحكمة تبليغ الجهة المطعون ضدها استدعاء الطعن مع مرفقاته خلال سبعة أيام من تاريخ إيداع الطعن[29].
- أصبح بإمكان الجهة المطعون ضدها أن تقدم طعناً تبعياً خلال مدة خمسة عشر يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبليغها استدعاء الطعن أو حضورها جلسة المحاكمة أيهما أسبق[30].

ونرى أنه من الفائدة في هذا المقام أن نبين آلية تنفيذ الأحكام الصادرة عن محاكم مجلس الدولة بعد اكتسابها الدرجة القطعية، وذلك حسب الرأي رقم 8 لعام 2022 للجمعية العمومية الذي جاء فيه[31]:

" الجمعية العمومية وحسب المادة 65 من قانون مجلس الدولة الجديد الذي جاءت خلافاً لنص المادة 275/ج من قانون أول المحاكمات المدنية رقم 1 لعام2016 أقرت ب:

يتعين فيما يتعلق بآلية تنفيذ الأحكام الصادرة عن محاكم مجلس الدولة بعد اكتسابها الدرجة القطعية التمييز بين حالتين:

– الأحكام الصادرة لصالح إحدى الجهات العامة في مواجهة الغير : يتم تنفيذها بإيداع صورة عن هذه الأحكام موشحة بالصيغة التنفيذية لدى أي من الجهات العامة المعنية بتنفيذها وإذا تضمن الحكم مصادرة أو حجز أو استلام فيمكن للجهة العامة التنفيذ بموجب الحكم القضائي مباشرة ولها الاستعانة بالضابطة العدلية المختصة مكانياً عند الاقتضاء.

---

[28] المادة 1/33 من القانون 2019/32

[29] المادة 3/33 من القانون 2019/32

[30] المادة 4/33 من القانون 2019/32

[31] رأي الجمعية العمومية رقم 8 لعام 2022في القضية رقم2269تاريخ 2022/2/20.

– الأحكام الصادرة لصالح الغير في مواجهة إحدى الجهات العامة: يتم تنفيذها بإيداع صورة عن هذه الأحكام موشحة بالصيغة التنفيذية لدى ديوان الجهة العامة المعنية المحكوم عليها والتي يتعين عليها أن تبادر إلى تنفيذها فوراً دون الحاجة للقيام بأي إجراء لاحق من قبل من صدرت لصالحه.

2– محاكم القضاء الإداري:

من خلال المقارنة بين نصوص قانون مجلس الدولة السوري رقم لعام 1959 الملغى والتي تتناول اختصاصات محكمة القضاء الإداري ، ونصوص القانون 32 لعام 2019 والتي تناول اختصاصات ذات المحكمة نجد أن المشرع أضاف اختصاصات جديدة لهذه المحكمة لم يرد ذكرها في القانون الملغى وهي:

1– توسع اختصاص المجلس في النظر في المنازعات المتعلقة بالضرائب والرسوم ليشمل منازعات رسم الانفاق الاستهلاكي وأضحى الاختصاص معقوداً له بالنظر في القرارات الصادرة عن لجنة الاعتراضات والمشكلة وفق المادة الرابعة من قانون رسم الانفاق الاستهلاكي[32] والذي كان سابقاً من اختصاص محكمة الاستئناف المدنية.[33]

كذلك التكاليف العامة سواء تعلق النزاع بالأساس القانوني أو بمقدار التكليف.[34]حيث كان النص القديم مقتصراً على الأساس القانوني للتكليف فقط ولم يتدخل في مقدار الضريبة حيث ترك الأمر للدوائر المالية، إلا أن النص الجديد ارتأى أن المنازعة الضريبة كل لا يتجزأ من حيث الأساس القانوني ومقدار التكليف.

2– سائر المنازعات الإدارية [35]، وبالتالي لم يعد الاختصاص منعقداً للقرارات الإدارية النهائية فقط وبذلك وسع المشرع من نطلق عمل المجلس بعد أن كان يعتمد أسلوب التعداد الحصر لاختصاص المجلس.

3– العقود التي تبرمها النقابات المهنية والمنظمات الشعبية، إذا كانت تلك العقود مبرمة وفقا لأحكام انظمة عقود الجهات العامة،[36] ونلاحظ أن المشرع هنا حصر الاختصاص بمنازعات عقود النقابات المهنية والمنظمات الشعبية المبرمة وفقا لأحكام انظمة عقود الجهات العامة ولم يمتد ليشمل قرارات هذه النقابات والمنظمات كما فعل المشرع المصري.

4– أصبح اختصاص مجلس الدولة في التحكيم معقود له في حالتين:

- المنازعات الناشئة عن العقود الإدارية.
- المنازعات الناشئة عن العقود التي تبرمها المنظمات الشعبية والنقابات المهنية شرط أن تكون مبرمة وفقاً لأحكام نظام قانون العقود الموحد.[37]

5– أصبحت محاكم القضاء الإداري مختصة بكل ما يتعلق بالتحكيم، كالطلبات المستعجلة المتعلقة بقضايا التحكيم لدى مجلس الدولة، وطلبات تفسير أحكام المحكمين، وتصحيح ما يقع فيها من أخطاء مادية، وإكساء حكم المحكمين صيغة النفاذ،

[32] بموجب القانون رقم 11 لعام 2015

[33] (الفندي ،2020 ص 12 -40.)

[34] المادة 8 /ب من القانون رقم 32 لعام 2019قانون مجلس الدولة السوري.

[35] المادة 8 /ل من القانون رقم 32 لعام 2019قانون مجلس الدولة السوري.

[36] المادة 1/10 من القانون رقم 32 لعام 2019قانون مجلس الدولة السوري.

[37] المادة 10 /2 من القانون رقم 32 لعام 2019قانون مجلس الدولة السوري.

والمنازعات الناشئة بخصوص تسمية المحكمين أو عزلهم أو اعتزالهم أو ردهم[38]، كذلك دعوى بطلان حكم التحكيم، ويعد قرار المحكمة برد دعوى البطلان إكساء لقرار التحكيم صيغة النفاذ.[39]

ومن الجدير بالذكر أن التحكيم أمام مجلس الدولة قضائي بنص المادة 66 من القانون رقم 51 لعام 2004 نظام العقود الموحد، كذلك فإن إجراءات التحكيم المتبعة أمام مجلس الدولة السوري كانت حتى عهد قريب غير مقننة، وتحكمها الأعراف والأصول، خاصة أن القانون رقم 4 لعام 2008 استثنى إجراءات التحكيم المتبعة أمام مجلس الدولة من الإجراءات المذكورة فيه وأحالها إلى الأصول المذكورة، وعلى الرغم من أصالة وعراقة هذه الأعراف الجارية أمام مجلس الدولة، إلا أنه من الضرورة أن يكون الأطراف على بينة واطلاع على الإجراءات والأصول المطبقة في قضايا التحكيم، لذلك نص القانون الجديد على أحكام وإجراءات التحكيم لتأتي بعد ذلك الجمعية العمومية لمجلس الدولة السوري لتوضح الإجراءات التي يجب اتباعها للتحكيم أمامه، كذلك الإجراءات اللاحقة على التحكيم والمتعلقة به .[40]

2- المحاكم الإدارية:

القانون الجديد أعطى اختصاصات واسعة وجديدة للمحاكم الإدارية لم تكن في القانون القديم:

أ- كالمنازعات المتعلقة بالرواتب والمعاشات والتعويضات المستحقة لأصحاب المناصب وأعضاء مجلس الشعب[41] حيث لم يكن لهم مرجع قضائي للنظر في هذه المنازعات فالقضاء العادي كان يعدهم تابعين للجهات العامة ، بينما مجلس الدولة يخرجهم من ولاية القانون الأساسي للعاملين في الدولة ، فجاء القانون الجديد متلافياً هذا النقص .

ب- المنازعات الناشئة عن تطبيق أحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة ، بالإضافة إلى جميع أنظمة التوظيف والاستخدام المعمول بها في الجهات العامة الأخرى بما في ذلك الخلافات المالية الناجمة عن الأجور والتعويضات للعاملين ومن في حكمهم وسائر المنازعات التي تنشأ بينهم وبين أي من الجهات العامة[42].

ت- كما أعطى القانون الجديد الحق للموظفين العموميين بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بفصلهم عن غير الطريق التأديبي[43]. حيث أجاز قانون العاملين الأساسي صرف العامل من الخدمة بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح لجنة مؤلفة من وزير العدل ووزير الشؤون الاجتماعية والعمل ورئيس الجهاز المركزي للرقابة المالية، إلا أن هذه القرارات لم تعد محصنة من الإلغاء عملاً بنص الدستور الحالي في المادة 51 فقرة 4 منه.

وبذلك نجد أن المشرع خفف العبء عن محاكم القضاء الإداري بأن أعطى دور أشمل وأعم للمحاكم الإدارية حيث جعل اختصاصها شاملاً لكافة قضايا العاملين في الدولة ولجميع العاملين بعد أن كانت المادة 13 من القانون الملغى تستثني موظفي الحلقة الأولى وما فوقها إذ كانت من اختصاص محكمة القضاء الإداري ، ويبدو أن النص النافذ أكثر منطقية فالعدل يستوجب عدم التميز بين الرتب الوظيفية أمام القضاء.

[38] المادة 14 فقرة 4من القانون رقم 32 لعام 2019قانون مجلس الدولة السوري الحالي.
[39] لمادة 14 فقرة 5من القانون رقم 32 لعام 2019قانون مجلس الدولة السوري الحالي.
[40] رأي الجمعية العمومية رقم 1لعام 2022 في القضية رقم 1183لعام 2022
[41] المادة 8 /هـ من القانون رقم 32 لعام 2019قانون مجلس الدولة السوري.
[42] المادة 8 /و من القانون رقم 32 لعام 2019قانون مجلس الدولة السوري.
[43] المادة 8 /ط من القانون رقم 32 لعام 2019قانون مجلس الدولة السوري.

ومن الجدير بالذكر أن القانون الجديد قبل النظر في الطلبات المقدمة رأساً لإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بحق الموظفين العموميين بصرف النظر عن سبق تظلمه إلى الإدارة مصدرة القرار وهذا بلا شك إيمانا من المشرع بأن القضاء طريق أصيل لا يمكن تعليق اللجوء إليه على أي إجراء .[44]

3- المحاكم المسلكية:

حسب المادة 41 تختص المحكمة المسلكية بمحاكمة الموظفين العموميين والعاملين ومن في حكمهم (كرئيس البلدية – مختار) في سائر الجهات العامة في الدولة من الناحية المسلكية فقط باستثناء الفئات التي تنص القوانين الخاصة بها على تحديد مرجع تأديبي آخر لها (كأساتذة الجامعة – القضاة)[45].

وهذا اختصاص جديد لمجلس الدولة كنتيجة للتغير الذي طرأ على هيكلية المجلس وضم المحاكم المسلكية إليها بعد أن ألغي القانون رقم 7 لعام 1990 .

وجاء القانون الجديد بإضافات جديدة أيضاً نذكرها:

- إضافة تشكل ضمانة للعامل إذ نص القانون الجديد على أنه لا يجوز أن تزيد مدة كف اليد على العامل الذي صدر بحقه قرار بكف اليد على ثلاثة أشهر[46]، وبذلك حمى العامل من تعسف الإدارة حين أغلق القانون الباب أمام الجهات التي كان بإمكانها تجديد مدة كف اليد من دون مبرر، حيث عد المشرع مدة ثلاثة أشهر كافية للبت في وضع العامل حتى لا يبقى المكفوف اليد محروما من عمله وأجره مدة أطول.

- **نصت المادة(23) من قانون المحاكم المسلكية الملغى على ما يلي:**

أ – لا يجوز ملاحقة أحد العاملين أمام القضاء لجرم ناشئ عن العمل قبل إحالته إلى المحكمة المسلكية وفقا لأحكام هذا القانون. وتتم الإحالة إلى المحكمة المسلكية إما من قبل:

1- السلطة التي تمارس حق التعيين، وبقرار من رئيس مجلس الوزراء لمن يعين بمرسوم.

2- من رئيس الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش وذلك استنادا إلى التحقيق الذي تجريه الهيئة.

3- من النيابة العامة [47].

إلا أن القانون الجديد أجاز للمحكمة المسلكية أن تطلب من الجهة العامة إحالة من ترى وجوب إحالته إليها من الموظفين العموميين أو العاملين ومن في حكمهم متى تبين لها لزوم ذلك.[48]

– هذه الإجازة منحت للمحقق أيضا فله أن يطلب من الجهة العامة إحالة الموظفين العموميين أومن في حكمهم الذين لم ترد أسماؤهم في قرار الإحالة الأصلي إذا تبين له نتيجة التحقيق ارتكاب هؤلاء مخالفة ترتبط بالواقعة موضوع الإحالة ويكون قراره ملزماً .[49]

---

[44] المادة 12 فقرة 2من قانون مجلس الدولة رقم 55 لعام 1959 الملغى تطلبت سبق التظلم الإداري قبل ولوج باب مجلس الدولة .فألغاها المشرع كما ألغى المادة 5/8 التي تطلبت سبق التظلم الإداري إلى الهيئة مصدرة القرار .

[45] وهذه إضافة جديدة لم ينص عليها في المادة 4 من قانون المحاكم المسلكية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٧ لعام ١٩٩٠الملغى .

[46] المادة 42 فقرة 3 من القانون رقم 32 لعام 2019قانون مجلس الدولة السوري الحالي.

[47] المادة 8من قانون المحاكم المسلكية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٧ لعام ١٩٩٠الملغى .

[48] المادة 44 فقرة 2 من القانون رقم 32 لعام 2019قانون مجلس الدولة السوري الحالي.

[49] المادة 3/48من القانون رقم 32 لعام 2019قانون مجلس الدولة السوري.

كما أن الفقرة ب من المادة الثامنة من القانون الملغى نصت على أن الإحالة إلى المحكمة المسلكية لا تقبل أي طريق من طرق الطعن ، في حين سكتت المادة 44 من القانون الجديد عن هذا الأمر.

واستثنت المادة 56 /2 من القانون الجديد حالة الجرم المشهود وحالة الادعاء الشخصي في الجرائم غير الناشئة عن العمل أو بسببه والحالات التي تنطبق عليها أحكام المادة "28" من قانون العقوبات الاقتصادية رقم "3" لعام 2013 من الإحالة إلى المحاكم المسلكية وفرضت في الفقرة الثالثة منها على المدعي الشخصي تقديم كفالة مالية تحدد مقدارها النيابة العامة عند تقديم الادعاء لا تقل عن 10000 ل.س عشرة آلاف ليرة سورية ولا تزيد على 100000 ل.س مئة ألف ليرة سورية ويقضى بمصادرة الكفالة لصالح الخزينة العامة إذا ظهر أن المدعي غير محق في دعواه.

– حسب المادة /9/ من القانون الملغى كانت مهمة التحقيق من اختصاص المقرر ووفق المادة /45/ من القانون الجديد أصبحت المهمة يقوم بها المحقق .

– أعطى القانون الجديد الحق للمحقق أن يقرر توقيف المحال إليه بقرار مسبب أو أن يطلب كف يده من المرجع المختص إذا ظهر له أن الفعل المنسوب إلى المحال يشكل جناية أو جنحة شائنة أو مخلة بالثقة العامة ارتكبت أثناء تأدية العمل أو بسببه [50]، وهذا لم يكن للمحقق بموجب القانون الملغى بل كان له أن يطلب من المحكمة بتقرير مسبب اتخاذ قرار بتوقيف المحال وأن يطلب كف يده من المرجع المختص، وتبت المحكمة في طلب التوقيف بقرار يصدر في غرفة المذاكرة خلال خمسة أيام من وصول الطلب ويبلغ إلى إدارة العامل المطلوب توقيفه والى الجهات المختصة لتنفيذه.[51]

وأضافت المادة 47 من القانون الجديد: " ويكون قرار المحقق بالتوقيف قابلاً للطعن أمام المحكمة المسلكية خلال 24 ساعة من تاريخ تبليغه ويبلغ إلى إدارة العامل وإلى الجهات المختصة لتنفيذه."وهذه بلا شك تشكل ضمانة جديدة للمحال.

– كما جعل القانون النافذ مدة إحالة الموقوف مع الملف إلى النيابة العامة 48 ساعة منذ صدور قرار المحقق بالتوقيف[52] بينما كانت في القانون الملغى خمسة أيام وهذا يشكل ضمانة للعامل في سرعة المحاكمة وعدم توقيفه لمدة طويلة.

– بموجب المادة 19 من قانون المحاكم المسلكية الملغى تفرض المحكمة أحد العقوبات الشديدة إذا حكم على المحال بجناية أو جنحة مخلة بالثقة العامة أو بواجبات العمل. بينما القانون الجديد حذف عبارة (بواجبات العمل) ولم يعد أي إخلال بواجبات العمل موجباً لفرض عقوبة شديدة بحق المحال.[53]

– كما أعطى القانون النافذ للمحكمة المسلكية اختصاص جديد حين أجاز لها في غير الحالات المنصوص عليها بفرض عقوبات شديدة أو خفيفة[54] حسب المخالفة المرتكبة .[55]وهذه إضافة تحتسب لصالح المحال لحمايته من تعنت الإدارة في بعض الأحيان.

– حدد القانون الجديد أصحاب الحق في الطعن بالحكم الصادر عن المحكمة المسلكية[56]، الأمر الذي لم يرد ذكره في القانون الملغى.

---

[50] المادة 47 فقرة 1 من القانون رقم 32 لعام 2019قانون مجلس الدولة السوري الحالي.

[51] المادة 1/11من قانون المحاكم المسلكية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٧ لعام ١٩٩٠الملغى

[52] المادة 2/47 من القانون رقم 32 لعام 2019قانون مجلس الدولة السوري الحالي .

[53] المادة 1/52من القانون رقم 32 لعام 2019قانون مجلس الدولة السوري.

[54] حيث كانت المحكمة المسلكية تفرض العقوبات الشديدة فقط أما العقوبات الخفيفة تفرض من قبل الإدارة راجع المواد 19 و26/ب من قانون المحاكم المسلكية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٧ لعام ١٩٩٠الملغى .

[55] المادة 2/52من القانون رقم 32 لعام 2019قانون مجلس الدولة السوري.

[56] المادة 55من القانون رقم 32 لعام 2019قانون مجلس الدولة السوري.

– جعل المشرع ميعاد الطعن بأحكام المحكمة المسلكية أمام المحكمة الإدارية العليا ستين يوماً من اليوم التالي لصدور الحكم.[57] في حين كانت مدة الطعن حسب القانون الملغى ثلاثين يوما من تاريخ التبليغ.[58]

– أخذ القانون الجديد بمبدأ التلازم بين التقادم الجزائي والتقادم المسلكي[59]، في حين سكت القانون الملغى عن ذلك، إلا أن المحكمة الإدارية العليا قررت وفي أكثر من موضع مبدأ عدم التلازم بين التقادم الجزائي والتقادم المسلكي.[60]

– بالنسبة لإعادة الاعتبار في المخالفات المسلكية التي لم تقترن بحكم جزائي يعاد الاعتبار للمخالف بانقضاء سنتين على تنفيذ العقوبة الشديدة وانقضاء سنة واحدة على تنفيذ العقوبة الخفيفة إذا لم تفرض بحقه عقوبة مسلكية أخرى خلال هذه الفترة [61]. بينما في القانون الملغى كان يعاد الاعتبار في المخالفات المسلكية التي لم تقترن بحكم جزائي للمخالف بانقضاء سنتين على تنفيذ العقوبة الخفيفة إذا لم تفرض بحقه عقوبة مسلكية أخرى خلال هذه الفترة.[62]

4 – هيئة مفوضي الدولة : تقوم بدراسة القضايا المعروضة على القضاء الإداري وتكشف ما فيها من ملابسات وغموض وتعطي رأي محايد يحقق التوازن ما بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة تحت مظلة القانون[63]، فتختص ب:

– تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة بإعداد تقرير يحدد فيه وقائع الدعوى والمسائل القانونية التي يثيرها، ويضع رأيه الخاص على صورة اقتراح معلّل، ثم تعرض الهيئة ملف الدعوى على المحكمة المختصة خلال ثلاثة أيام تبدأ من تاريخ إعداد التقرير.

– عرض تسوية النزاع على أطراف المنازعة، فإذا وافقت الأطراف على التسوية انتهت المنازعة واستبعدت من جدول المنازعات المسجلة في ديوان مجلس الدولة.

– الفصل في طلبات منح المعونة القضائية.[64]

5– دائرة توحيد المبادئ: إضافة جديدة لم يكن منصوصاً عليها في القانون الملغى، ويقع على عاتقها المهام التالية:

1. تتولى الدائرة العمل على توحيد الاجتهاد في حال وجود تناقض أو اختلاف بين الأحكام الصادرة عن محاكم مجلس الدولة أو إذا ارتأت المحكمة الإدارية العليا العدول عن اجتهاد قائم.

2. تنعقد اجتماعات الدائرة بدعوة من رئيس المجلس أو بناء على طلب إحدى المحاكم وتصدر قراراتها بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائها.

3. يجب على المحكمة التي يدخل ضمن اختصاصها أمر النظر في القضية المعروضة على دائرة توحيد المبادئ التريث بالبت فيها لحين صدور قرار عن الدائرة المذكورة.[65]

---

[57] المادة 16 من القانون رقم 32 لعام 2019قانون مجلس الدولة السوري.

[58] المادة 22من قانون المحاكم المسلكية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٧ لعام ١٩٩٠الملغى .

[59] المادة 2/60 من القانون رقم 32 لعام 2019قانون مجلس الدولة السوري.

[60] إذْ نفت المحكمة هذا التلازم بين التقادمين لجزائي والمسلكي، وقررت أن إسقاط الدعوى العامة عن العامل تبعاً للتقادم ومنع محاكمته من الجرم المسند إليه لا يحول دون محاكمته مسلكيا. -حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 277/ع/1 لسنة 2012 في الطعن ذي الرقم 2606 ، غير منشور(نوح ،2014، 76)

[61] المادة 2/61من القانون رقم 32 لعام 2019قانون مجلس الدولة السوري.

[62] المادة 29/ب من قانون المحاكم المسلكية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٧ لعام ١٩٩٠الملغى .

[63] (طلبة ،1989،120)

[64] المادة29 من القانون رقم 2019/32

[65] المادة2/18-3-4 من القانون رقم 2019/32

6- إدارة التفتيش القضائي:

تحدد اللائحة الداخلية للمجلس نظام التفتيش القضائي في المجلس ويجب أن يحاط قضاة المجلس علماً بكل ما يرد على أعمالهم من ملاحظات ويتم منحهم حق الرد عليها كتابياً[66].

تتولى إدارة التفتيش القضائي في مجلس الدولة التفتيش على أعمال قضاة المجلس وسائر العاملين فيه، ويتناول التفتيش الأحكام والقرارات والإجراءات القضائية المتعلقة بالدعاوى والآراء الاستشارية والأمور الإدارية والمسلكية المتعلقة بقضاة المجلس والعاملين فيه، كما يتناول الأمور الآتية:

- استقلال قضاة المجلس عن أي تأثير خارجي.
- جهود قضاة المجلس في البت بالدعاوى وجهود العاملين في المجلس بإنجاز الأعمال الموكلة إليهم والتزام الحياد التام تجاه المتقاضين.
- أعمال الدواوين وسيرها وفقاً للأنظمة والقرارات الناظمة لها والإشراف على تنظيم السجلات وحفظ الوثائق والأوراق بشكل يؤمن سلامتها وذلك بالنسبة للعاملين المكلفين بذلك.
- استيفاء الرسوم القضائية والرسوم والنفقات الأخرى بصورة موافقة لأحكام القوانين النافذة وذلك بالنسبة للعاملين المكلفين بذلك[67].

يحق للمفتش في سبيل أداء مهمته دخول محاكم مجلس الدولة كافة والاطلاع على الدفاتر وكافة السجلات وملفات الدعاوى لديها و طلب الإحصاء عن الأعمال القضائية والاستيضاح من القضاة والعاملين في الدوائر التي يجري تفتيشها وهم مكلفون بالإجابة عليها خطياً ، ولهم الاستعانة بالخبراء المختصين ودعوة من يرى لزوم الاستماع إلى شهادته وله في سبيل ذلك إصدار مذكرة إحضار بحق الشاهد المتخلف عن الحضور دون عذر ينفذها عناصر الضابطة العدلية وله اقتراح إحالة العاملين في الدوائر القضائية إلى المحكمة المسلكية والاقتراح إلى رئيس المجلس لكف يدهم عن العمل[68].

وإذا ظهر للمفتش أثناء قيامه بمهمته أن أحد قضاة المجلس قد ارتكب جرما معاقبا عليه قانونا أن يعلم رئيس المجلس الي بدوره يحيل الموضوع إلى المجلس الخاص لاتخاذ القرار المناسب، ولرئيس إدارة التفتيش القضائي الاقتراح على المجلس الخاص كف يد القاضي الخاضع للتفتيش عن عمله أو إحالته إلى مجلس التأديب ولا يترتب على كف يد القاضي إيقاف رواتبه وتعويضاته.[69]

ويحق للقاضي الخاضع للتفتيش في حال الشكوى مقاضاة الشاكي جزائيا أو مدنيا أمام المحكمة المختصة[70].

أما إذا ظهر للمفتش أن أحد العاملين في المجلس قد ارتكب مخالفة مسلكية أو جرما معاقبا عليه قانونا فعليه أن يعلم بالحال رئيس إدارة التفتيش الذي يتولى اتخاذ الإجراء المناسب بحقه.[71]

وبالمقابل يتمتع قضاة مجلس الدولة بالحصانة وبسائر الضمانات والمزايا المقررة للقضاة في قانون السلطة القضائية، ولا تقام دعوى الحق العام بالنسبة للجرائم التي يرتكبها قضاة المجلس أثناء قيامهم بالوظيفة أو خارجها العام إلا من قبل النائب العام بعد الحصول على إذن مسبق من المجلس الخاص، إذا تبين للمجلس الخاص أن الفعل المنسوب إلى أحد قضاة المجلس ناشئ عن

[66] المواد من 33 حتى 46 من اللائحة الداخلية لمجلس الدولة .
[67] المادة 102 من القانون رقم 2019/32
[68] المادة 103من من القانون رقم 2019/32.
[69] المادة 105 فقرة 1و2و3 من القانون رقم 2019/32
[70] والأجدر هنا إضافة عبارة –في حال كانت الشكوى غير محقة – للفقرة الرابعة للمادة 105.
[71] المادة 5/105من قانون مجلس الدولة السوري الحالي رقم 2019/32.

العمل الوظيفي يحيل الملف إلى إدارة التفتيش القضائي لإجراء المقتضى ويتم البت بمنح الإذن بعد انتهاء التحقيق وللقاضي المحال للمحاكمة ان يستعين بأحد زملائه من قضاة المجلس للدفاع عنه.[72]

ثانياً – اختصاصات القسم الاستشاري للفتوى والتشريع:

أسلفنا سابقاً أن القسم الاستشاري للفتوى و التشريع أصبح يتألف من الجمعية العمومية والإدارات المختصة ومكتب صياغة التشريعات، وقد أحال قانون مجلس الدولة الجديد في المادة 76 منه إلى اللائحة الداخلية لمجلس الدولة الصادرة بالمرسوم400 لعام 2021 لتحديد آلية عمل المجلس، وسنورد تباعاً اختصاصات كل منها على حده على النحو الآتي:

أ- الجمعية العمومية للقسم الاستشاري:

أجرى المشرع السوري في القانون الجديد بعض التعديلات على اختصاصات الجمعية العمومية للقسم الاستشاري تجلت في الآتي:

1. استبدل المشرع مصطلح المسائل القانونية بعبارة – المسائل الدولية والدستورية والتشريعية– التي تحال إليها بسبب أهميتها من رئاسة الجمهورية أو من رئيس مجلس الشعب أو من رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو من في حكمهم أو من رئيس مجلس الدولة وبذلك فتح مجال الاختصاص دون تحديد [73].

2. الفصل في المنازعات التي تنشأ بين مختلف الجهات العامة في الدولة ، مع مراعاة الاختصاصات المحددة لمجلس الدولة بهيئة قضاء إداري – بعد أن كانت تقتصر على إبداء الرأي مسبباً فقط في القانون الملغى[74]– وجعل الآراء الصادرة عنها في هذا الشأن ملزمة لأطراف النزاع وواجبة التنفيذ فوراً كما أعطى الحق للجمعية العمومية بإعادة النظر في الآراء الصادرة عنها إذا ظهرت أدلة أو وقائع جديدة من شأنها أن تؤثر في الرأي[75].

وعلى ذلك تكون الجمعية العمومية مختصة بالنزاعات التي تنشأ بين إدارات الدولة متى كان موضوعها يخرج عن اختصاص القضاء الإداري، كتعويض عن أضرار أو عقود مدنية، أما إذا كان موضوع النزاع عقد إداري مثلاً فلا بد للأطراف من مراجعة محاكم القضاء الإداري، كما لا يحق للجهات العامة اللجوء للقضاء بعد أن عرضت النزاع على الجمعية العمومية وأبدت الرأي فيه. وبذلك نجد أن المشرع في القانون الجديد وضع حداً للمماطلة في تسوية المنازعات الناشئة بين الجهات العامة، كما منع الالتفاف عن هذه الآراء حينما جعلها ملزمة وواجبة التنفيذ فوراً دون تعليق الأمر على موافقات إدارية كرئاسة مجلس الوزراء، [76] أو تركها واللجوء للقضاء.

كما وتعد الآراء الصادرة عن الجمعية مبررة لتصرفات الجهة طالبة الاستفتاء أمام أي جهة رقابية أو وصائية[77].

---

[72] المادة 106 من قانون مجلس الدولة السوري الحالي رقم 2019/32.

[73] المادة 75/أ من قانون مجلس الدولة السوري الحالي رقم 2019/32.

[74] المادة 47 من قانون مجلس الدولة الملغى .

[75] المادة 75/ج من قانون مجلس الدولة السوري الحالي رقم 2019/32.

[76] كانت الجهات العامة في أغلب الأحيان تلجأ إلى مجلس الوزراء للالتفاف على الرأي المخالف لمصلحتها ، الأمر الذ دفع مجلس الوزراء لإصدار تعميم يؤكد فيه على تنفيذ الآراء الصادرة عن الجمعية العمومية من دون تعليق الأمر على موافقات إدارية ، وجاء بعدها القانون الجديد ليكرس هذا التعميم. بلاغ مجلس الوزراء رقم 21/ب/15/4749 تاريخ 2002/6/29 – الكشاف الزمني للبلاغات ص.119- المجموعة الالكترونية للبلاغات الصادرة عن رئاسة مجلس الوزراء لعام 2002 على موقع رئاسة مجلس الوزراء السوري http://www.pministry.gov.sy

[77] المادة 54/ب من اللائحة الداخلية لمجلس الدولة الصادرة بالمرسوم400 لعام 2021.

ب- الإدارات المختصة:

حدد القانون الجديد الجهات العامة التي يحق لها طلب الاستفتاء على سبيل الحصر برئاسة الجمهورية أو مجلس الشعب أو رئاسة مجلس الوزراء أو الوزارات.[78]

كما أوجب القانون على سائر الجهات العامة في الدولة أن تحيل إلى الإدارة المختصة لإبداء الرأي في أي التزام موضوعه استغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية في البلاد.[79]

وجاء القانون بنص عام في المادة 71 منه شمل كل عقد تبرمه الإدارة في حال تجاوزت قيمته مئة وخمسين مليون ليرة سورية.

و تعد آراء هذه الإدارات مبررة لتصرفات الموظفين العموميين أو العاملين ومن في حكمهم المسؤولين أمام الجهات الوصائية والرقابية المختصة كافة،[80] حيث يعد هذا الرأي سنداً قانونياً لتصرف العامل في حال مساءلته.

وكانت الإدارات تتولى مهمة صياغة مشروعات القوانين التي تقترحها الحكومة وكذلك صياغة مشروعات اللوائح والقرارات التنفيذية للقوانين وقرارات رئيس الجمهورية ذات الصفة التشريعية، و كان للوزارات والمصالح أن تعهد إلى الإدارات بإعداد ما ترى إحالته إليها من المشروعات السابقة [81]، لكن بموجب القانون الجديد أوكلت هه المهمة إلى مكتب صياغة التشريعات، حسب ما سنأتي على ذكره.

ت- مكتب صياغة التشريعات:

مكتب صياغة التشريعات إضافة جديدة أسند لها المهام الآتية:

1- يختص المكتب وحده دون غيره بمراجعة وضبط وصياغة مشروعات الصكوك التشريعية التي تحال إليه من رئاسة الجمهورية أو مجلس الشعب أو رئاسة مجلس الوزراء.

2- تنفيذ دورات التدريب والتأهيل التي يجريها المجلس والمشاركة في دورات التدريب والتأهيل المتعلقة بالصياغة التشريعية التي تجريها أي من الجهات العامة وبطلب منها.[82]

ومن الجدير بالذكر أن مهمة صياغة مشروعات القوانين واللوائح والقرارات كانت من اختصاص الإدارات المختصة في ظل القانون الملغى.[83]

الخاتمة:

بعد أن قمنا بإجراء مقارنة بين نصوص قانون مجلس الدولة السوري الملغى والقانون الحالي لبيان ما إذا كان القانون النافذ قد أدى المهمة الموكلة له في تلافى الثغرات التي اعترت القانون الملغى، توصلنا إلى النتائج التالية:

1. أحدث المشرع السوري بموجب القانون الجديد لمجلس الدولة تطورات على المركز القانوني للمجلس مكرساً استقلاليته عن السلطة التنفيذية على نحو يؤكد استقلال القضاء ويعزز مبدأ الفصل بين السلطات.

[78] المادة 69 من القانون رقم 32 لعام 2019
[79] المادة 70من القانون رقم 32 لعام 2019
[80] لمادة 4/67 من القانون رقم 32 لعام 2019
[81] المادة 45 من قانون مجلس الدولة السوري الملغى .
[82] لمادة 73 من القانون رقم 32 لعام 2019
[83] المادة 45 من قانون مجلس الدولة رقم 55 لعام 1959 الملغى .

2. أعيد تنظيم المجلس بحيث يتماشى مع المهمتين الأساسيتين اللتين يقوم عليهما وهما القضاء الإداري والفتوى والتشريع، فأضاف قانون مجلس الدولة الحالي إلى القسم القضائي محاكم وإدارات جديدة: حيث أضاف المحاكم المسلكية إلى القسم القضائي، وأحدث دائرة توحيد المبادئ حيث أوجد من خلالها آلية لوضع السوابق القضائية موضعها الحق، وإدارة التفتيش القضائي الذي كرس بموجبها استقلال قضاة المجلس عن وزارة العدل، وشكلت حصانة لهم.

3. أضيف إلى القسم الاستشاري، مكتب صياغة التشريعات، وتم إلزام كافة مؤسسات الدولة بإرسال القوانين ذات الصلة المراد تعديلها إلى هذا المكتب؛ لدراستها وصياغتها بالشكل القانوني السليم.

4. وسع المشرع من اختصاص المحاكم، كما أضاف اختصاصات لم يرد ذكرها في القانون الملغى، كذلك أدخل بعض التعديلات على الإجراءات المتبعة أمامها.

5. أعاد القانون الجديد تنظيم التحكيم أمام مجلس الدولة فنص على أحكام وإجراءات التحكيم، لتأتي بعد ذلك الجمعية العمومية لمجلس الدولة السوري لتوضح الإجراءات التي يجب اتباعها في التحكيم أمامه، كذلك الإجراءات اللاحقة على التحكيم والمتعلقة به.

التوصيات:

1) لئن ألغت المحكمة الدستورية السورية العليا الفقرة 2 من المادة 27، التي تمنع إقامة دعوى المخاصمة بمواجهة قضاة مجلس الدولة، إلا أن القانون الجديد، كذلك اللائحة التنفيذية لم تبين ما إ ذا كان بالإمكان مخاصمة قضاة المجلس والكيفية التي تتم بها، لذا نلتمس من المشرع النص على أحكام خاصة تتعلق بدعوى مخاصمة قضاة مجلس الدولة.

2) اعتبار النقابات المهنية من أشخاص القانون العام وإخضاع قراراتها لرقابة مجلس الدولة أسوة بعقودها نظراً للوظيفة الهامة التي تقوم بها والهدف السامي الذي تسعى له وهو تحقيق النفع العام.

3) تفعيل دور هيئة مفوضي الدولة من خلال توسيع اختصاصاتها وتأهيل كوادرها لإدارة الدعاوى الإدارية بشكل يسرع من إجراءات التقاضي ويقلص من عدد الدعاوى المنظورة أمام مجلس الدولة فيما لو تمت التسوية الودية.

4) تعيين مفتشين متفرغين في إدارة التفتيش القضائي، لأهمية وحجم المسؤولية الملقاة على عاتقهم، ولتلافي مشكلة التفتيش على عمل المفتش نفسه بوصفه رئيساً لإحدى المحاكم.

5) إضافة عبارة – في حال كانت الشكوى غير محقة – للفقرة الرابعة للمادة 105 والتي تنص على:" لقاضي المجلس الخاضع للتفتيش في حال الشكوى مقاضاة الشاكي جزائيا أو مدنيا أمام المحكمة المختصة ".

6) بالغ المشرع في توسيع نطاق حماية الموظف العام ومن في حكمه عندما فرض على المدعي الشخصي في الجرائم غير الناشئة عن العمل أو بسببه تقديم كفالة مالية تحدد مقدارها النيابة العامة عند تقديم الادعاء بحدود مائة ألف ليرة سورية ، والأجدر كان أن تبقى هذه الحماية ضمن حدود الجرائم الناشئة عن الوظيفة أو بسببها فقط.

التمويل:

هذا البحث ممول من جامعة دمشق وفق رقم التمويل (501100020595).

Funding:

this research is funded by Damascus university – funder No. (501100020595).

المراجع:

1. الأحمد، نجم ، إسماعيل ،أحمد(2020) المدخل إلى القانون الإداري، دمشق، سورية، منشورات جامعة دمشق.
2. بركات ، زين العابدين (1987) مبادئ القانون الإداري، دمشق، سورية، منشورات جامعة دمشق.
3. الخطيب عدنان (1975) تاريخ القضاء الإداري ونظام مجلس الدولة في سورية، دمشق، سوريا.
4. طلبة ،عبد الله (1989) – الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، دمشق، سورية، دار الكتب.
5. طلبة ،عبد الله (2005) القضاء الإداري، دمشق، سورية، مطبوعات جامعة دمشق.
6. طلبة عبد الله (1990) – مبادئ القانون الإداري، دمشق، سورية، مطبوعات جامعة دمشق.
7. الطماوي سليمان (1967) القضاء الإداري، القاهرة، مصر، دار الفكر العربي.
8. النحيلي، سعيد والتركاوي، عمار(2019) القانون الإداري، المبادئ العامة، دمشق ، سورية، منشورات جامعة دمشق.
9. الأشقر، ضياء الدين عبد الهادي (2019) اتجاهات القضاء الإداري في الرقابة على أعمال السيادة ، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، دمشق، سورية.
10. الفندي ، سليمان عزيز (2020) تطور اختصاص مجلس الدولة السوري في فض المنازعات الضريبية – مجلة جامعة البعث ،مجلد 44،العدد 6، ص (12 –40).
11. نوح ، مهند (2014) تقادم الدعوى المسلكية مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، المجلد 30، العدد الأول، ص(55–82).
12. مجلة المحامون.
13. مجلة جامعة البعث.
14. مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية.
15. المكتب الاعلامي لرئاسة مجلس الوزراء : http://www.pministry.gov.sy/home
16. دستور الجمهورية العربية السورية الحالي لعام 2012.
17. قانون التحكيم السوري رقم 4لعام 2008
18. قانون العمل السوري رقم 17لعام 2010 الملغى.
19. قانون إنشاء المحاكم المسلكية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 7 لعام 1990.
20. القانون رقم /1/ لعام 1993.
21. القانون رقم 50 لعام 2004 النظام الأساسي للعاملين في الدولة.
22. قانون مجلس الدولة السوري الحالي رقم 32 لعام 2019.
23. قانون مجلس الدولة السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 55 لعام 1959 الملغى.
24. المرسوم رقم /180 / تاريخ 1961/12/10.
25. المرسوم التشريعي رقم /50 / لعام 1961.
26. المرسوم التشريعي رقم /59 / لعام 1964.