

•المبحث الثاني

القانون الإداري والقانون المدني

- إذا كان القانون الإداري يعنى أساسا بتكوين الإدارة وتنظيمها ونشاطها ووسائلها والرقابة القضائية على أعمالها. فإن القانون المدني- بالمقابل- بتنظيم العلاقات القانونية الخاصة التي تنشأ بين الأفراد، ومن هنا فإن قواعد القانون الإداري تختلف في أسلوبها ومحلها عن القواعد التي تحكم علاقات الأفراد العاديين، فعلاقات القانون الإداري تتم بين طرفين غير متكافئين في الصفة والسلطة هما الأفراد فيما بينهم أو بين الأفراد والأشخاص المعنوية الخاصة، وهكذا يختلف القانون الإداري عن القانون المدني اختلافا جوهريا بالرغم من وجود صلة وثيقة تربط بينهما.
- أولا- مظاهر الاختلاف بين القانونين:
- اختلاف موضوعهما: فقواعد القانون الإداري تنصب- من حيث الموضوع- على الإدارة في إنشائها، وتنظيم أجهزتها المركزية واللامركزية، وبيان القواعد التي تحكم نشاطها (الضبطي والمرفقي)، ووسائلها (البشرية والقانونية والمادية)، والقواعد الخاصة بحسم منازعاتها الإدارية، في حين تنصب قواعد القانون المدني- من حيث الموضوع- على بيان الأحكام الخاصة بالأشخاص والأشياء والأموال ففي مجال الحقوق الشخصية، تبين قواعده الأحكام الخاصة بمصادر الالتزام وآثاره وانتقاله وانقضائه وإثباته، وفي مجال الحقوق العينية الأصلية والتبعية، تبين قواعده الأحكام الخاصة بحق الملكية والتأمينات وما يتفرع عنها من حقوق تبعية.
- اختلاف طبيعة روابطهما: فالقانون الإداري يحكم الروابط التي تنشأ بين الإدارة والأفراد، وهي روابط غير متكافئة، إذ تحتل الإدارة فيها مركزا ممتازا في

مواجهة الأفراد، وتتمتع بسلطات وامتيازات معينة لتمكينها من تقديم الخدمات العامة وبالتالي تحقيق المصلحة العامة، في حين تحكم قواعد القانون المدني روابط بين الأفراد، وهي روابط بين متكافئين في الصفة، حيث يتساوى أطراف هذه الرابطة أمام القانون في مجال الأحوال الشخصية والمعاملات المالية دون ترتيب أي امتياز لأحدهم على الآخر، لأنهم يسعون جميعا إلى تحقيق مصالح خاصة متساوية في القوة.

- اختلاف غايتيهما: فالقانون الإداري يعنى بتنظيم الروابط الناشئة بين الإدارة العامة والأفراد بهدف إشباع حاجاتهم العامة وتحقيق مصالحهم الجماعية تحقيقا للمصالح العام الذي يقتضي تمتع الإدارة بامتيازات السلطة العامة، في حين تعنى قواعد القانون المدني بتنظيم الروابط الناشئة بين الإدارة العامة والأفراد بهدف إشباع حاجاتهم العامة وتحقيق مصالحهم الجماعية تحقيقا للمصالح العام الذي يقتضي تمتع الإدارة بامتيازات السلطة العامة، في حين تعنى قواعد القانون المدني بتنظيم الروابط الناشئة بين الأفراد بهدف تحقيق المصالح الشخصية لأطرافها، وهذه الروابط - التي تقوم على المساواة بين أطرافها والتكافؤ بينها - لا تقتضي أية امتيازات لأحدهما دون الآخر.

- ثانيا: مظاهر الصلة بين القانونين:
- بالرغم من مظاهر الاختلاف السابقة بين القانون الإداري والقانون المدني، توجد صلة وثيقة بين القانونين تتمثل مظاهرها فيما استعارة القانون الإداري من نظريات ومبادئ وجدت أصلا في القانون المدني، ثم أخذ بها القانون الإداري بعد ادخال التعديلات عليها لتتلاءم مع طبيعة النشاط الإداري، وطبيعة العلاقات بين الإدارة والأفراد. ومن أمثلة هذه النظريات والمبادئ:

- نظرية العقد: التي تم تطويرها وتطويرها لكي تتلاءم مع طبيعة النشاطات والروابط الإدارية، وذلك من خلال تطوير قاعدة (العقد شريعة المتعاقدين، ولا يجوز لأحد طرفيه تعديله إلا بموافقة الطرف الآخر، بإعطاء الإدارة سلطة تعديل العقد بإرادتها المنفردة، لتمكينها من تسيير المرافق العامة بانتظام واطراد، تحقيقا للمصلحة العامة.
- نظرية الشخصية المعنوية: حيث تأخذ هذه النظرية مفهوم الشخص المعنوي الخاص في القانون المدني، وقد تم تطويرها وتحويلها لتصبح الشخصية المعنوية العامة، التي أصبحت الأساس الذي تقوم عليه الإدارات المركزية واللامركزية، على النحو الذي سنبينه عند دراسة التنظيم الإداري.
- نظرية المسؤولية التقصيرية: التي تقوم في القانون المدني على فكرة الضرر والتي تم تطويرها لإقامة نظرية مسؤولية الإدارة عن أعمالها، وهي نظرية مبنية على أساس الخطأ والتقصير، كما أن هذه المسؤولية من نوع خاص تحكمها قواعد تستهدف التوفيق بين حاجات المرافق العامة من جهة وحقوق الأفراد المشروعة من جهة أخرى، فضلا عن أنها تتفق مع الطبيعة الإدارية.
- نظرية الملكية الخاصة: الموجودة في القانون المدني حيث تعتبر الملكية الخاصة من الحقوق العينية الأصلية، وقد استعان القانون الإداري بفكرة الملكية الخاصة وطورها لتصبح بصورة الأموال العامة، مستخدما بعض وسائل القانون المدنية للحصول على الأموال مثل قيام الإدارة باستملاك كل مال ليس له مالك، إلى جانب وسائل إدارية تحكمها قواعد القانون الإداري مثل نزل ملكية العقار للمنفعة العامة (الاستملاك)، والاستيلاء والمصادرة وغيرها.

• إخضاع بعض الإدارات العامة الاقتصادية والمهنية لمزيج من القواعد المدنية والإدارية: إذ أن مثل هذه الإدارات تخضع للقواعد الإدارية بوصفها مرافق عامة تتمتع ببعض سلطات القانون العام، كما تخضع لقواعد القانون المدني

فيما يتعلق بالعاملين فيها وخاصة القائمين بوظائف التنفيذ وفيما يتعلق بما تبرمه من عقود مع الأفراد.

• وهكذا يتضح لنا مدى الصلة الوثيقة بين القانون الإداري والقانون المدني من خلال الأمثلة السابقة، إلا أنه بالرغم من وجود مثل هذه الصلة بين القانونين فإن القانون الإداري قد أصبح قانوناً قائماً بذاته ومستقلاً عن القانون المدني في معظم موضوعاته، كما تبين لنا عند عرض خصائصه.

•المبحث الثالث

القانون الإداري والقانون الجنائي

•يعنى القانون الجنائي ببيان الأفعال الخاطئة التي تشكل جريمة، والجزاء الذي يوقع على من يرتكبها، إذ تحدد قواعده الجرائم وأركانها، وأنواع العقوبات وحدود كل عقوبة الدنيا والقصوى، كما يعنى القانون الجنائي بالإجراءات الجنائية فيبين: ما يجب أن يتبع عند اكتشاف إحدى الجرائم، وكيفية إقامة دعوى الحق العام، والإجراءات التي تسير عليها الدعوى أمام المحكمة المختصة حتى صدور الحكم فيها، وهكذا تشمل قواعد القانون الجنائي مجموعتين: الأولى: مجموعة القواعد القانونية الخاصة بالجرائم الواقعة على الأشخاص وتلك الخاصة بالجرائم الواقعة على الأموال، وهذه المجموعة يتضمنها قانون العقوبات، أما المجموعة الثانية فهي القواعد الخاصة بأصول المحاكمات الجزائية، وهذه المجموعة يتضمنها قانون أصول المحاكمات الجزائية.

- والقانون الجنائي-بالمفهوم السابق- يختلف عن القانون الإداري بسبب اختلاف موضوعهما، إلا أنه بالرغم من هذا الاختلاف بين القانونين هناك علاقة وثيقة بينهما تبدو مظاهرها في عدة جوانب أهمها انتماؤها مع القانون العام الداخلي، واستعانة الإدارة بقواعد القانون الجنائي لحمايتها أثناء ممارسة نشاطها، وارتباط الجزاء الجنائي بالجزء التأديبي الذي يوقع على الموظف العام.

- إن كلا القانونين ينتميان معاً للقانون العام الداخلي: ذلك أن الفقه والقضاء استقرا على أن قواعد القانون الجنائي تعنى بتنظيم العلاقة بين الدولة والأفراد في مجال ضمان استقرار الأمن العام في المجتمع، وذلك ببيان الأعمال المنهي عنها والتي يعتبر الفرد بارتكابها خارجاً عن الجماعة وتوقع عليه العقوبات المقررة في القانون، وإن هذا المجال الذي تنظمه قواعد القانون الجنائي يشكل فرعاً من فروع القانون العام الداخلي، مثله مثل فروع القوانين الأخرى التي تنظم العلاقة بين الدولة والأفراد في مجالات مختلفة مثل: القانون الدستوري، والقانون المالي، والقانون الإداري، وكلها تعتبر من فروع القانون العام الداخلي.

- إن الإدارة العامة تستعين بقواعد القانون الجنائي لحمايتها أثناء ممارسة نشاطها، فالقانون الجنائي يحمي السلطة الإدارية في تنظيمها لهيئاتها، ونشاطها المرفقي والضبطي، وقراراتها، وعقودها، وموظفيها، وأموالها، ومن أمثلة هذه الحماية:

حماية هيئات الإدارة وأجهزتها: فالدولة وأجهزتها ومؤسساتها العامة تقدم خدمة عامة للجمهور في جميع المجالات، وإذا ما تعرضت وهي تؤدي مثل هذه الخدمات للاعتداء أو للاضطراب الذي قد يؤدي إلى توقف سير المرافق العامة ويحول بالتالي دون تقديم هذه الخدمات، فإن

ذلك سيؤدي إلى نتائج خطيرة على الصالح العام، مما يستوجب حماية الإدارة من خلال قواعد قانون العقوبات.

- حماية نشاط الإدارة المرفقي والضبطي: فنشاط الإدارة المرفقي يتطلب استمرار سير المرافق العامة بشكل منتظم ومطرد وعدم توقف هذا النشاط، الأمر الذي يقتضي عدم الاعتداء على المرافق العامة من الأفراد، ومعاقبة من يقدم على الإخلال بسير المرفق العام، وكذلك حماية النشاط الضبطي الذي يستهدف المحافظة على النظام العام بصوره المختلفة، من خلال توقيع عقوبات على الأفراد الذين يقومون بالتجمهر غير المشروع، ولا يمثلون لأنظمة أو أوامر الضبط الإداري.

- حماية قرارات الإدارة وعقودها وأموالها: وذلك من خلال توقيع عقوبات على من يخل بالتزامه التعاقدي مع الإدارة في العقود الإدارية، وخاصة عندما يترتب على إخلاله بالتزاماته ضرر جسيم أو عندما يرتكب غشا في تنفيذ العقد، وتوقيع العقوبات أيضا على كل من يعتدي على المال العام، أيا كانت صورة الاعتداء بهدف حمايته.
- حماية الوظيفة العامة: وذلك من خلال قواعد قانون العقوبات التي تجرم الإخلال ببعض واجبات الوظائف العامة، أو بعض الأعمال التي تمس الوظائف العامة، وتوقيع العقوبات بهدف حماية نزاهة الوظيفة وكرامتها، وبالتالي حماية المصلحة العامة التي تعمل الإدارة على تحقيقها وكفالتها.

- ارتباط الجرائم الجنائي بالجرائم التأديبي عند ارتكاب الموظف لأفعال تشكل مخالفات جنائية وتأديبية في آن واحد، فمن حيث إجراءات التحقيق التأديبية

والجزائية: يلاحظ أن المشرع الأردني ألزم السلطات التأديبية عند التصدي للمخالفة التأديبية بوقف إجراءات التحقيق والمحاكمة وعدم تحريكها إذا كان الفعل الذي ارتكبه الموظف ينطوي على جريمة جزائية، إلى أن يصدر الحكم القضائي القطعي في الدعوى الجزائية المقدمة ضد الموظف المخالف.

- أما من حيث الحكم الخاص بتوقيع الجزاء الجنائي أو التأديبي فيختلف الوضع في الحالتين بحسب ما إذا كان الحكم الجزائي الصادر بحق الموظف يتضمن الإدانة والحكم عليه بجناية أو جنحة مخلة بالشرف حيث يعتبر الموظف معزولا حكما، وفي مثل هذه الحالة يضع الحكم الجزائي الصادر بالإدانة نهاية حتمية للإجراءات التأديبية لأن أقصى الجزاءات التي تملك السلطات التأديبية فرضها على الموظف المخالف - وهي العزل - قد تحققت فعلا كجزاء تبعية للحكم الجنائي، وفي هذه الحالة لم يعد هناك مبررا للاستمرار في الإجراءات التأديبية، أما إذا أدين الموظف جنائيا ولم يجازى بالعزل، فإن للسلطة التأديبية في هذه الحالة تحريك الإجراءات التأديبية إذا لم تحركها، أو الاستمرار فيها إذا كانت قد أوقفتها، كما أن لها مجازاة الموظف تأديبيا بالجزاء الذي تراه مناسبا وفقا للمبادئ التي تحكم اختيار الجزاء التأديبي.

وفي حالة تبرئة الموظف من الشكوى المقدمة ضده أو الحكم بعدم مسؤوليته عما اسند إليه فإن ذلك لا يحول دون اتخاذ الإجراءات التأديبية اللازمة بحقه.

- المخالفة التي ارتكبتها وفرض الجزاءات التأديبية المناسبة عليه إذا أدين بها، إلا أن وقف تنفيذ العقوبة الجنائية أو العفو عن الأفعال الجرمية لا يؤثر على التأديب، حيث استقر قضاء محكمة العدل العليا الأردنية على أن أحكام قانون العفو العام لا تسري إلا على الأفعال الجرمية، ولا تتناول المخالفات التأديبية.

- ولقد أدت ظاهرة التضخم التشريعي في مجال موضوعات القانون الإداري وقانون العقوبات إلى ظهور مجموعة من الأفكار بهدف الربط بين القانونين من خلال ما سمي (بالقانون الإداري الجزائي)، بحيث يضم التشريع المقترح

نوعين من الجرائم: النوع الأول: جرائم تقليدية تمس بالقيم الاجتماعية كالقتل والسرقة، وهي جرائم تشكل في جوهرها عدوانا على الأخلاق، والنوع الثاني: جرائم تنظيمية لا تمس قيم المجتمع الأساسية ولا تشكل عدوانا على الأخلاق، وإنما يكون لها طابع اقتصادي كجرائم الاستيراد والتصدير والتهرب الجمركي، وقد اتجهت بعض الدول حديثا لعلاجها والوقاية منها من خلال تشريع مستقل عن القانون الجنائي أطلق عليه كما ذكرنا (القانون الإداري الجزائي)، وبمقتضى هذا القانون أعطيت جهة الإدارة سلطة توقيع الجزاء المناسب، والذي قد يكون ماليا (مثل المصادرة والغرامة الإدارية)، وقد يكون مهنيا (كسحب ترخيص ممارسة النشاط أو إغلاق المحل التجاري أو المنع من مباشرة المهنة)، ومن الدول التي أخذت بهذا النظام ألمانيا الاتحادية حيث أقر المشرع الألماني ازدواجية - بين القانون الإداري والقانون الجنائي - في قانون سمي (بالقانون الإداري الجزائي)، وسلم بقيام الجريمتين الجنائية والإدارية، وإخضاعهما لأحكام هذا القانون.