المصلحة العامة ودورها في القانون الإداري

د.مرعي محمد الفلاح – كلية القانون، جامعة بنغازي–

مقدمة

إن المصلحة العامة تحظى بأهمية بالغة في القانون بصورة عامة، و حيث أنها مصلحة جميع الأجيال بالمجتمع، ومادام كلاً من القانون والدولة مرتبطتين بحماية مصـــلحة المجتمع ذاتها، فإن غاية كل من القانون والدولة متمثلة في مؤ سساتها هي الغاية أو الهدف التي يتوخها المجتمع، والمتمثلة في الم صلحة العامة وحمايتها، فإن للم صلحة العامة م ضمون يحتوي على عناصر جوهرية تتجسد في العدالة والإنصاف، والاستقرار الاجتماعي، والتطور المجتمعي.

تعد الم صلحة العامة هي الأ ساس الذي ت ستند عليه وتقوم من أجله ال سلطة العامة في المجتمع، ومن خلال هذه الركيزه للمصلحة العامة تكتسب الحكومة الشرعية اللازمة لها، وهي التي أدت إلى ابتكار رقابة ال سلطة أثناء القيام بأداء وظائفها على موظفيها حتى لا ينحرفوا عن الأ ساس الذي قامت عليه سلطتهم والمتمثلة في الم صلحة العامة، ولي ست إعلانات الحقوق، والملتم سات التي ظهرت في تاريخ تطور حقوق الإ نسان، والحقوق الد ستورية أكثر من مرة، وفي أماكن متعددة إلا تعبير من المجتمعات عن الغاية والهدف الأ سا سي، بتحقيق الم صلحة العامة للمجتمع ، لذلك فإن هذه الإعلانات لي ست مطلقة بل هي ن سبية حيث تتأثر بالتغيير كلما تغيرت فكرة المجتمع عن المصلحة العامة.

لذا ينبغي أن تكون الم صلحة العامة ذات طابع اجتماعي أخلاقي، مرتبط بقواعد العدالة والإنصاف، ولا تقتصر على أن تكون مجموعة من المنافع، والمغانم والفوائد بل تنطوي أساساً على إر ساء أسس الحياة ال صحيحة للمجتمع بأ سره، لذلك كانت العدالة من العنا صر الجوهرية للمصلحة العامة، والعدالة هي التوازن الذي يجب تحقيقه بين المصالح المتعارضة والمتضادة، بهدف كفالة الا ستقرار للمجتمع الإ ساني، وتطوره، وتنق سم العدالة تبعاً لطرفي الرابطة إلى ثلاثة أقسام وهي:

أولاً: عندما يكون طرفا الرابطة شخصين على درجة واحدة من المساواة، كما لو كانا شخصين

من أشخاص القانون الخاص، فإن العدالة التي تربطهما تسمى "عدالة المساواة".

ثانياً: أما عندما تكون أطراف الرابطة جماعة وأفرادها، كما في حالة الدولة ورعاياها، فإن العدالة يُطلق عليها "عدالة توزيعية" لما هو مستحق على الجماعة قِبل أفرادها،

وثالثاً: يُطلق على ما يتعلق بما هو مستحق للجماعة قِبل أفرادها "بعدالة تكليفية".

وبعد هذه المقدمة المختصرة حول فكرة المصلحة سوف نتبع في منهج هذه الدراسة المنهج التحليلي لفكرة "المصلحة العامة"، وكذلك لدور لمصلحة العامة في نطاق القانون الإداري من خلال مطلبين وفقاً للآتي:

المطلب الأول: ماهية المصلحة العامة.

الفرع الأول: مدلول المصلحة العامة.

الفرع الثاني: خصائص المصلحة العامة.

المطلب الثاني: دور المصلحة العامة في القانون الإداري.

الفرع الأول: تحديد فكرة المصلحة العامة في القانون الإداري.

الفرع الثاني: التمييز بين النظام العام والمصلحة العامة.

المطلب الأول

ماهية المصلحة العامة

وبما أن كلاً من القانون والدولة يرتبطان بالمجتمع ذاته، ولما كانت غاية كل منهما هي الغاية أو الهدف التي تتغياه كل منهما، وهو المصلحة العامة[1]، فإنه يجب على السلطات العامة بالدولة أن تتحرى في أعمالها وتصـــرفاتها كافة تحقيق المصـــلحة العامة؛ فهي حين تمارس سلطتها في المجالات كافة يجب عليها أن تراعي تحقيق المصلحة العامة، وهي في ذلك تخضع للرقابة من قبل القضـــاء، وللتوســـع في ذلك يجب أن نبين مدلول المصـــلحة العامة ، وكذلك خصائصها في فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول

مدلول المصلحة العامة

في بداية الحديث عن مدلول المصلحة العامة نجد لزاماً علينا أن نوضح مدلول مصطلح المـ صلحة لغةً، وا صطلاحاً، وقانوناً، وبالتالي فإن معنى المـ صلحة لغةً هو: ضد الفـ ساد، والإصلاح ضد الفساد، والمصلحة واحدة المصالح[2]؛ فكل ما كان فيه نفع سواء أكان بالجلب والتحصيل كاستحصال الفوائد واللذائذ أو بالدفع والاتقاء كاستبعاد المضار، والآلام فهو جدير بأن يسمى مصلحة.

وأما ا صطلاحاً فهي تعني عند فقهاء الـ شريعة الإ سلامية جلب منفعة أو دفع مـ ضرة، والمنفعة التي قـ صدها الـ شارع الحكيم لعباده من حفظ دينهم، ونفو سهم، وعقولهم، ونـ سلهم، وأموالهم، طبقاً لترتيب معين فيما بينهم؛ فالمنفعة هي اللذة أو ما كان وســـيلة إليها، ودفع الألم، أو ما كان وسيلة إليه، وبتعبير آخر هي اللذة تحصيلا بجلب اللذة مباشرة أو إبقاء بالحفاظ عليها

([1]) د. نعيم عطية: القانون العام والصالح المشترك، بحث منشور بمجلة العلوم الإدارية، العدد 2، عام 1978، ص29.

([2]) محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي: مختار الصحاح، دار الكتاب العربي، بيروت، عام 1981، باب صلح، ص367.

بدفع المضرة وأسبابها[3].

أما وفقاً للمفهوم القانوني فإن مصـــطلح المصـــلحة العامة مثله مثل العديد من المصطلحات العامة التي تتسع لكثير من الشروحات، والتخريجات التي تتسم بالمرونة، التي تخولها استيعاب أنماط مختلفة من المذاهب والأفكار، وتكون عرض للمحاولات المستمرة من كل صوب، لتلوينها بالألوان الفلسفية المختلفة، وتكون قدرة المصطلح على الاحتواء سبيلا إلى تطويره وإثرائه، كما تكون ثغرة تلوذ بها بعض المبادئ الدخيلة، والمذاهب المنبوذة في الوسط الفقهي، وقد اتفق فقهاء القانون العام[4] قديمهم، وحديثهم، على أن أســـاس وجود الدولة هو لتحقيق المصـــلحة العامة، وأن الهدف أو الغاية التي تحكم جميع تصـــرفات ســـلطاتها العامة المختلفة هي المصلحة العامة.

وهنا يجب أن نبين بأن مصـــطلحات الصـــالح العام، والنفع العام، أو المنفعة العامة، والصالح المشترك، والخير العام، وخير الجماعة، كلها مرادفات لمصطلح المصلحة العامة، فهو أكثرهم تداولاً في أوساط الفقه والقضاء[5].

ولذلك يذهب الفيلسوف أرسطو الى القول بأن هدف الدولة ليس في حماية أفرادها من العدوان الخارجي، أو تبادل السلع والخدمات مع غيرها، وإلا أصبحت كل الدول دولة واحدة بعد أن تعقد معاهدات عدم اعتداء، ومعاهدات تبادل منافع تجارية، ولكن الهدف أو الغاية هو تحقيق المصـــلحة العامة، والذي يراه **أرســـطو** في أن يعيش كل فرد حياة أفضـــل، وأن كل المؤسسات في الدولة ليست سوى وسائل لإدراك هذه الغاية، وأن هذه الحياة لا تتحقق إلا

([3]) د.مروة أبوالعلاء: المصلحة محل الحماية في القانون، بحث منشور على شبكة المعلومات العالمية الانترنت، www.mohamah.net بتاريخ 2018/8/6.

([4]) د. ربيع أنور فتح الباب: العلاقة بين السياسة والإدارة – دراسة تحليلية في النظم الوضعية والإسلام، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص40.

([5]) د. حسن محمد البنان: مبدأ قابلية قواعد المرافق العامة للتغيير والتطوير – دراسة مقارنة، المركز القومي للنشر والتوزيع، العراق، الطبعة الأولى، 2014، ص79.

بوجود العدل، والإنصاف، والذي يعتبر أساس كل دولة، لتحقيق الغاية من وجودها[6].

ولم يبتعد الفقه الحديث عن ذلك؛ حيث يذهب بعضـــاً منهم إلى أنه من الخصـــائص المجردة أن تسيطر على كل جماعة إنسانية فكرة غالبة عن المصلحة العامة تتجه كل سلطات الدولة إلى تحقيقها[7].

وعليه يجب أن تكون المصلحة العامة هي الأساس، الذي تستند إليه الدولة ومؤسساتها في المجتمع، وأن هذا الأساس هو الذي تكتسب الحكومة شرعيتها من خلاله، ومن هنا جاءت أهمية الرقابة التي تمارس على أعمال الحكومة حتى لا يمارس أفرادها المصلحة العامة بشكل سيئ أو منحرف، سواء بسوء نية، او عن طريق الخطأ.

وللم صلحة العامة مدلولان أحدهما قانوني، والآخر سيا سي؛ فالم صلحة العامة وفقاً للمدلول السياسي: لا تختلف في صياغتها عن مصالح الجماعات والمصالح الفردية، فهي مجرد تحكيم بين مصالح مختلفة، وهذا التحكيم يجري في ضوء اتجاهين هما:

- أن الم صلحة العامة لا تقدر كماً، وإنما يتم تقديرها كيفاً، وأن م ضمون الم صلحة العامة يتغير تبعاً لتغير الخدمات، والزمان، والمكان، والظروف التي تحكم مجتمع معين.
- أن الم صلحة العامة هي م صلحة جماعية تمثل م صالح جماعات متعددة، وأن م صالح الفرد يُضحى بها من أجل خير الجماعة، وبين الجماعات يراعى خير أكثرها عدداً.

أما المدلول القانوني: فإن الجانب القانوني يهتم في بداية الأمر بتحديد الســـلطة، التي تملك التحكيم بين المصالح، ثم بعد ذلك يتم تعيين المصلحة العامة؛ فالسلطة التأسيسية تتدخل لتحقيق بعض أوجه الغايات العامة، فقد نص مشـــروع الدســـتور الليبي المقترح من الهيئة التأسيسية للدستور، والذي سلمته الي مجلس النواب لإمكانية عرضه للاستفتاء عليه ، على أن الدين ، والأخلاق ، والآداب العامة ، والضـــمان الاجتماعي، والتأمين الصـــحي ، و الحق في

([6]) أنظر أرسطو ، فلسفة السياسة ، ترجمة أحمد لطفي السيد ، مشار اليه لدي د. سمير تناغو: مبادئ القانون، دار الجامعة الجديدة، بالاسكندرية،عام 1980، ص132.

([7]) د.مصطفى محمد حسن: المصلحة العامة في القانون والتشريع الإسلامي، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، يونيو، 1983، ص10.

العمل، والحق في التعليم كأهداف عامة[8].

وأ شار الد ستور الفرن سي ال صادر عام 1958 في ديباجته إلى بعض الغايات العامة ومنها الحق في الصحة العامة، وضمانات العمل، وحماية الطفل وغيرها.....

إلا أن السلطة التأسيسية في تحديدها للمصلحة العامة ليست بلا حدود، فتقيدها دساتير أعلى مرتبة (كالدساتير الاتحادية) أو مواثيق، وعهود، وإعلانات الحقوق العالمية.

وتختلف حرية المـ شرع في تحديد عنا صر المـ صلحة العامة في الديمقراطيات التقليدية عنها في البلاد، التي تعتنق فكراً سيا سياً، أو مبادئ اقت صادية، واجتماعية محددة، ففي الدول ذات الديمقراطيات التقليدية مثل بريطانيا، حيث تتغير اتجاهات التشـــريع، تبعاً لفوز الحزب الغالب، وأغلبيته في مجلس العموم، وفي العديد من الدول فإن ما يرت ضيه ال شعب من مبادئ معينة أقرها من خلال د ستوره يلزم المـ شرع بالعمل على تحقيق أهدافه، والو ضع كذلك يحدث في الدول العقائدية حيث يلتزم المشرع بتحقيق أهداف النظام السياسي القائم، ولكن هناك مدلول قانوني يعتبر أكثر تحديداً يتمثل بكل ما تقوم به الإدارة ، ويكون من شـــأنه تحقيق النفع لعموم الأفراد، أو فئة معينة على نحو العموم والتجرد[9].

وأن الواقع العملي والعلمي أثبت أن لي ست ال سلطة التأ سي سية وحدها هي من تحدد أهداف المجتمع، بل يشاركها المشرع الذي يحددها فضلاً عن غايات ووسائل تحقيقها، وكذلك السلطة المختصة، كما تشارك الإدارة العامة في تحديد بعض عناصر المصلحة العامة، ولكن من المجالات غير المحجوزة للمشرع، ومن ثم فإن مصطلح الصالح العام أو المصلحة العامة مثله مثل العديد من المصطلحات غير المعرفة التي حاول الفقه وضع تحديد منضبط لها، ومن ثم يمكن تحديد خصائصها كما سنرى في الفرع الثاني من هذه الدراسة.

([8]) انظر المواد: 6، 22، 27، 48، 50، 52، 56 من مشروع الدستور الليبي الصادر عن الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور الليبي بمدينة البيضاء، يوليو 2017، ص2 حتى 15.

([9]) د. صادق محمد الحسيني: القرار الإداري المضاد (دراسة مقارنة) ، دار المنظومه للنشر والتوزيع، بغداد ، 2004، ص 30.

الفرع الثاني

خصائص المصلحة العامة

المصلحة العامة التي تبتغيها جهة الإدارة، ونتيجة لمقتضياتها تتخذ الدولة ومؤسساتها العديد من الإجراءات، والتصـــرفات، والأعمال التي تعمل على تحقيقها، فإن لها خصـــائص تميزها عن غيرها من المصالح، وهذه الخصائص هي على النحو الآتي:

- **أولاً:المـــرونـــة:** تتمتع المصلحة العامة بطابع المرونة، أي الثبات المتكيف مع ماحوله من ظروف ومتغيرات ، بمعنى أن لكل مجتمع مصالحه العامة التي يرجى تحقيقها، بل أن المجتمع الواحد تتغير نظرته إلى هذا الصـــالح العام، وفي مرحلة من مراحل تقدمه وتطوره، فيرى في النظام الاشتراكي نظاماً مثالياً لتحقيق مصالحه العامة، وتارة أخره يجعل من النظام الرأسمالي سبيلاً لتحقيق الصالح العام[10].

- **ثانياً:التوفيق بين المصالح المتعارضه:** إن المصلحة العامة تعتبر حلاً توافقياً بين المصالح المتعارضة للأفراد، أو المصالح المسيطرة لمجموعة من الأفراد داخل المجتمع، يختلف نظامها ضيقاً واتساعاً من نظام سياسي لآخر؛ فالفرد بحاجة إلى الاتصال ببني جنسه، ومن ثم فإن المصلحة الخاصة هي التي تدفعه إلى ذلك، لكي يحافظ على نفسه، وجنسه، ويُشبع رغباته الحسية والمعنوية، ولكن باجتماعه مع بني جنسه يشعر بتعارض رغباته، وأهدافه مع رغبات الآخرين مما ينتهي بهم الحال إلى البحث عن حلول وسطية، وهذا ما دفع بعض الفقه إلى القول بأن المصالح العامة ليست إلا مجموعة من المصالح الخاصة التي اجتمعت فيما بينها لتحقيق رغباتها في الظروف المتاحة، وفي الحقيقة فإن هناك من الدول النامية التي يتمثل الصالح العام لديها في المصالح التي تسعى إليها الفئة النشطة سياسياً، أو المستفيدة، وهي دائماً ما تصل إلى أهدافها الخاصة (إشباع نزعات شخصية أو مناصب أو أموال) عن طريق حركاتها السياسية وبأســـاليب تختلف من دولة إلى أخرى، وتختلف الدول الديمقراطية أو المتقدمة في أنها استطاعت أن توسع نطاق الفئات المستفيدة وجعلتها الفئات الغالبة أو الأغلبية، وذلك عن طريق

([10]) د. ربيع أنور فتح الباب: المرجع السابق،، ص41.

سن وتقنين عدة ضمانات، تمارس في الانتخابات وأثناء ممارسة العمل السياسي[11].

وقد تحقق المصالح الخاصة المجتمعية تطلعاتها عن طريق القضاء الخاص (استيفاء الحق بالذات)، أو عن طريق الأغلبية المطلقة، في النظم الديمقراطية وليس أدل على ذلك من أن مايحدث من تداعيات عند حدوث تغيير في الحزب الحاكم في الدول المتقدمة أو عند وصول رئيس جديد للحكم في الدول المتخلفة.

- **ثالثاً:هدف متأصل في المجتمع:** تعتبر المصلحة العامة هدف متأصل في العديد من النظم السياسية والاجتماعية والثقافية في أغلب المجتمعات.

- **رابعاً: سهولة أكتشاف أنتهاكها :** إن مصطلح المصلحة العامة مثلها مثل سائر المصطلحات غير المعرفة، التي لا يمكن وضع تحديد منضبط لها بسهوله، ولكن يمكن بكل يسر اكتشاف حالات انتهاكها، إذ أن المشرع عادة لا يظهر من الأغراض إلا تلك التي تتفق مع المصلحة العامة، بمعناها الواسع، مستغلاً في ذلك سلطته باختيار أي غاية تتفق مع المصلحة العامة، ومن هنا كانت أهمية كشف عيب إساءة استخدام السلطة أو الانحراف بالسلطة، وكذلك الانحراف التشريعي؛ حيث أن الانحراف يؤدي إلى بيان الغرض الحقيقي من التشريع، وبظهور الغرض الحقيقي تتحدد دستورية، أو عدم دستورية التشريع. ليس فقط لأن هذا الهدف الحقيقي لا يتوافق مع المصلحة العامة ولكن لأن الغرض له صله وثيقة بموضوع، أو محل التشريع، ومن ثم يصبح التشريع غير دستوري، بعد أن كان في ظاهره صحيحاً ، لأن القانون أصبح يخالف نصوص الدستور، ولكن هذه المخالفة لم نتمكن من اكتشافها، إلا بعد التوصل إلى الغرض الحقيقي من التشريع[12].

- **خامساً: أن المصلحة العامة فكرة لا كيان لها**، ولا تجري فيها دماء الحياة لدرجة أن بعض الفقهاء رأى أن المصلحة العامة هي ذاتها المصالح الفردية توضع بالتناوب في حالة غير مؤذية أو ضارة، إلا أن هذا الرأي فضلاً عن غموضه لا يمكن قبوله، حتى لو كان الدافع إلى اعتناقه هو أن المصلحة العامة غير قابلة للانضباط والتحديد، أما السبب الرئيسي لنقد هذ الرأي

([11]) د. حسن البنان: المرجع السابق، ص84.

([12]) د. نعيم عطية: المرجع السابق، ص304.

هو أن لكل من المصلحة العامة، والمصلحة الخاصة طبيعة تختلف كل الاختلاف عن الأخرى في أمور كثيرة[13].

- **سادساً: الطابع الأخلاقي للمصلحة العامة** : مما لا شك فيه أن المصلحة العامة تمتاز بطابعها الأخلاقي، فالصالح العام لا يقف عند حد مجموعة من المنافع والفوائد، وإنما ينطوي على فكرة إرساء أسس الحياة السليمة، لمجموع الأفراد بالمجتمع، وعليه فالفضيلة من الأمور الضرورية بالنسبة للمصلحة العامة، ومن أجل هذا يتطلب الصالح العام إنماء الفضيلة والاحترام، وحسن الآداب، في مجموع المواطنين، ومن جانب آخر كان التصرف السياسي غير الفاضل يمس أيضاً بالمصلحة العامة، وبما أن التصرفات السياسية التي لا تحترم الآداب العامة و الأخلاق تؤثر سلباً علي المصلحة العامة في أغلب الأحيان، ولما كانت المصلحة العامة هي الأساس الذي تقوم عليه السلطة، فإنه يترتب على إخلال السلطة العامة بالأخلاق الفاضلة إخلالاً بمشروعيتها، وبالأسس التي قامت عليها[14].

([13]) د. ربيع أنور فتح الباب: المرجع السابق، ص43، د. نعيم عطية: المرجع السابق، ص70 وما بعدها.

([14]) د. حسن البنان: المرجع السابق، ص86.

المطلب الثاني

دور المصلحة العامة في القانون الإداري

سـوف نتناول بالدراسـة من خلال هذا المطلب دور المصـلحة العامة في القانون الإداري، وذلك بتحديد فكرة المصـلحة العامة في القانون الإداري، والتمييز بين المصـلحة العامة، والنظام العام في القانون الإداري وفقاً لفرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول

تحديد فكرة المصلحة العامة في القانون الإداري

لا يخفى على أغلب القانونيين ، والمتخ صد صين في مجال القانون الإداري، ما تحظى به فكرة المصـلحة العامة من أهمية بالغة في القانون بصـورة عامة، وفي القانون الإداري بصورة خاصة؛ فبالنسبة للقانون غني عن بيان القول بأن هذه الفكرة تبسط بظلالها على جميع روابط القانون، أما بالنسبة للقانون الإداري فنستطيع القول، وباختصار، أن هذه الفكرة أضفت على القانون الإداري وأعمال الإدارة طابع المرونة، واسـهمت في اسـتقلال نظرياته، و في تكوينها عن القانون المدني، والأمثلة على ذلك كثيرة، فنظرية المركز القانوني التي سادت في تكييف العلاقة بين الموظف العام، والدولة لن تأخذ طريقها إلى القانون الإداري إلا عن طريق المصـلحة العامة، التي لا تسـمح بتكييف هذه العلاقة على أسـاس تعاقدي، وذلك لأن القول بالأساس التعاقدي يؤدي إلى اصطدام المصلحة العامة بالحقوق المكتسبة وغير ذلك من الأمثلة ، والمصـلحة العامة هي غاية العمل الإداري، وحول هذه الفكرة تدور مشـروعية، أو عدم م شروعية ت صرفات الإدارة بـ صورة عامة، والقرار الإداري بـ صورة خا صة، ويمكننا القول بصفة عامة أن المصالح العامة التي توجب إلغاء القرار المتعارض معها تأتي من دوافع عديدة، أهمها المحافظة على الـ صحة العامة، والـ سكينة العامة و سير المرافق العامة بانتظام واطراد، و هذا يتطلب من الإدارة مراعاة حدود هذه المصـلحة بدقة، وإلا ترتب على مخالفتها عدم مشروعية القرار الإداري[15].

([15]) د. صادق محمد الحسيني: القرار الإداري المضاد، مرجع سابق ، ص34.

وفي الحقيقية فإن دور المصلحة العامة في نطاق القانون الإداري ، دور بارز، لا يوجد مثيل له في أي فرع من فروع القانون الأخرى ، حيث تقوم مبادئ ونظريات القانون الإداري على فكرة الم صلحة العامة؛ فن شاط الإدارة العامة يجب أن ي ستند من حيث المبدأ إلى فكرة المصلحة العامة.

كما أن النصوص التي تحكم نشاط الإدارة العامة تشير في أغلب الأوقات صراحة إلى هدف بعينه، أو موضوع بذاته، يعكسان فكرة المصلحة العامة، بل أن الدساتير تشير إلى فكرة المصلحة العامة من خلال طرحها لبعض الموضوعات فمقدمة الدستور الفرنسي الصادر عام 1958 أشارت على سبيل المثال إلى أن الصحة وحماية الأسرة تعدان من الموضوعات التي تعكس وجه المصـــلحة العامة، وفي بعض الأحيان يلاحظ أن القوانين تقارب بين فكرتي الم صلحة العامة والنظام العام كما هو الحال في مجال الـ ضبط الإداري مثلاً، و سيتم تو ضيح ذلك باستفاضة في الفرع الثاني من هذا المطلب .

وكذلك فإن دائره القضـــاء الاداري بالمحكمة العليا الليبية قد اســـتقرت على اعتبار الم صلحة العامة غاية لل سلطة العامة، في اتخاذ قراراتها الإدارية حيث قالت في أحد أحكامها: "أن المستقر عليه فقهاً وقضاءً أن السلطة التي تمارسها الإدارة إما أن تكون سلطة مقيدة محددة الأوضـــاع، ومفروضـــة عليها بحيث يجب على الإدارة أن تحترم هذه الأوضـــاع، ولا تخرج عليها، ضماناً لحقوق الأفراد، وإما أن تكون مطلقة تتصرف بحرية واختيار، فيكون لها في هذه الحالة ســـلطة تقديرية تقدر بها ملائمة إصـــدار القرار الإداري من عدمه، ومراعاة الظروف، ووزن الملابـ سات ضماناً لحـ سن سير العمل الإداري ،إلا أنه في هذه الحالة يجب أن يكون الباعث على إصدار القرار الإداري بهذه السلطة التقديرية هو ابتغاء المصلحة العامة، وإلا كان مشوباً بعيب الانحراف وإساءة استعمال السلطة[16].

وفي الحقيقة فإن طرح مفهوم المصلحة العامة في نطاق القانون الإداري يسند للسلطة العامة نوعاً من السلطة التحكيمية، بين المصالح الخاصة المختلفة، وهذا الطابع إما أن يتم على

([16]) حكم المحكمة العليا الليبية، (الدائرة الإدارية)، طعن رقم 10/20ق، مجلة المحكمة العليا، العدد 11، تاريخ الطعن 1974/5/9، ص50.

أ ساس كمي، وذلك باعتبار أن الم صلحة العامة متمثلة في م صلحة المجموعة الأكثر عدداً في المجتمع، وإما يتم على أســـاس نوعي، بحيث تعد مصـــلحة عامة كل قيمة عليا تتفوق على التصورات الخاصة في المجتمع.

ومن الناحية التطبيقية للم صلحة العامة، أي الجهة الم سؤولة عن الا ضطلاع بعبء الم صلحة العامة وتطبيقها، فإن الأ صل العام هو أن يقوم بها الأ شخاص الاعتبارية العامة في الدولة، والمتمثلة في مؤ سـ ساتها العامة، إلا أن ذلك لا يمنع من أن ي شارك أ شخاص القانون الخاص في القيام بعبء الم صلحة العامة، كما هو الحال على سبيل المثال لا الح صر، عندما يتولى شـــخص من أشـــخاص القانون الخاص بإدارة مرفق عام، بالطريق التعاقدي عن طريق (عقد الامتياز)، وتوزيع خدماته على المنتفعين به.

وفي وقت لاحق تطورت فكرة المصـــلحة العامة بعد التطور الذي لحق بالدولة في القانون الإداري، فقد كانت المصلحة العامة في مرحلة الدولة الحارسة محدودة ومقتصرة على بعض الأنشطة القليلة، التي تقوم بها الإدارة العامة من تقديم خدمات في مجال الأمن، والصحة، والدفاع، والخارجية فقط. إلا أن التطور الذي حدث لنظرية المرفق العام، وازدياد دور الدولة والتي أصبحت متداخلة فقد جعل للمصلحة العامة بُعداً اقتصادياً، وذلك بعد دخول الدولة ميدان الن شاط التجاري، والاقت صادي، والا صناعي مما أدى إلى ظهور المرافق العامة الاقت صادية والتجارية والصناعية تعبيراً قانونياً عن المصلحة العامة الاقتصادية ، وكذلك فإن اتساع الدور الاجتماعي للدولة الحديثة ، وانت شار أفكار العدالة الاجتماعية، قد أعطيا فكرة الم صلحة العامة وجهاً اجتماعياً تُرجم قانونياً إلى ما ا صطلح على ت سميته بالمرافق العامة الاجتماعية، ومثال على ذلك مرافق الإ صحاح البيئي، ودور الرعاية الاجتماعية للعجزة واليتامى، ومرافق التنمية المستدامة.

إضافة إلى ما سبق الحديث عنه، فقد ساعدت فكرة المصلحة العامة في تقديم دور كبير في إ ضاح مبادئ القانون الإداري، وأفكاره ، ففكرة الشروط القانونية غير المألوفة في القانون الخاص، التي ظهرت في نطاق العقود الإدارية خ صو صاً، لم تظهر، إلا لأن مثل هذه العقود هي عقود ذات م صلحة عامة باعتبارها تت صل بإ شباع حاجات المرافق العامة، أي حاجات المواطنين، وكذلك الحال في الأفكار المتعلقة بنظرية نزع الملكية للمنفعة العامة، ولعل أهم دور

تـ ضطلع به فكرة المـ صلحة العامة في نطاق القانون الإداري، هي أنها تـ سمح للإدارة العامة با ستخدام امتيازات الـ سلطة العامة، التي من أهمها على الإطلاق إمكانية أن تتـ صرف الإدارة العامة وبإرادتها المنفردة في إنشاء المراكز القانونية للأفراد، وتعديلها، وإنهائها وفقاً لإجراءات تتم عن طريق القرارات الإدارية، والتي كما تعلمون تتم بإرادة واحدة فقط وهي إرادة السـلطة العامة.

ولكن ا ستعمال هذه الامتيازات يجب أن يتم في إطار القانون المطبق في المجتمع، وألا يكون تصـرف الإدارة غير مشـروع، أو مخالف للنظام العام، والآداب العامة، و إلا اعتبر تـصرفها غير مـشروع بحكم فقدانه للأ ساس القانوني للمـصلحة العامة الذي يجب أن تقوم عليه مثل هذه التصرفات[17].

وفي أطار تحديد فكرة المـصلحة العامة في القانون الاداري لابد لنا من تـسليط الـضوء ولو بالـشكل اليسير حول مو ضوع الـضبط الاداري باعتباره و سيله مهمة في حماية المـصلحة العامه وذلك وفقا للاتي :

أولاً: تعريف الضبط الإداري:

يُقـصد بالـضبط الإداري أو البوليـسي "تحديد الـسلطة العامة، نـشاط الأفراد بغية حماية النظام العام والمصلحة العامة".[18].

ويعتبر الضـبط الإداري وظيفة من أهم وظائف الإدارة التي تتمثل في المحافظة على المصلحة العامة في الدولة، وذلك بموجب ما يصدر عن الإدارة من قرارات لائحية، أو فردية، يستلزمها انتظام واطراد سير المرافق العامة في المجتمع بهدف المصلحة العامة.

ومن خلال تعريف الـ ضبط الإداري على النحو سالف الذكر يتـ ضح لنا أن الـ ضبط الإداري هو مجموعة من الإجراءات والتعليمات، والقيود التي تُلزم بها جهة الإدارة الأفراد،

([17]) د.أمل المرشدي: مقال قانوني هام حول فكرة المصلحة العامة، منشور على شبكة المعلومات الدولية الانترنت ، بتاريخ 24 فبراير 2017، www.mohamh.net.

([18]) د. داوود عبدالرازق الباز: أصول القانون الإداري، دار النهضة العربية، طبعة 1996، ص203.

وتهدف من خلالها إلى عدم زعزعة النظام العام من أجل المحافظة على المصـــلحة العامة للمجتمع.

ثانياً: مرتكزات مفهوم الضبط الإداري:

يرتكز مفهوم الـ ضبط الإداري على ثلاثة عنا صر أ سا سية تهدف إلى تحقيق مـ صالح المجتمع، والعناصر هي: الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة.

1- **الأمن العام:** يُقصد بالأمن العام اطمئنان المرء على نفسه، وماله، وعرضه من خطر الاعتداء، سواء أكان مصدر الخطر الإنسان، وذلك من خلال الاعتداء بالضرب، أو القتل، أو الحرق، أو غيرها، أو كان بفعل الطبيعة كالفيـ ضانات، أو البراكين، أو الزلازل، أو الحرائق، أو الحروب التي تُهلك النفس والحرث. [19]

والأمن العام بو صفه عنـ صراً للنظام العام في مفهوم القانون الإداري، هو المحافظة على المصـــلحة العامة، وذلك من خلال الحيلولة دون قيام الأســـباب التي من شـــأنها بعث الخوف والقلق، والا ضطراب في نفوس الناس، واطمئنانهم على معتقداتهم الدينية، وأنفـ سهم، واموالهم، واعراضهم.

لذلك فإنه على الإدارة العامة اتخاذ الإجراءات الكفيلة بتوفير الأمن العام، والتي تحد من الظواهر الســـلبية، التي تخل بالأمن العام، والمصـــلحة العامة التي تســـعى الدولة لتحقيقها، وحمايتها من أي اعتداء.

وبذلك تـ شتمل إجراءات الـ ضبط الإداري لتحقيق عنـ صر الأمن العام، ومن ثمَّ المـ صلحة العامة للأفراد والجماعات[20]على الآتي:

أ- اتخاذ الإجراءات اللازمة التي من شأنها منع وقوع مختلف الجرائم الماسة بالأموال، والأنفس،

([19]) د. ماجد راغب الحلو: قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة الاسلامية والقانون الوضعي، دار الجامعة الجديدة بالاسكندرية، سنة 2004، ص78.

([20]) د.عبدالرؤوف هاشم بسيوني: نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر العربي سنة 2008، ص20.

والأعراض.

ب- اتخاذ الإجراءات اللازمة التي يجب أن تتخذها الدولة لحماية المواطنين، والمصلحة العامة ضد خطر الكوارث الطبيعية.

ومن أجل ذلك، وفي هذا الصـــدد، أقر مجلس الدولة الفرنســـي للعمدة الحق في أن يفرض بعض الإجراءات الـ صارمة، بـ صفة مؤقتة لـ ضبط سلوك المواطنين لأجل الم صلحة العامة؛ فلعمدة البلدية أن يأمر بإغلاق محل عند حدوث أضرار، أو تفريق اعتصام يمكن أن يهدد الأمن العام، كل ذلك لأجل المصلحة العامة. [21]

ونظراً لأهمية المحافظة على الأمن العام، والمصلحة العامة تستطيع سلطات الضبط الإداري تنظيم مهن معينة كمراقبة السير على الطريق العام، ومراقبة الأنشطة العامة، وفرض إجراءات وقائية للمحافظة على أملاك الدولة، وكذلك الأملاك الخاصـــة، وحماية تلك المرافق، والأماكن ضد الحريق، والزلازل وغيرها. كل ذلك من أجل المصلحة العامة للجماعة، والأفراد على حد سواء.

2- **الصـــحة العامة:** يُقصـــد بها حماية الأفراد من الأمراض والأوبئة التي تهددهم وذلك باتخاذ الإجراءات الـ ضرورية الوقائية من تلك الأمراض، ومنع انت شار الأوبئة، وكل ما يكون سبباً للمساس بالصحة العامة، سواء أكان ذلك متصلاً بالإنسان، أو الحيوان، أو الأشياء.([22])

ولذلك يجب على الإدارة العامة اتخاذ جملة من الإجراءات من أجل المحافظة على صـــحة المواطنين تقيهم شر الأمراض؛ فعلى سبيل المثال وجوب اتخاذ إجراءات ضبطية لرعاية نظافة الأماكن العامة، والطرق العامة، وكيفية التخلص من الف ضلات بأ ساليب علمية حديثة، وكذلك ضرورة توافر شروط صحية معينة بالعقارات، وأماكن العمل كل ذلك من أجل المصلحة العامة التي يسعى القانون الإداري بصفة عامة لتحقيقها.

3- **الـ سكينة العامة:** يُق صد بالـ سكينة العامة حالة الهدوء أو راحة القاطنين و سكينتهم، أي يجب المحافظة على الهدوء والـ سكون في الأماكن العامة، والمنازل، والـ شوارع، والطرقات، وما في

([21]) د.طعيمة الجرف: القانون الإداري، ب.ن ، طبعة سنة 1973، ص421.
([22]) د.صلاح الدين فوزي ، القانون الاداري ، طبعة 1993، ص440.

حكمها، وذلك من أجل المصلحة العامة لذلك يجب منع كل ما من شأنه إزعاج الناس، وتعكير صفو هدوئهم أو راحتهم، من الضوضاء الناجمة عن الآلات المنبهة في السيارات، أو أصوات الباعة المتجولين، أو مكبرات الصـــوت في بعض الأماكن كالمدارس القريبة من بيوت المواطنين.([23])

ويُقصد بالسكينة العامة أيضاً تجنيب المواطنين المضايقات، التي تتعدى الحدود الضرورية للحياة في المجتمع.

وتطبيقاً لذلك قضت محكمة النقض الفرنسية بمسؤولية الجار عن الأصوات الفاحشة والمقلقة للراحة، التي تُصدر عن الأطفال أثناء لهوهم ومرحهم، لا سيما إذا كان ذلك بلعب الكرة في أوقات غير مناسبة وذلك بتعويض الجار عن تلك الأصوات التي تُصدر من الأطفال أثناء لعبهم للكرة، والصخب الذي يحدث في حالة تسجيل الهدف أو ارتطام الكرة بحائط المنزل، كل ذلك من شأنه المحافظة على المصلحة العامة للأفراد، والجماعات[24].

الفرع الثاني

التمييز بين النظام العام و المصلحة العامة

لكي يتم التعرف على أبعاد ومعاني المصـــلحة العامة فإنه يجب علينا الوصـــول إلي ضمير المشرع، حيث يقدر، وينص على تحقيق المصلحة العامة، أو الاشتراك في المداولات القضائية للتعرف على ضمير القاضي، حيث يقضي بوجود مصلحة عامة في نشاط إداري معين، وتحقيق كل ذلك من الصعب إن لم يكن مستحيلاً[25].

وبالتالي فإنه من الصعوبة بمكان إيجاد تعريف محدد مكتوب لمصطلح المصلحة العامة ، فبالنظر إلى جميع النصوص التي جاءت كمصدر لفكرة المصلحة العامة كما أسلفنا سابقاً نجد أنها اكتفت بالنص عليها، دون أن تضـــع تحديداً أو تعريفاً لها، وربما كان الأمر أقل تعقيداً لو

([23]) د.سامي جمال الدين ، مبادي القانون الاداري ، دار الجامعه الجديدة ، بالاسكندرية ، 2013،ص147.
([24]) د.مجدي مدحت النهري ، الضبط الاداري ، مكتبة أم القري ، المنصورة ، 1996،ص23.
([25]) د.رأفت فودة: مصادر المشروعية الإدارية ومنحنياتها ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1994، ص23.

وجدنا تحديداً شاملاً وحـ صراً كاملاً لكل صور المـ صلحة العامة من قبل المـ شرع العادي أو الد ستوري، ولكن المـ شرع اكتفى بالنص على بعض الـ صور، على سبيل المثال لا الحـ صر للمصلحة العامة، وكذلك الأمر بالنسبة للإدارة الساهرة، والقائمة على تحقيق المصلحة العامة؛ فكلما تبين لنا المقصود بهذه الفكرة في حال قيامها بتصرف معين بدافع هذه المصلحة.

وبالتالي فإن المـ صلحة العامة هي جزء من فكرة النظام العام كونها تمثل أهداف جزئية بمجموعها، يظهر لنا جانب من النظام العام، فهي بذلك تعد بمثابة الطريق، الذي يؤدي إلى النظام العام، وإذ كانت المـ صلحة العامة فكرة نفعية لـ صالح أفراد المجتمع بأ سره، فإن النظام العام هي فكرة إجمالية تحتوي مختلف المفاهيم النفعية، وغيرها، من أجل الوقوف على نظام يعكس توجه المجتمع، ويكون مفهوماً لمن يحاول التعامل مع مجتمع معين، بأن نظامه العام يقبل أو لا يقبل هذا التـ صرف، وبذلك يعمل النظام العام على تـ شكيل الـ صورة التي ينظر من خلالها إلى هذا المجتمع دون غيره.

ونستخلص مما تقدم أن قواعد النظام العام هي تلك التي يقصد بها تحقيق مصلحة عامة سيا سية، أو اقتـ صادية، أو اجتماعية، أو ثقافية، والمعروف أن من أهم خـ صائص المـ صلحة العامة هو أنها مرجحة دائماً على المصـــــلحة الفردية، ولذلك فإن القواعد الآمرة التي لا يجوز للأفراد الاتفاق على مخالفتها دائماً هدفها الصـــــالح العام وبالتالي الاتفاق على مخالفتها يترتب عليه خروجاً على النظام العام ذاته[26].

([26]) د.علي مجيد العكيلي ود. لمى علي الظاهري: الحماية الدستورية لفكرة النظام العام، المركز العربي للنشر والتوزيع ، بغداد ، 2018 ، ص41.

الخاتمة

على امتداد الـ صفحات الـ سابقة للدرا سة قمت بتقديم تحليل موجز للم صلحة العامة، ودورها في القانون الاداري وكذلك تبين لنا أن فكرة المصـــلحة العامة هي الطريق الي النظام العام في الدولة ، وقد ألقيت الـ ضوء فيما تقدم على ماهية الم صلحة العامة، وعلى خ صائص المصـــلحة العامة، وكذلك في جزء آخر كان حول تحديد فكرة المصـــلحة العامة في القانون الإداري، وعلاقة الم صلحة العامة بالـ ضبط الإداري باعتباره أحد أهم و سائل حماية الم صلحة العامة في القانون الإداري، وكذلك حاولنا التمييز بين النظام العام، والم صلحة العامة، وقد تبين لنا من الدراسة أن رعاية المصلحة العامة هو غاية الدولة ومؤسساتها، ، وكذلك من خلال هذه الدرا سة اتـ ضح أن هناك ارتباط بين فكرة الم صلحة العامة، وبـ شكل وثيق مع حماية حريات الأفراد وحقوقهم، كما أنها ترتبط بالســـياســـة الاجتماعية للدولة وتدخلها في كافة مجالاتها المختلفة.

النتائج :

1- أن الم صلحة العامة فكرة متطورة تتطور مع تطور الخدمات والمجتمعات فهي مرنة ولي ست جامدة لا تتطور.

2- أن المصـــلحة العامة لها خصـــائص تميزها عن غيرها مما يلتبس بها من الأفكار والأنظمة القانونية الأخرى.

3- أن رعاية الم صلحة العامة هو غاية الدولة ومؤ سساتها، وأن ا ستمرارها في أداء وظيفتها وفقاً للمصلحة العامة هو الهدف.

4- يعتبر الضبط الاداري وسيلة مهمة لحماية المصلحة العامة .

5- المصلحة العامة هي الطريق الي النظام العام في الدولة.

التوصيات:

1- أن تحديد مفهوم للم صلحة العامة بمقتـ ضى نص تـ شريعي أفـ ضل من تركه لتقدير الجهات الإدارية.

2- يتعين على الجهات الإدارية أثناء تصرفاتها الانطلاق من اعتبارات موضوعية فيما تنهض به من مسؤوليات وأعباء، وأن يكون غايتها المصلحة العامة.

3- حث السلطات التنفيذية في الدولة علي مراعاة المصلحة العامة عند تنفيذ القوانين بيما يتلائم مع الاوضاع القائمه في المجتمع.

4- على الـ سلطات التـ شريعية في البلاد العربية الأخذ بمفهوم موحد لفكرة المـ صلحة العامة حيث تبين من مقارنة التشريعات العربية عدم اتحادها في تحديد المفهوم.

قائمة المراجع:

أولاً / الكتب :

1ـــــ د. حسن محمد البنان: مبدأ قابلية قواعد المرافق العامة للتغيير والتطوير – دراسة مقارنة، المركز القومي للنشر والتوزيع، العراق، الطبعة الأولى، 2014.

2ـــ د. داوود عبدالرازق الباز: أصول القانون الإداري، دار النهضة العربية، طبعة 1996.

3. د.رأفت فودة: مصـــادر المشـــروعية الإدارية ومنحنياتها ، دار النهضـــة العربية ، القاهرة ، 1994.

4. د. ربيع أنور فتح الباب: العلاقة بين الـ سيا سة والإدارة – درا سة تحليلية في النظم الو ضعية والإسلام، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.

5.د.سامي جمال الدين، مبادي القانون الاداري، دار الجامعه الجديدة، بالاسكندرية ،2013.

6.د. سمير تناغو: مبادئ القانون، دار الجامعة الجديدة، بالاسكندرية،عام 1980 .

7ـــــ د. صادق محمد الحسيني: القرار الإداري المضاد (دراسة مقارنة) ، دار المنظومه للنشر والتوزيع، بغداد ، 2004 .

8.د.صلاح الدين فوزي ، القانون الاداري ، طبعة 1993.

9.د.طعيمة الجرف: القانون الإداري، ب.ن ، طبعة سنة 1973..

10.د.عبدالرؤوف هاشم بسيوني: نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر العربي سنة 2008.

11.د.علي مجيد العكيلي ود. لمى علي الظاهري: الحماية الدســـتورية لفكرة النظام العام، المركز العربي للنشر والتوزيع ، بغداد ، 2018.

12.د. ماجد راغب الحلو: قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة الاسلامية والقانون الوضعي، دار الجامعة الجديدة بالاسكندرية، سنة 2004.

13.د.مجدي مدحت النهري ، الضبط الاداري ، مكتبة أم القري ، المنصورة ، 1996.

14.محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي: مختار الـ صحاح، دار الكتاب العربي، بيروت، عام 1981.

15ـــــــــ د.مصطفى محمد حسن: المصلحة العامة في القانون والتشريع الإسلامي، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، يونيو، 1983 .

16ـــ د.نعيم عطية : القانون العام والصالح المشترك، بحث منشور بمجلة العلوم الإدارية، العدد 2، عام 1978.

ثانياً / مراجع من الانترنت :

17ـــــــــــ د.أمل المرشدي: مقال قانوني هام حول فكرة المصلحة العامة، منشور على شبكة المعلومات الدولية الانترنت ، بتاريخ 24 فبراير 2017، www.mohamh.net.

18ـــــــــــ د.مروة أبوالعلاء: المصلحة محل الحماية في القانون، بحث منشور على شبكة المعلومات العالمية الانترنت، www.mohamah.net بتاريخ 2018/8/6.

ثالثاً / المجلات القانونية :

19ـــ مجلة المحكمة العليا الليبية ، العدد 11 ، تاريخ الطعن 1974/5/9 .

رابعاً / الوثائق الدستورية :

20 ــ مشروع الدستور الليبي الصادر عن الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور الليبي بمدينة البيضاء، يوليو2017 .