المبادئ الحاكمة للقرارات الادارية واثارها في مؤسسات الدولة

م.م رماح معن صالح
وزارة التعليم العالي و البحث العلمي – جامعة ديالى -العراق
Remahzeyad٧٦@gmail.com

المستخلص:

تقوم الادارة وهي بصدد تحقيق المصلحة العامة في سبيل المحافظة على امن الأفراد واشباع حاجاتهم ورعاية مصالحهم بمجموعة من الاعمال في سبيل ممارسة نشاطها والتي من اهمها الاعمال القانونية التي تمثل اتجاه ارادة الادارة الى احداث اثر قانوني معين ،ومن اهم صورها صورة اصدار القرارات الادارية حيث يعد القرار الاداري اهم مظهر لنشاط الادارة بارادتها المنفردة على خلاف القواعد العامة في القانون الخاص –انشاء حقوق او فرض التزامات ، ويرجع السبب في ذلك الى ان الادارة تسعى الى تحقيق المصلحة العامة والتي يجب تغليبه على المصالح الخاصة الفردية

The principles governing continents and their effects on state institutions

M.M. Ramah Maan Saleh
Ministry of Higher Education and Scientific Research - University of Diyala - Iraq
Remahzeyad٧٦@gmail.com

Abstract :

the administration, in its attempt to achieve the public interest in order to maintain the security of individuals, satisfy their needs and care for their interests, carries out a set of actions in order to practice its activity, the most important of which are legal actions that represent the direction of the administration's will to create a specific legal effect. One of its most important forms is the form of issuing administrative decisions, as the administrative decision is the most important aspect of the administration's activity by its sole will, contrary to the general rules in private law - creating rights or imposing obligations. The reason for this is that the administration seeks to achieve the public interest, which must prevail over individual private interests.

المقدمة

يعد القرار الاداري وسيلة من وسائل السلطة الادارية حيث ان الغرض منه احداث اثار قانونية (انشاء مركز قانوني جديد ؛تعديل او الغاء مركز قانوني قائم ويعد موضوع القرار الاداري من اكثر المواضيع المهمة في القانون الاداري .من المعلوم ان نشاط الادارة يجب ان يستهدف تحقيق المصلحة العامة وفي الغالب يتدخل المشرع لتحديد الاهداف التي تقوم بتحقيقها حيث ان الامر ليس متروكا للادارة بحيث اذا سعت الادارة الى تحقيق غير هذه الاهداف فان اعماله تكون مشوبة باساءة استعمال السلطة .نجد ان المشرع يحرص دائما في النظم القانونية المعاصرة – مثل فرنسا ,مصر والعراق على وضع العديد من الضمانات التي تكفل سلامة القرارات الاداري ومطابقتها للقوانين بهدف حماية الصالح العام .القرار الاداري اذا ماصدر من الجهة الادارية فالمفترض فيه مطابقته للقانون بمعنى انه مستكمل لجميع شروط صحة القرار الاداري اللازمة لمشروعية القرار الاداري الى ان يثبت العكس .معظمنا يتفق أن القرار الجيد هو القرار الذي تمت دراسته جيداً قبل إصداره، بمعنى أننا قبل أن نتخذه، فإننا نكون قد درسنا جميع الخيارات المتاحة لنا ونظرنا في كل ناحية وفهمنا كل مضمون من مضامينه. وعليه، فإن اتخاذ قرار مدروس يتطلب الكثير من التوجيه.

اولا/ اشكالية البحث:هناك العديد من المعوقات في اتخاذ القرارات الادارية في مؤسسات الدولة في صنع قرارات فعالة في اي مجال وبالتالي اصبحت مشكلة تواجه الدولة

ثانيا/هدف البحث:يهدف البحث الى معرفة الاشكاليات التي تضهر في مرحلة تنفيذ القرارات الادارية ومعرفة الاسباب التي تقف وراء ظهور هذه الاشكاليات ؛ومعرفة موقف المشرع العراقي في معالجتها والحد من ظهورها لضمان تطبيق القرارات الادارية وحسن سير المرافق العامة .

ثالثا/منهجية البحث :يعتمد المنهج الاساسي لهذه الدراسة على الاسلوب الوصفي الذي يقوم على استخدام الاساليب الكمية في عملية تحليل واتخاذ القرارات الادارية في القطاعات الحكومية واسلوب الدراسة الميدانية التي تعتمد على جمع وتحليل البيانات .

رابعا/اهمية البحث:تستمد هذه الدراسة اهميتها كونها تتعلق بموضوع اداري مهم يدخل ضمن اهتمامات كثير من الاكاديميين والممارسين ؛لاهمية القرارات الادارية في عملية التطوير الاداري.

خامسا/هيكلية البحث:تم تقسيم البحث الى مبحثين وفق الاتي:

المبحث الاول :ماهية القرارات الادارية ويقسم الى

المطلب الاول :مفهوم القرارات الادارية

المطلب الثاني :النظام القانوني للقرارات الادارية

المبحث الثاني :اهمية القرارات الادارية

المطلب الاول:اتخاذ القرارات الادارية

المطلب الثاني :الاثار المترتبة على اتخاذ القرارات الادارية(النفاذ والتنفيذ)

المبحث الاول

ماهية القرارات الادارية

القرار الاداري عمل قانوني يصدر من السلطة الادارية في صورة انفرادية له طابع تنفيذي يستهدف احداث اثار قانونية (اما بانشاء مركز قانوني جديد او تعديله او الغاءه)والقرار الاداري باعتباره نشاطا مهما من انشطة السلطة الادارية يتكون من عدة اركان وهي ركن الاختصاص والشكل والمحل والسبب والغاية التي سوف نتناولها لاحقا حيث ان موضوع القرار الاداري من اكثر المواضيع اهمية وحيوية في القانون الاداري فهو الاسلوب الاكثر شيوعا ولانظير له في مجال القانون.

المطلب الاول

مفهوم القرارات الادارية

سنتناول مفهوم القرارات الادارية من ثلاث جوانب تتمثل

الاول :تعريف القرار الاداري

الثاني :عناصر القرار الاداري

الثالث:اركان القرار الاداري

الفرع الاول

تعريف القرار الاداري

القرار الاداري : هو تصرف قانوني يصدر عن الادارة بما لها من سلطة عامة ملزمة لينشئ مركز قانوني جديد او يؤثر في مركز قانوني قديم لفرد محدد من الافراد كما انه تعبير من احدى السلطات او الجهات الادارية المختصة من ارادتها الملزمة باحداث مركز قانوني معين او تعديله او الغائه وفقا للقوانين واللوائح .أما بمحاكم القضاء الإداري في العراق، فلم يتم تعريف القرار الإداري، وفي الفقه القانوني عُرف بأنه عمل قانوني صادر بالإرادة المنفردة والملزمة لإحدى الجهات الإدارية في الدولة لإحداث تغيير في الأوضاع القائمة إما بإنشاء مركز قانوني جديد (عام أو فردي) أو تعديل لمركز قانوني قائم أو إلغائه . بأنه إفصاح الإدارة في الشكل الذي يتطلبه القانون، عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث مركز قانوني متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة في المجتمع معينين بصفاتهم لا بدواتهم.حيث يمثل القرار الاداري اهم امتيازات الادارة في ممارسة لنشاطاتها الادارية فالقرار

الاداري ينشىء مراكز قانونية للافراد او يعدلها او يلغيها،ولايكون لهذا القرار حجة في مواجهة الافراد الامن تاريخ نفاذه.يعرف القرار الاداري بصورته التقليدية (هو عمل قانوني يصدر عن السلطة الادارية من جانب واحد ويحدث اثرا قانونيا).ويمكن تعريف القرار الاداري اعلان الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إنشاء أو تعديل أحد المراكز القانونية متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً، وكان الهدف منه تحقيق المصلحة العامة . ويستوي أن يكون إعلان الإدارة لإرادتها صريحاً أو ضمنياً .

الفرع الثاني

عناصر القرار الاداري

اولًا : يصدر عن سلطة ادارية عامة ويستوي فيها ان يكون سلطة مركزية ام لامركزية وبصدور القرار الاداري رغم ان ارتباط القرار بالسلطة الادارية العامة اصبح في ذمة التاريخ نتيجة التطور النشاط الفردي والجماعي في وقتنا الحاضر واشتراك الافراد مع الادارة في تيسير النشاط العام .يعتبر عنصر الارادة من اهم العناصر في وجود القرار الاداري بل انه اهمها .وبالنظر الى تعريفات القرارات الادارية الفقهية منها والقضائية نجد انه على اختلافها قد اجتمعت على هذا العنصر ،بل ان من الفقه من يعتبره الركن الوحيد في القرار الاداري كونه يتصل بانعقاد القرار وان اشتراط ان يكون القرار الاداري تعبيرا عن ارادة السلطة الادارية من شانه استبعاد كافة التصرفات الصادرة عن غير السلطة التنفيذية من مجالات القرارات الادارية حتى لو اطلق عليها اصطلاح القرار الاداري والتعبير الارادي لجهة الادارة يتخذ صورة التعبير بالافصاح او قد يستفاد من موقف سلبي ،لذلك يوجد القرار الايجابي والسلبي والضمني ان القرار الاداري ليست له صيغة معينة ،وانما يكون ذلك لكل ما يحمل معنى اتجاه ارادة جهة الادارة في نطاق سلطتها الملزمة الى احداث اثر قانوني متى ذلك ممكنا وجائزا طالما ان المشرع لم يحدد شكلا معينا يجب ان ينصب فيه القرارات الادارية محل النزاع

ثانيًا : يتميز القرار الاداري بانه عمل انفرادي وليد ارادة الارادة وحدها ويصدرعن الارادة صراحة اوضمنا دون ان تشترك معها ارادة اخرى ،بلا شك فان القرار الاداري يصدر بالارادة المنفردة للادارة التي تتجسد في انفرادها باعداده الكترونيا وتوقيعه واصداره بذات الوسائل.التعبير الارادي لرجل الادارة يجب ان يعكس ارادته وحده دون مشاركة الافراد رغم انه يصدر في مواجهتهم ويلزمهم بعمل معين او الامتناع عنه،او يرتب لهم خقا اويفرض عليهمالتزاما محددا والتعبير عن الارادة المنفردة هو مايميز القرار الاداري عن العقد الاداري والذي تشتلرك فيه اكثر من ارادة وهو ماكدته محكمة العدل العليا الفلسطينيةوالتي قضت بحكمها انه بالرجوع الى القرار

المطعون فيه نجد ان المستدعي ضده(المحافظ)طلب من رئيس بلدية مرسوما تنفيذ قرار البلدية باعدة فتح الطريق واعادة الوضع الى ماكان عليه سابقا بما فيه الطمم الذي تم ازالته وان المحافظ سيقدم السند والعون لذلك مما يدل انه هو من اصدر القرار المطعون فيه .

ثالثًا : يتميز القرار الاداري بانه عمل قانوني طالما قصد الادارة ترتيب اثر قانوني معين من قراره الصادر فان صفة العمل القانوني تتحقق لهذا القرار اضافة الى تحقق الشروط الاخرى اذ تسعى الادارة من خلاله الى ترتيب اثر قانونيا عاما او خاصا بحسب ما اذا كان القرار تنظيميا ام فرديا.وهذا التاثير في المراكز القانونية هو مايميز القرا الاداري عن العمل المادي وعليه فقد اخرج الفقه والقضاء الاداريين التصرفات التي لاتحدث اثرا قانونيا اي التي لاتوثر في المركز القانوني للمستدعى من رقابة القضاء الاداري وان محكمة العدل العليا الفلسطينيه قد ابدت ذلك بعدد من الاحكام التي حددت ذاتية القرار الاداري وتميزه بعنصر الاثر الذي يحدثه بالمراكز القانونية والاقتراحات ،واعلان الرغبات والاخطارات

الفرع الثالث

أركان القرار الاداري

أولاً/ الاختصاص :

تقوم فكرة الاختصاص على إن أي قرار إداري لا يمكن إن يتخذ إلا من الجهة الإدارية المخولة قانونا صلاحية إصداره ، لما يتصف به موظف الإدارة من إجادة في اختصاصه ونمو قدرته في ممارسة العمل لتحقيق سرعة أداء وإجراءات العمل الإداري . ويعرف الاختصاص بأنه (صلاحية رجل الإدارة أو هيأة معينة للقيام بما عهد إليه به في الحدود الموضوعية والمكانية والزمانية التي بينها القانون)(١). فالاختصاص من الأركان الرئيسة في عمل الإدارة العامة وهو أن يصدر عن جهة الإدارة المختصة وعن الموظف المختص، ومخالفة هذا الركن ينتج عنها بطلان القرار أو حتى انعدامه(٢). وقد يثير استخدام وسائل الاتصال الحديثة مشكلة الاختصاص. ففي ظل نظام البوابة الإليكترونية للدولة إذا ما استخدم التعامل مع الطلبات الفردية المقدمة إلى المتعاملين مع الإدارة لغرض يتجاوز مجرد تقديم المعلومات والتوجيهات، فسيكون المتعامل أمام قرارات إدارية فردية. فهل يمكن نقل اختصاصات إدارات متعددة لجهة واحدة ؟ وكذلك بالنسبة لما يعبر عن إرادة الإدارة بالنسبة للطلبات المقدمة عبر وسائل الاتصال الحديثة، إذ يتبادر في هذه الحالة سؤال : هل يحال كل طلب إلى الموظف المختص مكانياً (محافظات متعددة وإدارات متعددة) أم يتعامل موظف واحد مع هذه الطلبات؟ إن الباحث يرى كل محافظة وكل إدارة ستكون مختصة بنظر الطلبات التي

خصها القانون بها فلا يجوز لجهة إن تتعدى صلاحيتها وتصدر هذا القرار باستثناء الحكومة المركزية وذلك استنادا لقواعد الاختصاص التي توجب ان يمارس الاختصاص بصفة شخصية .

ثانياً /السبب :

يعرف السبب بأنه (الحالة الواقعية أو القانونية السابقة على القرار والدافعة إلى تدخل الإدارة لاتخاذه) أي الحالة القانونية أو الظروف المادية المبررة لإصدار القرار الإداري. فحدوث الاضطرابات والخلل في الأمن العام هو الذي يدفع بالإدارة إلى اتخاذ القرار الإداري الكفيل بالحفاظ على الأمن. ويعتمد السبب على شروط أساس القرار، إذ يجب توافر شرطين أساسيين: في السبب بأن يكون السبب قائما وموجوداً حتى تاريخ اتخاذ القرار. والشرط الثاني هو مشروعية السبب. فإذا استندت الإدارة إلى أسباب غير التي حددها المشرع لها فإن قرارها يكون غير مشروع. ومن تأثيرات الإدارة الإليكترونية على السبب في القرار إن موضوع القرار ليس ببعيد عن التأثير ليشمل المستجدات القانونية التي يفرزها العمل، ومن أبرز الأمثلة في هذا الصدد وضع أجهزة الحاسوب على مداخل دوائر الدولة لاستخدامها في الحفاظ على الأمن، بحيث تسمح بالدخول لهذه الدائرة عن طريق من يسمح له الجهاز بالتعرف عليه حسب البيانات والمعلومات المغذى بها سابقاً، والتي تتمثل بالبصمة البيومترية لهذا الشخص. فالواقع الأمني للحفاظ على النظام العام يحتم على الإدارة الحفاظ على أمن المرفق العام، فهذا هو السبب وراء استخدام هذه الأجهزة. وأيضا من أبرز الأمثلة في هذا الصدد أنه يمكن مجازات الموظف تأديباً بعدم المحافظة على قواعد البيانات و صور البرمجيات الخاصة بالمرفق أو بسبب الدخول غير المشروع لموقع إليكتروني غير مسموح له التطفل عليه.

ثالثاً /الشكل

لا تشترط القاعدة العامة في القرارات الإدارية شكلا خاصاً لصدورها ما لم يقرر القانون عكس ذلك، أي أن إفراغ إرادة الإدارة في القرار لا يلزم بان يتخذ شكلا معينا طالما كانت الإدارة هي صاحبة الاختصاص. (فإذا ما صدر خلاف قواعد الشكل والإجراءات المحددة قانونا، أي في الشكل الذي يتطلبه القانون فيوصف القرار بالبطلان وعدم المشروعية)وقد وضعت هذه الاجراءات الشكلية بهدف حماية الادارة من التعسف او اصدار قرار خأطىءووضعت لحماية الافراد وضمان حقوقهم وحرياتهم . وقد أيد القضاء الإداري عدم تحديد شكل القرار طالما لم يلزم القانون الإدارة بإتباع شكل معين في إصدار القرار، لأن إظهار نية الإدارة وإرادتها على شكل يفهمه المخاطبون دون مخالفة للقانون. ومن قرارات محكمة القضاء الإداري المصري بهذا الشأن القرار الصادر بتاريخ ١٩٥/١٢/١٢. الذي نص على (إن الأوامر الإدارية ليس لها أشكال ولا أنواع تحصرها بل

هي مجرد تعبير من الموظف المختص عن إرادته في التصرف على وجه بيَّن في أمر معين ولغرض من أغراض وظيفته وفي حدود اختصاصه ولا يجب أن يكون القرار الإداري صحيحاً أو مطابقاً للقانون فحسب بل يكون للأمر الإداري قوام بمجرد صدوره بطريقة قاطعة تنفيذية ويصح الطعن فيه من كل ذي مصلحة. والأصل في القرار عدم تحديد شكله فقد يكون شفاهة وقد يكون مكتوباً ولكن الغالب هو الكتابة لأن الكتابة تحدد المختص بتوقيعه عليه وتاريخه والكتابة هي رموز تثبت على حامل فقد يكون الحامل ورقاً أو غير ذلك) ويتضح إن الكتابة في الأعمال الإليكترونية القائمة اليوم قد تكون رقمية عن طريق الإدارة الإليكترونية بواسطة شرائط ممغنطة فهنا دخلت الإدارة الإليكترونية في صدور القرار الإداري على شكل يعبر عن إرادة الإدارة، فيجوز استخدام الحاسب الآلي في إصدار القرار الإداري على شكل يعبر عن الإرادة ويفهمه الآخرون. فنشر القرار التنظيمي بوسائل الإعلام يكفي لكي تترتب آثاره ولا يوجد مانع من نشر القرار على وسائل الاتصال الحديثة واستخدام الحاسب الآلي بذلك العمل. أما القرار الفردي الذي يوجب القانون فيه علم اليقين لمواجهة الأفراد باستعمال وسائل الاتصال الحديثة، من خلال تحديد (ثبوت تقديم الطلبات من الأفراد على الانترنيت أو تقريرهم عند تقديم الطلب بإمكان استلام الرد بواسطة شبكة المعلومات العامة مثلاً) ، هذا من جهة. ومن جهة ثانية فإن إخطار صاحب الشأن بالقرار على موقعه الإليكتروني من قبيل أو جهة العلم اليقيني يبدأ مع سريان مواعيد الدعوى، وإن (التظلم من القرار إليكترونياً قرينة مؤكدة على علم صاحب الصفة).

رابعاً /المحل:

هو الأثر الذي يترتب عليه حالاً، مباشرة وعلى شرط أن يكون ممكنا وجائزا قانونا. فمثلاً فصل الموظف بقرار إداري محله هو قطع العلاقة بين الإدارة والموظف ويجب أن تستند الإدارة في إصدار القرار الإداري إلى قواعد قانونية (دستورية، تشريعية، واللوائح والمبادئ القضائية) فإذا كان الأثر القانوني الذي تريد الإدارة ترتيبه على القرار (مخالفاً لقاعدة قانونية من القواعد السابقة يكون محل القرار غير مشروع ومن ثم يبطل القرار)حتى يكون محل القرار الاداري مشروعا يجب توافر شرطين :

١-ان يكون محل القرار الاداري جائزا قانونيا اي يكون اثر القانون الاداري متعسفا مع القانون واذا كان هذا المحل معيبا لمخالفته القانون يكون باطلا .

٢-ان يكون موضوع القرار الاداري ممكن الحدوث من الناحية العملية ويقتضي لهذا الشرط الا يكون الاثر القانوني غير ممكن.

خامساً/ الغاية أو الهدف

هو النتيجة النهائية التي تهدف جهة الإدارة تحقيقها فبغية الإدارة أو رغبتها لعمل ما هو تحقيق هدف أو غاية معينة، وهدف الإدارة عادة تحقيق مصلحة عامة (فهي المبرر الحقيقي لمنح الإدارة سلطة اتخاذ القرارات الإدارية الملزمة. ومن الممكن تصور إن يكون الغرض من استخدام وسائل الاتصال الحديثة من قبل الإدارة زيادة كفاءتها لتصبح أكثر قدرة على التعامل مع المعلومات التي تمتلكها ,وإن تصبح قدرة الإدارة العليا على متابعة سير الإدارة اكبر(ويكون تحسين علاقة الإدارة بجمهور المتعاملين بشكل أسرع وأقل تكلفة كما إن هذه الأدوات تحقق شفافية أعلى في عمل الإدارة).

المطلب الثاني

النظام القانوني للقرارات الادارية

عملية اتخاذ القرار الاداري من المهام اليومية في اي تنظيم فهي تلعب دورا حساسا داخل المؤسسة اذ بواسطتها يتم التوصل الى حلول المشاكل ووضع البدائل المتاحة.فهي تساعد على تحسين نوعية القرار، وجعل القرار المتخذ أكثر ثباتًا وقبولاً لدى العاملين، فيعملون على تنفيذه بحماس شديد ورغبة صادقة. كما تؤدي المشاركة إلى تحقيق الثقة المتبادلة بين المدير وبين أفراد المؤسسة من ناحية، وبين المؤسسة والجمهور الذي يتعامل معه من ناحية أخرى ولعل اختيارنا لهذا الموضوع يرجع الى اهمية اتخاذ القرارات في حياتنا اليومية والعملية حيث اننا في حياتنا العملية نكاد نتخذ يوميا العديد من القرارات بعضه نتخذه وندرسه والبعض الاخر يخرج عشوائيا وبدون دراسة .إن اتخاذ القرارات هو محور العملية الإدارية، ذلك أنها عملية متداخلة في جميع وظائف الإدارة ونشاطاتها، فعندما تمارس الإدارة وظيفة التخطيط فإنها تتخذ قرارات معينة في كل مرحلة من مراحل وضع الخطة سواء عند وضع الهدف أو رسم السياسات أو إعداد البرامج أو تحديد الموارد الملائمة أو اختيار أفضل الطرق والأساليب لتشغيلها، وعندما تضع الإدارة التنظيم الملائم لمهامها المختلفة وأنشطتها المتعددة فإنها تتخذ قرارات بشأن الهيكل التنظيمي ونوعه وحجمه وأسس تقسيم الإدارات والأقسام، والأفراد الذين تحتاج لديهم للقيام بالأعمال المختلفة ونطاق الإشراف المناسب وخطوط السلطة والمسؤولية والاتصال .. وعندما يتخذ المدير وظيفته القيادية فإنه يتخذ مجموعة من القرارات سواء عند توجيه مرؤوسيه وتنسيق جهودهم أو استثارة دوافعهم وتحفيزهم على الأداء الجيد أو حل مشكلاتهم، وعندما تؤدي الإدارة وظيفة الرقابة فإنها أيضًا تتخذ قرارات بشأن تحديد المعايير الملائمة لقياس نتائج الأعمال، والتعديلات لتي سوف تجريها على الخطة، والعمل على تصحيح الأخطاء إن وجدت، وهكذا تجري عملة اتخاذ القرارات في دورة مستمرة مع استمرار

العملية الإدارية نفسها.يعتبر القرار الإداري تصرفاً قانونياً أو نظامياً ووسيلة من وسائل الإدارة لتحقيق أغراضها وأهدافها حيث يقوم القرار الإداري بدور كبير في مجال العملية الإدارية، فالقرار هو الذي يؤمن القوى البشرية والوسائل المادية اللازمين للعملية الإدارية كما أن القرار هو الذي يبلور التوجهات والسياسات إلى أمور محسوسة كما يعدل الأخطاء ويقوم الاعوجاج في مسار تلك العملية، كما أنه يوضح الالتزامات ويكشف الحقوق ولأهميته عهد بإصداره إلى المستويات العليا في الهرم الإداري حيث تعتبر عملية إصدار أو صنع القرار من الوظائف الأساسية للوزراء والمدراء ونحوهم، كما أن هذه العملية تضمن طابعاً تنظيمياً لكون القرار وإن كان يصدر باسم أحد المسئولين إلا أنه ناتج عن جهود مجتمعة.

الفرع الاول

انواع القرارات الادارية

اولا/القرارات الادارية الفردية

وهي قرارات تتعلق بفرد أو أفراد معينين بذواتهم، بحالة أو بحالات معينة ولا يهم عدد المخاطبين في هذه القرارات وإنما المهم هو أن يكون الأفراد معروفين بذواتهم وصفاتهم. فمثلاً صدور قرار إداري بقبول طالب في كلية القانون معين بالاسم، أو صدور قرار يتضمن تعيين مجموعة من الأسماء في وظائف عامة، ففي كلا الحالتين نكون أمام قرار إداري فردي. كذلك فأن القرارات الفردية قد تتعلق بحالة أو حالات معينة ، مثال ذلك صدور أمر من الشرطة بتفريق مظاهرة معينة أو منع عدة أفلام سينمائية معينة بالاسم من العرض. أن القرارات الإدارية الفردية تتميز غالباً باستنفاذها بمجرد تطبيقها فهي على عكس القرارات التنظيمية، لأن الأخيرة تتضمن قواعد عامة مجردة، أما القرارات الفردية فأنها تقوم بتطبيق القواعد العامة المجردة سواء أكانت صادرة بقانون أم بقرار تنظيمي على أفراد معينين أو حالات معينة فيستنفذ القرار أثره عند تطبيقه على الأفراد أو الحالات التي صدر من أجلها.

ثانيا/القرارات التنظيمية

القرار الإداري التنظيمي فهو القرار الذي يتضمن قواعد عامة ملزمة تطبق على عدد غير محدد من الأفراد، ولا يهم في ذلك عدد الذين تنطبق عليهم، فكثرة الحالات وقلتها لا تغير من طبيعته ما دام القرار قد احتوى على قاعدة عامة موضوعية تطبق على أشخاص معيّنين بأوصافهم لا بذواتهم، فلا يغير من طبيعة القرار الإداري التنظيمي أن يضيق مجال تطبيقه من حيث عدد الذين ينطبق عليهم، حتى لو انطبق على حالة واحدة، ولا يغير من طبيعته أيضاً أن يكون المخاطب به معروفاً وقت صدوره ما دام المجال الزمني لتطبيقه يمكن أن يتسع ليشمل غيره، ومن أمثلة القرارات

الإدارية التنظيمية ما يعرف باللوائح التنفيذية واللوائح التنظيمية ولوائح الضبط واللوائح الاستثنائية (لوائح الضرورة واللوائح التفويضية)، وأيضاً القرارات الإدارية المتعلقة برئيس الجمهورية أو برئيس مجلس الوزراء، وأيضا القرار الإداري الذي ينظم اختصاص نائب الوزير في وزارة لا يوجد فيها سوى نائب واحد، فهو يعدّ قراراً إدارياً تنظيمياً؛ لأنه لا يخاطبه مباشرة، بل من خلال المركز القانوني العام الذي تعرض له القرار بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء والذي يشغله الشخص بحكم استيفائه لشروطه.

الفرع الثاني

النظام القانوني للقرارات الفردية

فكرة النظام القانوني هي فكرة عامة وشاملة وينبغي اخذها بمفهومها الواسع لما تنطوي عليه من تعدد المهام التي تناط بالادارة سواء تعلقت بالجانب الاجتماعي ،اقتصادي او ثقافي.يشكل النظام القانوني للقرارات الإدارية الفردية في تسيير الموظفين أهمية بالغة في تسيير الحياة المهنية للموظفين منذ إلتحاقهم بالوظيفة العامة حتى إنتهاء خدمتهم، ويحكم القرارات الإدارية الفردية في تسيير الموظفين جملة من الضوابط والقيود القانونية من ضرورة توفر أركان القرار الإداري وأن تحترم المبادئ الأساسية أي الشرعية والمساواة وكذلك القيود القانونية التي تحددها القوانين الموضوعة سلفا، كما أن العيوب التي تصيب القرارات الإدارية الفردية في تسيير الموظفين تفتح باب المراجعة الإدارية سواء داخليا ذاتيا أو عن طريق هيئات عدت خصيصا لذلك تتمثل في هيئات المشاركة والطعن أو من قبل أجهزة إدارية متخصصة تتمثل في المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري والمجلس الأعلى للوظيفة العمومية، وإن لم يتم ذلك كان بالإمكان طلب المراجعة القضائية التي تتم بناء على دعوى .

الفرع الثالث

تمييز القرارات الادارية التنظيمية عن الفردية واهميته

تتميز القرارات الادارية التنظيمية بانها القرارات الفردية من الناحيتين الموضوعية والشكلية .فمن الجانب الموضوعي ان القرار التنظيمي يؤدي الى خلق مراكز قانونية موضوعية بينما يؤدي القرارالفردي الى التاثير في المراكز القانونية الخاصة او الذاتية التي تنشا من خلال تطبيق القواعد القانونية او التنظيمية .ان القرار الفردي المخالف للقرار التنظيمي الذي يستند عليه يكون مشوبا بعدم المشروعية وللقضاء الغاؤه او الامتناع عن تطبيقه على اقل تقدير ،فالقرار التنظيمي اسمى من القرار الفردي في التدرج القانوني وذلك استنادا للمعيار الموضوعي المطبق في هذه الحالة لاتحاد جهة اصدار كلا القرارين وهي السلطة الادارية ،ولايغير من الامر صدور القرار الفردي

من جهة ادراية اعلى من الجهة التي اصدرت القرار ،ولو كانت هذه الجهة واحدة في الحالتين تتميز القرارات الادارية التنظيمية من الناحية الشكلية عن القرار الفردي من حيث سريانه في مواجهة المخاطبيين به اذ انه يوجب اجراءات خاصة هي النشر لبدء نفاذه وعادة يكون النشر في الجريدة الرسمية او اي طريقة اخرى ينص عليها القانون ،اما القرار الفردي فان نفاذه يتم باجراءات التبليغ سواء بصورة مباشرة او عن طريق البريد المسجل الى ذوي الشأن ،الاانه في حالات معينة لايقتصر اثره في المخاطب به بل يتعدى الى غيره فيصار الى وجوب اتباع اجراءات النشر لكي يسري في حق الاخرين .والفارق بين القرارات الإدارية الفردية والتنظيمية هو فارق موضوعي، مرجعه إلى أن القرارات التنظيمية هي من حيث الطبيعة بمنزلة تشريع يصدر من السلطة الإدارية، فهي تضع قواعد عامة، مثلها في ذلك مثل التشريعات الصادرة من البرلمان. وجوهر القاعدة العامة أن تطبق على كل من يستوفي شروطاً محددة تضعها القاعدة سلفاً، وبالتالي لا يمكن معرفة من تطبق عليهم القاعدة عند صدورها؛ لأن مجال هذا التطبيق غير محدد، فمن يستوفي شروط تطبيق القاعدة عند صدورها قد يفقده بعد ذلك، والعكس صحيح. إضافة إلى أن تطبيق القاعدة العامة المجردة لا يستنفد موضوعها، بل تظل قابلة للتطبيق في المستقبل، بعكس القرار الإداري الفردي الذي ينقضي بتنفيذه.وللتفرقة بين القرارات الإدارية الفردية والقرارات الإدارية التنظيمية (اللوائح) نتائج بالغة الأهمية، ترجع كلها إلى الطبيعة التشريعية للقرارات الإدارية التنظيمية (اللوائح)، فاللوائح وفقاً للمعيار الموضوعي هي قوانين؛ لأنها تتضمن قواعد عامة مجردة كالقوانين الصادرة من البرلمان تماماً، ولهذا فإنها في حقيقتها تعدّ استثناء من مبدأ الفصل بين السلطات، ويترتب على هذه الطبيعة التشريعية للوائح نتائج رئيسية فيما يتعلق بحق إصدار اللوائح، وشروط إصدارها، والسلطة التي تصدر منها، فكل ذلك ينظمه الدستور غالباً، أو يضع أسس تنظيمه، أما القرارات الفردية فهي غير محصورة في ذلك النطاق الضيق؛ لأن القرارات الفردية هي بطبيعتها أعمال إدارية صرفة.ومن ناحية ثانية يترتب على الطبيعة التشريعية للوائح أحكام كثيرة تميزها من القرارات الفردية فيما يتعلق ببدء سريان أحكامها وببطلانها وبإلغائها وبسحبها.وأخيراً فإن اختصاص المحاكم العادية بالنسبة إلى كل من نوعي القرارات الإدارية ليس واحداً، فالمحاكم العادية لا تملك التصدي للقرارات الإدارية الفردية بالتفسير أو التأويل أو إيقاف التنفيذ، ولكن على العكس من ذلك لها أن تستوثق من مشروعية اللائحة المراد تطبيقها على النزاع المطروح ومطابقتها للقانون.

المبحث الثاني

اهمية القرارات الاداري

يعتبر اتخاذ القرارات الادارية من المهام الجوهرية للمدير؛ومن هنا وصفت القرارات الادارية بانها قلب الادارة ؛كما وصفت المدير بانه متخذ القرار وان قدرته على اتخاذ القرارات الادارية وحقه النظامي في اتخاذها هو الذي يميزه عن غيره من اعضاء التنظيم الاداري.ومن هنا اصبحت عملية اتخاذ القرارات الادارية وهي محور عملية اتخاذ القرارات الادارية هي محور العملية الادارية واصبح مقدار النجاح الذي تحققه اي منظمة يتوقف الى حد بعيد على قدرة وكفاءة قيادتها في اتخاذ القرارات الادارية المناسبة .ذلك ان عملية اتخاذ القرارات تمثل من الناحية العملية كافة جوانب التنظيم الاداري وانها لاتقل اهمية عن عملية التنفيذ وترتبط ارتباطا وثيقا ؛وان اي تفكير في العملية الادارية ينبغي ان يركز على اسس واساليب اتخاذ القرارات كما يركز على اجراءات تنفيذها

المطلب الاول

اتخاذ القرارات الادارية

هو جوهر وقلب العملية الادارية في مشروع وبشكل عام يعرف بانه اختيار المدرك والواعي والقائم على اساس التحقق والحساب في اختيار البديل المناسب من بين البدائل المتاحة في موقف معين وبعبارة اخرى اتخاذ القرار هو ليس الاستجابة التلقائية ورد الفعل المباشر اللاشعوري انما هو اختيار البديل المناسب من بين البدائل المتاحة في موقف معين قائم على التدبير والحساب في تفاصيل الهدف المراد تحقيقه واالوسائل التي ينبغي استخدامها من الناحية الادارية والعلمية يوجد فرق بين اتخاذ القرار وصناعة القرار فالاول وضحنا معناه فيما اعلاه بينما صناعة القرار والتي تعتبر محور البحث العلمي لاصدار قرارات رشيدة ناجحة.

الفرع الاول

مراحل اتخاذ القرار

يعتبر رجل الادارة عاملا فعالاً مستمرا في العمل الاداري اذ انه في حالة دائمة من التأثير سواء في افصاحه عن الارادة من خلال الاتيان بعمل قانوني، او في امتناعه عن ذلك ،فلا مناص من وجود الاثر القانوني والواقعي على المراكز القانونية للمخاطبين بالقرار سوى في الحالات التي تستثنى من ذلك ،فتكون مثلا من قبيل الاعمال المادية او التحضيرية ,وهو ما قضت به محكمة العدل العليا بان رفضت النظر في الطعون الموجهة ضد القرارات التي لاتعد فاصلة بالنسبة للمراكز القانونية للافراد. فلا يمكن تصور رجل الادارة في حالة عدم فاعليته في المواطن التي يمكن ان يكون له دور منوط به وبرهان على ذلك ان المشرع الفلسطيني وكما في التشريعات

المقارنة لم يترك حالة صمته او امتناعه دون تفسير بل اتاح امكانية الطعن في القرار الاداري السلبي والضمني لما في ذلك من حماية المحكومين من تعسف الادارة والذي عبر عنه قانون المنازعات الادارية الفلسطينية رقم (٣) للعام٢٠١٦ في المادة (٥/٣) رفض الجهة الادارية او امتناعها عن اتخاذ القرار كان يجب اتخاذه وفقا لإحكام القوانين والانظمة المعمول به .ويمكن اجمال المراحل كما يلي

١-مراحل ادراك المشكلة

٢-تحديد معايير القرار

٣-تحديد المعايير اللازمة لاتخاذ القرارات

٤-تحديد البدائل المتوفرة واستبعاد الردءي منها

الفرع الثاني

محاذير اتخاذ القراروالعوامل الموثرة في اتخاذ القرار

للقيم والمعتقدات تاثير في اتخاذ القرار ودون ذلك تتعارض مع طبيعة النفس كما ان المؤثرات الشخصية لحيث ان لكل فرد شخصية ترتبط بالافكار والمعتقدات التي يحملها والتي تؤثر على القرار الذي يتخذه كما ان الميول والطموحات الفرد دور مهم في اتخاذ القرار اما بالنسبة لمحاذير اتخاذ القرار يمكن اجمالها بالنقاط التالية .

-لا للمجاملات في اتخاذ القرار

-لا للعواطف

-لا للتردد والتراجع

-لا للعجلة

المطلب الثاني

الاثار المترتبة على القرارات الادارية (النفاذ والتنفيذ)

اذا اكتملت اركان القرار الاداري وشروط صحته فانه يصدر سليما مولدا لاثاره سواء كانت حقوقا او التزامات وذلك بالنسبة للادارة مصدرة القرار او المخاطبين وخلال هذه المرحلة الممتدة بين الاصدار والانقضاء تتاثر مسألتين جوهريتيين في نفاذ او تنفيذ القرار الاداري:

الفرع الاول

نفاذ القرار الاداري

القاعدة العامة تقتضي بان تصبح القرارات الادارية سارية المفعول من تاريخ صدوره اي بداية من لحظة التصديق والتوقيع عليها من طرف السلطات الادارية المختصة ولاتستطيع الادارة ان تحتج

بعدم النشر والتبليغ لان هذه الاجراءات شرعت لمصلحة الامخاطب بالقرار الاداري وتترتب على هذه القاعدة مجموعة من النتائج:

-الرجوع الى هذا التاريخ لتفحص مشروعية القرار الاداري الشكلي والخارجي.

-الرجوع الى هذا التاريخ لتقدير وحساب حقوق المخاطبيين بهذا القرار

-تلتزم الادارة والسلطات الادارية المختصة بتنفيذ القرار بداية من تاريخ صدوره ولاتستطيع الدفع بعدم النشر او التبليغ.الانه يجب التمييز في هذه الحالة بين القرارات التنظيمية التي يجوز تاجيل نفاذها وترتب اثارها في تاريخ لاحق من تاريخ اصدارها على خلاف القرارات الفردية التي لايجوز تاجيل نفاذها.ا

الفرع الثاني

تنفيذ القرار الاداري

يختلف تنفيذ القرار الاداري عن نفاذه فالنفاذ هو عملية قانونية تتم بموجب الاصدار والشهر (النشر والتبليغ).اما التنفيذ فهو مرحلة لاحقة عن النفاذ ويدخل بموجبها القرار حيز التنفيذ فعليا وهناك ثلاث طرق اساسية لتنفيذ القرارات الادارية .

١-التنفيذ الاختياري(التلقائي)

الاصل ان يلتزم الجميع(الادارة والافراد)بالتنفيذ

الاختياري التلقائي للقرارات الادارية بعد ان تصبح نافذة اي التنفيذ بالاثار المترتبة عليها سواء كانت حقوق او التزامات من منطلق القوة القانونية الالزامية التي تتمتع بها القرارات الادارية.

٢-التنفيذ المباشر(الجبري)هو حق الادارة في ان تنفذ اوامر الافراد بالقوة الجبرية دون حاجة الى اذن سابق من القضاء وهو امتياز من امتيازاتها يقوم على اساس حرية سلامة مشروعية القرارات الادارية ويعتبر التنفيذ الجبري اجراء خطير واستثنائي ولايتحقق الابشروط وطبقا لاجراءات معينة من ضمنها ان يكون مشروعا اي ضرورة وجود سند قانوني يبيح التنفيذ الجبري لضمان عدم تعسف الادارة في استعمال سلطتها .

خاتمة

توصل البحث الى

الاستنتاجات:

١-وهكذا يتبين مما سبق ان القرارات الادارية تعتبر من الامتيازات الهامة التي عهد به القانون للسلطة الادارية وذلك لأداء واجباتها تجاه المواطنين،

٢-والقانون عندما خول للادارة هذه الامتيازات كان يهدف الى تحقيق غاية معينة،

٣- القرار الاداري ما هو الاوسيلة لتحقيق هذه الغاية التي تكون دائما المصلحة العامة، والمخاطبين به ملزمون لتنفيذ هطواعية او اكراها ،الا ان عليهم عدم التزام الصمت عن كل قرار اداري مضر بمركزاهم القانونية لان ذلك تكريس لانعدام المشروعية ،

٤-على الفرد المتضرر من القرار ان يلجا الى القضاء لرفع دعوى الالغاء فاذا كانت القرارات غير مشروعة ومست حقا من حقوق الافراد ونالت بحرية من حريتهم فانها تخضع في هذه الحالة لمراقبة القضاء الذي يتولى رعاية حقوق الافراد ضد تعسف الادارة وذلك عن طريق الغاءها او التعويض عنها او هما معا.

المصادر

١-ثروت بدوي ،القرارات الادارية،دار النهضة العربية،القاهرة ١٩٩٤ص٤

٢-مماقضت به بهذا الشان تختص هذه المحكمة بدعاوى الالغاء الموجهة ضد القرارات الادارية

٣-مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادي

٤-سامي جمال الدين ،الدعاوى الادارية والاجراءات امام القضاء الاداري –دعوى الالغاء-مرجع سابق ،ص٩٥،ولايعني استبعاد القرارات الادارية الصادرة عن النقاباتن والتي ارسى القضاء ان مايصدر عنها هو قرارات ادارية

٥-ماجد راغب الحلو ،القانون الاداري ،الاسكندرية ،دار المطبوعات الجامعية

٦-حكم المحكمة الادارية العليا المصرية في الطعن ٨٩٦٤السنة القضائية ٥٢

٧-عبدالله عبد الغني بسيوني ولاية القضاء الاداري –رقابة القضاء على اعمال الادارة –منشأة المعارف

٨-حكم محكمة العدل الفلسطينة المنعقدة في رام الله في الدعوى المرقمة رقم ٣.لسنة ١٩٩٧

٩-حكم محكمة العدل الفلسطينة في الدعوى المرقمة ١٥لسنة٢..٧

١.-مصطفى ابو زيد فهمي ،القضاء الاداري ومجلس الدولة قضاء الالغاء ،مرجع سابق

١١-سليمان محمد الطماوي ،النظرية العامة للقرارات الادارية مرجع سابق ص٢,٢

١٢-د.كريم لحرش-القانون الاداري المغربي –الجزء الثاني –نشاط الادارة وامتيازاتها –الطبعة الثالثة –مطبعة الامنية –الرباط

١٣- د. علي محمد بدير ، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، د. مهدي ياسين السلامي ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر ، بغداد ، ١٩٩٣. ص٤٥٢. د. ع عمر فؤاد أحمد بركات ، مبادئ القانون الإداري ، بلا مطبعة ، ١٩٨٥. ص٤٨٣. د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ١٩٩٤. ص٥٢١. د. محمود محمد حافظ ، القرار الإداري (دراسة مقارنة) ، الجزء الأول ، الناشر دار النهضة العربية ، القاهرة ، بلا سنة طبع. ص١٧٨.

١٤- د. اعاد حمود القيسي ، الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الأولى ، دار الأوائل للطباعة والنشر ، عمان ، ١٩٩٨ ، ص٣,١. د. ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، الناشر دار النهضة العربية، ١٩٧.. ص٧٧-٧٨. د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ١٩٩٤. ص٥٢٢.

١٥- د. ماهر صالح علاوي ، القرار الإداري ، دار الحكمة للطباعة والنشر ، ١٩٩١. ص١٦٦.

١٦-العطار،فؤاد (د،ت)القضاء الاداري ،الناشر دار النهضة العربية

١٧-مجلة القانون الدستوري والاداري ٢ سبتمبر ٢٠١٨.