

عملية اتخاذ القرارات الإدارية وأثرها على

هيبة الدولة:

أ. عليوات ياقوتة

جامعة الأمير عبد القادر

مقدمة:

نتج عن مبدأ الفصل بين السلطات تقسيم وظائف الدولة إلى ثلاث تشريعية وتنفيذية وقضائية، والدولة بصفة عامة لا يمكن أن تبسط سلطانها على الإقليم ما لم تجسد هذه السلطات في شكل قرارات إدارية.

والقرار الإداري مظهر من مظاهر ممارسة أعمال السلطة العامة، بل هو عنوان وجود الدولة كمفهوم دستوري، وإذا كان من المتصور داخل الدولة الواحدة، إمكانية غياب سلطة تشريعية منتخبة لظروف معينة، أو إمكانية غياب سلطة قضائية خاصة، وأن الخصومات والمنازعات قد تحسم بطريق التحكيم، وهذا الأخير في نشأته ووجوده سابق على القضاء، فإنه لا يمكن تصور وجود دولة دون سلطة تنفيذية ولا وجود سلطة تنفيذية دون استعمال أو غياب القرار

عملية اتخاذ القرارات الإدارية وأثرها على هئية الدولة. أ. عليوات ياقوتة
الإداري.

من جهة أخرى تستطيع الإدارة إلزام الأفراد دون إرادتهم بعمل معين أو منعهم من القيام بعمل مفيد، ويتمتع قرارها الإداري بالطابع التنفيذي ولو طعن فيه قضائياً، لأن الطعن لا يوقف تنفيذ القرارات الإدارية، بل قد يقع الفرد تحت طائلة العقوبات الجزائية إن هو حاول التمرد على تنفيذ مضمون القرار الإداري.

وقد تتعسف الإدارة في استعمالها لهذه القرارات بإصدارها لها في حالة الغموض التام؛ أي في حالة عدم التأكد من بعض المعطيات والدوافع، أو في حالة المخاطرة وهي حالة مصنع القرار التي فيها يكون صانع القرار لديه فحسب معرفة كافية لتخمين احتمال أن تكون النتيجة التي سترتب عليها تنفيذ البديل، أو إصدارها لهذه القرارات خطأ؛ كما لو أمرت بفصل موظف، أو برفض التصريح لأحد الأفراد بمزاولة عمل معين، أو بهدم منزل، أو بغلق محل عام... الخ.

ففي هذه الصور وأمثالها يتخذ الخطأ صورة ملموسة هي عدم المشروعية، خاصة وأن عدم المشروعية كما هو مصدر للإلغاء مصدر للمسؤولية، وبالتالي تبقى الدولة كل مرة مدعى عليها وما يترتب على ذلك من فقدانها لهيبتها. علماً بأنه ما يميز الدولة القانونية هو خضوعها لمبدأ المشروعية و مقتضى هذا الخضوع يتمثل في مطابقة أعمالها للقواعد القانونية التي يتكون منها النظام القانوني للدولة.

و للكشف عن آثار عملية اتخاذ القرارات الإدارية على هئية الدولة ارتأيت تقسيم هذا الموضوع إلى قسمين، اخصص الأول لدراسة عملية اتخاذ القرارات الإدارية (المبحث الأول)، و اعرض في القسم الثاني آثار عملية اتخاذ القرارات

عملية اتخاذ القرارات الإدارية وأثرها على هيئة الدولة: أ. عليوات ياقوتة
الإدارية (المبحث الثاني).

المبحث الأول :

عملية اتخاذ القرارات الإدارية:

تحدد وظيفة الدولة أساسا في العمل على تحقيق القانون، وذلك بما تملكه من وظائف قانونية معروفة، هي الوظيفة التشريعية والوظيفة التنفيذية والوظيفة القضائية ووفقا للتخصص الوظيفي، نجد أن الهيئات العامة تتعدد بقدر تعدد وظائف الدولة، بحيث تخصص كل هيئة منها في أعمال وظيفة بعينها لا تتعداها إلا استثناء وإجازة خاصة من الدستور، فالهيئة التشريعية للأعمال التشريعية، والهيئة التنفيذية لأعمال التنفيذ، والهيئة القضائية لأعمال القضاء، وتعتبر الوظيفة التشريعية التعبير الوحيد للإدارة العامة صاحبة السيادة، ويترتب على ذلك أن تصبح أعمال الهيئة التشريعية في درجة من التدرج أعلى من أعمال الهيئتين التنفيذية والقضائية، بحيث لا تملك أي منهما أن تخالفه أو تخرج عليه، ويمثل الاستقلال العضوي للهيئات الحاكمة قيدا على مبدأ خضوع الهيئات التنفيذية والقضائية للهيئة التشريعية، بحيث يحرره من مجرد الخضوع الوظيفي لا أكثر، وبناء على ذلك، فرغم أن الشريع يسود الأعمال التنفيذية والقضائية، لأنه هو الذي يحدد طريقة العمل التنفيذي والعمل القضائي على السواء، فإن الهيئات التنفيذية والقضائية لا تزال كل منها مستقلة عضويا فيما بينها من ناحية، ثم فيما بينها وبين الهيئة التشريعية من ناحية أخرى⁽¹⁾.

(1)- د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، الجزء الأول، الإسكندرية، 1974، ص 177 وما بعدها.

عملية اتخاذ القرارات الإدارية وأثرها على هئية الدولة: أ. عليوات ياقوتة

و تبعا لذلك فان دراسة عملية اتخاذ القرارات الإدارية تستلزم التطرق أولا لتحديد مفهوم بعض المصطلحات (المطلب الأول)، ثم نبين في مرحلة ثانية مراحل القرارات الإدارية (المطلب الثاني)، و نعرض في الأخير حالات القرارات الإدارية (المطلب الثالث).

المطلب الأول:

تحديد مفهوم بعض المصطلحات:

الفرع الأول:

هئية الدولة:

هئية الدولة تعني مدى احترام مواطنيها لها وليس خوفهم منها، وبالطبع فإن هناك فرقا هائلا بين من يحترم الدولة ممثلة بالحكومة القائمة وبين أن يملؤه الخوف من تلك الحكومة⁽¹⁾.

وينطوي مفهوم هئية الدولة على عنصرين: أولهما الرهبة والخشية أي ما تبته الدولة في نفوس الناس من شعور بالوجل والترهيب يمنعهم من تحديها أو انتهاك نظامها، وهو ما يثبتته اقتناعهم بأنهم إن فعلوا سيلقون عقابا رادعا، وقد تسعفهم ذاكرتهم بأمثلة من هذا العقاب في كل مرة ثم التعدي على حرمة الدولة. العنصر الثاني هو الاحترام، أي الشعور بالتقدير لأفعال الدولة، وهو شعور يبعث من التزام هذه الأفعال بقيم وقواعد مطردة، ومن خدمة هدف عام يتعدى مصالح القائمين عليها، فالاحترام مرتبط بالقانون. العقاب ذاته حين

¹ - <http://WWW/AHEWAR / ORG>

عملية اتخاذ القرارات الإدارية وأثرها على هئية الدولة..... أ. عليوات ياقوتة
يكون منضبطا بقانون وساريا على جميع الحالات المشابهة يبعث الاحترام في
النفس⁽¹⁾.

فهية الدولة هي هئية قانونها، وتحقق هذه الهئية بتطبيق القانون دولة
وحكومة وشعبا ولا بقمع الحريات والتهديد والتكيل والملاحقة الأمنية،
واستعادة هئية الدولة باستعادة هئية القانون الذي يعتدي عليه من خلال الاعتداء
على المال العام وخرق القواعد القانونية والتعسف في استعمال السلطات
الإدارية.

الفرع الثاني:

مفهوم القرار الإداري:

تعددت محاولات تعريف القرار الإداري اصطلاحا وعلميا في نطاق علم
الإدارة، وأن كانت جل هذه المحاولات تجمع وتلتقي في عناصر القرار
الإداري.

حيث عرف القرار الإداري بأنه "اختيار أحسن البدائل المتاحة بعد دراسة
النتائج المتوقعة من كل بديل وأثرها في تحقيق الأهداف المطلوبة"⁽²⁾. وعرف
بأنه: «اختيار أنسب وليس أمثل البدائل المتاحة أمام القرار، لإنجاز الهدف أو
الأهداف المرجوة، أو حل المشكلة التي تنتظر الحل المناسب»⁽³⁾. وعرف أيضا

(1) - المرجع نفسه.

(2) - د. خليل محمد حسن الشماع، مبادئ إدارة الأعمال، وزارة التعليم العالي، بغداد، 1980،
ص 101.

(3) - محمد عبد الفتاح ياغي، مبادئ الإدارة العامة، الطبعة الأولى، مطابع الفرزدق التجارية،
المملكة العربية السعودية، 1983، ص 84-85.

عملية اتخاذ القرارات الإدارية وأثرها على هيبة الدولة: أ. عليوات ياقوتة

بأنه: «العمل الذي يمثل العمل الذي يقوم به المدير لتقرير وحسم المواقف والمسائل مع استخدام الحكم الشخصي»⁽¹⁾، وعرف القرار الإداري في نطاق علم الإدارة بأنه: «الاختيار الحذر والدقيق لأحد البدائل من بين اثنين أو أكثر من مجموعة البدائل السلوكية»⁽²⁾، كما عرف القرار الإداري بأنه: «تعبير أو إظهار لإرادة الإدارة في التمسك باختيار معين للقيام أو الامتناع عن القيام به»⁽³⁾.

من خلال التعريف للقرار الإداري نستنتج أن كل التعاريف تتفق على عناصر القرار الإداري، وبالتالي يمكن تعريف القرار الإداري بأنه إفصاح الإدارة عن رغبتها وإرادتها في إحداث أثر قانوني معين متى كان ممكنا وجائزا قانونا وكان الباعث إليه ابتغاء المصلحة العامة، كما يمكن أن نستخلص من خلال تعريف القرار الإداري عناصر ومقومات القرار الإداري وهي:

1- وجود مشكلة إدارية تتطلب حلا علميا ورشيدا، أو وجود هدف إداري مطلوب تحقيقه بطريقة علمية ورشيدة وملائمة⁽⁴⁾.

2- وجود العديد من الحلول والبدائل أو الخيارات. ينتقى منها متخذ القرار حلا أو بديلا أفضل لحل المشكلة أو لتحقيق الهدف الإداري⁽⁵⁾.

(1)- محمد علي شيهب، السلوك الإنساني في التنظيم، الطبعة الثانية، مؤسسة روز اليوسف، القاهرة، 1976، ص 329.

(2)- مهدي حسن زويلوف ومحمد قاسم القربوني، الإدارة نظريات ووظائف، الطبعة الأولى، المملكة الأردنية الهاشمية، 1984، ص 173.

(3)- Charles Debbach, Science Administrative, Dalloz, 1972, p77.

(4)- د. مهدي حسن زويلوف، ومحمد قاسم القربوني، المرجع السابق، ص 173.

(5)- المرجع نفسه، ص 173.

عملية اتخاذ القرارات الإدارية وأثرها على هئية الدولة: أ. عليوات ياقوتة

3- وجود سلوك واع ومدرك للمشكلة الإدارية أو للهدف الإداري، وللبديل المختار لحل المشكلة أو لتحقيق الهدف⁽¹⁾.

4- وجود موقف يتخذ في ظله وفي نطاقه القرار الإداري، أي البيئة بمعناه الواسع والجو النفسي والتنظيمي والاجتماعي والحضاري والسياسي الداخلي والخارجي التي تحيط بعملية اتخاذ القرارات الإدارية⁽²⁾.

ويمكن لنا أن نوجه النقد في هذا النطاق لمتخذي القرارات الإدارية دون مراعاة هذه العوامل، وخاصة العامل النفسي والتنظيمي والاجتماعي والحضاري والسياسي الداخلي والخارجي التي تحيط بعملية اتخاذ القرارات الإدارية، وما ينتج عنه من آثار نفسية على من صدر القرار الإداري في حقه.

قد تبدو عملية اتخاذ القرارات للوهلة الأولى عملية سهلة بسيطة يراد بها قيام السلطة التنفيذية باتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، إلا أن هذا ليس دقيقاً تماماً، ذلك أن أهمية عملية اتخاذ القرارات الإدارية الملقاة على عاتق الإدارة تنطوي على عدد كبير من المسائل بحيث تضع على كاهل الإدارة الكثير من الأعباء والواجبات.

المطلب الثاني: مراحل عملية اتخاذ القرارات الإدارية:

سبقت الإشارة إلى أن القرار الإداري هو عملية اختيار بديل بين مجموعة من البدائل المتاحة، وأن عملية اتخاذ القرار تشمل الإجراءات التي يتبعها متخذ

(1) -د. محمد علي شيهب، المرجع السابق، ص 325-326.

(2) -د. علي السلمي، اتخاذ القرارات الإدارية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الوثيقة رقم 31 يوليو -تمور- جويلية، القاهرة، 1970، ص 6، 5.

عملية اتخاذ القرارات الإدارية وأثرها على هيبة الدولة: أ. عليوات ياقوتة
القرار الإداري ليصل إلى الاختيار المناسب، وأن تلك العملية لها تأثير كبير على
القرار وعلى من يتخذ القرار في حقه.

ومن الطبيعي أنه كلما زادت أهمية هذه القرارات كلما احتاج الأمر من
صانعها بذل جهد كبير وبحث عميق في تحليل المشكلة التي تتطلب إصدار هذه
القرارات. فالقرار الصادر من المدير برفض الإذن لموظف بترك الوظيفة أثناء
وقت العمل الرسمي يحتاج إلى جهد أقل من قرار يتخذه بإحالة الموظف إلى
المحكمة التأديبية، والقرار الأخير يحتاج إلى جهد أقل من قرار يعيد به المدير
تنظيم هيكل وحدته الإدارية أو رسم سياسة جديدة لها⁽¹⁾. و تتضمن عملية اتخاذ
القرارات الدارية مرحلة تشخيص المشكلة (الفرع الأول)، ومرحلة البحث عن
البدايل (الفرع الثاني)، و مرحلة تقييم البدائل (الفرع الثالث)، و مرحلة الاختيار
بين البدائل (الفرع الرابع).

الفرع الأول:

مرحلة تشخيص المشكلة:

يقصد بتشخيص المشكلة دراسة الحالة الكائنة وتحري أسبابها الحقيقية
وبمعنى آخر تحديد الحالة التي لا يرضى عنها المدير في الجهاز الإداري ويريد
التخلص منها. فإذا شعر المدير أن هناك مشكلة ما تحتاج إلى اتخاذ قرار، أو أن
هناك ثمة فرصة حسنة مواتية سوف تضيع على المنظمة إذا لم يتخذ بشأنها قرارا
هنا يبدأ المدير بتشخيص المشكلة أو الموقف فيبحث عن السبب الحقيقي،
وليس ذلك بطبيعة الحال بالأمر الهين أو اليسير، فقد تكون هناك أسباب كاذبة

⁽¹⁾-د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004،

عملية اتخاذ القرارات الإدارية وأثرها على هئية الدولة. /..... عليوات ياقوتة
أو وهمية وفي هذه الحالة ينبغي على المدير استبعادها بل أن الأسباب الحقيقية
نفسها قد تتعدد وعندئذ يجب على المدير التحري عن السبب الرئيسي والذين
بشأنها⁽¹⁾.

وإذا كان تحديد المشكلة وأبعادها وتحديد مسبباتها أمرا يتوقف عليه الرشد
في اتخاذ القرارات، فإن المدير الماهر هو الذي يتوقع ويتنبأ بالمشكلات قبل
وقوعها، فيستعد لها بقرارات مسبقة إذا ما ظهرت أعراضها ويستطيع المدير
الكشف عن الثغرات الموجودة بجهازه الإداري عن طريق اهتمامه بشكوى
المرووسين. أو بالعمل على إنشاء إدارة متخصصة في الجهاز يعهد إليها القيام
ببعض الدراسات المستمرة وتقديم تقارير دورية عن أي خلل يسود العمل في
الجهاز⁽²⁾.

علما بأن التظلم الإداري المسبق يقلل فرص الصدام بين الأفراد والإدارة،
ويظهر الإدارة في حالة قبولها للتظلم بمظهر من يحترم مبدأ المشروعية ولو
ترتب على ذلك تعديلها لقراراتها وإلغائها وسحبها، كما يجنب مثول الإدارة
كمدعى عليه أمام القضاء، الأمر الذي قد يحملها أعباء مالية تتمثل فيما قد تلتزم
بأدائه من تعويض لمن أضر به القرار.

والأهم من ذلك هو إعطاء فرصة للسلطات الإدارية لكي تراجع نفسها فيما
أصدرت من تصرفات وقرارات إدارية لتقوم بتصحيحها أو تعديلها أو إلغائها أو
سحبها حتى تصبح أكثر اتفاقا و انسجاما مع أحكام القانون و مبدأ المشروعية،

(1)-المرجع نفسه، ص349.

(2)-د.عبد الفتاح حسن، الإدارة العامة، منشأة المعارف، القاهرة، 1973، ص350.

عملية اتخاذ القرارات الإدارية وأثرها على هيبة الدولة. أ. عليوات ياقوتة
وبهذا فان السلطة الإدارية تتجنب المثل أمام المحكمة كمدعى عليها محافظة
على هيبتها أمام الرأي العام.

الفرع الثاني:

مرحلة البحث عن البدائل:

المقصود بذلك البحث عن الحلول والمسالك المختلفة لحل المشكلة
القائمة وهذه المرحلة شاقة ودقيقة، وتتطلب من الرئيس الإداري -شأنها شأن
مرحلة تشخيص المشكلة- الاستعانة بآراء الغير، المتخصصين منهم
والمبتكرين⁽¹⁾.

وتتمثل مراحل البحث عن البدائل فيما يأتي:

1- عن طريق خبراته في المواقف المماثلة وكذلك عن طريق مقارنة الحلول
التي يتبعها غيره من المديرين في الوحدات الأخرى، مع ضرورة ملاحظة
الفروق التي ترجع إلى الظروف المحيطة بكل مدير وبكل وحدة⁽²⁾.

2- أن يعمل المدير قدر طاقته إلى الوصول إلى بدائل وحلول ابتكاريه
وفعالة، وهو لن يستطيع تحقيق ذلك إلا بعد دراسة كافية وشاملة لجميع أبعاد
المشكلة، على هذا النحو لا يجب أن يكتفي المدير بتقليد ما يفعله غيره، وإنما
يجب أن يكون له في مواجهة الموقف أو المشكلة الراهنة تفكير ذاتي
ومستقل⁽³⁾.

(1)- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص 351.

(2)- المرجع نفسه، ص 351.

(3)- د. عبد الفتاح حسن، الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 158.

عملية اتخاذ القرارات الإدارية وأثرها على هئية الدولة: أ. عليوات ياقوتة
غير أنه يلاحظ إذا كان على المدير، لمواجهة الموقف، أن يدرس جميع
الحلول الممكنة، فإن مواجهة موقف معين قد يقتضي منه ألا يتخذ قراراً⁽¹⁾.

عدم اتخاذ القرار في حد ذاته قد يكون الحل الأمثل، وبالتالي يعد سكوت
الإدارة وفي بعض الحالات أفضل بكثير من اتخاذها لقرارات سريعة وارتجالية
تسيء لسمعتها، وتنقص من قيمة متخذ القرار في نفس الوقت، خاصة وأن
الموظف في بعض الحالات يعتبر نفسه الوظيفة العامة في حد ذاتها وينسى بأنه
في خدمة المواطنين ووظيفته هي تلبية رغباتهم وإشباع احتياجاتهم. كما يعتبر
تصرف الموظف غير المشروع موجبا للمساءلة التأديبية ولو لم يكن في نطاق
العمل الوظيفي حفاظا على سير المرافق العامة بانتظام واستمرار وسلامة أدائها
وصونا للثقة التي يجب أن يحاط بها الموظف.

الفرع الثالث:

مرحلة تقييم البدائل:

وتتمثل هذه المرحلة فيما يأتي:

- 1- إمكانية تنفيذ البديل ومدى توافر الإمكانيات المادية والبشرية اللازمة لتنفيذه.
- 2- تكاليف تنفيذ البديل ومدى الكفاية التي يحققها من حيث الاقتصاد والسرعة والإتقان.
- 3- آثار تنفيذ البديل على العمل داخل المنظمة وخارجها في المجتمع ككل.

⁽¹⁾ -د. عبد الكريم درويش والدكتورة ليلا تكلا، أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف، القاهرة، 1976، ص452.

عملية اتخاذ القرارات الإدارية وأثرها على هئية الدولة. أ. عليوات ياقوتة

4- الآثار النفسية والاجتماعية للبديل، أي مدى انعكاساته على أفراد التنظيم.

5- مناسبة الوقت والظروف لتبني هذا البديل.

6- استجابة المرؤوس للبديل.

7- الزمن الذي يستغرقه تنفيذ البديل⁽¹⁾.

ومن الطبيعي أن نجاح المدير في تقييمه للبدايل أمر يتوقف على مدى صدق وحداثة البيانات التي يجب أن يحاط بها، وكذلك على مدى وصول هذه المعلومات في الوقت المناسب أي قبل إصدار القرار، إذ لا يجب أن يتخذ المدير قراراته على أساس مغامرة طائشة، بل على أساس مغامرة محسوبة وفي ضوء النظرة الشاملة والكلية وليس في ضوء النظرة القاصرة أو الوقتية. ومن الجدير بالملاحظة أن نقرر أن عملية تقييم البدائل تتسم بالخصوصية الإنسانية وتتسم بالمنطق والمعقولة، ويتوقف على حسن التقييم الرشد في اتخاذ القرارات⁽²⁾.

الفرع الرابع :

مرحلة الاختيار بين البدائل:

تمثل هذه المرحلة أشق المراحل التي يجتازها قبل اتخاذ القرار، فبعد أن يتم تقييم البدائل تأتي مرحلة التفصيل والاختيار بينها، ويتم ذلك بمقارنة البدائل من حيث المزايا والعيوب، ثم اختيار البديل الأفضل والأحسن طبقاً للمراحل السابقة والتوصل إلى الحل الأمثل أمر يتطلب خبرة ودراسة علمية، ويتوقف

(1)- د. إبراهيم عبد العزيز شيخا، المرجع السابق، ص353.

(2)- د. إبراهيم عبد العزيز شيخا، المرجع السابق، ص354.

عملية اتخاذ القرارات الإدارية وأثرها على هئية الدولة. أ. عليوات باقوتة
الاختيار على توافر عناصر معينة في المدير، مثل الكفاءة وقوة الشخصية وقدرته
على التصرف السليم، حالته النفسية وقت الاختيار هذا فضلا عن نوعية الظروف
التي تحكم إدارة المنظمة⁽¹⁾.

وأي إخلال بواجبات الوظيفة أو الخروج على مقتضيات واجباتها يعرض
صاحبه للذنب الإداري، يسوغ مؤاخذته تأديبيا ولو كان المجال الذي ارتكب فيه
خارج نطاق العمل الوظيفي ما دام العمل يكون في حد ذاته سلوكا معيناً ينعكس
أثره على كرامة الوظيفة ويمس شاغلها بما يقلل من هيئتها ويزعزع الاطمئنان
ويشكك في نزاهته ونقاء سيرته كما يتنافى مع ما يجب أن يتحلى به من كريم
الخصال.

المطلب الثالث:

حالات اتخاذ القرارات:

ازدادت الخدمات العامة بشكل ملحوظ في النوع والكم، فلم تعد تقتصر
مهمة الإدارة العامة على تأمين المواصلات والطرق البرية والسكك الحديدية
والطرق المائية والمطارات والبريد والبرق والهاتف وتنظيم الأراضي والكهرباء
وتوزيع المياه وتنظيم المدن، بل أصبحت تشمل أيضا الخدمات المتصلة
بالقطاع الاقتصادي والمالي وكذلك الخدمات المتصلة بالقطاع الاجتماعي
كتأمين العمل والضمان الاجتماعي والمساعدات العامة والصحة والمستوصف
والمستشفيات... الخ⁽²⁾.

(1)- د. المرجع نفسه، ص 353.

(2)- د. عبد الله طلبة، القانون الإداري - الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، القضاء الإداري -
الطبعة الخامسة، منشورات جامعة دمشق، 2005، 2006، ص 40، 41.

عملية اتخاذ القرارات الإدارية وأثرها على هيبة الدولة. /..... عليوات ياقوتة

ومما لا شك فيه أن اتساع نطاق الخدمات العامة بشكل ملحوظ في النوع والكم يتوجب على الإدارة أن تحترم في تصرفاتها وأعمالها جميعا كل الخطوات التي تمر بها عملية اتخاذ القرارات الإدارية من جهة، واحترام مبدأ سيادة القانون من جهة أخرى، وهذا لا يمكن ضمانه فقط عن طريق النصوص القانونية، بل لا بد من إيجاد وسائل فعالة وكفيلة بالتزام الإدارة التقيد باحترام مبدأ المشروعية ومنعها من خلال التعسف في استعمالها لسلطاتها و عدم المساس بحقوق الأفراد وذلك من خلال الرقابة على تصرفات الجهة الإدارية، هذه الرقابة قد تكون على القرار الإداري في ذاته توصلًا إلى الحكم بإلغائه، وقد تكون الرقابة على الضرر الذي وقع نتيجة لتصرف الإدارة وهذا يكون عن طريق مقاضاة الإدارة وتعويض الضرر⁽¹⁾.

تتمثل حالات القرارات الإدارية هذه في: التأكد التام، عدم التأكد التام، المخاطرة،

وتبعًا لذلك ارتأيت تقسيم هذا الموضوع إلى ثلاثة فروع، أخصص الفرع الأول لدراسة حالة التأكد، وأعرض في الفرع الثاني حالة عدم التأكد و اخصص الفرع الثالث لحالة المخاطرة.

¹- الرقابة نوعان رقابة إدارية تمارسها الإدارة بناء على تظلم إداري و هو عبارة عن إجراء يرسمه القانون أحيانا لإتباعه، ويتمثل في طعن إداري يتقدم به الشخص الذي يريد مقاضاة الإدارة كإجراء أولي، عن طريق توجيه شكوى أو احتجاج أو التماس للإدارة، ويدعى ذلك الإجراء تظلمًا مسبقًا، أو طعنًا إداريًا يطالب الإدارة من خلاله مراجعة نفسها عن تصرفها قبل الشروع في مقاضاتها. و رقابة قضائية تمارسها الجهات القضائي.

عملية اتخاذ القرارات الإدارية وأثرها على هئية الدولة: أ. عليوات ياقوتة

الفرع الأول:

حالة التأكد التام:

حالة التأكد التام تكمن عندما يعرف متخذ القرار الإداري تماما ماهية النتائج التي سترتب عليها تنفيذ البديل، وفي هذه الحالة، فإن المديرين لديهم دراية ومعرفة كاملة عن القرار لذلك فإن كل ما يجب فعله هو تسجيل نتائج للبديل ومن ثم اختيار النتيجة الأمثل للإدارة.

الفرع الثاني :

حالة عدم التأكد:

حالة عدم التأكد تتحقق في حالة الغموض التام، وعدم وجود لدى متخذ القرار أي فكرة عن ماهية النتائج التي سترتب عليها تنفيذ البديل، وقد توجد حالة الغموض التام، على سبيل المثال لو أنه لا توجد بيانات ومعطيات أساسية يتم على أساسها اتخاذ القرار، وعدم معرفة ما حدث في الماضي يجعل من المتعذر تنبؤ ما سوف يحدث في المستقبل. وفي هذا الإطار يجد متخذ القرار أن القرارات الناجحة في غالب الأحيان تكون مسألة حظ، هو الاختيار لحسن الحظ فإن القليل من القرارات التنظيمية في حاجة لأن تصنع في حالة الغموض التام.

الفرع الثالث :حالة المخاطرة:

فان حالة المخاطرة تقع في مكان ما بين اليقين التام و الغموض التام.أن المدير الذي يستأجر بائعين إضافيين من اجل زيادة المبيعات السنوية هو اتخاذ القرارات في حالة المخاطرة .

عملية اتخاذ القرارات الإدارية وأثرها على هيبة الدولة: أ. عليوات ياقوتة

المبحث الثاني:

أثار القرارات الإدارية على هيبة الدولة :

مما لا شك فيه أو وضع قيود على ممارسة الإدارة لسلطاتها يمثل ضماناً هامة لحقوق وحرّيات الأفراد ضد إساءة الإدارة استعمال سلطاتها والانحراف بها والتعسف في استعمالها .

كما أن تقييد اختصاصي الإدارة يجعل قراراتها مطابقة للقوانين واللوائح بم يؤدي إلى احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون في معظم أعمالها .

وتنطوي هذه القواعد في إصدار القرارات الإدارية على قدر كبير من الأهمية، وتتجلى هذه الأهمية كحاجز وموازن لسلطات الإدارة الخطيرة في مواجهة القرارات الإدارية، خاصة وأن الإدارة تتمتع بحق التنفيذ المباشر وبالسلطة التقديرية وبقرينة سلامة قراراتها عند صدورها .

وبناء على ذلك تكون هذه القواعد قد وضعت لحماية المصلحة العامة وحقوق الأفراد ، وذلك بتجنيب الإدارة مواطن الخلل والتسرع ، وحثها على التدبر ودراسة وجهات النظر المختلفة حتى تقل القرارات الطائشة وغير المشروعة .

أما إهدار هذا المبدأ ، وعدم احترام القانون تصبح فيه الدولة استبدادية ، وهو ما يدعو المشرع للتدخل كل مرة للحد من سلطاتها ، وتصبح الإدارة كل مرة مدعى عليها وبالتالي تفقد هيبتها أمام الرأي العام . وفي هذا الإطار يمكن تناول اثار القرارات الإدارية على هيبة الدولة في النقاط التالية :

عملية اتخاذ القرارات الإدارية وأثرها على هبة الدولة: أ. عليوات ياقوتة

المطلب الأول: تقييد السلطة التقديرية للإدارة:

القرار الإداري هو عمل قانوني نهائي صادر بالإرادة المنفردة لسلطة إدارية وطنية ، وتترتب عليه آثار قانونية معينة، وبالتالي لا بد من توافر شروط محددة لكي يصدر القرار صحيحا ومشروعا ومنتجا لتلك الآثار ، تتمثل هذه الشروط في الاختصاص والشكل والإجراءات والسبب والمحل والهدف .

وتلتزم الإدارة عند إصدارها لقراراتها باحترام هذه الشروط، وإلا اعتبرت قراراتها معيبة بعيب عدم المشروعية، كما أنه توجد حدود معينة تحد من هذه السلطات ، في نطاق كل شرط من شروط صحة القرارات الإدارية .

فبالنسبة للاختصاص نلاحظ أن الإدارة لا تتمتع بأي سلطة تقديرية في هذا المجال ، بحيث يجب أن يصدر القرار من الجهة المختصة قانونا لإصداره ، وفي حالة صدوره من جهة غير مختصة قانونا بإصداره ، فإنه يكون مشوبا بعيب عدم الاختصاص ومعرضا للبطلان في حالة الطعن فيه أمام القضاء علما بأن عيب عدم الاختصاص سواء كان شخصا أو موضوعيا، مكانيا أو زمنيا، يتعلق بالنظام العام يجوز للقاضي الإداري أن يتصدى له من تلقاء نفسه .

كما أن سلطة الإدارة مقيدة باحترام الأشكال والإجراءات الجوهرية التي يحددها القانون ، والتي تحمي حقوق الأفراد ومصالحهم ، إلا أنها تتمتع بالسلطة التقديرية فيما يتعلق بالأشكال غير الجوهرية . ولا يكون القرار الإداري صحيحا ومنتجا لآثاره إلا إذا كان له سبب صحيح وسبب القرار هو الحالة الواقعية والقانونية التي تدعو الإدارة إلى إصداره .

وإذا صدر المشرع أسبابا معينة لإصدار القرار فإن الإدارة تكون مقيدة بضرورة احترامها.

عملية اتخاذ القرارات الإدارية وأثرها على هبة الدولة: أ. عليوات ياقوتة

يمثل محل القرار الشرط الرابع لصحة القرار الإداري، ويقصد به موضوع القرار أو فحواه الذي يترجم الآثار القانونية التي يحدثها القرار مباشرة بالتغيير في المراكز القانونية سواء بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء

ويجب أن يكون محل القرار الإداري ممكنا من الناحية القانونية أو من الناحية الواقعية، فإذا استحال هذا المحل فإن القرار الإداري يصبح منعما .

وكذلك يشترط أن يكون محل القرار الإداري من الجائز إحداثه وتحقيقه في ظل الأوضاع القانونية القائمة، فإذا كان هذا المحل غير جائز قانونا فيكون من المستحيل تحقيقه .

كما يجب أن يكون الأثر الذي يحدثه القرار الإداري الصادر من الجهة الإدارية المختصة مطابقا للقانون، أي غير مخالف للقانون أو تفسيره أو تطبيقه. فإذا كانت الإدارة قد استندت في إصدار قرارها على وقائع مادية معينة، فيجب أن تكون هذه الوقائع موجودة بالفعل حتى لا يصبح قابلا للبطالان من ناحية ومن ناحية أخرى فإنه يجب أن تكون هذه الوقائع المادية قد استوفت الشروط القانونية التي تجعلها مبررة لاتخاذ هذا القرار .

ويبرز ذلك في مجال القرارات التأديبية، إذ يراقب القضاء الإداري وجود الوقائع التي تشكل الجريمة التأديبية والتي تبرر إصدار الإدارة لقرارها بتوقيع العقاب التأديبي، فإذا ثبت أن الإدارة وقعت هذا الجزاء التأديبي بناء على وقائع تبرير اتخاذها، فليس للقضاء أن يتدخل بعد ذلك في تحديد نوع العقوبة الملائمة للجريمة المرتكبة، لأن ذلك يدخل في السلطة التقديرية للإدارة .

وأخيرا، يجب أن يكون هدف جميع القرارات الإدارية تحقيق المصلحة العامة كغاية لها لا تحيد عنها في كل الأحوال، لأن القانون لم يقرر إعطاء

عملية اتخاذ القرارات الإدارية وأثرها على هئية الدولة: أ. عليوات ياقوتة
الإدارة السلطات والامتيازات التي تتمتع بها إلا باعتبارها وسائل لتحقيق هذه
الغاية. فإذا استهدفت الإدارة تحقيق غاية تتعد عن المصلحة العامة وتجنبها من
وراء إصدار قرارها . فإن هذا القرار يكون مشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة
والانحراف بها وقابلا للإلغاء عند الطعن فيه أمام القضاء .

المطلب الثاني:

كون الإدارة مدعى عليها باستمرار:

فكل قرار إداري تفترض سلامته حتى يثبت العكس ، ومرجع ذلك إلى أن
العمل الإداري يحاط بضمانات خاصة، كحسن اختيار الموظفين الذين يقومون
به ورقابتهم من رؤسائهم ، وباحترام قواعد الاختصاص ، وقد ترتب على ذلك
إلزام الأفراد باحترام تلك القرارات حتى ولو غامرهم شك من حيث صحتها ،
ومن ثم فإن القرار المعيب ينتج ذات الآثار التي تتولد عن القرار السليم حتى
يحكم بإلغائه أو بعدم مشروعيته⁽¹⁾

علما بان مجرد استكمال القرار الإداري لعناصره لا يغطي عدم مشروعية
القرار الإداري المعيب والمرتب لأضرار لا يمكن تداركها ، خاصة وأن المشرع
لم يجعل الأفراد تحت رحمة الإدارة وإنما فتح لهم سبل إدارية وقضائية لتوقيف
آثار تلك القرارات الإدارية ، وانطلاقا من ذلك يستطيع المتضرر من القرار
الطعن إداريا ، وفي حالة عدم استجابة الإدارة للطعن يتوجه مباشرة إلى القضاء
قصد إعدام آثار تلك القرارات الإدارية .

⁽¹⁾ محفوظ لعشب ، المسؤولية في القانون الإداري ن ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر،

المطلب الثالث: فقدان الثقة في الدولة :

عندما تصبح هبة الدولة فثوية حزبية وشخصية ، على هذا القدر من الحدودية ، تتهمش تجليات الدولة القيمة الأساسية ، وتحول من الاعتبار الوطنية العامة إلى محدودية الخصخصة، حيث يؤدي استخدامها الخاص إلى نخر وهشاشة ما تبقى لها من أطر عامة ، وإلى تعرضها لمخاطر جدية جملة ، وبهذا ينقلب مفهوم " هبة الدولة " من العام الاحترام إلى الخاص " القمع " ...إلى الرهبة والرعب ، وتضيع المواطنة بكافة مضامينها الوطنية والحقوقية والإنسانية⁽¹⁾ .

وبالتالي من حق المواطن أن يقاوم الرعب القمعي غير المبرر قانونا وأخلاقيا ، الذي يمارسه القيمون على الدولة " وهيبته " لحرمانه من حرياته وحقوقه الدستورية الديمقراطية ، وأن يقف القضاء إلى جانبه ، الذي يتعين عليه أن يثبت هرم الدولة على قاعدته ، بمعناها الوطني الشامل ، وأن يصون هبة الشعب ، التي هي وحدها تمد هبة الدولة بالاحترام . وبهذا فقط تستحق هبة الدولة عدم النيل منها ، حسب ادعاء السلطة وتستحق الاحترام⁽²⁾ .

فمن حق المواطن قبل الجهات الإدارية، أن يقيم الدعوى على المسؤولين في الدولة ، الذين وظفوا الدولة وهيبته بأفعال الفساد ومارسوا الجرم للنيل من هبة الدولة على كل الأصعدة ، مما يؤدي إلى القمع والقهر والنهب والفساد وإلى ضعف الوطن وتعريضه للإطماع الأجنبية .

(1) -<http://WWW/AMMONNEWS/NET>

(2) - المرجع نفسه

خاتمة:

نستخلص مما تقدم بأن السلطة المخولة للإدارة فيما يخص إصدار القرارات الإدارية ليست غايات في ذاتها ، وإنما هي وسائل مقررّة لتحقيق غاية محدّدة ووحيدة هي تحقيق المصلحة العامة ، ويترتب على ذلك التزام السلطات الإدارية باحترام كل القوانين السائدة في البلد وبالمعنى الواسع وفي كل تصرفاتها هذا من جهة .

ومن جهة أخرى إذ تصدى المشرع لتحديد أهداف بعض أنواع القرارات الإدارية فإن الإدارة تلتزم بأن تستهدف من إصدار هذه القرارات الأهداف المخصصة والمحدّدة لها في القانون ، فلا يجوز لها أن تبتغي هدفاً آخر حتى لو رأت أو ادعت أنه يندرج في نطاق المصلحة العامة .

وبناء على ذلك تعتبر القرارات الإدارية غير مشروعة إذا استهدفت غير المصلحة العامة ، أو غير الأهداف المخصصة إذا نص القانون عليها . أو إذا لم تحترم قواعد الاختصاص والشكل والإجراءات ، أو كان قرارها معيباً في محله أو سببه، وفي كل هذه الحالات يشوب القرار الإداري عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بالسلطة ، وغالب ما يتحقق هذا العيب باستهداف مصدر القرار مصلحة شخصية له كالانتقام أو الإضرار بالغير أو تحقيق مصلحة لنفسه أو لغيره .