المقدمة

اولاً : موضوع البحث

يعد النشاط الاداري عصب الحياة في أي دولة لما لهذا النشاط من اهمية، وتماس مباشر بحياة الأفراد، كونه النشاط أو الخدمة التي ترمي إلى تحقيق المصلحة العامة.

ويتوقف نشاط الإدارة في اداء مهامها على ما تملكه من وسائل ومستلزمات سواء كانت مادية أم بشرية أم قانونية، ومن بين هذه الوسائل (الإعمامات الإدارية) والتي تظهر عندما تفصح الإدارة عن ارادتها المنفردة بقصد تسيير المرفق العام، وايضاح متطلبات تنفيذ القانون.

فمما نلاحظه على أرض الواقع لابد من وجود وسيلة تهدف إلى تسهيل النصوص القانونية وتوضيحها؛ لغرض تطبيقها بصورة تجعلها مطابقة للواقع العملي، وبما أن السلطة الإدارية تعد السلطة الأقرب إلى الأفراد وبتماس معهم، لذا يجب أن تكون لها مساحة من السلطات تمكنها من أداء أعمالها وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، على أن لا تخالف النصوص والتشريعات الصادرة ، فتقييد السلطة الإدارية يؤدي إلى نتائج سلبية في عدم مطابقة القانون للواقع العملي الذي يعيشه الأفراد.

ومن ثم يجب أن يكون للإدارة دور في اختيار الطريقة التي يتم بها تنفيذ التشريعات وتطبيق القوانين، واستناداً لمبدأ الفصل بين السلطات، وبموجب هذا المبدأ يتم توزيع السلطات بين مؤسسات الدولة وكلٌ حسب اختصاصها، فتكون سلطة التشريع وإصدار القوانين من اختصاص السلطة التشريعية (البرلمان)، والفصل في المنازعات للسلطة القضائية وتنفيذ القوانين من اختصاص السلطة التنفيذية.

ولأجل أن يتم تنفيذ القوانين نصت معظم الدساتير على حق السلطة الإدارية في وضع اللوائح الإدارية والانظمة والتعليمات، لاسيما التنفيذية منها ، لتساعد وتساهم في تنفيذ القوانين والقرارات وتأتي التعاميم الإدارية على قدر كبير من الاهمية في عملية

التنفيذ وتلبية متطلبات الحياة الإدارية ، على أن لا تتجاوز القوانين وتمس حقوق الأفراد وحرياتهم تحت مسوغ تحقيق المصلحة العامة وتسيير المرفق العام.

ثانياً: أهمية البحث

للإعمامات الإدارية أهمية كبيرة في الواقع الاداري يمكننا ايجازها بالآتي:

١-يؤدي الإعمام الإداري دوراً مهماً في تسيير الحياة الإدارية، وتسيير المرفق العام بانتظام واضطراد، ولانبالغ إذ نقول أن الإعمام الاداري يعد اكثر اعمال الإدارة استعمالاً، والمحرك لعجلة الإدارة.

٢-يمكن أن تؤدي الإعمامات الإدارية إلى قيام المشرع بعملية التصحيح التشريعي.

٣-التنفيذ الدقيق لمتطلبات القواعد القانونية يتطلب من السلطة الإدارية القيام بإصدار الاعمات الإدارية لتسهيل عملية التطبيق، فضلا عن أن الإعمامات تعد وسيلة الادارة لمتابعة هذا التطبيق فأحياناً لا تضع النصوص القانونية اجالا وقواعد محددة للتطبيق.

٤-تؤدي الاعمات الإدارية دورا مهما في مواءمة متطلبات تنفيذ القانون مع متطلبات الواقع الاداري.

ثالثاً: مشكلة البحث

هناك جمله من التساؤلات يحأول البحث إلاجابة عنها منها:-

١-في حالة قيام الادارة بتجاوز حدود اختصاصها بتنفيذ القوانين عبر اصدارها اعمامات قد تؤدي الى تعديل او تعطيل القوانين ،والانحراف عن ارادة المشرع.

٢-كيف يمكن التمييز بين الإعمام المنشئ والمؤثر وبين والإعمام غير المنشئ وغير المؤثر؟

٣-ماهو اساس حق الادارة بوضع الإعمامات الإدارية؟

٤-ماهي حدود رقابة القضاء على الإعمام الإداري، وكيف يتسنى للقاضي أن يبسط رقابته على الإعمام الإداري؟ ، إذ تحتل هذه المسألة اهمية، فإذا أنكر القاضي على الإعمام الصفة التنظيمية أو اللائحية ، فأنه يكون قد أخل بحقوق الأفراد.

٥-ما قوة اضطلاع جهات الرقابة الإدارية التقليدية وغير التقليدية بواجباتها في رقابة الإعمامات الإدارية؟

٦-عدم وجود تنظيم قانوني لسلطة الادارة في اصدار الاعمامات والتعليمات التي تسهل تنفيذ القوانين،وتسيير المرفق العام.

رابعاً: منهجية البحث

للايفاء بمتطلبات البحث سنعتمد المنهجين الآتيين:

الأول: -المنهج المقارن، وذلك مع كل من فرنسا ومصر عبر موازنة نصوص هذه القوانين واستخلاص الفائدة المرجوة منها لتطوير الواقع القانوني.

الثاني: -المنهج التحليلي، وذلك عبر تحليل موقف التشريعات وما يتيسر من آراء الفقه وأحكام القضاء لتحقيق أهداف الدراسة.

خامساً: هيكلية البحث

عطفاً على ما تقدم سيتم تقسيم موضوع دراستنا على مقدمة وثلاث فصول:

سيتناول الفصل الأول دراسة (مفهوم الإعمامات الإدارية وأساسها) والذي بدوره ينقسم على مبحثين، المبحث الأول يدرس (التعريف بالإعمامات الإدارية وذاتيتها) والمبحث الثاني يدرس (أساس إصدار الإعمامات الإدارية) أما الفصل الثاني وعنوانه (الأحكام القانونية للإعمامات الإدارية) فينقسم على مبحثين ، الأول يدرس (حدود الإعمامات الإدارية واثارها القانونية) ويدرس المبحث الثاني (نفاذ وتنفيذ الإعمامات الإدارية) ، والفصل الثالث عنوانه (الرقابة على الإعمامات الإدارية) وينقسم على مبحثين ،المبحث الأول يدرس (الرقابة القضائية على الإعمامات الإدارية) اما المبحث

الثـاني يـدرس (الرقابـة غيـر القضـائية علـى الإعمامـات الإداريـة) ، ويلـي ذلـك خاتمـة تتضمن أهم النتائج والتوصيات.

الفصل الأول

مفهوم الإعمامات الإدارية وأساسها

الحـديث عـن النشـاط الإداري يوجـب ملاحظـة مـا لهـذا النشـاط مـن أهميـة كبيـرة ومسـاس بحيـاة الأفـراد، وذلـك لأنـه يمثـل النشـاط أو الخدمـة التـي تهـدف إلـى تحقيـق المصـلحة العامـة، ومـن الوسـائل القانونيـة المهمـة التـي تسـتطيع الإدارة عـن طريقهـا تحقيـق أهدافها هي الإعمامات الإدارية.

ويعـد الإعمـام الاداري مظهـراً هامـاً مـن مظـاهر سـلطات الإدارة، بـل هنـاك مـن يعـده امتيـازا مـن امتيـازات السـلطة الإداريـة، لأنـه يصـدر بـالإرادة المنفـردة لـلإدارة لتسـيير المرفـق العام والحفاظ على النظام العام.

ويختلـف الإعمـام الإداري عـن بعـض الأعمـال القانونيـة التـي قـد تخـتلط بـه كـاللوائح (التشريعات الفرعية)، وكذلك عن التفسير التشريعي.

والإعمـام الإداري بوصـفه مـن أنشـطة الإدارة المهمـة يسـتند إلـى أركـان عديـدة تتمثـل بـركن الإختصـاص وركـن الشـكل وركـن المحـل وركـن السـبب وركـن الغايـة، وهـذه الأركـان لا يمكـن لـلإدارة تجأوزهـا أو مخالفتهـا، وبخـلاف ذلـك تكـون هـذه الإعمامـات مشـوبة بعيـوب تجعلها قابلة للبطلان.

ولا بـد أن نشـير إلـى أن دور الإعمامـات الإداريـة يختلـف وفـق مضـمون الإعمـام فهنـاك مـن الإعمامـات مـا يحمـل الصـفة الامـره ، ويكـون علـى هيـأة أوامـر وتوجيهـات تكـون ملزمـة، ويجـب علـى المخاطـب بهـا إتباعهـا، ويطلـق عليهـا الإعمامـات الأمـرة، وهنـاك مـن