المحاضرة الأولى

مقدمة عن القانون الاداري

الدكتور
صلاح الدين رجب فتح الباب
كلية القانون– جامعة آشور

مقدمة عن القانون الاداري

الواقع يشير إلى أن الإنسان لا يعيش منفرداً في عزلة، فمنذ أن خلق الله الإنسان على ظهر الأرض، وهو يعيش في جماعة يكونها مع غيره من بني جنسه. وهذه الجماعة بعد أن تتكون فمنطقياً ينقسم أفرادها إلى فئتين متميزتين، **فئة حاكمة** لها حق الأمر والنهي وتسمى **بالسلطة أو الحكومة**، **وفئة محكومة** عليها واجب الطاعة والإقرار بالولاء وهي **الشعب**، والحقيقة المستقرة تؤكد أن إقرار المحكومين للحاكم(السلطة أو الحكومة) بحق الأمر والنهي، إنما يكون في حدود الحفاظ على أمن الجماعة. ومن هذا المنطلق، تحددت وظائف السلطة في الدفاع عن الجماعة ضد العدوان الخارجي، وحمايتها من شرور الخارجين على القانون في الداخل، ثم إقامة مؤسسات تفصل فيما يثور بين لأفراد من منازعات.

وفي مثل هذا النموذج البسيط، لا تكون هناك حاجة ولا ضرورة إلى مجموعات كبيرة من القوانين، لتنظيم الإدارة أو تسيير نشاطها، ذلك أن الإدارة صغيرة الحجم، محدودة الأهداف والوظائف تقتصر على مرافق تقليدية وهي(**الأمن الخارجي والأمن الداخلي والقضاء**)

واستمر الوضع هكذا، إلى أن كان القرن التاسع عشر، حين بدأت الإدارة تتدخل في مجالات جديدة. وأصبحت تكتسب في كل يوم مجالاً جديداً، فتضيف إلى أنشطتها التقليدية نشاطاً جديداً، يحتاج بدوره إلى قواعد قانونية جديدة تنظم إدارته ونشاطاته.

لقد ترتب على ظهور المذاهب الاشتراكية وتزايد تدخل الدولة في المجالات التي كان يمارسها الأفراد، وما نتج عن الحربين العالميتين من تدمير للاقتصاد العالمي، وظهور حاجات للأفراد لا يستطيع النشاط الفردي الوفاء بها، بل وتزايدها المستمر، واستشعار الحكومات الالتزام بمد يد المساعدة للأفراد، للوفاء بهذه الحاجات، وتحقيقاً لبعض النظم الاجتماعية والاقتصادية ووفاءً لواجباتها تجاه مواطنيها، وكان من نتيجة ذلك أن على الدولة أصبحت مسئولية عن "رفاهية" الأفراد، فتوفر لهم الغذاء والمسكن والعلاج والتعليم والتأمين ضد الشيخوخة والعجز والوفاة، بل أن من الدول من تكفل حداً أدنى من المعيشة، وتعمل على توفير العمل لكل أفرادها القادرين على العمل، وغير ذلك الكثير من الأنشطة والمسئوليات.

التعريف بالقانون الإداري

أن القانون الإداري هو قانون الإدارة العامة، وهو وفق الغالب من الفقه أحد فروع القانون العام الداخلي، الذي يتضمن القواعد القانونية التي تحكم وتنظم عمل السلطات والجهات الإدارية في الدولة من حيث تكوين هذه السلطات وما تمارسه من أنشطة ووظائف مختلفة وذلك بوصفها سلطة عامة تمتلك حقوق وامتيازات استثنائية في علاقاتها بالأفراد. يجب أن نكون على علم بتقسيم القانون إلى عام وخاص وفروع كل منهما

وإذا كان هذا هو مفهوم الإدارة العامة فإن القانون الإداري له معنيان أو مفهومان:

أ- مفهوم بالمعيار العضوي (الشكلي)، فمن منظور أنه قانون الإدارة العامة بمفهومها العضوي، يشير إلى الهيئات والأعضاء المكونين للسلطة الإدارية. ولذلك يعرف القانون الإداري بالمعني العضوي أو الشكلي بأنه القانون الذي يحكم السلطات الإدارية في الدولة سواء مركزية أو لا مركزية.

ب- مفهوم بالمعيار الموضوعي، أو الوظيفي فهو يتعلق بالإدارة العامة منظوراً إلى النشاط الإداري الذي تؤدية الدولة وهنا يعرف القانون الإداري بأنه القانون الذي يحكم النشاط أو الوظيفة التي تتولاها أجهزة ومؤسسات الدولة لتحقيق المصلحة العامة.

ويجري العمل على تعريف القانون الإداري بالمعنيين السابق ذكرهما. فالقانون لإداري هو قانون الإدارة العامة بمدلولها الشكلي العضوي، وبمدلولها والموضوعي والوظيفي يقصد به النشاط أو الوظائف والمهام التي تؤديها السلطة الإدارية لاشباع الحاجات ذات المنفعة العامة.

ورغم اختلاف الفقه حول ترجيح أحد المعنيين فإنه وفقا للاتجاه الراجح يمكن تعريف القانون الإداري: بأنه ذلك القانون الذي ينظم الأجهزة والهيئات الإدارية العامة في الدولة، ويحكم النشاط أو الوظيفة التي تتولاها الأجهزة الإدارية لتحقيق المصلحة العامة

علاقة القانون الإداري



خصائص القانون الإداري

يتمتع القانون الإداري بعدد من السمات القضائية العامة التي تميزه عن غيره من فروع القانون الأخرى. ويمكن القول بأن للقانون الإداري صفة رئيسية يتميز بها عن غيره من فروع القانون، ونعني بها **صفة السلطة العامة**، بمعنى أن قواعد القانون الإداري يغلب عليها طابع السلطة العامة. وهي صفة لا يشاركه فيها أي فرع آخر من فروع القانون الأخرى. ومن أهم خصائص القانون الإداري

1- **قانون سريع التطور وهي خاصية تميزه عن باقي القوانين الأخرى،** وذلك لتأثره بالعديد من العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، إضافة إلى طبيعة المواضيع التي يعالجها وهي في الغالب تتعلق بالمصلحة العامة وخاصة متطلبات سير المرافق العامة التي تقدم خدماتها للمواطنين. وهذا التطور مهم لمواجهة التغيرات والمستجدات المتلاحقة

2- **قانون من صنع القضاء** (قانون قضائي النشأة) حيث جاءت اغلب قواعده من المبادئ التي قررها القضاء فقد اوجد الحلول للكثير من المنازعات الإدارية التي لم يكن يوجد لها قواعد تنظمها.

3- **قانون غير مقنن،** وذلك راجع إلى سرعة تطوره وتفرع واتساع مجالاته .؟؟؟

مصادر القانون الإداري



التشريع والعرف مصدران رئيسيان للقانون الإداري

أما القضاء والمبادئ العامة للقانون فمصادر ثانوية واحتياطية

أولاً: التشريع: يتمثل التشريع في كافة القواعد القانونية المكتوبة والصادرة عن سلطة مختصة بالتشريع، وهذه السلطة قد تكون سلطة تأسيسية(تتصدر تشريع دستوري) أو تشريعية(تصدر تشريعات عادية وهي القوانين) أو تنفيذية (تصدر التشريعات الفرعية أو اللوائح)

ثانياً: العرف: ونقصد هنا العرف الإداري: أي ما درجت واعتادت عليه الإدارة من قواعد قانونية في أداء وظائفها في مجال أو نشاط معين ، حتى أصبحت ملزمة، وتعد مخالفتها اهدار لمبدأ المشروعية ويترتب على تلك المخالفة بطلان تصرف جهة الإدارة.

التشريع الدستوري: ماهو الدستور؟ وما معنى سمو الدستور؟ وماذا يترتب على مخالفته؟

التشريع العادي: ممن يصدر؟ وماهي مرتبته بالنسبة للدستور واللوائح؟

التشريع الفرعي أو اللوائح: وتعرف في مصر باللوائح وفي العراق يطلق عليها الأنظمة، فما المقصود بالتشريع الفرعي، وما الهدف منها، ومن الذي يصدرها. وتشمل (اللوائح التنفيذية -لوائح الضرورة- اللوائح المستقلة وهذه تنقسم إلى(لوائح ضبط إداري ولوائح تنظيم المرافق العامة).

ثالثاً: القضاء: الأصل أن يتولى القضاء مهمة تطبيق القوانين والفصل فيما يعرض عليه منازعات، كما أن القاضي ملزم قانوناً وبحكم وظيفته أن يفصل في المنازعات المعروضة عليه، وإلا اعتبر منكراً للعدالة . وقد بين المشرع للقاضي كيف يحكم في المنازعة إذا لم يجد في القاعدة القانونية حلاً للنزاع. وهذا الدور يبدو بوضوح شديد في مجال القضاء الإداري، حيث يستطيع القاضي أن يخلق من المبادئ ما يتماشى مع طبيعة الحياة الإدارية.

رابعاً: المبادئ العامة للقانون : وهذه المبادئ تتمثل في مبدأ دوام سير المرافق العامة، الظروف الطارئة، ومبدأ المساواة، ومبدأ العدالة وهنا القاضي لا يخلق أو يبتكر تلك المبادئ التي تحكم النزاع إنما يكشف فقط عنها فهي موجودة ومستقرة في الضمير العام للمجتمع.

أساس القانون الإداري

1- معيار أعمال السلطة وأعمال الإدارة

2- معيار المرفق العام

3- معيار السلطة العامة وامتيازاتها

4- معيار المنفعة العامة أو المصلحة العامة

5- معيار السلطة العامة الحديث

6- معيار الجمع بين المرفق العام والسلطة العامة