دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلّد 40، ملحق 1، 2013

نفاذ القرار الإداري الالكتروني

*نوفان العقيل العجارمة، ناصر عبد الحليم السلامات**

ملخص

يعد القرار الإداري أهم وسيلة قانونية تعبر فيه الإدارة العامة عن إرادتها، ويعتبر هذا القرار من أهم موضوعات القانون الإداري، والذي يمتاز بالمرونة والتطور، بما يؤهله إلى استيعاب كافة المستجدات في الحياة الإدارية. أن المستجدات في الحياة الإدارية تفرض على باحثي القانون مواكبة التطورات الحديثة على عمل الإدارة العامة، والتي من أبرزها الحكومة الالكترونية، والتي تمكن الإدارة العامة من استخدام الوسائل التكنولوجية الحديثة في تقديم خدماتها للجمهور، وهذا يتطلب بالضرورة أن تفصح الإدارة عن أرادتها من خلال إصدار قراراتها الإدارية باستخدام الوسيلة الالكترونية ذاتها.

لذلك نحاول من خلال هذا البحث تناول الموضوع الأهم في القرار الإداري الالكتروني، وهو نفاذ هذا القرار، باعتبار النفاذ هو الذي يرتب الآثار القانونية على هذا القرار، وهذا يتطلب الوقوف على ماهية القرار الإداري الالكتروني، ووسائل نفاذ هذا القرار في مواجهة الأفراد والإدارة معا.

الكلمات الدالة: القانون الإداري، القرار الإداري.

المقدمـة

تتمتع الإدارة في ممارسة مهامها الإدارية– والمتمثلة في تنفيذ القوانين وإدارة المرافق العامة والمحافظة على الأمن العام– بامتيازات عديدة تتسم بطابع السلطة العامة، ويعد القرار الإداري الامتياز الأهم للإدارة في مباشرة نشاطها الإداري، فعن طريق القرار الإداري يتم **إنشاء مراكز قانونية جديدة للأفراد** أو تعديلها أو إلغائها، ولا يكون لهذا القرار حجة في مواجهة الإدارة أو للأفراد إلا من تاريخ نفاذه.

إن المستجدات في الحياة الإدارية تفرض على رجال القانون بحث الأفكار المستجدة ودراستها دراسة قانونية تنسجم مع كون قواعد القانون الإداري ذات طبيعة مرنه متطورة، ومن أبرز المصطلحات التي ذاع استخدامها مؤخراً في الدراسات القانونية مصطلح الحكومة الالكترونية، والذي يقصد به مجموعة الأنشطة الحكومية التي تعتمد على الإنترنت والاتصالات الالكترونية، عبر جميع طبقات ومستويات الإدارة العامة في الدولة لتقديم جميع الخدمات للأفراد في شتى المجالات وبكل سهولة ويسر، وهذا يستلزم على الإدارة إجراء تصرفاتها القانونية بشكل كلي أو جزئي عبر نظم الاتصالات الحديثة، الأمر الذي أدى إلى بروز مصطلحات قانونية جديدة في هذا الميدان، كالقرار الإداري الالكتروني.

وقد ثارت عدة تساؤلات قانونية حول سلامة القرار الإداري الالكتروني من الناحية القانونية، ومدى الاعتراف به، أو ما يرتبه من آثار قانونية، إضافة إلى وسائل شهره، وآلية الاحتجاج به سواءً في مواجهة الإدارة أم في مواجهة الأفراد، وتحديد اللحظة التي يعتبر فيها القرار الالكتروني قد صدر، هل هي لحظة توقيعه إلكترونياً من جهة الإدارة؟ أم هي لحظة استلام الرسالة الالكترونية التي تتضمنه لصاحب الشأن؟ ومدى الاحتجاج بالمستخرجات المتعلقة بالقرار الالكتروني؟

فهذه الأسئلة، وغيرها من الأمور التي قد تثار حول نفاذ القرار الإداري الالكتروني، تحتاج إلى إجابات، خاصة وأنه لم تعرض أي منازعات بهذا الخصوص على القضاء الإداري في الأردن، ولعل هذه الدراسة تكون نواة لإيجاد إجابات على هذه التساؤلات، **نظراً لافتقار المكتبة القانونية العربية لأبحاث متخصصة تعالج هذه الجزئية موضوع هذا البحث.**

وسوف نتبع في هذا البحث منهجاً قانونياً، يزاوج الطريقة الوصفية بالطريقة التحليلية، معتمدين على النصوص التشريعية والاجتهادات الفقهية والأحكام القضائية ، المتعلقة بمادة البحث. ومن اجل تحقيق ذلك قسمنا خطة البحث إلى **بمطلب تمهيدي** تناولنا فيه المبادئ العامة التي تحكم نفاذ القرارات الإداري، ثم قسمنا الدراسة إلى مبحثين رئيسين، تناولنا في الأول ماهية القرار الإداري **الالكتروني**، وخصصنا المبحث الثاني لدراسة وسائل نفاذ القرار الإداري الالكتروني.

* كلية الحقوق، الجامعة الأردنية. تاريخ استلام البحث 2012/7/16 وتاريخ قبوله 2013/6/16.

© 2013 عمادة البحث العلمي/ الجامعة الأردنية. جميع الحقوق محفوظة.

وإجمالا لما تقدم سوف تكون خطتنا في هذا البحث كالتالي:

المطلب تمهيدي: المبادئ العامة التي تحكم نفاذ القرارات الإدارية.

المبحث الأول: ماهية القرار الإداري الالكتروني.

المبحث الثاني: وسائل نفاذ القرار الإداري الالكتروني.

والله ولي التوفيق،،،،،

المطلب التمهيدي

المبادئ العامة التي تحكم نفاذ القرارات الإدارية

نظرا لأهمية نفاذ القرارات الإدارية، فقد أقر القضاء الإداري مبادئ ونظريات عامة **بغية تحقيق نوعٍ** من التوازن بين امتيازات الإدارة في تسييرها للمرافق العامة، وبين مصالح وحقوق الأفراد، ومن أهم هذه المبادئ:

1. **إن الأصل نفاذ القرارات الإدارية في مواجهة الإدارة بتاريخ إصدارها:** ما لم تكن معلقة على شرط أو مضافة إلى أجل، وأساس ذلك علمها أو افتراض علمها بقراراتها منذ صدورها، وبذلك فإن للوجود القانوني للقرار الإداري أهمية بالغة، إذ يترتب عليه الحكم بمشروعيته من عدمها، ومعرفة مدى نفاذ القرار الإداري بحق الإدارة بعد تكوينه[1].

2. **عدم سريان القرارات الإدارية بأثر رجعي:** أن العدالة واستقرار المراكز القانونية هي أساس هذا المبدأ، فالعدالة تحتم على واضعي القواعد القانونية عدم المساس بالمراكز القانونية التي تمت قبل صدور هذه القواعد سواء بالتعديل أو الإلغاء[2]، والقول بخلاف ذلك، يؤدي إلى عدم الاستقرار في المجتمع، فمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية يقوم على أساس عدم المساس بالحقوق المكتسبة، فإذا اكتسب الأفراد حقوقاً في ظل نظام قانون معين فلا يصح المساس بهذه الحقوق بقرارات إدارية ذات أثر رجعي تهدد المراكز القانونية الذاتية التي تكون قد تحققت للفرد في ظل وضع قانون معين، كما أن عدم رجعية القرارات الإدارية تقوم على أساس حماية حقوق الإفراد من الاعتداء ومنع الاضطراب في أوضاع استقرت قبل صدور القرار..[3].

ومع ذلك، ونزولا عند مقتضيات الصالح العام فقد أقرت استثناءات على هذا المبدأ، إما بنص صريح من المشرع، أو تنفيذاً لحكم الإلغاء، أو أن تلك القرارات بطبيعتها تتضمن نوعا من الرجعية [4].

3. **الأصل سريان القرارات الإدارية في مواجهة الأفراد بعد شهرها (نشرها):** وأساس هذا المبدأ أن يعلم الأفراد بمركزهم القانوني الذي أحدثه القرار، وبالتالي لا يحتج به في مواجهتهم إلا بعد تحقق علمهم به بإحدى الوسائل التي حددها المشرع (النشر أو التبليغ)، أو وسيلة (العلم اليقيني) التي ابتكرها القضاء الإداري ، إذ لا يكفي لنفاذ القرار الإداري في مواجهة المخاطبين به أن يصدر صحيحاً مستوفياً جميع أركانه، وإنما لابد أن يتوافر العلم لدى الأفراد بهذا القرار.

ومع ذلك يحق للإدارة إصدار قرارات إدارية استناداً لقرار إداري تنظيمي لم ينشر[5]، إلا أنه لا يحتج بالقرار الجديد إلا بعد أن يتم شهر القرار الأصلي والقرار الفرعي، ويبدأ ميعاد الطعن من تاريخ نشر القرار الأصلي والقرار الفرعي، وفي ذات السياق يحق للإدارة إصدار قرارٍ استناداً إلى قرار إداري فردي لم يبلغ لذوي الشأن، ولإمكانية الاحتجاج به يجب تبليغ القرار الأصلي لذوي الشأن، ويبدأ ميعاد الطعن بعد إجراء التبليغ للمخاطبين به [6].

المبحث الأول

ماهية القرار الإداري الالكتروني

نقسم الدراسة في المبحث إلى مطلبين نتناول في الأول، الأساس القانوني للقرار الإداري الالكتروني، ونخصص الثاني لدراسة الوجود القانوني للقرار الإداري الالكتروني.

المطلب الأول

الأساس القانوني للقرار الإداري الالكتروني

مع تطور ثورة المعلومات وتقدم وسال الاتصالات الحديثة، كان من الضروري أن تساير الإدارات الحكومية هذا التطور وخصوصاً في مجال القانون الإداري الذي يحكم غالب نشاطها، والذي من سماته الأساسية، المرونة والتطور، لاستيعاب المستجدات التي يكشف عنها العلم، ويستلزمها الواقع لكفالة حسن أداء الخدمة للجمهور، من خلال إنجاز الخدمة المطلوبة بسرعة وسهولة من خلال ما يسمى بالإدارات الالكترونية[7].

وتبعاً لهذا التطور، فقد اتجهت المرافق العامة للاستفادة من التقدم العلمي والتقني في مجال الالكترونيات والبرمجيات والاتصالات، وذلك باستخدام تلك التقنيات الجديدة في إنجاز وإدارة أعمالها، الأمر الذي يؤدي إلى السرعة في إنجاز تلك المعاملات والتوفير في النفقات والجهد، فمعظم الإدارات العامة التي أنشأت لها مواقع على الشبكة العنكبوتية (الإنترنت)، أنشأت تلك المواقع لأجل تقديم خدماتها للجمهور، فمثلاً المواقع الخاصة بالبلديات، تمكنها من استيفاء الاشتراكات من المؤسسات التجارية الموجودة في منطقتها، وإصدار الرخص التجارية، ورخص البناء، وغيرها من الخدمات التي تقدمها

البلديات وتقبل طبيعة إنجازها عن طريق شبكة الإنترنت[8].

ولعل أبرز ما تقدم في هذا المجال، إمكانية الإدارة الالكترونية اتخاذ قراراتها الكترونياً، الأمر الذي له نتائج غاية في الأهمية، تتعلق بداية بمفهوم القرار الإداري الالكتروني، ووجوده القانوني، ووسائل شهره، ونفاذه في حق الإدارة والأفراد، وبالتالي الاحتجاج به.

في حقيقية الأمر، لا يوجد في التشريعات ما يمنع الإدارة من التعبير عن إرادتها باستخدام الوسائل التكنولوجية الحديثة، مادام أنها تحقق الغاية من هذا التعبير، لاسيما وأن القرار الذي يصدر باستخدام تلك الوسائل يشتمل كافة عناصر وجوده وأركانه، من خلال عدم مخالفة القانون، وصدوره في شكل معين[9]، ويشتمل على سببه[10]، ومن الجهة الإدارية صاحبة الاختصاص[11]، وينبغي تحقيق المصلحة العامة[12]، مع الإشارة إلى أن هذه العناصر للقرار الإداري، يمكن أن تتوفر في القرار الإداري الالكتروني –لاسيما– وأن المشرع لم يشترط في صدور القرار أن يكون مكتوباً أو شفهياً، فالنصوص القانونية تستوعب أن يصدر القرار الكترونياً.

وتجدر الإشارة أيضا إلى أن المشرع الأردني في المادة الثانية من قانون المعاملات الالكترونية رقم 85 لسنة 2001 قد وضع تعريفاً للمعاملات، وهي:" إجراء، أو مجموعة من الإجراءات، يتم بين طرفين أو أكثر لإنشاء التزامات على طرف واحد أو التزامات تبادلية بين أكثر من طرف ويتعلق بعمل تجاري أو التزام مدني **أو** بعلاقة مع دائرة حكومية". ونصت المادة (4) من ذات القانون على أنه "تسري أحكام هذا القانون على ما يلي((.... المعاملات الالكترونية التي تعتمدها إلى دائرة حكومية أو مؤسسة رسمية بصورة كلية أو جزئية".

وعلى ذلك، لا يوجد مانع تشريعي من إصدار الإدارة لقراراتها الكترونياً،متى كانت مستوفيه لشروطها القانونية، وهذا يستتبع بالضرورة إجراء تعديلا على بعض الأنظمة والقوانين لمواكبة هذا التطور، ونخص على سبيل المثال القوانين المتعلقة بالإثبات، لأن المشكلة قد تثور فيما يتعلق بالتوقيع الالكتروني وإثباته.

المطلب الثاني
وجود القرار الإداري الالكتروني

لم يضع المشرع الأردني تعريفاً للقرارات الإدارية، التي تختص محكمة العدل العليا بنظر المنازعات المتعلقة بها، حيث استخدم المشرع في المادة (9) من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 عبارة (القرارات الإدارية) دون أي تحديد، ولذا فإن وضع تعريف لمفهوم القرار الإداري أصبح واجبا ملقى على عاتق القضاء أولاً والفقه ثانياً.

وقد استقر قضاء مجلس الدولة المصري على تعريف القرار الإداري بأنه "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة، مما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ممكنا وجائزا قانونا، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة"[13]. وقد تبنت محكمة العدل العليا تعريفاً مماثلاً للتعريف المتقـدم حيث تقول((.. لقد استقر اجتهاد محكمة العدل العليا على تعريف القرار الإداري انه إفصاح الإدارة عن أرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة بقصد إحداث مركز قانوني، معين أو تغييره أو تعديله متى كان ذلك ممكنا وجائزا قانونا..))[14].

فالأمر متروك إذن للفقه والقضاء لوضع تعريف محدد للقرار الإداري ، وقد ثار حول هذا التعريف جدل بين الفقهاء فمنهم يضمن التعريف عناصر وجود القرار، ومنهم من يدخل شروط صحة القرار ضمن إطار هذا التعريف[15]، وبذلك لم يرد في التشريعات أي تعريف للقرار الإداري الالكتروني، باعتباره ثمرة التطور الهائل في التقدم التكنولوجي في الوقت الحاضر.

وفيما يخص الوجود القانوني للقرار الالكتروني، وحيث أن غالبيه الفقه والقضاء لم تحدد شكلا معين لإفراغ القرار الإداري فيه، فإنه يمكن أن يتم الإفصاح عن إرادة الإدارة بأي شكل من الأشكال، بما في ذلك استخدام النظام الالكتروني. إلا إذا تطلب المشرع شكلية معينة كالكتابة التي يتطلبها القانون في حالات محددة على سبيل الحصر، ومن ذلك تقارير أداء الموظف[16]، والقرار التأديبي[17]، وقرارات التفويض وغيرها، فلابد من مراعاة هذه الشكلية، مع العلم بان الكتابة في الوقت الراهن يمكن أن تتم بطريقة عادية تقليدية أو بطريقة الكترونية من خلال جهاز الحاسوب (الكمبيوتر)، ويمكن إرسال الكتابة للشخص المخاطب به أيضا بوسيلة الكترونية عن طريق البريد الالكتروني أو (e-mail).

وبناءً على كل ما تقدم، فإنه إذا تم التقدم لشغل الوظيفة الكترونياً، وقامت الإدارة بإصدار قرارها وأعلنته للمرشح أو نشرته عبر الإنترنت للمرشحين، أو قامت بإرساله إلى موقع المرشح الالكتروني، فإنها تكون قد أوضحت عن إرادتها الملزمة بقصد إحداث أثر قانوني معين هو إنشاء مركز قانوني لم يكن موجوداً من قبل الموظف الذي يباشر أعمال الوظيفة.

ويمكن إثبات وجود القرار الالكتروني بالطرق القانونية التي يحددها التشريع[18]، وعلى اعتبار أن القرار الإداري الالكتروني يصدر من قبل الإدارة باستخدام **الوسائل التقنية** للاتصالات، فإنه من السهولة بمكان إثبات إصدار هذا القرار[19]. فالتشريع

المصري يعترف بحجية المحررات الالكترونية في الإثبات متى أمكن كشف أي تبديل يطرأ عليها، وفي ذلك نصت المادة (8) من قانون التوقيع الالكتروني على أنه "مع عدم الإخلال بالشروط المنصوص عليها في القانون، تتحقق حجية الإثبات المقررة للكتابة الالكترونية والمحررات الالكترونية الرسمية أو العرفية لمنشئها إذا توافرت الضوابط الفنية والتقنية الآتية: 1- أن يكون متاحاً فنياً تحديد وقت وتاريخ إنشاء الكتابة الالكترونية أو المحررات الالكترونية الرسمية والعرفية، وأن تتم هذه الإتاحة من خلال نظام حفظ الكتروني وغير خاضع لسيطرة منشئ هذه الكتابة أو تلك المحررات، أو لسيطرة المعنى بها...".

ونصت المادة (7) من قانون المعاملات الالكترونية الأردني على أنه "أ- يعتبر السجل الالكتروني والعقد الالكتروني والرسالة الالكترونية والتوقيع الالكتروني منتجاً للآثار القانونية ذاتها المترتبة على الوثائق والمستندات الخطية والتوقيع الخطي بموجب أحكام التشريعات النافذة من حيث إلزامها لأطرافها أو صلاحيتها في الإثبات...".

من ذلك يمكن إثبات إصدار القرار الإداري الالكتروني إذا تحققت الشروط الآتية:

1- وجود طرف ثالث مستقل عن أطراف المحرر ولا يخضع لسيطرة أي منهم، وتكون مهمته تحديد وقت وتاريخ إنشاء المحرر الالكتروني، وحفظها من خلال نظام حفظ الكتروني، وذلك ينطبق على القرار الإداري.
2- إمكانية تحديد مصدر إنشاء المحرر الالكتروني ودرجة سيطرة المنشئ على هذا المصدر، حتى يمكن تحديد جهة الإدارة التي أصدرت القرار الالكتروني، وفيما إذا كانت صاحبة اختصاص أم لا، من خلال التثبت من مسألة التوقيع الالكتروني على هذا القرار[20].
3- أن تتوافر التقنية الحديثة لكشف التعديل الذي يمكن أن يطرأ على المحرر الالكتروني، وذلك لإثبات أن جهة الإدارة قد أصدرت قرارها الالكتروني بالصيغة التي تم إصداره بها، دون أي تعديل لاحق، حتى يتسنى للقضاء إعمال رقابته على مدى توافر التسبيب في القرار الذي قد يشترطه القانون في أحوال معينة.

وخلاصة القول لا يوجد ما يمنع من إمكانية إثبات إصدار القرار الإداري الالكتروني من قبل الجهة الإدارية، وكذلك إثبات تاريخه، وبالتالي تطبيق القواعد الخاصة بنفاذ القرار الإداري في مواجهة الإدارة أو مواجهة الأفراد، متى كان ذلك القرار مستوفياً شرائط صحته، ومستجمعاً أركانه التي نص عليها القانون.

فالتشريعات المستحدثة في غالبية الدول تستوعب إثبات إصدار القرار الإداري، وبالتالي إثبات الوجود القانوني لهذا القرار، وإن كان ذلك يتطلب الأمر إجراء بعض التعديلات حتى يمكن القول بأنها اتجهت فعلاً نحو الإدارة الالكترونية في سبيل تقديم خدماتها للأفراد، وحسن سير المرفق العام، بما يتلاءم مع التطور المضطرد في عالم التقنيات الالكترونية.

المبحث الثاني
وسائل نفاذ القرار الإداري الالكتروني

عند دراسة وسائل نفاذ القرار الإداري الالكتروني لابد من الحديث عن وسائل العلم بالقرار الإداري الالكتروني، وكذلك دراسة بعض المشكلات الناجمة عن التبليغ الالكتروني. وهذا ما سنتناوله في المطلبين التاليين:

المطلب الأول
وسائل العلم بالقرار الإداري الالكتروني

أما وقد تطورت وسائل إصدار القرار الإداري، ليصبح الكترونياً، فإن ذلك يتطلب بالضرورة أن تتطور وسيلة نشره، بحيث تكون الكترونية أيضا، من خلال نشر الجريدة الرسمية الكترونياً، وهذا من شانه أن يتيح الفرصة للإفراد من الاطلاع على تلك القرارات بكل سهولة ويسر- إذا ما تمت مقارنة الأمر بالجريدة الرسمية الورقية- لاسيما بعد انتشار خدمات الانترنت بشكل واسع في المجتمع، وهذا يحقق ضمانة كبير للإفراد.

وهناك عدة يمكن من خلالها إثبات العلم بالقرار الإداري الالكتروني، وسوف نفرد لكل منها فرعا مستقلا.

الفرع الأول: النشر الالكتروني: يعتبر النشر وسيلة العلم بالقرارات التنظيمية، ويقصد بالنشر إعلان أو إبلاغ الناس كافة ومنهم صاحب الشأن بمحتويات القرار الذي تصدره الإدارة، حتى يكونوا على بينة منه، والأصل أن يترك للإدارة اختيار وسيلة النشر التي ترى أنها تتلاءم وعلم الكافة، ولكن إذا حدد القانون وسيلة معينة للنشر، وجب أن يتم النشر وفقاً لهذه الوسيلة، فإذا اتبعت الإدارة وسيلة غير تلك التي نص عليها القانون، كان النشر باطلاً، وظل بالتالي ميعاد الطعن مفتوحا. وقد أوجب القانون[21] أن يتم النشر في الجريدة الرسمية أو بأية طريقة أخرى إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار من ذلك التاريخ[22].

وأمام التقدم الذي تشهده الدول في مجال الوسائل الإلكترونية، واستخدام الإدارة تلك الوسائل في تسيير المرافق العامة، لسهولتها وسرعتها، إذا تم القبول بفكرة تبليغ القرارات الإدارية بواسطة النشر الوسائل الإلكترونية كالإنترنت وغيرها،

فإن ذلك يعني أنه تبدأ بها ميعاد الطعن، لإلغاء القرارات الإدارية، إذ قد ترسل الإدارة القرار الإداري بواسطة الموقع الإلكتروني لأصحاب الشأن أبو بواسطة بريدهم الالكتروني في حال توافرها لديها، فهل يمكن اعتبار تلك الوسائل معتبرة قانونا لتبليغ الأفراد أو أصحاب الشأن بالقرارات الإدارية؟

في البداية، لم يتعرض الفقه الإداري لتناول فكرة القرار الإداري الإلكتروني ونفاذه في حق الإدارة والأفراد، إلا أن القلة تعرضوا إلى الوسائل الإلكترونية وأثرها في تبليغ القرار الإداري، ومنهم من تعرض لها بالنقد، حيث ذهب إلى القول "نرى أنه وإن كانت رسائل العلم الإلكتروني كالفاكس تعد أسرع وأكثر دقة من وسيلة البريد في إيصال العلم إلى ذوي الشأن – إلا أنها لا تؤدي إلى العلم ذاته بل تعد قرينة على العلم فقط، فقد لا يتسلم صاحب الشأن صورة الإعلان بالفاكس ويتسلمه شخص آخر"[23].

إلا أننا نجد ومع التطور الهائل التي تواكبه الدول في مجال الوسائل الإلكترونية، وصولا للحكومات الإلكترونية – فإنه يمكن الاعتداد بها بتبليغ القرار الإداري بواسطة هذه الوسائل، خاصة وأن التشريع الأردني يسمح بذلك، حيث جاء في المادة (12) قانون محكمة العدل العليا –التي تحدث عن وسائل العلم بالقرار الإداري– استخدام تعبير (.. أو بأية طريقة أخرى...) ويدخل ضمن مفهوم هذه العبارة الوسائل الالكترونية.

ومن خلال هذا النص الذي جاءت عباراته مطلقة، فإنه يمكن اعتبار التبليغ للقرار الإداري بواسطة النشر الوسائل الإلكترونية كالإنترنت تبليغاً، حسب نص المشرع في المادة(12) سالفة الذكر، في حال تحقق الشرط الذي ورد فيها، وهو أن يشترط القانون التبليغ بالطريقة الواردة فيها، ومما يؤيد وجهة نظرنا هذه، أن قانون المعاملات الإلكترونية رقم 85 لسنة 2001[24] أورد في المادة الثانية منه تحديد المقصود بالمعاملات حيث جاء فيها "المعاملات: إجراء، أو مجموعة من الإجراءات، يتم بين طرفين أو أكثر لإنشاء التزامات على طرف واحد أو التزامات تبادلية بين أكثر من طرف ويتعلق بعمل تجاري أو التزام مدني أو **بعلاقة مع أي دائرة حكومية**" ويتيح هذا القانون أن يكون استلام كافة المراسلات بواسطة البريد الإلكتروني، ووفقا لأحكام المادة (12) من قانون محكمة العدل العليا فإنه يجوز اعتبار التبليغ بواسطة البريد الإلكتروني معتبراً لبدء نفاذ القرار الإداري، متى كانت الرسالة الإلكترونية الصادرة من الإدارة متضمنة لجميع عناصر القرار الإداري والموجه لصاحب الشأن، وعلى موقعه الإلكتروني الذي اعتمده لغايات تلقي الرسائل الإلكترونية عليه، وأبلغ الإدارة به.

خلاصة القول، أن التشريع الأردني يستوعب فكرة تبليغ القرار الإداري بواسطة النشر الالكتروني بالوسائل الإلكترونية الحديثة كالإنترنت، متى ثبت أن الإدارة قامت بنشر القرار الإداري على الموقع الإلكتروني لصاحب الشأن، مستوفيا لكافة عناصره.

الفرع الثاني: الإعلان(التبليغ) الالكتروني: يقصد به تبليغ الأفراد بالقرار عن طريق جهة الإدارة وذلك بالوسائل المختلفة التي تراها مناسبة. ويعتبر الإعلان الوسيلة الأساسية للعلم بالقرارات الإدارية الفردية، فهي تخاطب فرداً معينا أو أفراداً معينين بالذات وبالتالي يكون من السهل على الإدارة أن تقوم بإبلاغ ذوي الشأن بها.

وإذا كان التبليغ هو الطريقة التي ينتقل بها القرار الإداري إلى ذوي الشأن ، والذي به يبدأ ميعاد الطعن بالإلغاء متى ثبت تحققه، فإنه وأمام الاتجاه نحو الإدارة الالكترونية، فإن ذلك يستتبع حتماً إعادة النظر في هذه الوسيلة، والتي كانت تتم بواسطة أشخاص (محضرين) أو إرسال مكتوب على البريد العادي، أو التوقيع على مضمون القرار.

وهذا يستدعي وضع ضوابط لهذا النوع من التبليغ (التبليغ الالكتروني) تساعد على مواكبة هذا التطور، فإن كان الأمر ميسوراً بالنسبة للقرارات التنظيمية، فإنه يمكن تحديد هذه الضوابط بالنسبة للقرارات الإدارية الفردية، وذلك من خلال إقرار الأفراد عند تقديمهم طلبات من خلال الإنترنت برغبتهم في تلقي الرد الكترونياً على الموقع الذي يختارونه[25].

فعند التقدم بطلب الكتروني للإدارة للحصول على خدمة معينة، أو لإحداث أو تعديل مركز قانوني، فإنه يمكن الاتفاق مع الجهة الإدارية على أن تتم المراسلات بواسطة الإنترنت، وفي سبيل ذلك يتم التوقيع على تعهد أو إقرار بذلك الاتفاق، وأن يتضمن إعلام الجهة الإدارية صاحبة الاختصاص بالموقع الالكتروني الذي يرغب الشخص في تلقي رد الإدارة عليه.

وإن كانت هناك أسئلة كثيرة تثار في هذا الصدد، حول إثبات لحظة استلام الفرد للرسالة الالكترونية التي تتضمن رد الإدارة؟ فهل يكون من لحظة إرسالها من قبل جهة الإدارة إلى الموقع الالكتروني أو البريد الالكتروني المتفق عليه؟ أم من لحظة فتح البريد الالكتروني من قبل صاحب الشأن؟ إلا أنه قد يثبت أن ذلك الشخص قد فتح موقعه الالكتروني إلا أنه لم يقم بفتح الرسالة الالكترونية المرسلة من جهة الإدارة؟ فهل يعد ذلك تبليغاً قانونياً؟ وهل يحتج في مواجهته بأنه كان بإمكانه فتح تلك الرسالة للاطلاع على رد الإدارة، إلا أنه قصر في ذلك على اعتبار أنه قام بفتح الموقع الالكتروني الخاص به، دون أن يسعى لفتح تلك الرسالة؟

أن الإجابة على هذه التساؤلات، تحتاج إلى دراسة القواعد

القانونية التي تثبت استلام الرسالة الالكترونية، وعلى فرض وجود التوقيع الالكتروني سواء بالنسبة للإدارة أو بالنسبة للأفراد، وأنه تم التصديق على هذا التوقيع حسب ما تتطلبه استخدامات الوسائل التكنولوجية، وما نصت عليه التشريعات، فإنه يمكن إيجار قواعد التبليغ الالكتروني على النحو الآتي:

1- **وقت إرسال الرسالة التي تتضمن القرار الالكتروني:** تحدد غالبية التشريعات الخاصة بالمعاملات الالكترونية وقت إرسال الرسالة الالكترونية، وذلك عندما تدخل الرسالة نظام معلومات لا يخضع لسيطرة المرسل أو المستقبل[26]، وبذلك يمكن القول بأن الوقت الذي يعتد فيه لإثبات إرسال القرار الالكتروني من قبل الإدارة هو عندما تدخل تلك الرسالة نظام معلومات، يخرج عن سيطرة الإدارة وكذلك صاحب الشأن.

2- **وقت استلام الرسالة التي تحتوي قراراً الكترونياً:** حددت تشريعات المعاملات الالكترونية الوقت الذي يعتد به لاستلام الرسائل الالكترونية، وهذا يختلف فيما إذا حدد المرسل إليه نظام معلومات لاستلام الرسالة الالكترونية، فإذا أرسلت إلى ذلك النظام فإن لحظة استلام الرسالة هي لحظة دخول الرسالة إلى ذلك النظام، أما إذا لم يحدد نظام معلومات فإن لحظة الاستلام تكون لحظة دخول تلك الرسالة إلى أي نظام معلومات تابع للمرسل إليه[27].

الفرع الثالث: مدى إمكانية تطبيق نظرية العلم اليقيني كوسيلة للعلم بالقرار الالكتروني. أضاف القضاء الإداري إلى وسيلتي النشر والإعلان اللتين نص عليهما القانون وسيلة العلم اليقيني، ومقتضى ذلك أنه إذا علم صاحب الشأن بفحوى القرار علما يقيناُ نافياً للجهالة، لا ضنيا ولا افتراضيا، قام هذا العلم مقام النشر والإعلان في هذا الخصوص. فإذا ثبت أن صاحب الشأن قد علم بالقرار علماً يقينياً، فإن هذا العلم يعتد به وينتج آثاره في حساب ميعاد الطعن في القرار.

وفي إطار القرار الإداري الالكتروني، تتم المخاطبة باستخدام الوسائل التكنولوجية الحديثة، الأمر الذي يؤدي إلى الحد من نظرية العلم اليقيني بصورتها التقليدية،لان مثل هذه الوسائل لا مجال فيها للاجتهاد من حيث كون المطلوب تبليغه بالقرار الإداري قد علم علماً يقينا لا افتراضيا ولا ضنياً بهذا القرار.

فالأصل في القرار الإداري الالكتروني يرتكز على وصول الرسالة الالكترونية التي تتضمن القرار الإداري المطلوب إعلام صاحب الشأن به، ويتم ذلك عبر البريد الالكتروني والذي له رقم سري لا يعرفه إلا صاحبه.

ومع ذلك فقد استقر القضاء الإداري على أن العلم اليقيني واقعة مادية يمكن إثباتها بكافة طرق الإثبات حيث تقول محكمة العدل العليا بهذا الشأن ((..لا تقتصر وسائل تبليغ القرار الإداري على التبليغ والنشر، وإنما تشمل العلم اليقيني، وللقضاء الإداري أن يتحقق من قيامه بجميع وسائل الإثبات))[28]، كما تقول أيضا في حكم آخر ((...يثبت العلم اليقيني من أية واقعة أو قرينة تفيد حصوله دون التقيد في ذلك بوسيلة إثبات معينة وللقضاء الإداري في إعمال رقابته القانونية التحقق من قيام أو عدم قيام هذه القرينة...))[29].

المطلب الثاني

بعض المشكلات الناجمة عن التبليغ والنشر الالكتروني

تطبيقاً للقواعد السابقة، فإنه يمكن الذهاب إلى أن تبليغ القرار الكترونياً، ممكن الحدوث، وإن كان يثير بعض الإشكاليات والصعوبات والتي منها:

(أ) قد ترسل الرسالة الالكترونية المتضمنة لقرار إداري إلى صاحب الشأن وتستقبل منه دون أن تكون قابلة للاستخراج: وقد يكون سبب ذلك، إما لاستخدام برامج حاسب آلي لحماية جهاز الحاسب الآلي من البرامج الضارة، أو بسبب عدم قدرة ذلك الجهاز على استخراج تلك الرسالة[30]، فإنه والحالة هذه، يمكن الذهاب إلى أنه لم يتحقق التبليغ بالقرار الإداري الالكتروني، لأن صاحب الشأن لم يتمكن من الاطلاع على فحوى القرار المرسل بواسطة تلك الرسالة.

(ب) عدم فهم مضمون الرسالة التي تتضمن قراراً إدارياً أو طلباً موجهاً من ذوي الشأن إلى الإدارة: قد تكون الرسالة قابلة للاستخراج إلا أنها غير مفهومة، ويعود ذلك لأسباب تقنية بحتة، كأن تكون الرسالة مشفرة، أو بسبب عدم توافر البرامج **اللازمة لقراءتها** في جهاز الحاسب الآلي المستقبل، أو لعدم التوافق بين البرامج الموجودة في جهاز الحاسب الخاص بالمرسل مع برامج الحاسب الآلي الخاص بالمستقبل (المرسل إليه)، فكل ذلك يؤدي بالنتيجة إلى عدم قدرة المستقبل الاطلاع على فحوى هذه الرسالة[31].

وبتطبيق ذلك على تبليغ القرار الإداري الالكتروني، فإنه لم يتحقق التبليغ المنشود لهذا القرار، إذا لم يتمكن صاحب الشأن من قراءة الرسالة الالكترونية المتضمنة لذلك القرار، وبالتالي لا يبدأ ميعاد الطعن القضائي بحقه، ولا تتمكن الإدارة من الاحتجاج بتبليغ هذا القرار في مواجهة صاحب الشأن.

ومن جهة ثانية، إذا لم تتمكن الإدارة من قراءة الرسالة الالكترونية المتضمنة طلباً موجهاً للإدارة من شخص، بقصد إحداث أثر قانوني، فإنه لا يتحقق علمها بهذا الطلب، الأمر الذي يرتب عدم قدرة هذا الشخص الاحتجاج بمسألة القرار

السلبي، بحجة أن الإدارة اتخذت موقفاً سلبياً، وأن المدة المحددة قانوناً قد مضت.

(ج) **عدم وصول الرسالة الالكترونية المتضمنة لقرار إداري موجه من قبل الإدارة لشخص، أو طلب موجه من الشخص للإدارة:** كأن يرفض نظام المعلومات الخاص بالطرف المستقبل استقبالها لعدم وجود حيز كاف لتخزينها، وبذلك لا تصل الرسالة، فإن ذلك لا يحقق التبليغ لصاحب الشأن بفحوى القرار الإداري، ولا تبدأ مدة الطعن بحقه.

وعليه، يمكننا اعتبار لحظة فتح الموقع الالكتروني الخاص بالشخص المخاطب بالقرار الإداري هي لحظة تبلغه لذلك القرار، إلا إذا اثبت انه لم يتمكن من الاطلاع عليها لأسباب خارجة عن إرادته، كأن تكون الرسالة غير مفهومة، أو لوجود عيب تقني في الحاسب الآلي الخاص به، والذي بسببه لم يتمكن من الاطلاع على تلك الرسالة.

الخاتمــة

نُضمن خاتمة هذا البحث أهم التوصيات والنتائج:

أولاً: النتـائج:

1. لم يضع المشرع تعريفا للقرار الإداري الالكتروني، باعتباره ثمرة التطور الهائل في التقدم التكنولوجي في الوقت الحاضر.ولا يوجد في التشريعات ما يمنع الإدارة من التعبير عن إرادتها باستخدام الوسائل التكنولوجية الحديثة، فالمشرع لم يشترط في صدور القرار أن يكون مكتوباً أو شفهياً، فالنصوص القانونية تستوعب أن يصدر القرار الكترونياً، متى تم مراعاة تحقق أركان القرار الإداري.
2. لم تحدد غالبيه الفقه والقضاء شكلا معيناً لإفراغ القرار الإداري فيه، فإنه يمكن أن يتم الإفصاح عن إرادة الإدارة بأي شكل من الأشكال، بما في ذلك استخدام النظام الالكتروني. إلا إذا تطلب المشرع شكلية معينة كالكتابة التي يتطلبها القانون في حالات محددة على سبيل الحصر.
3. يمكن إثبات وجود القرار الإداري الالكتروني بالشروط والحالات التي حددها المشرع الأردني في قانون المعاملات الالكترونية.
4. نتيجة للتطور الهائل الذي تواكبه الدول في مجال الوسائل الإلكترونية، وصولا للحكومات الإلكترونية – فإنه يمكن الاعتداد بالوسائل الإلكترونية لإثبات العلم بالقرار الإداري الالكتروني، لاسيما أن المادة (12) قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 –التي تحدثت عن وسائل العلم بالقرار الإداري– تسمح بذلك حيث استخدمت تعبير (.. أو بأية طريقة أخرى...) ويدخل ضمن مفهوم هذه العبارة الوسائل الالكترونية.
5. في إطار القرار الإداري الالكتروني، فان المخاطبة تتم باستخدام الوسائل التكنولوجية الحديثة، الأمر الذي يؤدي إلى الحد من تطبيق نظرية العلم اليقيني بصورتها التقليدية لإثبات العلم بالقرار الإداري الكتروني ،لان مثل هذه الوسائل لا مجال فيها للاجتهاد من حيث كون المطلوب تبليغه بالقرار الإداري قد علم علماً يقينا لا افتراضيا ولا ظنياً بهذا القرار. ومع ذلك فقد استقر القضاء الإداري على أن العلم اليقيني واقعة مادية يمكن إثباتها بكافة طرق الإثبات.

ثانياً: التوصيـات

1. أن التطور الهائل التي تواكبه الدول في مجال الوسائل الإلكترونية، وصولا للحكومات الإلكترونية، يستتبع بالضرورة إجراء بعض التعديلات على بعض القوانين كقانون المعاملات الكترونية وقانون محكمة العدل العليا، لمواكبة هذا التطور، ونخص على سبيل المثال القوانين المتعلقة بالإثبات، لأن المشكلة قد تثور فيما يتعلق بإثبات وجود القرار الإداري الكتروني والعلم به.
2. نوصي بتعديل المادة (12) من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 والتي تحدثت عن وسائل العلم بالقرار الإداري بحيث يتم النص صراحة على اعتبار الوسائل الكترونية وسيلة للعلم بالقرار الإداري.
3. نوصي المشرع الأردني بوضع نظام خاص ينظم بموجبه كافة المسائل المتعلقة بالحكومة الالكترونية، والتي تثير جدلاً في التطبيق العملي، ومنها كافة المسائل المتعلقة بالقرارات الإدارية الالكترونية من لحظة إصدارها وحتى تنفيذها مرورا بنفاذها وسحبها وإلغائها، إذا تم هذا الأمر بالوسائل الكترونية.

الهوامش

(1) تقول محكمة القضاء الإداري المصرية بهذا الخصوص «أن القرارات الإدارية التي تصدرها السلطة التنفيذية في مجالها الإداري التنظيمي هي بحسب الأصل تتم وتنتج آثارها القانونية من يوم توقيع من يملك سلطة اصدارها وتوجيه

الأمر للحكام بالعمل بها وتنفيذها. وعندئذ يكون واجباً على الحكام والمرؤوسين مراعاتها وعدم مخالفتها ولو لم تنشر، إذ النشر ليس لازماً لصحة القرارات الإدارية أو لنفاذها، ولا يقصد منه غير إبلاغ مضمونها حتى تكون حجة عليه، ويفتح به ميعاد طلب إلغائها». حكمها الصادر بتاريخ 1952/12/11، مجموعة أحكام السنة السابعة، ص 131.

(2) ولقد أشارت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى هذه المعاني في حكمها بتاريخ 1965/11/21 حيث تقول: «الأصل طبقاً للقانون الطبيعي هو احترام الحقوق المكتسبة فهذا ما تقضى به العدالة ويستلزمه الصالح العام إذ ليس من العدل في شيء أن تهدر الحقوق كما لا يتفق والصالح العام أن يفقد الناس الثقة والاطمئنان على استقرار حقوقهم، لذلك جاء الدستور مؤكداً هذا الأصل الطبيعي فحظر المساس بالحقوق المكتسبة أو بالمراكز القانونية التي تمت إلا بقانون فجعل تقرير الرجعية رهيناً بنص خاص في قانون، أي جعل هذه الرخصة التشريعية من اختصاص السلطة التشريعية وحدها لم يتوافر فيها من ضمانات ومن ثم لزم بحكم هذا الأصل ألا تسرى القرارات الإدارية بأثر رجعي». حكمها في الدعوى رقم 1050 لسنة 7ق، مجموعة أحكام السنة الحادية عشرة، ص 87.

(3) حكم محكمة العدل العليا في الدعوى رقم 1997/327، تاريخ 1997/12/15– منشورات مركز عدالة.

(4) للمزيد حول هذه الاستثناءات انظر: علاء عبد المتعال، مدى جواز الرجعية وحدودها في القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص61 وما بعدها.

(5) وفي هذا تقول محكمة العدل العليا: ((..إذا كانت الجلسة التي اجتمعت فيها لجنة شؤون الضمان (المستدعى ضدها) وأصدرت فيها القرار المطعون فيه أثناء سريان مفعول القانون المؤقت رقم (7) لسنة 2010 المذكور.وحيث أن التعليمات التنفيذية للجنة شؤون الضمان الصادر بمقتضى القانون المؤقت المشار إليه أعلاه نشرت في عدد الجريدة الرسمية رقم (5076) الصادر بتاريخ 2011/1/16 ويعمل بها من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية، فإن ما ينبني على ذلك أن اجتماع هذه اللجنة باطل لأنه لم يتم في ظل تعليمات تنفيذية قانونية، وبالتالي يكون القرار المطعون فيه الصادر في هذا الاجتماع باطلاً أيضاً لأن ما ينبني على باطل فهو باطل الأمر الذي يتعين معه إلغاؤه..)). حكمها في الدعوى رقم 2011/7، تاريخ 2011/3/28– منشورات مركز عدالة.

(6) تجد الملاحظة بان غالبية التشريعات نصت على ضمانات مهمة للأفراد من تنفيذ الإدارة لقراراتها غير المشروعة، كنظام وقف التنفيذ كإجراء مؤقت، على أساس أن هناك نتائج يتعذر تداركها في حال تنفيذ القرار الإداري غير المشروع، فيما لو حكم بإلغاء هذا القرار، وكذلك التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة لجبر الضرر المادي والمعنوي والأدبي الذي يلحق بالمضرور نتيجة تلك القرارات. انظر المادة (20) من قانون محكمة العدل العلي رقم (12) لسنة 1992، وقد طبقت محكمة العدل العليا نظام وقف التنفيذ في العديد من أحكامها: ((...يستفاد من حكام المادة 20 من قانون محكمة العدل العليا، أن للمحكمة وقف تنفيذ إغلاق المحل وذلك على ضوء الأوراق المرفقة بالدعوى مقابل كفالة عدلية...)) حكمها في الدعوى رقم 2000/229 ، تاريخ 2000/5/21– منشورات مركز عدالة.

(7) لهذا بادرت العديد من الدول إلى اتخاذ الإجراءات الكفيلة بتهيئة الإدارات، وإصدار التشريعات، وتعديل الأنظمة، والنظم لديها لاختزال بياناتها المالية ومعلوماتها ووثائقها الإدارية في أقراص تختصر الجهد والوقت، وترتقي في إنجاز المعاملات وتبادل المعلومات بين الإدارات المختلفة وبين الجمهور بشكل متطور، يتناسب مع ظروف كل دولة وإمكانياتها التقنية، لمزيد من التفصيل انظر: ماجد راغب الحلو: الحكومة الالكترونية والمرفق العام، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي الأول الذي نظمته شرطة دبي حول (الجوانب القانونية والأمنية للعمليات المصرفية) في الفترة من 26– 28 أبريل 2003، إبراهيم الدسوقي أبو الليل: الجوانب القانونية للتعامل عبر وسائل الاتصال الحديثة، بحث مقدم إلى مؤتمر (القانون والكمبيوتر والإنترنت)، الذي عقد في كلية الشريعة والقانون بجامعة الإمارات، مايو، 2000، ص2 وما بعدها.

(8) يرى جانب من الفقه أن" تعبير الإدارة الالكترونية هو المصطلح الأقرب لتحقيق التوافق بين مفهوم الحكومة الالكترونية والخدمات التي تقدمها الدولة، على أساس أن المراد ليس ممارسة سلطة الحكم بطريقة الكترونية، وإنما إدارة المرافق بطريقة الكترونية، وتقديم الخدمات بهذه الطريقة". عبد الفتاح بيومي حجازي: النظام القانوني لحماية الحكومة الالكترونية، الكتاب الأول، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2003، ص45 وما بعدها.

(9) سيؤدي تطبيق الإدارة الالكترونية إلى حدوث تغيير وإعادة النظر في قواعد الشكل والإجراءات، فمثلاً فيما يتعلق باللجان أو المجالس أو الهيئات، فإنه يشترط لصحة انعقاد اجتماعاتها توجيه الدعوة ممن يملك حق توجيهها قانوناً، وتحديد مكان انعقادها، والمداولات التي تتم، فإنه يمكن استخدام الوسائل التكنولوجية لتحقيق هذه الإجراءات، دون أن تكون هناك مخالفة قانونية، لمزيد من التفصيل انظر: عبد الفتاح بيومي، المرجع السابق، ص68 وما بعدها.

(10) السبب: هو الحالة القانونية أو الواقعية التي تدفع الإدارة لإصدار القرار وتوجد فعلاً قبل إصداره، ومن خلال تطبيق نظام الإدارة الالكترونية فإنه من الميسور الرقابة القضائية على عنصر السبب والتحقق من وجوده المادي، فالموظف

الذي يقدم استقالته بطريقة الكترونية، فإنه من اليسير للإدارة الاطلاع على الطلب والاحتفاظ به داخل المخزن الالكتروني أو الخادم (Server)، مما يساعد القضاء في إسباغ رقابته على الوجود المادي الالكتروني للاستقالة. للمزيد انظر: إبراهيم الدسوقي أبو الليل، المرجع السابق، ص22، هامش19.

(11) لكي يصدر القرار صحيحاً ومشروعاً لابد أن يصدر ممن يملك الاختصاص بإصداره، ومن المتوقع في ظل نظام الحكومة الالكترونية أن يتأثر الاختصاص المكاني على نحو يؤدي إلى عدم الاعتداد به في المراحل المتقدمة من تطبيق هذا النظام، وخصوصاً عندما يتحقق التكامل بين الإدارة الحكومية المختلفة، والتنسيق فيما بينها في أداء الخدمة، لكن ذلك سيكون محل نظر فيما يتعلق بالاختصاص الموضوعي والاختصاص الزماني.

(12) الغاية: هي النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها، وأن تطبيق نظام الحكومة الالكترونية سوف يساهم في تغيير نظرة القضاء الإداري إلى الصفة الاحتياطية لعيب الانحراف بالسلطة عن الغاية من القرار الإداري وهي المصلحة العامة، لأن حفظ الملفات الكترونياً وما تحويه من مكاتبات ومراسلات قبل إصدار القرار أو بمناسبة إصداره ستعين القاضي الإداري بالكشف عن مناط الانحراف بالسلطة إن وجد. للمزيد انظر: داود عبد الرزاق الباز: الحكومة الالكترونية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2007، ص271.

(13) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، السنة 11 بند 54 ص 435. وحكمها في الطعن رقم 3413 لسنة 34 ق تاريخ 1986/11/26، ج1، بند27، ص191. وحكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر بتاريخ 1982/1/24، في الدعوى رقم 694، لسنة القضائية 24 ق، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج19، ص434.

(14) حكم محكمة العدل العليا في الدعوى رقم 1990/37، تاريخ 1990/7/8–منشورات مركز عدالة.

(15) أن التعرف المتقدم للقرار الإداري يخلط ما بين مسألة انعقاد القرار أو وجوده في حد ذاته. ومسالة صحة أو مشروعية القرار، فهاتان المسألتان مستقلتان أو يجب أن ينظر إليهما كذلك، فالمسألة الأولى (وجود القرار) تتحقق بتوافر ركنيين وهما الإفصاح عن الإرادة، وهذا أمر منطقي، إذ لا يمكن أن نكون بصدد قرار إداري إذا لم يكن هناك تعبير أو إفصاح من جانب جهة الإدارة ، والركن الثاني يتمثل بأن يجسد هذا التعبير أو الإفصاح أثرا قانونيا معينا وذلك بان ينشئ مركزاً قانونياً جديداً أو يلغي مركزاً قانونياً قائماً أو يعدله، فإذا تحقق هذان الركنان أصبحنا أمام قرار إداري موجود لذاته منسوب لنفسه. أما إن كان هذا القرار سليماً أو مشروعاً أو ليس كذلك، فهذا موضوع المسالة الثانية والذي يتطلب بالضرورة بحث شروط صحة هذا القرار وهي الاختصاص والشكل والمحل والغاية والسبب: للمزيد انظر: الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، ط3، 1990،ص 600، الدكتور سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار الجامعة الجديدة، 2010، ص46–47،الدكتور طعيمة الجرف، نظرية انعدام التصرفات القانونية وتطبيقاتها على القرارات الرادارية، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، 1961، ص120، الدكتور محمد إسماعيل علم الدين، تطوير فكرة القرار الإداري، مجلة العلوم الإدارية، س10، ع2، 1968، ص137 وما بعدها، الدكتور رأفت فودة، عناصر وجود القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص16 وما بعدها، الدكتور رمضان بطيخ والدكتور نوفان العجارمة، مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية – الكتاب الثاني، دار إثراء للنشر والتوزيع، عمان، 2012/2011، ص 315 – 317.

وعليه، فإننا نتفق مع ما اقترحه الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب من تعريف للقرار الإداري بأنه: ((عمل قانوني يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة)) مؤلفه، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2005، ص 468 ، ونجد صدى لهذا التعريف في العديد من الأحكام القضائية ومنها: قول المحكمة الإدارية العليا المصرية ((استقر القضاء الإداري على أن القرار الإداري هو عمل قانوني من جانب واحد، يصدر بالإرادة الملزمة لإحدى الجهات الإدارية في الدولة...» (المحكمة الإدارية العليا – طعن 576 لسنة 32ق– 1990/4/21: الموسوعة الإدارية الحديثة– 1993/1985 – ج35 – قاعدة 279–822). كذلك قول محكمة العدل العليا ((استقر الفقه والقضاء الإداريان على تعريف القرار الإداري أياً كان نوعه على أنه عمل قانوني نهائي صادر بالإرادة المنفردة والملزمة لجهة الإدارة العامة...)) حكمها في الدعوى رقم 2008/75، تاريخ 2008/3/31 –منشورات مركز عدالة.

(16) نصت المادة (70/ج) من نظام الخدمة الحديثة رقم 30 لسنة 2007 أنه "يكون إعداد تقرير الأداء السنوي النهائي مكتوباً...".

(17) نصت المادة (140) من ذات النظام على أنه "... إعلام الموظف خطياً بما هو منسوب إليه بحيث يتضمنا المخالفة المرتكبة والتهم الموجهة إليه".

(18) قد تكتفي تشريعات برسم إجراءات تقديم الأدلة إلى القضاء تاركة ما يعتبر من الأدلة ووزن قوة كل منها في الإثبات إلى سلطة القاضي التقديرية، وهذا يسمى بنظام الإثبات الحر أو المطلق، في حين أن تشريعات أخرى قد تنظم الإثبات بأن تحدد الأدلة المقبولة للإثبات وتحدد بدقة قوة كل منها، ولا يسمح للخصوم بأن يقدموا غيرها لإثبات حقوقهم، ويلزم

القاضي بالوقوف موقف الحياد المطلق من الإثبات، ويطلق على هذا النظام بالإثبات القانوني أو المقيد، وهناك تشريعات تختلط بين النظامين، لمزيد من التفصيل انظر: مفلح عواد القضاة: البنيات في المواد المدنية والتجارية، دار الثقافة، عمان، الطبعة الثانية، 1994، ص21، محمد لبيب شنب: درس في الإثبات، دار النهضة العربية، 1985، ص5، أسامة أحمد شوقي المليجي: استخدام مستخرجات التقنيات العلمية الحديثة وأثره على قواعد الإثبات المدني، دار النهضة العربية، 2000، القاهرة، ص79 وما بعدها. حسن عبد الباسط جميعي: إثبات التصرفات القانونية التي يتم إبرامها عن طريق الإنترنت، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص20 وما بعدها.

(19) عرفت المادة الأولى من القانون الخاص بالتوقيع الالكتروني رقم 10 لسنة 2004 المصري المحرر الالكتروني بأنه "رسالة بيانات تتضمن معلومات تنشأ أو تدمج أو تخزن أو ترسل أو تستقبل كلياً أو جزئياً بوسيلة الكترونية أو ضوئية أو بأية وسيلة أخرى مشابهة".

- ونصت المادة الثامنة من ذات القانون على الشروط الواجب توافرها في التوقيع الالكتروني والكتابة الالكترونية والمحررات الالكترونية للاعتداد بها كدليل كتابي، حيث جاء في الفقرة (ج) إمكانية كشف أي تعديل في بيانات المحرر الالكتروني أو التوقيع الالكتروني وتحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون الضوابط الفنية والتقنية اللازمة لذلك".
- ونصت المادة (8) من قانون المعاملات الالكتروني الأردني أنه "أ. يستمد السجل الالكتروني أثره القانوني ويكون له صفة النسخة الأصلية إذا توافرت به مجتمعة الشروط التالية: 1. أن تكون المعلومات الواردة في ذلك السجل قابلة للاحتفاظ بها وتخزينها بحيث يمكن في أي وقت الرجوع إليها. 2. إمكانية الاحتفاظ بالسجل الالكتروني بالشكل الذي تم به إنشاؤه أو إرساله أو تسلمه أو بأي شكل يسهل به إثبات دقة المعلومات التي وردت فيه عند إنشائه أو إرساله أو تسلمه...".
- وجاء في المادة (9) من قانون المعاملات الالكترونية الأردني أنه "أ- إذا اتفقت الأطراف على إجراء معاملة بوسائل الكترونية يقتضي التشريع الخاص بهذه المعاملة تقديم المعلومات المتعلقة بها أو إرسالها أو تسليمها إلى الغير بوسائل خطية، فيجوز لهذه الغاية اعتبار إجرائها بوسائل الكترونية متفقاً مع متطلبات تلك التشريعات إذا كان المرسل إليه قادراً على طباعة تلك المعلومات وتخزينها والرجوع إليها في وقت لاحق بالوسائل المتوفرة لديه. ب- إذا حال المرسل دون إمكانية قيام المرسل إليه بطباعة السجل الالكتروني وتخزينه والاحتفاظ به يصبح هذا السجل غير ملزم للمرسل إليه".

(20) لأهمية التوقيع الالكتروني فقد نصت عليه غالبية التشريعات، قد ورد تعريفه في المادة الثانية من قانون المعاملات الالكترونية الأردني بأنه "البيانات التي تتخذ هيئة حروف أو أرقام أو رموز أو إشارات أو غيرها وتكون موجهة بشكل الكتروني أو رقمي أو ضوئي أو أي وسيلة أخرى مماثلة في رسالة معلومات أو مضافة عليها أو مرتبطة بها ولها طابع يسمح بتحديد هوية الشخص الذي وقعها ويميزه عن غيره من أجل توقيعه وبغرض الموافقة على مضمونه". وعرفه المشرع المصري في الفقرة (ج) من المادة الأولى من قانون التوقيع الالكتروني بأنه " ما يوضع على محرر الكتروني ويتخذ شكل حروف أو أرقام أو رموز أو إشارات أو غيرها ويكون له طابع منفرد يسمح بتحديد شخص الموقع ويميزه عن غيره".
لمزيد من التفصيل حول الشروط الواجب توافرها في التوقيع الالكتروني انظر: أيمن سعد سليم: التوقيع الالكتروني، دار النهضة العربية، 2004، ص24 وما بعدها. إبراهيم الدسوقي أبو الليل: التوقيع الالكتروني ومدى حجيته في الإثبات، بحث مقدم ضمن أعمال مؤتمر القانون والحاسوب، في الفترة 12-14/تموز/2004، جامعة اليرموك، الأردن، ص6.

(21) محمود حلمي، سريان القرار الإداري من حيث الزمان، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1962 ، ص 115.

(22) المنشور في الجريدة الرسمية، العدد 4524، بتاريخ 21/ 12/ 2001، ص10

(23) تنص المادة (12/أ) من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 على: تقام الدعوى لدى المحكمة باستدعاء خطي يقدم إليها خلال (60) ستين يوماً من تاريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه للمستدعي أو من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو بأية طريقة أخرى إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار من ذلك التاريخ أو يقضي بتبليغه لذوي الشأن بتلك الطريقة.

(24) فعلى سبيل المثال: يعتبر النشر في الصحف اليومية وسيلة مقبولة لغايات العلم وفقا لأحكام الفقرة (ب) من المادة (160) من نظام الخدمة المدنية رقم (55) لسنة2002 والتي تنص على ((يصدر القرار باعتبار الموظف فاقداً لوظيفته بقرار من المرجع المختص بتعيين مثيله في الدرجة والراتب، ويتم تبليغه للموظف بالنشر في إحدى الصحف المحلية لمرة واحدة، ويُعتبر القرار نافذ المفعول اعتباراً من اليوم الأول الذي تغيب الموظف فيه عن عمله)). انظر كذلك حكم محكمة العدل العليا في الدعوى رقم 2004/230، تاريخ 2004/7/15 -منشورات مركز عدالة.

(25) البريد الالكتروني: هو طريقة تسمح بتبادل الرسائل المكتوبة بين الأجهزة المتصلة بشبكة معلومات.

(26) تنص المادة (17/أ) من قانون المعاملات الالكترونية الأردني على أنه: أ- تعتبر رسالة المعلومات قد أرسلت من

وقت دخولها إلى نظام معالجة معلومات لا يخضع لسيطرة المنشئ أو الشخص الذي أرسل الرسالة نيابة عنه ما لم يتفق المنشئ أو المرسل إليه على غير ذلك.

(27) تنص الفقرة (ب) من المادة (17) من قانون المعاملات الالكترونية الأردني: ب- إذا كان المرسل إليه قد حدد نظام معالجة معلومات لتسلم رسائل المعلومات فتعبر الرسالة التي قد تسلمها عند دخولها إلى ذلك النظام، فإذا أرسلت الرسالة إلى نظام غير الذي تم تحديده فيعتبر إرسالها قد تم منذ قيام المرسل إليه بالاطلاع عليها لأول مرة، وجاء في الفقرة (ج) من ذات المادة إذا لم يحدد المرسل إليه نظام معالجة معلومات لتسلم رسائل المعلومات فيعتبر وقت تسلم الرسالة دخولها لأي نظام معالجة معلومات تابع للمرسل إليه.

(28) حكم محكمة العدل العليا في الدعوى رقم 1993/182، تاريخ 1993/10/9 – منشورات مركز عدالة.

(29) حكم محكمة العدل العليا في الدعوى رقم 1988/136، تاريخ 1989/7/8 – منشورات مركز عدالة.

(30) مثل ملفات التجسس أو فيروس الحاسب الآلي والتي قد تغير من خصائص الملفات المرسلة مثل الحذف أو التعديل، والتي لها أثر كبير في تغيير مضمون الرسالة. ولمزيد من التفصيل حول أثر هذه الملفات على محتوى الرسالة انظر بالتفصيل: منصور: المسئولية الالكترونية، ص292 وما بعدها.

(31) العنزي، تنازع القوانين في المعاملات الالكترونية، ص114.

المصادر والمراجع

أبو الليل، إبراهيم الدسوقي، 2000، الجوانب القانونية للتعامل عبر وسائل الاتصال الحديثة، بحث مقدم إلى مؤتمر (القانون والكمبيوتر والإنترنت) عقد في كلية الشريعة والقانون بجامعة الإمارات، مايو.

ـــــ، 2004، التوقيع الالكتروني ومدى حجيته في الإثبات، بحث مقدم ضمن أعمال مؤتمر القانون والحاسوب، جامعة اليرموك، الأردن.

الباز، داود عبد الرزاق، 2007، الحكومة الالكترونية، منشأة المعارف، الإسكندرية.

بطيخ، رمضان ونوفان العجارمة، 2012/2011، مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية – الكتاب الثاني، دار إثراء للنشر والتوزيع، عمان.

جميعي، حسن عبد الباسط، 2000، إثبات التصرفات القانونية التي يتم إبرامها عن طريق الإنترنت، دار النهضة العربية، القاهرة.

حجازي، عبد الفتاح بيومي، 2003، النظام القانوني لحماية الحكومة الالكترونية، الكتاب الأول، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى.

الحلو، ماجد، 2003، راغب الحكومة الالكترونية والمرفق العام، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي الأول الذي نظمته شرطة دبي حول (الجوانب القانونية والأمنية للعمليات المصرفية) في الفترة من 26- 28 أبريل.

حلمي، محمود، 1962، سريان القرار الإداري من حيث الزمان، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة.

سليم، أيمن سعد، 2004، التوقيع الالكتروني، دار النهضة العربية.

المليجي، أسامة أحمد شوقي، 2000، استخدام مستخرجات التقنيات العلمية الحديثة وأثره على قواعد الإثبات المدني، دار النهضة العربية، القاهرة.

شنب، محمد لبيب، 1985، درس في الإثبات، دار النهضة العربية.

عبد المتعال، علاء، 2004، مدى جواز الرجعية وحدودها في القرارات الإدارية ، دار النهضة العربية، القاهرة.

عبد الوهاب، محمد رفعت، 2005، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.

العنزي، زياد خليف، 2008، تنازع القوانين في المعاملات الالكترونية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس.

القضاة، مفلح عواد، 1994، البنيات في المواد المدنية والتجارية، دار الثقافة، عمان، الطبعة الثانية.

The Execution of the Electronic Administrative Decision

*Nofan Al-Ajarmeh, Nasser Al-Salamat**

ABSTRACT

The administrative decision is the most important mean of expressing the will of the public administration. Such decision is one of the important subject-matters of administrative law, which is distinguished by being flexible and developed, as in consequence, it fits to have the capacity for all recent developments of administrative life. The recent developments of administrative life impose on legal researchers to search for ideas and new means, where the electronic government is the most significant one, which enable the public administration to use recent technological means in order to provide its services to the public. This requires the administration to express its will through releasing its administrative decisions by using the same electronic means.

We try through this research to deal with the most important subject-matter of the electronic administrative decision, which is the execution of such decision. The execution creates the legal consequences of such decision, where we have to analyze the essence of the electronic administrative decision and means of executing such decision against individuals and the administration itself.

Keywords: Execution, Electronic, Administrative Decision.

* Faculty of Law, University of Jordan. Received on 16/7/2012 and Accepted for Publication on 16/6/2013.