

تقديم المحاضرة

إن الإدارة العامة باعتبارها مجموعة الأجهزة ذات الطابع الإداري التي تنشؤها الدولة لضمان تنفيذ سياستها العامة في المجتمع تحتاج في نشاطها الإداري لعلاقات فيما بينها داخل الإدارة الواحدة ، وبين عدة إدارات عمومية ، أو بينها وبين مؤسسات القطاع الخاص والمواطنين .

فمهمة الأجهزة الحكومية لا تتوقف عند تقديم السلع والخدمات (صحية أو اجتماعية أو غيرها من الخدمات) ، بل تتعداها إلى وضع بعض الأنظمة وتوضيح القواعد التشريعية التي تحفظ حقوق الأفراد ، وتحقق المصلحة العامة للدولة .

ولا شك أن تقدم الأمم وتطورها يعود بشكل رئيسي إلى الإدارة الموجودة فيها ، فالإدارة هي المسؤولة عن نجاح المنظمات والسياسات داخل المجتمع، لأنها قادرة على استغلال الموارد البشرية والمادية بكفاءة عالية وفاعلية ، فهي بذلك مسؤولة - بصفة جوهرية - عن ترجمة سياسات الدولة إلى مشاريع وأنشطة على أرض الواقع ، ويتطلب ذلك القدرة على صنع القرار داخل الإطار الإداري والسياسي للدولة.

ومن هنا تظهر أهمية ما للاتصال الإداري من مكانة في أدوات العمل الحكومي ، فكلما كانت الأدوات واضحة ومقننة كلما كانت النتائج مقبولة ، فالالاتصال (أو التواصل) قبل أن يكون حاجة إدارية فهو حاجة اجتماعية ضرورية لكل إنسان، و لا يقل أهمية عنه في حياة المؤسسات صغيرها وكبيرها، فنجاح أي مؤسسة في تحقيق أهدافها يرتبط بشكل كبير بنجاح عملية الاتصال داخلها وخارجها، فالكثير من المشكلات التي تنشأ؛ سببها في الغالب عدم وجود للاتصال أو سوء اتصال سواء على مستوى العلاقات الشخصية، أو الرسمية في العمل¹.

¹ - تقدر بعض الدراسات النفسية أن الإنسان يقضي ما مقداره 75 % من وقته للاتصال بالآخرين للخروج من عزلته .

ولا شك أن الاتصال في المؤسسات والإدارات العمومية يختلف عن ما هو موجود في المؤسسات والمنظمات الخاصة نظرا لطابع المصلحة العامة الذي يميز الإدارة العمومية سواء في بلدنا بصفة خاصة . حيث يحتل النشاط الإداري أهمية كبرى في سير الإدارة مما جعلها تعتمد بشكل كبير في عملية الاتصال على الوسائل الكتابية أو ما يعرف بالمراسلات الإدارية التي توثق جميع العمليات الإدارية التي يشير إليها التشريع والتنظيم المعمول به .

وبناء على ما سبق ، تحاول هذه المطبوعة التطرق بصفة أساسية للمحاور التالية :

- مفهوم التحرير الإداري .
- خصائص الأسلوب الإداري .
- عناصر الرسالة الإدارية .
- ضوابط التحرير الإداري .
- التحرير الدبلوماسي .

أولاً - مفهوم التحرير الإداري وخصائصه :

الرسالة ، بشكل عام ، عبارة عن نص اتصالي بين طرفين متباعدين ، فإذا كانت بين طرفين تجمعهما قرابة أو صداقة فهي رسالة شخصية ؛ أسلوبها قصصي ، لغتها عاطفية تعبيرية تمتاز بالتصنع اللغوي وذكر التفاصيل ، ولا يخضع مبنائها إلى نظام منطقي ، ولها عدة أغراض نذكر من بينها (التهنئة ، التعزية ، الدعوة لمناسبة عائلية ...) .

أما الرسالة الرسمية فهي ذلك النص الاتصالي الذي يربط بين مواطن ومؤسسة رسمية ، أو بين مؤسسة رسمية وأخرى ، تمتاز بلغة موضوعية خالية من العاطفة والمشاعر ، ميزتها الإيجاز والدقة التي لا تقبل الاحتمال و التأويل ، أسلوبها تقريرى ، وهو الأسلوب أو النمط الإداري style administratif ، ولغتها دقيقة ، لها بناء خاص (أجزاء رئيسية) ، أما أغراضها فتنوع بين : الاستعلام عن قضايا ، تقديم طلب أو شكوى ، عرض إشكال قانوني ، تقرير عن واقعة معينة ، توضيح قانوني...).

وقد عرفت تقنيات كتابة الرسالة الرسمية بعدة مصطلحات منها مصطلح (التحرير الإداري) الذي يمكن تعريفه بأنه : فرع من فروع النشاط الإداري يعود إلى الماضي البعيد ، ولا سيما مع ولادة إدارة المدينة في اليونان القديمة وفي المدن الرومانية² ، واكتسب مظاهر عديدة بعد ذلك في دواوين الحكم في الدول والممالك ، ومن أشهر الرسائل في التاريخ العربي والإسلامي نجد الرسائل الديوانية العباسية التي تنوعت موضوعاتها بين توريث الحكم وتعيين الوزراء والنقباء وعزلهم ، والشكاوى التي تصل الديوان الملكي من الخلفاء³.

أما في الوقت الحالي ، فيعتمد النشاط الإداري عموماً والاتصال بوجه خاص في الإدارات والمؤسسات العمومية على الوسائل الكتابية والدعائم الورقية بشكل أساسي ، وذلك لاعتبارات

² Ministère de la fonction publique , Formation en rédaction administrative , Ecole Nationale d'Administration , Cote d'Ivoire , Septembre 2020 , P 5

³ - راجع مثلاً : عصام عقله ، رسائل أمين الدولة ، مركز زايد للتراث والتاريخ ، 2002 .

علمية وتنظيمية وقانونية ، وعليه يمكن القول أن نجاعة الإدارة العمومية وفعالية أنشطتها يرتبطان ارتباطا وثيقا بمدى صلاحية وسلامة الوثائق والنصوص المحررة فيها ، ومن ثم يتوجب على الموظفين العموميين - على اختلاف مستوياتهم ورتبهم - حيازة المؤهلات اللازمة لتحضير المراسلات والوثائق الإدارية بشكل سليم وصحيح شكلا ومضمونا⁴.

لذلك يعتبر التحرير الإداري -حاليا- من أنجع وسائل الاتصال ، وتعد الوثائق الإدارية المعتمدة من طرف الإدارة أهم أداة لنقل المعلومات المتداولة في الحقل الإداري ، ويتم في الغالب تجسيد هذه المعلومات في وثائق إدارية تأخذ شكل رسائل وتقارير وبيانات ومطبوعات بأنواعها وأشكالها المختلفة ، والتي أضحت تعرف تزايدا مستمرا يوازي تشعب مجالات تدخل الإدارة في الحياة اليومية للمواطن.

كما يركز التحرير الإداري على أسس عملية وخصوصيات ترتبط بتحرير وتقديم كل وثيقة إدارية، وكذا على مبادئ ومقومات وضوابط تتمثل في⁵:

- القدرة على الكتابة والإنشاء في لغة التواصل.

- المعرفة الإدارية والقانونية.

- معرفة أصول وقواعد وتقنيات الاتصال داخل الإدارة.

- الالتزام بخصائص ومميزات الأسلوب الإداري واستعمال الصيغ والمصطلحات الإدارية المتداولة.

4 - ثابتي الحبيب ، التحرير الإداري ، جامعة التكوين المتواصل ، دبت ، ص 3

5 - شادية وارد ، تقنيات التحرير الإداري ، وزارة التربية الوطنية والتعليم العالي وتكوين الأطر والبحث العلمي ، المملكة المغربية ، 2012.

ثانيا : خصائص الأسلوب الإداري :

يمتاز الأسلوب الإداري بالعديد من الخصائص التي تميزه عن نمط الرسائل الشخصية نظرا لطابع المصلحة العامة الذي تنفرد به الدولة . ويمكن إجمال هذه الخصائص في النقاط التالية : طابع الرسمية ، الموضوعية ، الانسجام في التعبير ، احترام التسلسل الإداري ، المسؤولية ، اللباقة والمجاملة .

1- طابع الرسمية : ونقصد به أن تكون الجهة المنوط بها إصدار المحررات الإدارية سلطة تمثيلية للدولة وللسلطات العامة ، ولها حق مخاطبة الجهات الرسمية التابعة لها، أو الاتصال بهيئات رسمية لتحقيق المصلحة العامة .

2- الموضوعية : يتوجب على المحرر الإداري ، حفاظا على مصداقية الإدارة العمومية وحرصا على تحقيق المصلحة العامة ، تجنب الانقياد إلى المؤثرات الذاتية أو الخارجية ، والتجرد من الأحكام المسبقة أو الانحياز لجهة معينة⁶. بما في ذلك عبارات الشكر والامتنان المبالغ فيها .

3- الانسجام في التعبير : تكتسي خصائص الأسلوب الإداري مميزات تختلف عن الأسلوب الأدبي والعلمي ، فالإدارة مطالبة بتبسيط لغة الاتصال مع المواطن والمرتفق بصفة عامة وكذا الجهات الرسمية الأخرى ، وهي في نفس الوقت ملزمة باحترام المصطلحات الإدارية المتعارف عليها والمعلومة في النصوص التشريعية والتنظيمية ذات العلاقة بمجال تدخلها.

وبالرغم من أن للأسلوب الإداري صفة خاصة بكل محرر ، فإنه يجب على جميع المحررين أن يستعملوا في تحريرهم لغة صحيحة وسليمة ، وأن يبحثوا دائما على تحقيق⁷:

⁶ - ثابتي الحبيب ، مرجع سابق ، ص 13

⁷ - مميش علي ، رزاق العربي ، التحرير الإداري ، وزارة التربية الوطنية ، الجزائر ، 2010 ، ص ص 21-22

البساطة عن طريق تجنب التكلف والغموض .

الإيجاز وهو التعبير عن فكرة معينة بأقل عدد ممكن من الألفاظ .

الدقة بمعنى أن يستعمل المحرر المفردات والكلمات والصيغ في معناها الحقيقي الذي لا يقبل أي تأويل أو افتراض .

4- احترام التسلسل الإداري: تقوم أي منظمة- بما في ذلك الإدارات والمؤسسات العمومية - على أساس تسلسل هرمي ، وينعكس ذلك على لغة الاتصال فيها ، فتأخذ وسائل الاتصال تبعا لذلك قنوات رأسية و أفقية ، وينقسم الاتصال الرأسي بدوره إلى اتصال نازل وآخر صاعد .

فأما الاتصال النازل فهو الذي يتضمن الأوامر والتعليمات والتوجيهات التي يبلغها الرؤساء للمرؤوسين ، وأما الاتصال الصاعد فهو الذي يمثل الاقتراحات ووجهات النظر ونتائج العمل التي يرفعها المرؤوسون إلى رؤسائهم⁸ ، وأما الاتصال الأفقي فيعني وجود قنوات تواصل مفتوحة بين المستويات الإدارية والأقسام والمصالح المختلفة للإدارة .

وينعكس التسلسل الإداري على صيغ الأسلوب الإداري في المراسلات الرسمية من خلال استعمال تعابير وصيغ خاصة تحترم الفوارق التسلسلية ، بحيث لا يخاطب المحرر رئيسه كما يخاطب مرؤوسيه ، بل ينتقي لكل جهة أسلوبا خاصا وعبارات مناسبة⁹ .

فالرئيس يستعمل (يلفت الانتباه، يشير ، ينهي إلى علم ، يدعو ، يلزم ، يفرض ، يولي أهمية كبرى،) ، والمرؤوس يستعمل مثلا (أطلب موافقتكم على ، أنتظر تعليماتكم حول ، أعرض عليكم ..)

⁸ - بوعلام السنوسي ، التحرير الإداري وقواعده ، دار النشر المغربية ، 2004 .

⁹ - ثابتي الحبيب ، مرجع سابق ، ص 14

05- المسؤولية : وهي خاصية أخرى للأسلوب الإداري ، فالمسؤولية تعطي الموظف سواء كان رئيساً أو مرؤوساً السلطة الكاملة لتمثيل الإدارة والتصرف باسمها ، فالأخطاء المرتكبة في المحررات الإدارية تنسب إلى الجهاز الإداري ككل وليس لمحرر الوثيقة ، لذلك فمن موجبات خاصية المسؤولية :

- توقيع الوثيقة فهو يعطي للوثيقة المصادقية والرسمية ، ويحدد مسؤولية الموقع بالإمضاء يصدر من سلطة إدارية مختصة أصلاً أو ممن يفوض لهم قانوناً .

- التأكد من صحة الوقائع قبل عرضها فكل إهمال يعرض المرفق للمسؤولية .

06- اللباقة و المجاملة : المجاملة لغة من جَمَلٌ وتجَمَّلُ أي تزيّن ، وجامله مجاملة : عامله بالجميل ، وتجمَّلُ : تكلف الحسن والجمال¹⁰.

فالمجاملة في الاتصال ضرورية حتى في الأسلوب الإداري - الذي سبق وقلنا أنه خال من الأسلوب الأدبي- غير أن ضرورات الاتصال تجعل الموظف في موقف ممثل الإدارة أمام الجهة المخاطبة ، وانطلاقاً من كون الموظف يمثل الدولة، فإنه يجب أن يكون متصفاً باللباقة والأدب في التعامل. ومن ثم فإن القرارات الإدارية يجب صياغتها بكامل اللباقة والاحترام، ويجب أن لا تشتمل على كلمات حادة أو غير لائقة¹¹.

¹⁰ - ابن منظور ، لسان العرب ، بيروت ، دار صادر ، 127-11/126

¹¹ - شادية وارد ، تقنيات التحرير الإداري ، مرجع سابق .

ثالثا - أجزاء الرسالة الإدارية :

تتكون كل مراسلة إدارية من ثلاثة أجزاء هي : المقدمة - العرض - الخاتمة

المقدمة : وهي المدخل الذي يتم من خلاله عرض أهمية الموضوع مع بيان المراحل السابقة التي تم فيها التطرق له ، والتذكير بما تم اتخاذه من خطوات سابقة ، مثال ذلك :

1- في إطار تنفيذ أحكام المرسوم التنفيذي رقم ... المؤرخ في ..المتضمن ب

وقصد تبسيط الإجراءات المتعلقة ب

2- تلقت مصالحنا عدة استفسارات تتعلق بتطبيق أحكام المرسوم التنفيذي رقم ... المؤرخ في ... المتضمن

3- تبعا لإرسالنا رقم ... المؤرخ في ... المتعلق بتوضيح ...

العرض : ويتم فيه التعرض للحلول أو التوضيحات المطلوبة مع بيان السند القانوني وما يعضده من دلائل أو قرائن تفيد المتلقي (سواء كان مواطناً ، أو جهة إدارية تحت الوصاية) وبعبارة أخرى يتم التركيز على المبررات التي من شأنها إقناع المتلقي قبل إعطاء النتيجة .

الخاتمة : وهي أهم جزء بالوثيقة الإدارية ، يتم فيه توجيه المعني أو الإدارة لما يجب اتخاذه من إجراءات (في صيغة أمر إداري في حالة الرسالة الإدارية المستلمة من الرئيس الإداري ، وفي الحالة العكسية يتم الاقتراح أو طلب توجيهات من الجهة الرئاسية) .

رابعاً : ضوابط التحرير الإداري : ونميز فيها نوعين من الضوابط ، الأول يتعلق بالشكليات ، والآخر يتصل بالجوانب القانونية .

الضوابط الشكلية : وهي القوالب الخصوصية التي تضيف على الوثيقة الإدارية صفتها الرسمية ، وتختلف هذه القوالب من وثيقة لأخرى .

غير أنه وضماناً لتجانس الوثائق والمحركات الإدارية بصفة خاصة فإنها تشترك في النقاط التالية :

1- الدمغة : تزيد هذه الخاصية في تدعيم الطابع الإداري للوثيقة وتكتب ضمن رأس الوثيقة الذي يوضع في أعلى الصفحة الأولى، أما بالنسبة للوثيقة الصادرة عن السلطات العليا فإن هذه الميزة تتمركز غالباً في وسط الورقة.

2- بيان الجهة المصدرة للرسالة : يعتبر من أهم الإشارات المكونة للرأس حيث من خلالها نعرف مصدر الوثيقة، ويجب أن يتم تبيان مصدرها بكل تدقيق مع احترام التسلسل الإداري للمصالح ، فإذا صدرت الوثيقة عن وزارة معينة يجب كتابة اسم الوزارة كاملاً مع تبيان المصلحة المكلفة بالموضوع بدقة ، مثلاً : (وزارة المالية - قسم الصفقات العمومية) وإذا كانت الوثيقة صادرة عن إحدى البلديات يجب كتابة الولاية ثم الدائرة فالببلدية المعنية .

3- تاريخ ومصدر الإرسال : ولهذا الأمر أهمية قصوى تتمثل في معرفة بداية سريان الالتزام القانوني أو الإداري ، أو احتساب الآجال إذا تعلق الأمر بتنفيذ طلب عمومي أو انقضاء مدة معينة حددها القانون لاكتساب حق أو صفة معينة .

4- بيان الجهة المرسل إليها : وهنا يجب الإشارة إلى صفة المسؤول المتلقي للرسالة (المدير العام ، رئيس المؤسسة ، المدير المركزي ، المدير الفرعي ، رئيس المصلحة ، الوالي ، الأمين العام) حتى يتسنى للإدارة المستقبلية خاصة مكتب البريد توجيه الرسالة إلى

العنوان الصحيح في الإدارة المعنية بعد مرور الوثيقة على الرئيس الإداري احتراماً للتسلسل الإداري في حالة الإدارات التي تتلقى مصالحها الفرعية مراسلات من جهات خارج الإدارة المعنية .

-5- موضوع المراسلة : وهو العنوان الذي يقع عليه اختيار المرسل ، ويكتب في أعلى الوثيقة جهة اليمين ، وأحياناً يكتب تحت البيانات السابقة ، للتعرف على القضية المثارة في الرسالة ، ويكتب بخط عريض في حال الأهمية القصوى .

-6- مرجع الرسالة : يتعلق المرجع بإرسالية سابقة أو إرساليات (إذا اقتضى الأمر) والجهة المصدرة لها في حالة الموضوع الذي سبق الإشارة إليه ، ويفيد ذكر المرجع للتذكير أو لحث الجهة المخاطبة للرجوع إلى تاريخ سابق قصد البحث في الإجراءات المطلوبة .

وهناك نوع خاص من الرسائل الإدارية المعروفة برسائل التذكير *lettre de rappel* ، يكون موضوعها الرئيس تذكير المرسل إليه بموضوع سابق لم يتم الاكتمال من انجازه .

ويتم الإشارة إلى ذلك في المقدمة ، وهذه بعض الصيغ المستخدمة التي تذكر بالمرجع المستند عليه.

- ردا على رسالتكم رقمالمؤرخة في والمتعلقة ب , يشرفني

- ردا على طلبكم المؤرخ في والمتعلق ب

- بناء على رقم المؤرخ في

-7- النسخ : وفي هذه الحالة قد توجه نسخ من الرسالة إلى جهات أخرى للإعلام ، يتم الإشارة إليها أسفل الرسالة إلى اليمين ، مع مراعاة التسلسل الهرمي في ذكرها .

-8- التوقيع : يتم التوقيع في آخر سطر من الوثيقة المحررة لإثبات ما كتب أعلاها من طرف سلطة إدارية مختصة ، أو سلطة منحها القانون تفويضا للإمضاء .

خامسا : المحررات الدبلوماسية :

تتنوع المحررات الدبلوماسية حسب أهمية الموضوع ودرجة حساسيته والمستوى الرسمي للمرسل والمتلقي ، وتنقسم إلى قسمين يتعلق الأول منها بما هو ثابت بما استقر عليه العمل الدولي ، ويتصل الآخر بما هو قابل للتطوير والمواءمة .

وسنقتصر في محاضرتنا على القسم الأول خاصة ما استقر عليه العمل في اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات من نماذج للمحررات الدبلوماسية ، ويتعلق الأمر بالوثائق التالية :

- وثيقة التفويض .

- وثيقة التصديق .

01- وثيقة التفويض : المختص بالمفاوضة كأصل عام هو رئيس الدولة ، والى جانبه يحق كذلك لكل من رئيس الحكومة ووزير الخارجية التفاوض نيابة عن الدولة دون ابراز وثيقة التفويض التي نصت عليها اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969 في مادتها السابعة تحت عنوان (التفويض) : 1- يعتبر الشخص ممثلا للدولة في قبول نص معاهدة أو اعتمادها أو في التعبير عن ارتضاء الدولة الالتزام بها في الحالات التالية :

أ- إذا قدم وثيقة التفويض المناسبة .

فوثيقة التفويض وثيقة دبلوماسية مكتوبة ، يتم من خلالها تعيين شخص يطلق عليه المندوب أو الممثل أو المتفاوض (قد يكون دبلوماسيا ، أو وزيرا أو موظفا فنيا مختص) قصد تمثيل الدولة في التفاوض حول معاهدة معينة . ويجري التأكد من صلاحية وثيقة التفويض من طرف أمانة المؤتمر المعني بالمعاهدة ، ويشترط لصحتها أن تكون موقعة من أصحاب السلطات الثلاث (الرئيس ، رئيس الحكومة ، وزير الخارجية) ، كما يجب الإشارة بوضوح وصراحة إلى الاسم الكامل للممثل المرخص له بالتوقيع ومنصبه .

كما يجب أن توضح وثيقة التفويض عنوان المعاهدة ومكان انعقاد المؤتمر المعني بالتفاوض عليها ، أو المنظمة التي يجري فيها التفاوض .

ويحدد شكل وثيقة التفويض كما يلي :

اسم الدولة

الجهة المصدرة للتفويض (الرئيس - رئيس الحكومة - وزير الخارجية)

وثيقة تفويض

أنا (اسم ولقب رئيس الدولة أو رئيس الحكومة أو وزير الخارجية)

أفوض بموجب هذا (الاسم واللقب) بأن (يوقع - يصدق على - ينقض - يصدر الإعلان التالي بشأن) (عنوان وتاريخ المعاهدة) باسم حكومة (اسم الدولة) .

حررت في (المكان) يوم (التاريخ)

(التوقيع)

02- وثيقة التصديق :

يقصد بالتصديق ذلك التصرف القانوني الذي بموجبه تعلن السلطة المختصة بإبرام المعاهدات في الدولة موافقتها على المعاهدة وارتضاؤها الالتزام بأحكامها بصورة نهائية¹².

يتم التصديق على المعاهدة عادة في صورة وثيقة مكتوبة صادرة عن أصحاب السلطات الثلاث في الدولة وهم (رئيس الدولة ، رئيس الحكومة أو وزير الخارجية) ، يجب ان تشتمل وثيقة التصديق على ما يلي :

- عنوان المعاهدة المعنية وتاريخ ومكان إبرامها .
- والاسم الكامل للشخص الموقع على الوثيقة ولقبه .
- وتعبير صريح عن اتجاه نية الحكومة ، باسم الدولة ، إلى اعتبار نفسها ملتزمة بالمعاهدة ومراعاة أحكامها وتنفيذها .
- وتاريخ ومكان إصدار الوثيقة .
- و توقيع رئيس الدولة أو رئيس الحكومة أو وزير الخارجية .

¹² - جمال عبد الناصر مانع ، القانون الدولي العام ، لجزء الأول ، ص 71 .

اسم الدولة

الجهة المصدرة للتفويض (الرئيس - رئيس الحكومة - وزير الخارجية)

وثيقة تصديق

حيث أن (عنوان المعاهدة) قد (أبرمت ، اعتمدت ، فتح باب التوقيع عليها في (المكان) يوم (التاريخ) .

وحيث أن المعاهدة المذكورة قد تم التوقيع عليها باسم حكومة (اسم الدولة) يوم (التاريخ)

بناء على ذلك فإنني ، أنا (اسم ولقب رئيس الدولة أو رئيس الحكومة أو وزير الخارجية) أعلن أن حكومة (اسم الدولة) ، بعد أن درست ((المعاهدة) سألقة الذكر ، (تصدق على ، تقبل ، توافق على) نفس هذه الوثيقة وتتعهد مخلصاً بإعمال ما نصت عليه من أحكام وتنفيذها .

وإثباتاً لذلك ، فقد وقعت وثيقة (التصديق ، القبول ، الموافقة) هذه في (المكان) يوم (التاريخ)

التوقيع