

العنوان:	مع حديث المعرفة في الادارة العامة : أزمة القانون الاداري مع الادارة العامة المعاصرة
المصدر:	الادارة
الناشر:	اتحاد جمعيات التنمية الإدارية
المؤلف الرئيسي:	الجلالي، عبدالفتاح رؤوف
المجلد/العدد:	٤
محكمة:	لا
التاريخ الميلادي:	1979
الشهر:	يوليو
الصفحات:	109 - 116
رقم:	155561
نوع المحتوى:	بحوث ومقالات
قواعد المعلومات:	EcoLink
مواضيع:	روسيا، الادارة العامة، القانون الاداري، التطوير الاداري، التنمية الادارية، فرنسا، انجلترا، مصر، السلطة القضائية، السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية، الفصل بين السلطات، النظم الادارية، التنظيم الاداري
رابط:	<a href="http://search.mandumah.com/Record/155561">http://search.mandumah.com/Record/155561</a>

بعض حديث المعرفة في ارادة العامة

# أزمة القانون الإداري مع الإدارة العامة المعاصرة

عبد الفتاح رؤوف الجلاوي

تحت عنوان « مع حديث المعرفة في الإدارة العامة » ، يحاول الكاتب أن يستعرض بعض مشاكل هامة في دراسة الإدارة العامة المستحدثة . ولقد تناول من قبل الحديث عن « اصطلاح الإدارة العامة وغموصه » ، ثم قام بتحليل « المشكلة الفرنسية لاصطلاح الإدارة العامة » ، ثم حاول أن يقى الضوء على « معضلة تعريف الإدارة العامة » في بحث آخر ، تناول بعده الحديث عن « تكنولوجيا الإدارة العامة ومتاهاتها » .

وفي العدد السابق نتكلم عن « أزمة الإدارة مع القانون الإداري » فاستعرض أسباب هذه المشكلة منذ قيامها في الثقافة الفرنسية مع نشأة فقه القانون الإداري وليد الثورة الفرنسية ، والذى نمى داخله في فرنسا ومن شاعيها في نظامها القضائى علم الإدارة العامة . وفي هذا المقال يستكمل الكاتب بحث هذه المعضلة تحت عنوان « أزمة القانون الإداري مع الإدارة العامة المعاصرة » . وهو يستكمل بذلك معالجة المشكلة من وجهها الآخر ، فبعد أن كانت الأزمة قدّمتها أزمة سببها ولادة القانون الإداري داخل أروقة الإدارة العامة حينما كانت نشاطاً لم يكتمل لها صورة العلم ، أصبحت الآن أزمة الإدارة العامة بعد أن ولد عملها داخل فقه القانون الإداري ، فإذا بوليد العلم « الإدارة العامة » بعد أن شبّ عن طوّقه يشمخ في الطول على أبيه « فقه القانون الإداري » ، حتى صار علماً يشبهون الأب وهو يمشي بجانب الابن وكأنه الطفل بجانب أخيه الكبير . أنها نوع من الدراسة الشديدة لمشكلة نصارع العلوم داخل حلبة السباق ولو كانوا في إطار تناقض واحد .

في مقالنا الذي نشر بالعدد السابق تحدّثنا عن « أزمة الإدارة العامة مع القانون الإداري » وقلنا ان للحديث بتقية لبحث هذه المشكلة من وجهة نظر الثقافة المعاصرة .

ولقد طفنا تاريخياً بمرحلة مولد القانون الإداري في ثقافة الفرنسيين مع قيام الثورة الفرنسية . وفنـدنا كـيف عـادـهـ الفـكـرـ الانـجـلـوـ سـكـسـونـيـ القـانـونـيـ بـسـبـبـ الاـخـلـافـ فـيـ تـقـسـيرـ مـبـداـ

عبد الفتاح رؤوف الجلاوي

سبق أن نشرنا له عدة بحوث كان آخرها بعنوان « أزمة الإدارة » في يناير ١٩٧١ — العدد الثالث — المجلد الحادي عشر .

داخل اطار علم معين ، بل كانت تعتبر من المعرف العامة التي يتلمس الباحث أمرها منذ قديم الزمن ، اي منذ أن وجد شخص آخر مأمور في نطاق مصلحة عامة يستهدفانها ، وكانت الأزمة اذن ازمة الادارة العامة مع الوليد الجديد القانون الاداري . ولكن بعد ان نمى هذا الوليد كعلم له مقوماته واعترف به مؤيدوه ومعارضوه ، استعين بمنطقه القانوني في لم شعث المعرفة الادارية ، وسرعان ما أصبح لمعرفة الادارة العامة علما واضح المعالم له نظريته ومبادئه وهيكله المحدد ، ويتدarse الباحث داخل اطار فقه القانون الاداري ، وحيث اعتبر علم الادارة العامة في البدء ولیدا يافعا لهذا الفقه .

ولكن الوليد اليافع ما ان أعلن عنه حتى تلاحت عليه الدراسات من كل ثقافة ، فوجد فيه النفسيون والاجتماعيون والسياسيون وأهل العلوم الإنسانية من كل حدب هدفا يوجهون اليه جهودهم التخصصية . ثم كان أصحاب نظرية العملية الادارية الذين أثروه بمنطقهم ثم سارع اليه ايضا اهل العلوم التطبيقية بل والعلوم البحثة الذين لم يرضوا ان يستقل بهذا العلم اهل العلوم النظرية لوحدهم ، وتكلفت الكل على رعاية الوليد الجديد ، بل وتأمروا على ان ينزعوه الى خارج اطار فقه القانون الاداري ، و يجعلوه يسير مستقلًا عن رعياته ، وينمو الوليد سريعا ويزداد حجمه ويتزايد اضعاف اضعاف ابيه فقه القانون الاداري ، الا انه رغم كل المحاولات لم يكن قادر ان يسير بعيدا عنه لأن القانون الاداري ان هو الا صراطه المستقيم الذي يؤمنه الزلل ، ولهذا ارتضى الاب ان يسير الهوينا بجانب ابنه الذي فارقه طولا وعرضًا واتساعا ، حتى جاء الوقت الذي شبه اهل القانون أنفسهم ان الاب « القانون الاداري » وهو يسير بجانب ابنه « الادارة العامة » أصبحا يبدوان وكأن الاب طفل صغير يسير بجانب اخاه الكبير ، وهو رأى حلناه وناقشناه في بحثنا السابق ، وانتهينا الى حكم من جانبنا بشأنه ، يعبر عن رأينا

الفصل بين السلطات ، الذي كان قد اكتسب احترامه في الثقافة الفرنسية والأوروبية عامة في هذا الوقت . وقلنا ان مرجع ذلك كما يؤكده فقهاء القانون وعلماء السياسية الى ان الفرنسيين قد سرروا هذا المبدأ في ظل ايديولوجية الثورة على انه يعني استقلال الادارة بأقضيتها ، وحرموا على القضاة التعرض لتصرفات الادارة ، والا اعتبروا مرتكبين لجنية الخيانة العظمى ، وقام بذلك داخل النظام القضائي الفرنسي مجالس للأقاليم ومجلسا للدولة تختص بالقضايا الادارية ، وسلم القضاء والفقه بنظرية الازدواج القضائي ، اي يكون للادارة اقضيتها وللأفراد اقضيتها ، بينما عادى الاتجليز هذه التفرقة في ظل تفسير آخر لمبدأ الفصل بين السلطات ايضا ، به قالوا انه يعني ان تنظر قضايا الادارة امام القضاء العادى شأنها شأن الافراد ، لأن لا ضمان للحريات الا في ظل القضاء المفرد ، وانضمت امريكا الى التقسير الاخير ولم يكن لها ان تنفصل عن وحدة الثقافة القانونية الانجليزية ، فقد كانت حديثة الاستقلال ولم يكن قد أثبتت وجودها في ميادين المعرفة اذا كانت في هذا الوقت لا زالت تكتفى بتراث معرفتها من الأوروبيين ومن هاجروا اليها من باقي الاجناس ، وسرنا نستعرض الآراء الخ ما تناولناه في بحثنا السابق ، الذي يمكن الرجوع اليه اذا اراد القارئ ان يتبع معنا التطور التاريخي لهذه المشكلة .

وقد يظن القارئ ونحن نتخد بحثنا الحالى عنوان « أزمة القانون الاداري مع الادارة العامة المعاصرة » ان العنوانين متطابقين ، وأنه ربما من باب السهو قد قدمنا في هذا العنوان عبارة القانون الاداري والصقناها بكلمة الأزمة ، بينما في بحثنا السابق كانت كلمة الأزمة ملصقة بعبارة الادارة العامة . ولكن الحقيقة ان الترتيب المنطقى الذى ابتنيناها في هذا البحث له مسبباته . فنى البحث السابق كنا نعالج الأزمة التى سببها ولادة القانون الاداري داخل نشاط الادارة العامة ، التي لم يكن قد حددت معرفتها بعد

سواء القانوني فيما يختص بالقانون الادارى او الادارى فيما يختص بالادارة العامة لا تجمعه وحدة الهدف التى تجمع اتجاهات البلدين فى تعبير واحد ، فانجلترا ، تختلف قطعا فى تحريلها العلمى لفقه القانون الادارى والادارة العامة عن أمريكا ، ولهذا لم يعد الأمر أمر اختلاف الثقافة الانجلو سكسونية كوحدة مع «الثقافة الفرنسية» في هذا المجال . ثم ان الخلاف زاد اتساعا حينما دخل في خضم المناقشة خصم عين يتمثل في ثقافة الشيوعيين في هذا المجال والتى تقودها روسيا السوفيتية ، ولم يعد من الممكن ان يقلل من قيمة تأثيره في تزويد حدة الأزمة التي تعالجها في هذا البحث ، وفي رأينا انه اذا اريد لفقة القانون الادارى أن يأخذ نصيه من عالية التوحيد الثقافي بالنسبة للادارة العامة فعليه ان يبرز في العالم بوحدة ثقافية مميزة يحترمها جميع الدول أيا كان مذهبها العقائدى، ويصبح على المستغلين بأمر هذه الدراسات ان يبحثوا اتجاهات الرأى في كل مكان يختار فيه النقاش في هذه المسألة ، ولا يهمون رأيا تجاه الرأى المضاد اقرارا لتعصب أيديولوجي ، او يجمعون رأيا مع رأى مخالف للتقاليم على مناهضة فكر معين او لترجمتهم حول أيديولوجية معينة .

انه من السهولة ان يلحظ الباحث انه عندما قامت الحرب العالمية الثانية كثرت القوانين التي أعطت السلطة التنفيذية في انجلترا سلطات استثنائية ، اعتبرها الانجليز اكبر ضمان لحربيتهم، بعد ان تبين لهم في ظل الاشتراكية ، ان التحرر من الحاجة اعلى من الحرية اذا ما طلبت لذاتها<sup>(١)</sup> . فقادت انجلترا باشاع محكم ادارية الى جانب القواعد القانونية الناشئة . ولم يشعر الشعب الانجليزى بضائقه لذلك فقد قلل غلوائهم في التمسك بشعائرهم<sup>(٢)</sup> «كقولهم «المالك لا يخطى» "The king can do no wrong" "The king cannot be sued in his own courts" امام محكمة»

*"The king cannot be sued in his own courts"*

الشخصى في هذه المسألة ، بهذا فقد صارت المشكلة المعاصرة اذن ، التي تتعرض لها الان هي مشكلة الاب « القانون الادارى » ولهذا الصقنا كلمة «الأزمة» به عاديين متعمدين ليكون صياغة العنوان مدخلا مهينا لنا في البحث الحالى الذى يستكمل تحليل هذه المشكلة في ثوبها المعاصر .

لقد تحولت الأزمة بين الادارة العامة والقانون الادارى الى وجهها الآخر لتصبح ازمة القانون الادارى مع الادارة العامة — وكان ذلك على وجه التقريب — حينما قامت الحرب العظمى الثانية ، وتشابكت الاقوال حول مضمون القانون الادارى ومضمون الادارة العامة ، ثم تباعد كل برایه عن الآخر حتى ان أصحاب الرأى الواحد ، انجلترا وأمريكا ، اللذين كانوا يعاديان فقه القانون الادارى نجد ان كلامهما يسرى في دراسة الادارة العامة بعيدا عن فقه القانون الادارى وكل منهما اتجاه مغاير للآخر بالكلية . ولهذا فالتعبير العلمي الذي يستخدم احيانا في توضيح ان الثقافة « الانجلو سكسونية » في الادارة العامة تختلف عن الثقافة « الفرنسية » في تحديد الارتباط الذى يربط الادارة العامة بفقه القانون الادارى ، نعتبره في رأينا تعبيرا غير دقيق في استخدامه ، لانه يجمع انجلترا وأمريكا على ثقافة واحدة في فكر الادارة العامة ، بينما أصبح هذا الفكر في كلا البلدين يسرى في طريق مستقل عن الآخر ، وترتبطه في كلا البلدين علاقات متغيرة مع القانون الادارى .

ان هذا التعبير ان دل على شيء فانما لا يدل الا على ان فرنسا والبلاد التي شاعت معها أصبح يوجد بها مجلسا للدولة يختص بالقضايا الادارية بينما انجلترا وأمريكا ومن شاعيدهما في الثقافة بالنسبة للقانون الادارى لا يوجد عندهما مجلسا للدولة . ولكن يغيب عن هؤلاء الجامعين للثقافة الانجلزية والثقافة الأمريكية في تعبير الثقافة الانجلو سكسونية ، ان الفكر الانجلو سكسوني

(١) د. محمد فؤاد منها - القانون الادارى المصرى والمقارن - ١٩٥٢ ص ٤٣ هامش ٢ وانظر : William A. Robson ; Justice and Administrative Law, 1947, p. 30-31 Sachdeva and Bhushan,

Introduction to Public Administration, 1967, pp. 335 - 404.

(٢) يرجى الى كما يرجع الى المراجع المديدة التي ذكرناها في بحثنا السابق لتقنهاء القانون الادارى وعلماء الادارة العامة .

مبدأ التعاون والتدخل أكثر منها على مبدأ الفصل . ثم ان نظام الحكم في البلدين يختلف ، والمسؤولية تختلف ، وتركيب الدولة الفيدرالية في أمريكا لا وجود له في إنجلترا ، وهذا كله يفرض نفسه على أن يكون القانون الإداري في أمريكا مختلفاً في تركيبه عنه في إنجلترا ، وإن كان وجه الشبه واحد في أن كليهما أصبح يعبر في مجموعه عن مجموعة القواعد القانونية المستثناء من القانون العادى ، والتي جنبت لتحقيق صالح عام للدولة . وأيا كان هذا التشابه بين إنجلترا وأمريكا إلا أنه لا يمكن أن ننسى أن المحكمة العليا في أمريكا أصبح لها اثر كبير على تكوين القانون الإداري فيها ، وهو لا وجود له في إنجلترا<sup>(٢)</sup> ، خاصة والعلاقة بين هذه المحكمة ورئيس السلطة التنفيذية في أمريكا وطيدة ، وعلى الأخص لما أصبحت تقوم به هذه المحكمة من تثبيت دعائم الديمقراطية الأمريكية ، التي يعتبرها الأمريكيون المحور الذي تدور عليه الإدارة العامة في بلدهم . ولقد نجحت بالفعل هذه المحكمة في تحقيق المساواة بين المواطنين ومحاربة التمييز العنصري ، حتى ولو صدر في دائرة النشاط الخاص وداخل محلات العامة .

وكل هذا يجعلنا نقرر أن تطور القانون الإداري في إنجلترا غيره في أمريكا ، وأنه حينما نجمل مظهر القانون الإداري في البلدين بقولنا أن القانون الإداري في البلاد الأنجلوسكسونية من طبيعة واحدة إنما يقصد بذلك النظام المغير في هذه البلاد للنظام القانوني في فرنسا .

وعومما يمكن أن نقول أن أمريكا قد انطلقت في تعبيرها عن القانون الإداري إلى مناخ شتى

بهذا كذب الواقع على الأرض الإنجليزية مغالاة فقهاء القانون الإنجليزية في انكارهم لوجود قواعد قانونية إدارية في قوانينهم وبذلك أصبحت تعبيرات الفقيه الإنجليزي الكبير « دايسى » الذي تولى زمام المعارضين في البدء لأفكار القانون الإداري والتي جئنا على بعضها في بحثنا السابق مدحضة ولا تقوم على أساس ، لأن إنجلترا بدأت تسير في نظامها القانوني في ذلك النظام المزدوج كما فعلت فرنسا من قبل وإن كان على خفي الاتجاه .

وكان من الطبيعي في ظل هذا الاتجاه أن يقوم الفقهاء الإنجليز المعاصرون لهذا التطور بتأييد حقائق الواقع ، وتزعم الاتجاه فقهاء لهم وزنهم في المجال القانوني الإنجليزي ، أمثال جينتجز ، وفورست ، وروبسون ، وحينما أعتلى الأخير كرسى الادارة العامة الذي أنشئ لأول مرة في كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة لندن عام ١٩٤٨ ، ثبت لطلبه أن أفكاره معادية على طول الخط لأفكار الفقيه الإنجليزي الدائى الصيت « دايسى » ، إذ أخذ يقيم الدليل على وجود القانون الإداري في إنجلترا وجود المحاكم الإدارية بها ، وانتهى من حملته إلى القول أن القانون الإداري في إنجلترا يعني قانون الادارة العامة<sup>(١)</sup> «Administrative law comprise the law relating to public administration» . وبذلك انتهى إلى نفس ما انتهى إليه فقهاء القانون الفرنسيين من قبل .

على أن النظام البرلماني الإنجليزي القائم على الفصل بين السلطات فصلاً كاملاً ، جعل حركة القانون الإداري داخل إنجلترا غير حركة داخل أمريكا ، لأن السلطات في الأخيرة تقاد تقوم على

William Robson ; Justice and Administrative law ; 1947, p. 32.

<sup>(١)</sup> يرجع إلى : وانظر كتابه أيضاً : "Public Administration To day" which has been established in this school" :

<sup>(٢)</sup> انظر بحث عن « محكمة وارن والحربيات العامة » وهو تحطيل لقضاء المحكمة العليا الأمريكية بعد ١٩٥٣ إلى ١٩٦٨ لفتحي القانون الإداري الدكتور أحمد كمال أبو المجد « مجلة القانون والاقتصادية والاجتماعية » مارس - يونيو ١٩٧١ من ص ١ - ٧٣ .

بقيمة قيام مجلس الدولة في نظامهم القضائي لتأمين الموظفين على حقوقهم ولتوسيع سلطة الادارة في التنفيذ . بينما كان كل هذا يحصل في فرنسا وانجلترا وأمريكا ، وكل ما استهدفوه من نظم قضائية ائمها تستهدف رغم اختلاف وجهات النظر حماية الحقوق والحربيات وكفالة الشرعية ، بينما كل هذا يحصل كانت روسيا قد بدأت عقب ثورتها عام ١٩١٧ حينما تمسكت بأهداف الاشتراكية الماركسيّة حيث لم تقنع بالتحول البطيء الهدف فعلاً للمبادئ الاشتراكية ، كانت قد بدأت تندفع بعنف نحو تحريم الملكية الخاصة لوسائل الانتاج ، فأمنت كل وسائل الانتاج الزراعي والصناعي تأميناً كاملاً ، بحيث لم يصبح للأفراد إلا ملكية ما يستهلكون في حياتهم الشخصية ، وبحيث توزعت ملكية المشروعات بين الملكية المباشرة للدولة "Propriété d'Etat" والملكية التعاونية "Propriété coopérative" .

ونجد روسيا في تطورها تتعادي مبدأ الفصل بين السلطات في نظام حكمها وتفسره على غير ما فسرته من سابق فرنسا وانجلترا وأمريكا ، بل أنها اعتبرت الأخذ به ، وسيلة من وسائل ازدياد الامتيازات للطبقة البرجوازية ، ولهذا نجد لها تستبدل مبدأ الفصل بين السلطات بمبدأ تركيز السلطات في يد الهيئة البرلمانية التي تمثل الشعب اي «السوفييت الأعلى للاتحاد السوفييتي» الذي يعتبر أعلى سلطة في الدولة . واذا روسيا تطبق في حدود هذا الاطار — كما يقول الدكتور حاتم لبيب جبر — مبدأ توزيع الاختصاصات وتقسيم العمل بين مختلف هيئات الدولة واجهزتها وقدرت أن هذا يمنحها «القدر اللازم من الاستقلال الذي تقتضيه المصلحة العامة دون اي ذكر لفصل او موازنة بين السلطات» (٢) و(٣) .

ووسعـت في مفهومه أكثر من فرنسا وانجلترا ، وهذا هو عادتها حينما تحاول توسيع المفاهيم النظرية التي تتناولها بالتحليل . ولهذا نجد فيما فقهاءها يعبرون عن القانون الاداري بأنه هو القانون الذي يغطي كل مناحي الادارة العامة وكل سلطات الحكومة في اتصالها مع الجماهير . ثم بدأ ينضح على الادارة العامة في بلاد عدة هذا التعبير عنهم ، حتى أصبح حقيقة عالمية يستشهد بها الكثيرون ، ولهذا نحب أن نورد التعبير بالفاظه الانجليزية لأهمية ذلك في الدراسات الادارية (٤) .

Administrative law, in its broadest sense, covers the whole of public administration and governmental powers in relation to the citizens.

وبينما كانت فرنسا تكمل شوطها في تطوير القانون الاداري في ظل نظام قضائياً المزدوج ونظام قانونها المزدوج ، وانجلترا وأمريكا تقطع شوطها في خلق قواعد قانونية ادارية وأقامة محاكم ادارية في ظل نظام قضائهما المفرد ونظام قانونها المفرد ، ويقومان بهذا الاجراء على استحياء ، لأنـهـ وـاـنـ كـانـ يـحـمـلـ فـيـ مـظـهـرـهـ التـسـلـيمـ بازدواج النـظـامـ مستـظـلـينـ بـنـظـامـ قـانـونـهـماـ المـفـردـ ولمـ تـأـتـهـماـ الشـجـاعـةـ حتـىـ الـآنـ رـغـمـ اـقـرـارـهـماـ بـتواـجـدـ ثـقـافـةـ الـفـقـهـ الـقـانـونـيـ الـادـارـيـ دـاخـلـ اـطـارـ فـقـهـمـاـ الـقـانـونـيـ وـبـتواـجـدـ المحـاـكمـ الـادـارـيـ دـاخـلـ نـظـامـهـماـ الـقـضـائـيـ لـاعـلـانـ انـ هـذـاـ التـفـيـيـرـ جاءـ تـقـليـداـ لـاـ حدـثـ فـيـ نـظـامـ فـرـنـسـاـ الـقـانـونـيـ بـفـعـلـ ثـورـتـهاـ ، ولـهـذـاـ نـجـدـهـمـ مـتـمـسـكـيـنـ بـعـدـ قـيـامـ جـلـسـاـ للـدـوـلـةـ عـنـهـمـ وـكـانـهـ هوـ الـفـيـصـلـ فـيـ نـظـرـهـمـ فـيـ التـفـرـقـةـ بـيـنـ نـظـرـيـةـ الـقـضـاءـ الـمـزـدـوجـ وـنـظـرـيـةـ الـقـضـاءـ الـمـفـردـ ، وـرـغـمـ اـنـهـ وـجـدـ عـنـهـمـاـ مـنـ يـنـادـيـ

(١) يرجع الى :

(٢) يرجع الى د. على البالودي — دروس في الاشتراكية — ١٩٦٦ من ١٢٧ وما بعدها ، د. جلال احمد امين — مقدمة في الاشتراكية — ١٩٦١ من ١٦٠ وما بعدها ، د. مصطفى فهمي ابو زيد — الاشتراكية والفكر الاشتراكي العربي ، ١٩٦٨ من ١٥٦ وما بعدها .

(٣) د. حاتم لبيب جبر — بحثه الذي تناول فيه تحليل « هيئة الادعاء العام في الاتحاد السوفييتي » والذي نشرته مجلة الادارة في عددها الصادر في يناير ١٩٧٢ من ص ٢٢ — ٣٥ .

مزيد من قواعد القانون الإداري لتمكن إدارتها العامة سعة في سلطتها التقديرية ولبسها بشجاعة وبالأمانة في الشئون العامة ، ولهذا ظهرت الأجهزة التي تخدم هذا الاتجاه في كل حكومة ولم يكن لها وجود من قبل واقتصر بذلك القانون الإداري في واقعه ولكن حتى الآن لم يتسع الاتساع الذي يغطي كل هذه الاتجاهات في ثقافته .

وإذا نظرنا إلى عمق هذه الأزمة في مصر نجد انه قد قاتلت ثورتها في عام ١٩٥٢ ودراسة الإدارة العامة قائمة في نطاق فقه القانون الإداري ، فقد كان عندنا مجلساً للدولة منشأه عام ١٩٤٦ وأصبح له أحكامه وفقهاه ، والازدواج القانوني مسلم به عندنا ، والازدواج القضائي مسلم به أيضاً عندنا ، وقد ساند مجلس الدولة المصري الثورة منذ بدء قيامها ، حتى قيل إن القواعد القانونية التي أصدرتها الثورة في بدايتها ومكتنها من شرعية إدارتها ، كانت من أرقى القواعد صياغة إذا قيست بغيرها من الثورات التي سبقتها .

الآن المنطق الضيق الذي عاش فيه القانون الإداري عندنا متشبهاً بمثيله في فرنسا كاديختن الثورة في إدارتها ، أو هكذا تصور بعض قادتها ، مما جاء أبريل ١٩٥٤ حتى اقتحمت مظاهر قبرى دار مجلس الدولة المصري وهشمت حرمتها وأقتحمت الغرفة التي يجلس فيها رئيسه الدكتور عبد الرزاق أحمد السنورى وقلبت زجاج مكتبه على رأسه ففرق في بحر من دمائه ، وكان هذا ثورة من الثورة على منطق العدل<sup>(٢)</sup> إذ لم تقدر أن تسابر في تطورها الفقه القانوني الذي أبدعته فرنسا الثورة واستقر بطول تعهد العلماء له . وبذلك تقع بعد هذه الحادثة مجلس الدولة في نشاطه ، حتى هب في هذه الأيام لاسترداد انفاسه في ظل حالة حقيقة لاستقلال القضاء .

وأقامت روسيا نظاماً خاصاً للرقابة على الإدارة العامة سمته « هيئة الادعاء العام » وآمنت على رأسه المدعى العام الاشتراكي "Prokouratoura" ونصت على مهمته في المادة ١١٣ من دستورها والتي تعطيه حق «الإشراف على على تنفيذ القوانين تنفيذاً دقيقاً من قبل جميع الوزارات والمؤسسات التابعة لها ومن قبل المواطنين وموظفى الاتحاد السوفياتي »<sup>(١)</sup> . وعموماً فإن نظام الحكم في الاتحاد السوفييتي ومن يشاعره في نظمه مبني على مبدأ أساسى هو « وجوب احترام الإدارة والأفراد للنظام القانوني السائد فيها » أي « للشرعية الاشتراكية » . وبذلك أخذ — في رأينا — مظهر القانون الإداري في هذه البلاد شكلاً واسعاً جداً بحيث أصبحت القاعدة القانونية الإدارية هي الأصل وما دعاها من قواعد القانون الخاص هو الاستثناء .

والظاهرة المموجة في كل الدول الحديثة ، إن جميعها منذ الثورة الصناعية في أوروبا ، قد اتجهت نحو التحرر من القواعد القانونية الخاصة في إدارة المشاريع العامة الاقتصادية والزراعية والصناعية والتجارية ، التي بدأت قوائمه الحكومات تتزاحم بها بعد التحول الظاهر نحو الاشتراكية من جميع الدول ، وإن اختلفت المعايير التي اكتتب بها كل منها من النظم الاشتراكية . ولكن الكل أصبح مسلماً بأن الحكومة الحديثة هي أكبر اقتصادي وأكبر زراعي وأكبر صناعي وأكبر تجاري بل وأكبر صاحب عمل في الدولة<sup>(٢)</sup> . ومن هنا اتجهت قواعد القانون الإداري لتتبوا أهمية وجودها في كل دولة ، فعقدت من أجلها المؤتمرات العالمية واهتمت هيئة الأمم المتحدة بثقافة هذا القانون ، كما اهتمت المنظمات الإقليمية والدولية بهذه الثقافة .

وبحكم التطور التكنولوجي والعلمي والتطور النموذجي نجد الحكومات بلا استثناء تسعى إلى

(١) المدرج السابق من ٢٧ .

(٢) يرجع إلى :

Marshall E. Dimock ; some aspects of American Administrative Law ; Public Administration Review , 1931 pp. 1 - 31.

(٣) وهي مسألة معرونة تحدث فيها الكثير وليس هنا مكان تفصيلها .

نظام المدعى الاشتراكي وليد الاشتراكية المصرية التي كانت ترتبة قرب الاخ لأخيه من نظام الاشتراكية السوفيتية ولا زال يارزا مع قيام سياسة الانفتاح الاقتصادي والتحول نحو نظام الاشتراكية الغربية الهاذئنة تطورها ، ولا زالت كلمة الاشتراكي ملتصقة بكلمة المدعى رغم اختفاء التنظيم الاشتراكي من قوائم السلطة المصرية . وتمشيا مع النظام القضائي الامريكي اقمنا محكمة دستورية عليا لازال يمشي قانونها الهوينا يشق طريقه نحو النور ، وكل هذه النظم اثرت قواعد القانون الاداري بالكثير من الثقاقة ولكن لازال راضيا بحجم الثقاقة الضيقة الذي كان له قبل قيام هذه النظم<sup>(١)</sup> .

ويشير الواقع عندنا مخالفًا للدراسة الاكاديمية ، وتزداد حدة الأزمة التي تلاحق القانون الاداري مع الادارة العامة شدة مع الأيام ، وتخلق في مناخنا جوا من البلبلة الفكرية ، مما تسبب في تنفير الدارسين من دراسة الادارة العامة خصوصا بعد أن ليست عندنا ثواب فضفاضا .

ويحاول فقهاء القانون الاداري ان يفرقوا لنا بين نطاقه الضيق ونطاقه الواسع . وفي توضيع الفرق بين النوعين يحدثنا استاذنا الدكتور ثروت بدوى بقوله « أن القانون الاداري بمعناه الضيق كما يظهر في فرنسا ومصر هو الذي يأخذ في الاعتبار طبيعة القواعد القانونية التي يتضمنها ولا يدخل في مضمون ذلك القانون الا تلك القواعد الاستثنائية التي تميز عن قواعد الشريعة العامة وتنسلق عنها » أما المعنى الواسع الذي تأخذ به الدول الانجليوسكسونية فيشمل « كل ما يتعلق بتنظيم الاجهزة الادارية ، ومتتابعة اختصاصاتها المختلفة ، وقواعد ممارستها لهذه الاختصاصات ، كما يحدد القواعد التي تحكم علاقاتها ومنازعاتها مع الافراد » وأنه في مظهره الآخر « لا ينفرد بقواعد خاصة بل يشمل جميع القواعد التي تطبق

وأثناء انطواء القانون الاداري على نفسه بعد ابريل ١٩٥٤ افتتح معهد الادارة العامة في مصر في يناير ١٩٥٥ فانهالت على الدارسين فيه أصول الادارة العامة كما صورها الامريكيون ، فوجدها الدارسون مستندة إلى قانون أرحب من القانون الاداري بمضمونه الفرنسي الضيق ، ثم أخذت الدراسات الاكاديمية للادارة العامة نفس اتجاه معهد الادارة العامة في دراستها وذلك عندتطوير الدراسة الجامعية في عام ١٩٥٩ ، ظهر بالتأكيد ان الادارة العامة في ظل فقه القانون الاداري غيرها في ظل علم السياسة ذا المنطق المغاير لاصطلاح القانون الاداري .

ثم تطورت حياتنا نحو الاشتراكية في عام ١٩٦١ عقب صدور القوانين الاشتراكية وعقب قيام خطة مضاعفة الدخل ، فأخذنا ببعض الافكار التي لا تهادن الرأسمالية الحرة ولم تقبل التطور الهدى السليم نحو الاشتراكية ، بل تطورنا اليها بالعنف الذي ظهر في فرض الحراسات والتأمينات حتى على أملاك الأفراد . حقيقة لم تصل إلى أسلوب الاشتراكية الماركسية الا أنه كان واضحا ان اشتراكتنا في صورتها العربية لم تقنع بالتحول الهدى نحو تحقيق الاشتراكية ، ورثت بذلك قواعد القانون الاداري بعديد من الموارد في شتى مناحي الحياة .

ونتيجة لذلك جمع أسلوبنا في الحكم بين النظم المتناقضة في إطار واحد ، فقام اتحاد اشتراكي لنا ، كان يمثل أعلى سلطة في الدولة ، ثم خفت سلطته شيئا فشيئا حتى تلاشت ، ولكن لا جد لحماية الماكسب الاشتراكية اقمنا نظام المدعى الاشتراكي العام . وسواء كان هذا النظام نموذجا للنظام المعروف به في روسيا في ظل مبدأ تركيز السلطات في يد الهيئة البرلمانية العليا على أي تسمية كانت أو تقليدا للنظام المعروف به في السويد في ظل نظام الفصل بين السلطات ، فقد قوى

(١) هذا التصور يعبر عن رأي الباحث الشخصي في هذه الأزمة التي يحاول تقييدها . وقد رأى أن ينبع إلى ذلك زيادة في الإيجاب .

وهذا أمر محال التسليم به عند أهل القانون ، لفوت التخصص في الثقافة القانونية . وعادة الواقع يفرض نفسه وحقيقة وجوده يجب أن تتطابق صورته مع الفلسفة النظرية التي تخدمه ، ليلاحق كل منهما الآخر بنتجاه حتى لا يختار الفكر ويشتت بين التعلق بالحقيقة والمعيشة في نشوء الأمل خصوصا اذا كانت الجهود المبذولة تتجه في غير استهداف لتحقيق هذا الأمل .

من هنا جاء تفكيرنا الذي صفتناه في البحث السابق والذي قلنا فيه « اتنا نعتبر القانون الادارى بالنسبة للادارة العامة كالقلب بالنسبة لجسم الانسان وانه لا حياة لهذا الجسم بدون قدرة هذا القلب على ممارسة وظائفه ، وأنه لا يصح ان تقاس دراسات الجسم مهما كان اتساعها — لشعب العملية البيولوجية وشمولها لجميع اعضائه ومكوناته — بدراسات القلب وهو أحد اجزائه ، لأن مثل هذه الدراسات لا تقاس بالحجم ولا بأي مقياس آخر ، ذلك لأنه كلما تقدمت الثانية عممت الفائدة على الاولى وتمتع الجسم بالصحة والحيوية في ظلها ، ومع كل هذا لا يمكننا ان ننكر وسع دراسات الادارة العامة وان قصور دراسات الفقه الادارى بجانبها أصبح ملحوظا » ونضيف عليه بعد ان استكملنا تحليل الموضوع من ناحية القانون الادارى ومن ناحية الادارة العامة ان دراسات القلب على أهميتها لاكتساب الجسم البشري صحته لا يمكن أن تغنى عن دراسات باقى أعضاء الجسم ولا يمكن أن تغنى عن باقى تخصصات الطب ، انها دراسة متخصصة في جزء من أجزاء الجسم البشري تماما كالقانون الادارى الذي هو دراسة متخصصة في جزء من دراسات الادارة العامة الواسعة الاهداف والله الموفق .

على الادارة سواء كانت تلك القواعد من نفس النوع الذى يطبق في منازعات القانون الخاص او كانت قواعد خاصة ومتيبة ومستقلة عن قواعد الشريعة العامة»، ويضيف «أن هذا التعبير الواسع الذى لا يأخذ فى الاعتبار الطبيعة الفنية للقواعد التى ينظمها القانون الادارى ، إنما يجعله شاملًا لجميع القواعد أيا كان طبيعتها التى تتعلق بالادارة فى تنظيمها وفى تشكيلاها وفى نشاطها وفى منازعاتها»<sup>(١)</sup> .

وهذا يجعلنا نتسائل، هل يعني ذلك أن القانون الادارى بمعنى الضيق ليس هو قانون الادارة العامة ؟ وهل يحذف من قائمة أوصافه هذا الوصف .

الحقيقة كما نلمسها في ثقافة فقهنا القانونى وفي ثقافة الادارة العامة عندنا اتنا نجد التباعد واضح بينهما حتى فقهاء القانون الادارى الذين حاولوا ان يضيفوا جديدا بمؤلفاتهم الى علم الادارة العامة تبعاً عن القانون الادارى الذى عاشت في فقهه مادة الادارة العامة في مصر لاعوام طويلة وكانت تتحرك داخل اطاره وتتمثلوا بثقافته الواسعة في امريكا واعتبروها هدفاً مبتغى .

ولا تكون متجلين على فقه القانون الادارى وأنا قابع في ثقافته ولا على ثقافة الادارة العامة وأنا دائم السعى وراءها اذا قلت ان لي رأيا في ذلك قد لا يكون محببا لدى البعض ، وهو ان القانون الادارى على اى نطاق كان ، لم يعد هو قانون الادارة العامة ، اذ ضاق حتى في نطاقه الواسع عن ان يكون هو قانونها المميز ، لأن كلام المعينين الضيق والواسع يحصران مضمون القانون الادارى داخل السلطة التنفيذية ، ولم يعد هذا يعبر في الواقع عن حقيقة الادارة العامة التي قانونها أصبح قانون كل هذه السلطات مجتمعة

(١) د. ثروت بدوى — القانون الادارى — ١٩٧١ من ٣٣ وما بعده .