دار المنظومة
DAR ALMANDUMAH
الرواد في قواعد المعلومات العربية

العنوان:	مع حديث المعرفة في الادارة العامة : أزمة القانون الاداري مع الادارة العامة المعاصرة
المصدر:	الإدارة
الناشر:	اتحاد جمعيات التنمية الإدارية
المؤلف الرئيسي:	الجلالي، عبدالفتاح رؤوف
المجلد/العدد:	مج 12, ع 1
محكمة:	لا
التاريخ الميلادي:	1979
الشهر:	يوليو
الصفحات:	109 - 116
رقم MD:	313386
نوع المحتوى:	بحوث ومقالات
قواعد المعلومات:	EcoLink
مواضيع:	الثقافة القانونية، الادارة العامة، القانون الاداري، الثورة الفرنسية، الفصل بين السلطات، القضاة، التطوير الاداري، الاشتراكية، مصر
رابط:	http://search.mandumah.com/Record/313386

© 2021 دار المنظومة. جميع الحقوق محفوظة.
هذه المادة متاحة بناء على الإتفاق الموقع مع أصحاب حقوق النشر، علما أن جميع حقوق النشر محفوظة. يمكنك تحميل أو طباعة هذه المادة للاستخدام الشخصي فقط، ويمنع النسخ أو التحويل أو النشر عبر أي وسيلة (مثل مواقع الانترنت أو البريد الالكتروني) دون تصريح خطي من أصحاب حقوق النشر أو دار المنظومة.

مع حديث المعرفة فى الادارة العامة

أزمة القانون الادارى مع الإدارة العامة المعاصرة

عبد الفتاح رؤوف الجلالى

تحت عنوان « مع حديث المعرفة فى الادارة العامة » ، يحاول الكاتب أن يستعرض بعض مشاكل هامة فى دراسة الادارة العامة المستحدثة . ولقد تناول من قبل الحديث عن « اصطلاح الادارة العامة وغموضه » ، ثم قام بتحليل « المشكلة الترمونولوجية لاصطلاح الادارة العامة » ، ثم حاول أن يلقى الضوء على « معضلة تعريف الادارة العامة » فى بحث آخر ، تناول بعده الحديث عن « تكنولوجية الادارة العامة ومتاهاتها » .

وفى العدد السابق تكلم عن « أزمة الادارة مع القانون الادارى » فاستعرض أسباب هذه المشكلة منذ قيامها فى الثقافة الفرنسية مع نشأة فقه القانون الادارى وليد الثورة الفرنسية ، والذى نمى داخله فى فرنسا ومن شايعها فى نظامها القضائى علم الادارة العامة. وفى هذا المقال يستكمل الكاتب بحث هذه المعضلة تحت عنوان « أزمة القانون الادارى مع الادارة العامة المعاصرة » . وهو يستكمل بذلك معالجة المشكلة من وجهها الآخر ، فبعد ان كانت الأزمة قديما أزمة سيبتها ولادة القانون الادارى داخل أروقة الادارة العامة حينما كانت نشاطا لم يكتمل لها صورة العلم ، أصبحت الآن أزمة الادارة العامة بعد أن ولد علمها داخل فقه القانون الادارى ، فاذا بوليد العلم « الادارة العامة » بعد أن شب عن طوقه يشمخ فى الطول على أبيه « فقه القانون الادارى » ، حتى صار علماؤه يشبهون الأب وهو يمشى بجانب الابن وكأنه الطفل بجانب أخيه الأكبر . انها نوع من الدراسة الشيقة لمشكلة تصارع العلوم داخل حلبة السباق ولو كانوا فى اطار ثقافى واحد .

عبد الفتاح رؤوف الجلالى

سبق أن نشرنا له عدة بحوث كان آخرها بعنوان « أزمة الادارة » فى يناير ١٩٧٩ — العدد الثالث — المجلد الحادى عشر .

فى مقالنا الذى نشر بالعدد السابق تحدثنا عن « أزمة الادارة العامة مع القانون الادارى » وقلنا ان للحديث بقية لبحث هذه المشكلة من وجهة نظر الثقافة المعاصرة .

ولقد طفنا تاريخيا بمرحلة مولد القانون الادارى فى ثقافة الفرنسيين مع قيام الثورة الفرنسية . وفندنا كيف عاداه الفكر الانجلو سكسونى القانونى بسبب الاختلاف فى تفسير مبدأ

الفصل بين السلطات ، الذى كان قد اكتسب احترامه فى الثقافةالفرنسية والأوربية عامة فىهذا الوقت . وقلنا أن مرجع ذلك كما يؤكده فقهاء القانون وعلماء السياسية الى أن الفرنسيين قد فسروا هذا المبدأ فى ظل ايديولوجية الثورة على أنه يعنى استقلال الادارة بأقضيتها ، وحرموا على القضاة التعرض لتصرفات الادارة والا اعتبروا مرتكبين لجناية الخيانة العظمى ، وقام بذلك داخل النظام القضائى الفرنسى مجالس للأقاليم ومجلسا للدولة تختص بالقضايا الادارية ، وسلم القضاء والفقه بنظرية الازدواج القضائى ، أى يكون للادارة أقضيتها وللأفراد أقضيتهم ، بينما عادى الانجليز هذه التفرقة فى ظل تفسير آخر لمبدأ الفصل بين السلطات ايضا ، به قالوا انه يعنى أن تنظر قضايا الادارة أمام القضاء العادى شأنها شأن الأفراد ، لأن لا ضمان للحريات الا فى ظل القضاء المفرد ، وانضمت أمريكا الى التفسير الأخير ولم يكن لها أن تنفصل عن وحدة الثقافة القانونية الانجليزية ، فقد كانت حديثة الاستقلال ولم يكن قد أثبتت وجودها فى ميادين المعرفة اذا كانت فى هذا الوقت لا زالت تكتفى بتراث معرفتها من الأوروبيين ومن هاجروا اليها من باقى الأجناس، وسرنا نستعرض الآراء الخ ما تناولناه فى بحثنا السابق ، الذى يمكن الرجوع اليه اذا أراد القارىء أن يتابع معنا التطور التاريخى لهذه المشكلة .

وقد يظن القارىء ونحن نتخذ لبحثنا الحالى عنوان « أزمة القانون الادارى مع الادارة العامة المعاصرة » أن العنوانين متطابقين ، وانه ربما من باب السهو قد قدمنا فى هذا العنوان عبارة القانون الادارى والصقناها بكلمة الأزمة ، بينما فى بحثنا السابق كانت كلمة الأزمة ملصقة بعبارة الادارة العامة . ولكن الحقيقة أن الترتيب المنطقى الذى ابتغيناه فى هذا البحث له مسبباته. ففى البحث السابق كنا نعالج الأزمة التى سببها ولادة القانون الادارى داخل نشاط الادارة العامة ، التى لم يكن قد حددت معرفتها بعد داخل اطار علم معين ، بل كانت تعتبر من المعارف العامة التى يتلمس الباحث أمرها منذ قديم الزمن ، أى منذ أن وجد شخص آمر وآخر مأمور فى نطاق مصلحة عامة يستهدفانها ، فكانت الأزمة اذن أزمة الادارة العامة مع الوليد الجديد القانون الادارى . ولكن بعد أن نمى هذا الوليد كعلم له مقوماته واعترف به مؤيدوه ومعارضوه ، أستعين بمنطقه القانونى فى لم شعث المعرفة الادارية ، وسرعان ما أصبح لمعرفة الادارة العامة علما واضح المعالم له نظريته ومبادئه وهيكله المحدد ، ويتدارسه البحاث داخل اطار فقه القانون الادارى ، وحيث اعتبر علم الادارة العامة فى البدء وليدا يافعا لهذا الفقه .

ولكن الوليد اليافع ما أن أعلن عنه حتى تلاحقت عليه الدراسات من كل ثقافة ، فوجد فيه النفسيون والاجتماعيون والسياسيون وأهل العلوم الانسانية من كل حدب هدفا يوجهون اليه جهودهم التخصصية . ثم كان أصحاب نظرية العملية الادارية الذين أثروه بمنطقهم ثم سارع اليه أيضا أهل العلوم التطبيقية بل والعلوم البحتة الذين لم يرضوا أن يستقل بهذا العلم أهل العلوم النظرية لوحدهم ، وتكاتف الكل على رعاية الوليد الجديد ، بل وتآمروا على أن ينزعوه الى خارج اطار فقه القانون الادارى ، ويجعلوه يسير مستقلا عن رعايته ، وينمو الوليد سريعا ويزداد حجمه ويتزايد أضعاف أضعاف أبيه فقه القانون الادارى ، الا انه رغم كل المحاولات لم يكن بقادر أن يسير بعيدا عنه لأن القانون الادارى ان هو الا صراطه المستقيم الذى يؤمنه الزلل ، ولهذا ارتضى الأب أنيسير الهوينا بجانبابنهالذى فارقه طولا وعرضا واتساعا ، حتى جاء الوقت الذى شبه أهل القانون أنفسهم أن الأب « القانون الادارى » وهو يسير بجانب ابنه « الادارة العامة » أصبحا يبدوان وكأن الأب طفل صغير يسير بجانب أخاه الأكبر ، وهو رأى حللناه وناقشناه فى بحثنا السابق ، وانتهينا الى حكم من جانبنا بشأنه ، يعبر عن رأينا

الشخصى فى هذه المسألة ، بهذا فقد صارت المشكلة المعاصرة اذن ، التى نتعرض لها الآن هى مشكلة الأب « القانون الادارى » ولهذا الصقنا كلمة « الأزمة » به عامدين متعمدين ليكون صياغة العنوان مدخلا مهيئا لنا فى البحث الحالى الذى يستكمل تحليل هذه المشكلة فى ثوبها المعاصر .

لقد تحولت الأزمة بين الادارة العامة والقانون الادارى الى وجهها الآخر لتصبح أزمة القانون الادارى مع الادارة العامة — وكان ذلك على وجه التقريب — حينما قامت الحرب العظمى الثانية ، وتشابكت الأقوال حول مضمون القانون الادارى ومضمون الادارة العامة ، ثم تباعد كل برأيه عن الآخر حتى أن أصحاب الرأى الواحد ، انجلترا وأمريكا ، اللذين كانا يعاديان فقه القانون الادارى نجد أن كلا منهما يسير فى دراسة الادارة العامة بعيدا عن فقه القانون الادارى ولكل منهما اتجاه مغاير للآخر بالكلية . ولهذا فالتعبير العلمى الذى يستخدم أحيانا فى توضيح أن الثقافة « الانجلو سكسونية » فى الادارة العامة تختلف عن الثقافة «الفرنسية» فى تحديد الارتباط الذى يربط الادارة العامة بفقه القانون الادارى ، نعتبره فى رأينا تعبيرا غير دقيق فى استخدامه ، لأنه يجمع انجلترا وأمريكا على ثقافة واحدة فى فكر الادارة العامة ، بينما أصبح هذا الفكر فى كلا البلدين يسير فى طريق مستقل عن الآخر ، وتربطه فى كلا البلدين علاقات متغايرة مع القانون الادارى .

ان هذا التعبير ان دل على شىء فانما لا يدل الا على أن فرنسا والبلاد التى تشايعت معها أصبح يوجد بها مجلسا للدولة يختص بالقضايا الادارية بينما انجلترا وأمريكا ومن شايعهما فى الثقافة بالنسبة للقانون الادارى لا يوجد عندها مجلسا للدولة . ولكن يغيب عن هؤلاء الجامعين للثقافة الانجليزية والثقافة الامريكية فى تعبير الثقافةالانجلوسكونية ، أنالفكر الانجلوسكسونى سواء القانونى فيما يختص بالقانون الادارى أو الادارى فيما يختص بالادارة العامة لا تجمعه وحدة الهدف التى تجمع اتجاهات البلدين فىتعبير واحد ، فانجلترا ، تختلف قطعا فى تحصيلها العلمى لفقه القانون الادارى والادارة العامة عن أمريكا ، ولهذا لم يعد الأمر أمر اختلاف الثقافة الانجلو سكسونية كوحدة مع «الثقافةالفرنسية» فى هذا المجال . ثم ان الخلاف زاد اتساعا حينما دخل فى خضم المناقشة خصم عنيد يتمثل فى ثقافة الشيوعيين فى هذا المجال والتى تقودها روسيا السوفيتية ، ولم يعد من الممكن أن يقلل من قيمة تأثيره فى تزويد حدة الأزمة التى نعالجها فى هذا البحث ، وفى رأينا انه اذا أريد لفقه القانون الادارى أن يأخذ نصيبه من عالمية التوحيد الثقافىبالنسبةللادارة العامة فعليهأن يبرز فىالعالم بوحدة ثقافية مميزة يحترمها جميعالدول أيا كانمذهبها العقائدى،ويصبحعلىالمشتغلينبأمر هذه الدراسات أن يبحثوا اتجاهات الرأى فى كل مكان يحتدم فيه النقاش فى هذه المسألة ، ولا يهملون رأيا تجاه الرأى المضاد اقرارا لتعصب ايديولوجى ، أو يجمعون رأيا مع رأى مخالف لالتقائهم على مناهضة فكر معين أو لتجمعهم حول ايديولوجية معينة .

انه من السهولة أن يلحظ الباحث انه عندما قامت الحرب العالمية الثانية كثرت القوانين التى أعطت السلطة التنفيذية فى انجلترا سلطات استثنائية ، اعتبرهاالانجليز أكبر ضمانلحريتهم، بعد أن تبين لهم فى ظل الاشتراكية ، أن التحرر من الحاجة أغلى من الحرية اذا ما طلبت لذاتها(١) . فقامتانجلترا بانشاءمحاكم ادارية الى جانب القواعد القانونية الناشئة . ولم يشعر الشعب الانجليزى بضائقة لذلك فقد قل غلوائهم فى التمسك بشعائرهم(٢) » كقولهم «الملك لايخطى» "The king can do no wrong"والملك لايقاضى أمام محكمة »

"The king cannot be sued in his own courts"

---

(١) د. محمد فؤاد مهنا — القانون الاداريالمصرى 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) يرجع الى :
كما يرجع الى المراجع العديدة التى ذكرناها فى بحثنا السابقلفقهاء القانون الادارى وعلماء الادارة العامة .

بهـذا كذب الواقـع على الأرض الانجليزية مغالاة فقهاء القانون الانجليزية فى انكارهم لوجود قواعد قانونية ادارية فى قوانينهم وبذلك أصبحت تعبيرات الفقيه الانجليزى الكبير « دايسى » الذى تولى زعامة المعارضين فى البدء لأفكار القانون الادارى والتى جئنـا على بعضهـا فى بحثنـا السابق مدحضـة ولا تقوم على أسـاس ، لأن انجلترا بدأت تسير فى نظامها القانونى فى فلك النظام المزدوج كما فعلت فرنسا من قبل وان كان على خفيف الاتجاه .

وكان من الطبيعى فى ظل هذا الاتجاه أن يقوم الفقهاء الانجليز المعاصرون لهذا التطور بتأييد حقائق الواقع ، وتزعم الاتجاه فقهاء لهم وزنهم فى المجال القانونى الانجليزى ، أمثال جيننجز ، وفورست ، وروبسون ، وحينما اعتلى الأخير كرسى الادارة العامة الذى انشىء لأول مرة فى كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة لندن عام ١٩٤٨ ، ثبت لطلبته أن افكاره معادية على طول الخط لأفكار الفقيه الانجليزى الذائع الصيت « دايسى » ، اذ أخـذ يقيم الدليل على وجـود القانون الادارى فى انجلترا ووجود المحاكم الادارية بها ، وانتهى من حملته الى القول أن القانون الادارى فى انجلترا يعنى قانون الادارة العامة(١) "Administrative law comprise the law relating to public adminration".

وبذلك انتهى الى نفس ما انتهى اليه فقهـاء القانون الفرنسيين من قبل .

على أن النظام البرلمانى الانجليزى القائم على الفصل بين السلطات فصلا كاملا ، جعل حركة القانون الادارى داخل انجلترا غير حركة داخل أمريكا ، لأن السلطات فى الأخيرة تكاد تقوم على مبدأ التعاون والتداخـل اكثر منها على مبـدأ الفصل . ثم ان نظام الحكم فى البلدين يختلف ، والمسئولية تختلف ، وتركيب الدولة الفيدرالية فى أمريكا لا وجود له فى انجلترا ، وهذا كله يفرض نفسه على أن يكون القانون الادارى فى امريكا مختلفا فى تركيبه عنه فى انجلترا ، وان كان وجه الشبه واحد فى أن كليهما أصبح يعبر فى مجموعه عن مجموعة القـواعد القانونية المسـتثناه من القانون العادى ، والتى جنبت لتحقيق صالح عام للدولة . وأيا كان هذا التشابه بين انجلترا وامريكا الا أنه لا يمكن أن ننسى ان المحكمـة العليـا "The supreme court" فى أمريكا أصبح لها أثر كبير على تكوين القانون الادارى فيها ، وهـو لا وجود له فى انجلترا ،(٢) ، خاصة والعلاقة بين هذه المحكمة ورئيس السلطة التنفيذية فى أمريكا وطيدة ، وعلى الأخص لما اصبحت تقوم به هذه المحكمة من تثبيت دعائم الديموقراطية الأمريكية ، التى يعتبرها الأمريكيون المحور الذى تدور عليه الادارة العامة فى بلدهم . ولقد نجحت بالفعـل هذه المحكمة فى تحقيق المسـاواة بين المواطنين ومحاربة التميز العنصرى ، حتى ولو صدر فى دائرة النشاط الخاص وداخل المحلات العامة .

وكل هذا يجعلنا نقرر أن تطور القانون الادارى فى انجلترا غيره فى أمريكا ، وأنه حينمـا نجمل مظهر القانون الادارى فى البلدين بقولنا أن القانون الادارى فى البلاد الانجلوسكسـونية من طبيعة واحدة انما يقصد بذلك النظام المغاير فى هـذه البلاد للنظام القانون فى فرنسا .

وعموما يمكن أن نقول أن أمريكا قد انطلقت فى تعبيرها عن القانون الادارى الى مناح شتى

---

(١) يرجع الى : William Robson ; Justice and Administrative law ; 1947, p. 32.
وأنظر كتابه أيضا : "Public Administration To day"
"I am deeply conscious of the honour of being the first occupant of the new chair of public administration which has been established in this school" :

(٢) أنظر بحث عن « محكمة وارن والحريات العامة » وهو تحليل لقضاء المحكمة العليا الأمريكية بعـد ١٩٥٣ الى ١٩٦٨ لفقيه القانون الادارى الدكتور أحمد كمال أبو المجد « مجـلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية والاقتصادية » مارس — يونيو ١٩٧١ من ص ١ — ص ٧٣ .

ووسعت فى مفهومه أكثر من فرنسا وانجلترا ، وهذا هو عادتها حينما تحاول توسيع المفاهيم النظرية التى تتناولها بالتحليل . ولهذا نجداخيرا فقهاءها يعبرون عن القانون الادارى بأنه هو القانون الذى يغطى كل مناحى الادارة العامة وكل سلطات الحكومة فى اتصالها مع الجماهير. ثم بدأ ينضح على الادارة العامة فى بلاد عدة هذا التعبير عنهم ، حتى أصبح حقيقة عالمية يستشهد بها الكثيرون ، ولهذا نحب أن نورد التعبير بألفاظه الانجليزية لأهمية ذلك فى الدراسات الادارية(١).

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 فى تطوير القانون الادارى فى ظل نظام قضائها المزدوج ونظام قانونها المزدوج ، وانجلترا وأمريكا تقطع شوطها فى خلق قواعد قانونية ادارية واقامة محاكم ادارية فى ظل نظام قضائهما المفرد ونظام قانونهما المفرد ، ويقومان بهذا الاجراء على استحياء ، لأنه وان كان يحمل فى مظهره التسليم بازدواج النظام مستظلين بنظام قانونهما المفرد ولم تأتهما الشجاعة حتى الآن رغم اقرارهما بتواجد ثقافة الفقه القانونى الادارى داخل اطار فقههما القانونى وبتواجد المحاكم الادارية داخل نظامهما القضائى لاعلان أن هذا التغيير جاء تقليدا لما حدث فى نظام فرنسا القانونى بفعل ثورتها ، ولهذا نجدهم متمسكين بعدم قيام مجلسا للدولة عندهم وكأنه هو الفيصل فى نظرهم فى التفرقة بين نظرية القضاء المزدوج ونظرية القضاء المفرد ، ورغم أنه وجد عندهما من ينادى بقيمة قيام مجلس الدولة فى نظامهم القضائى لتأمين الموظفين على حقوقهم ولتوسيع سلطة الادارة فى التنفيذ . بينما كان كل هذا يحصل فى فرنسا وانجلترا وأمريكا ، وكل ما استهدفوه من نظم قضائية انما تستهدف رغم اختلاف وجهات النظر حماية الحقوق والحريات وكفالة الشرعية ، بينما كل هذا يحصل كانت روسيا قد بدأت عقب ثورتها عام ١٩١٧ حينما تمسكت بأهداف الاشتراكية الماركسية حيث لم تقنع بالتحول البطىء الهادف فعلا للمبادىء الاشتراكية ، كانت قد بدأت تندفع بعنف نحو تحريم الملكية الخاصة لوسائل الانتاج ، فأممت كل وسائل الانتاج الزراعى والصناعى تأميما كاملا ، بحيث لم يصبح للافراد الا ملكية ما يستهلكون فى حياتهم الشخصية ، وبحيث توزعت ملكية المشروعات بين الملكية المباشرة للدولة "Propriété d'Etat" والملكية التعاونية "Propriété coopérative" .

ونجد روسيا فى تطورها تعادى مبدأ الفصل بين السلطات فى نظام حكمها وتفسره على غير ما فسرته من سابق فرنسا وانجلترا وأمريكا ، بل انها اعتبرت الأخذ به ، وسيلة من وسائل ازدياد الامتيازات للطبقة البرجوازية ، ولهذا نجدها تستبدل مبدأ الفصل بين السلطات بمبدأ تركيز السلطات فى يد الهيئة البرلمانية التى تمثل الشعب أى « السوفييت الأعلى للاتحاد السوفييتى » الذى يعتبر أعلى سلطة فى الدولة . واذا بروسيا تطبق فى حدود هذا الاطار — كما يقول الدكتور حاتم لبيب جبر — مبدأ توزيع الاختصاصات وتقسيم العمل بين مختلف هيئات الدولة وأجهزتها وقدرت أن هذا يمنحها « القدر اللازم من الاستقلال الذى تقتضيه المصلحة العامة دون أى ذكر لفصل أو موازنة بين السلطات» (٢) و(٣).

---

(١) يرجع الى : Sachdeva and Bhushan, Introduction to Public Ad ministration, 1967, p. 338.

(٢) يرجع الى د. على البارودى — دروس فى الاشتراكية — ١٩٦٦ ص ١٢٧ وما بعدها ، د. جلال أحمد أمين — مقدمة فى الاشتراكية — ١٩٦٦ ص ١٦٠ وما بعدها ، د. مصطفى فهمى أبو زيد — الاشتراكية والفكر الاشتراكى العربى ، ١٦٦٨ ص ١٥٦ وما بعدها .

(٣) د. حاتم لبيب جبر — بحثه الذى تناول فيه تحليل « هيئة الادعاء العام فى الاتحاد السوفيتى » والذى نشرته مجلة الادارة فى عددها الصادر فى يناير ١٩٧٢ من ص ٢٢ — ٣٥ .

واقامت روسيا نظاما خاصا للرقابة على الادارة العامة سمته « هيئة الادعاء العام » واقامت على راسه المدعى العام الاشتراكى "Prokouratoura" ونصت على مهمته فى المادة ١١٣ من دستورها والتى تعطيه حق «الاشراف الاعلى على تنفيذ القوانين تنفيذا دقيقا من قبل جميع الوزارات والمؤسسات التابعة لها ومن قبل المواطنين وموظفى الاتحاد السوفيتى »(١) . وعموما فان نظام الحكم فى الاتحاد السوفييتى ومن يشايعه فى نظمه مبنى على مبدأ اساسى هو « وجوب احترام الادارة والأفراد للنظام القانونى السائد فيها » أى « للشرعية الاشتراكية ». وبذلك أخذ — فى راينا — مظهر القانون الادارى فى هذه البلاد شكلا واسعا جدا بحيث أصبحت القاعدة القانونية الادارية هى الأصل وماعداها من قواعد القانون الخاص هو الاستثناء .

والظاهرة الملموسة فى كل الدول الحديثة ، أن جميعها منذ الثورة الصناعية فى أوروبا ، قد اتجهت نحو التحرر من القواعد القانونية الخاصة فى ادارة المشاريع العامة الاقتصادية والزراعية والصناعية والتجارية ، التى بدات قوائم الحكومات تتزاحم بها بعد التحول الظاهر نحو الاشتراكية من جميع الدول ، وان اختلفت المعايير التى اكتال بها كل منها من النظم الاشتراكية. ولكن الكل أصبح مسلما بأن الحكومة الحديثة هى أكبر اقتصادى وأكبر زراعى وأكبر صناعى وأكبر تجارى بل وأكبر صاحب عمل فى الدولة(٢). ومن هنا اتجهت قواعد القانون الادارى لتتبوا اهمية وجودها فى كل دولة ، فعقدت من أجلها المؤتمرات العالمية واهتمت هيئة الأمم المتحدة بثقافة هذا القانون، كما اهتمت المنظمات الاقليمية والعالمية بهذه الثقافة .

وبحكم التطور التكنولوجى والعلمى والتطور النووى نجد الحكومات بلا استثناء تسعى الى مزيد من قواعد القانون الادارى لتمنح ادارتها العامة سعة فى سلطتها التقديرية ولبسط يدها بشجاعة وبالأمانة فى الشئون العامة ، ولهذا ظهرت الأجهزة التى تخدم هذا الاتجاه فى كل حكومة ولم يكن لها وجود من قبل واتسع بذلك القانون الادارى فى واقعه ولكن حتى الآن لم يتسع الاتساع الذى يغطى كل هذه الاتجاهات فى ثقافته .

واذا نظرنا الى عمق هذه الأزمة فى مصر نجد انه قد قامت ثورتها فى عام ١٩٥٢ ودراسة الادارة العامة قائمة فى نطاق فقه القانون الادارى ، فقد كان عندنا مجلسا للدولة منشأ من عام ١٩٤٦ وأصبح له أحكامه وفقهاؤه، والازدواج القانونى مسلم به عندنا ، والازدواج القضائى مسلم به أيضا عندنا ، وقد ساند مجلس الدولة المصرى الثورة منذ بدء قيامها ، حتى قيل أن القواعد القانونية التى أصدرتها الثورة فى بدايتها ومكنتها من شرعية ادارتها ، كانت من ارقى القواعد صياغة اذا قيست بغيرها من الثورات التى سبقتها .

الا أن المنطق الضيق الذى عاش فيه القانون الادارى عندنا متشبها بمثيله فى فرنسا كاديخنق الثورة فى ادارتها ، او هكذا تصور بعض قادتها، فما جاء ابريل ١٩٥٤ حتى اقتحمت مظاهرة كبرى دار مجلس الدولة المصرى وهشمت حريته واقتحمت الغرفة التى يجلس فيها رئيسه الدكتور عبد الرزاق أحمد السنهورى وقلبت زجاج مكتبه على راسه فغرق فى بحر من دمائه، وكان هذا ثورة من الثورة على منطق العدل(٣) اذ لم تقدر أن تساير فى تطورها الفقه القانونى الذى أبدعته فرنسا الثورة واستقر بطول تعهد العلماء له . وبذلك تتوقع بعد هذه الحادثة مجلس الدولة فى نشاطه ، حتى هب فى هذه الأيام لاسترداد انفاسه فى ظل كفالة حقيقية لاستقلال القضاء .

---

(١) المرجع السابق ص ٢٧ .

(٢) يرجع الى : Marshall E. Dimock ; some aspects of American Administrative Law ; Public Administration Review, 1931 pp. 1 - 31.

(٣) وهى مسالة معروفة تحدث فيها الكثير وليس هنا مكان تفنيدها .

واثناء انطواء القانون الادارى على نفسه بعد ابريل ١٩٥٤ افتتح معهد الادارة العامة فى مصر فى يناير ١٩٥٥ فانهالت على الدارسين فيه أصول الادارة العامة كما صورها الأمريكيون ، فوجدها الدارسون مستندة الى قانون أرحب من القانون الادارى بمضمونه الفرنسى الضيق ، ثم أخذت الدراسات الأكاديمية للادارة العامة نفس اتجاه معهد الادارة العامة فى دراستها وذلك عندتطوير الدراسة الجامعية فى عام ١٩٥٩ ، فظهربالتأكيد ان الادارة العامة فى ظل فقه القانون الادارى غيرها فى ظل علم السياسة ذا المنطق المغاير لاصطلاح القانون الادارى .

ثم تطورت حياتنا نحو الاشتراكية فى عام ١٩٦١ عقب صدور القوانين الاشتراكية وعقب قيام خطة مضاعفة الدخل ، فأخذنا ببعض الافكار التى لا تهادن الرأسمالية الحرة ولم تقبل التطور الهادى السليم نحو الاشتراكية ، بل تطورنا اليها بالعنف الذى ظهر فى فرض الحراساتوالتأميمات حتى على أملاك الأفراد . حقيقة لم تصل الى أسلوب الاشتراكية الماركسية الا انه كان واضحا ان اشتراكيتنا فى صورتها العربية لم تقنعبالتحول الهادى نحو تحقيق الاشتراكية ، وزخرت بذلك قواعد القانون الادارى بعديد من المواد فى شتى مناحى الحياة .

ونتيجة لذلك جمع أسلوبنا فى الحكم بينالنظم المتناقضة فى اطار واحد ، فقام اتحاد اشتراكى لنا ، كان يمثل أعلى سلطة فى الدولة ، ثم خفت سلطته شيئا فشيئا حتى تلاشت ، ولكن لأجل حماية المكاسب الاشتراكية أقمنا نظام المدعى الاشتراكى العام . وسواء كان هذا النظام نموذجا للنظام المعمول به فى روسيا فى ظل مبدأ تركيز السلطات فى يد الهيئة البرلمانية العليا على أى تسمية كانت أو تقليدا للنظام المعمول به فىالسويد فى ظل نظام الفصل بين السلطات ، فقد قوى نظام المدعى الاشتراكى وليد الاشتراكية المصرية التى كانت قريبة قرب الأخ لأخيه من نظام الاشتراكية السوفيتية ولا زال بارزا معقيامهسياسة الانفتاح الاقتصادىوالتحول نحو نظامالاشتراكية الغربية الهادئةفى تطورها ، ولازالت كلمة الاشتراكى ملتصقةبكلمة المدعىرغماختفاء التنظيم الاشتراكى من قوائم السلطة المصرية . وتمشيا مع النظام القضائى الامريكى اقمنا محكمة دستورية عليا لازال يمشى قانونها الهوينا يشق طريقه نحو النور ، وكل هذه النظم أثرت قواعد القانون الادارى بالكثير من الثقافة ولكن لازال راضيا بحجم الثقافة الضيقة الذى كان له قبل قيام هذه النظم(١) .

ويسير الواقع عندنا مخالفا للدراسة الأكاديمية ، وتزداد حدة الأزمة التى تلاحق القانون الادارى مع الادارة العامة شدة مع الأيام ، وتخلق فى مناخنا جوا منالبلبلةالفكرية ، مما تسبب فى تنفير الدارسين من دراسة الادارة العامة خصوصا بعد أن لبست عندنا ثوبا فضفاضا .

ويحاول فقهاء القانون الادارى أن يفرقوا لنا بين نطاقه الضيق ونطاقه الواسع . وفى توضيح الفرق بين النوعين يحدثنا استاذنا الدكتور ثروت بدوى بقوله « أن القانون الادارى بمعناه الضيق كما يظهر فى فرنسا ومصر هو الذى يأخذ فى الاعتبار طبيعة القواعد القانونية التى يتضمنها ولا يدخل فى مضمون ذلك القانون الا تلك القواعد الاستثنائية التى تتميز عن قواعد الشريعة العامة وتستقل عنها » أما المعنى الواسع الذى تأخذ به الدول الانجلوسكسونية فيشمل « كل ما يتعلق بتنظيم الأجهزة الادارية ، ومتابعة اختصاصاتها المختلفة ، وقواعدممارستها لهذه الاختصاصات، كما يحدد القواعد التى تحكم علاقاتها ومنازعاتها مع الأفراد » وأنه فى مظهره الأخير « لا ينفرد بقواعد خاصة بل يشمل جميع القواعد التى تطبق

---

(١) هذا التصور يعبر عن رأى الباحث الشخصى فى هذه الأزمة التى يحاول تفنيدها . وقد رأى ان ينبه الى ذلك زيادة فى الايضاح .

على الادارة سواء كانت تلك القواعد من نفس النوع الذى يطبق فى منازعات القانون الخاص أو كانت قواعد خاصة ومتميزة ومستقلة عن قواعد الشريعةالعامة»، ويضيف «أن هذا التعبير الواسع الذى لا يأخذ فى الاعتبار الطبيعة الفنية للقواعد التى ينظمها القانون الادارى ، انما يجعله شاملا لجميع القواعد أيا كان طبيعتها التى تتعلق بالادارة فى تنظيمها وفى تشكيلها وفى نشاطها وفى منازعاتها »(١) .

وهذا يجعلنا نتساءل،هل يعنى ذلك أن القانون الادارى بمعناه الضيق ليس هو قانون الادارة العامة ؟ وهل يحذف من قائمة أوصافه هذا الوصف .

الحقيقة كما نلمسها فى ثقافة فقهنا القانونى وفى ثقافة الادارة العامة عندنا اننا نجد التباعد واضح بينهما حتى فقهاء القانون الادارى الذين حاولوا أنيضيفوا جديدا بمؤلفاتهمالى علم الادارة العامة تباعدوا عن القانون الادارى الذى عاشت فى فقهه مادة الادارة العامة فى مصر لأعوام طويلة وكانت تتحرك داخل اطاره وتمثلوا بثقافته الواسعة فى أمريكا واعتبروها هدفا مبتغى .

ولا نكون متجنين على فقه القانون الادارى وأنا قابع فى ثقافته ولا على ثقافة الادارة العامة وأنا دائم السعى وراءها اذا قلت أن لى رايا فى ذلك قد لا يكون محببا لدى البعض ، وهو أن القانون الادارى على أى نطاق كان ، لم يعد هو قانون الادارة العامة ، اذ ضاق حتى فىنطاقه الواسع عن أن يكون هو قانونها المميز ، لأن كلا المعنيين الضيق والواسع يحصران مضمون القانون الادارى داخلالسلطة التنفيذية ، ولميعد هذا يعبر فى الواقع عن حقيقة الادارة العامة التى قانونها أصبح قانون كل هذه السلطات مجتمعة، وهذا أمر محال التسليم به عند أهل القانون ، لفرط التخصص فى الثقافة القانونية . وعادة الواقع يفرض نفسه وحقيقة وجوده ويجب أن تتطابق صورته مع الفلسفة النظرية التى تخدمه ، ليلاحق كل منهما الآخر بنتاجه حتى لا يحتار الفكر ويشت بين التعلق بالحقيقة والمعيشة فى نشوة الأمل خصوصا اذا كانت الجهود المبذولة تتجه فى غير استهداف لتحقيق هذا الأمل .

من هنا جاء تفكيرنا الذى صغناه فى البحث السابق والذى قلنا فيه « اننا نعتبر القانون الادارى بالنسبة للادارة العامة كالقلب بالنسبة لجسم الانسان وانه لا حياة لهذا الجسم بدون قدرة هذا القلب على ممارسة وظائفه ، وانه لا يصح أن تقاس دراسات الجسم مهما كان اتساعها ــ لتشعب العملية البيولوجيةوشمولها لجميع أعضائه ومكوناته ــ بدراساتالقلب وهو أحد أجزائه ، لأن مثل هذه الدراسات لا تقاس بالحجم ولا بأى مقياس آخر ، ذلك لأنه كلما تقدمت الثانية عمت الفائدة على الأولى وتمتع الجسم بالصحة والحيوية فى ظلها ، ومع كل هذا لايمكننا أن ننكر وسع دراسات الادارة العامة وان قصور دراسات الفقه الادارى بجانبهاأصبح ملحوظا » ونضيف عليه بعد أن استكملنا تحليل الموضوع من ناحية القانون الادارى ومن ناحية الادارة العامة أن دراسات القلب على أهميتها لاكتساب الجسم البشرى صحته لا يمكن أن تغنى عن دراسات باقى أعضاء الجسم ولا يمكن أن تغنى عن باقى تخصصات الطب ، انها دراسة متخصصة فى جزء من أجزاء الجسم البشرىتماما كالقانون الادارى الذى هو دراسة متخصصة فى جزء من دراسات الادارة العامة الواسعة الأهداف والله الموفق .

---

(١) د. ثروت بدوى ــ القانون الادارى ــ ١٩٧١ ص ٣٣وما بعده .