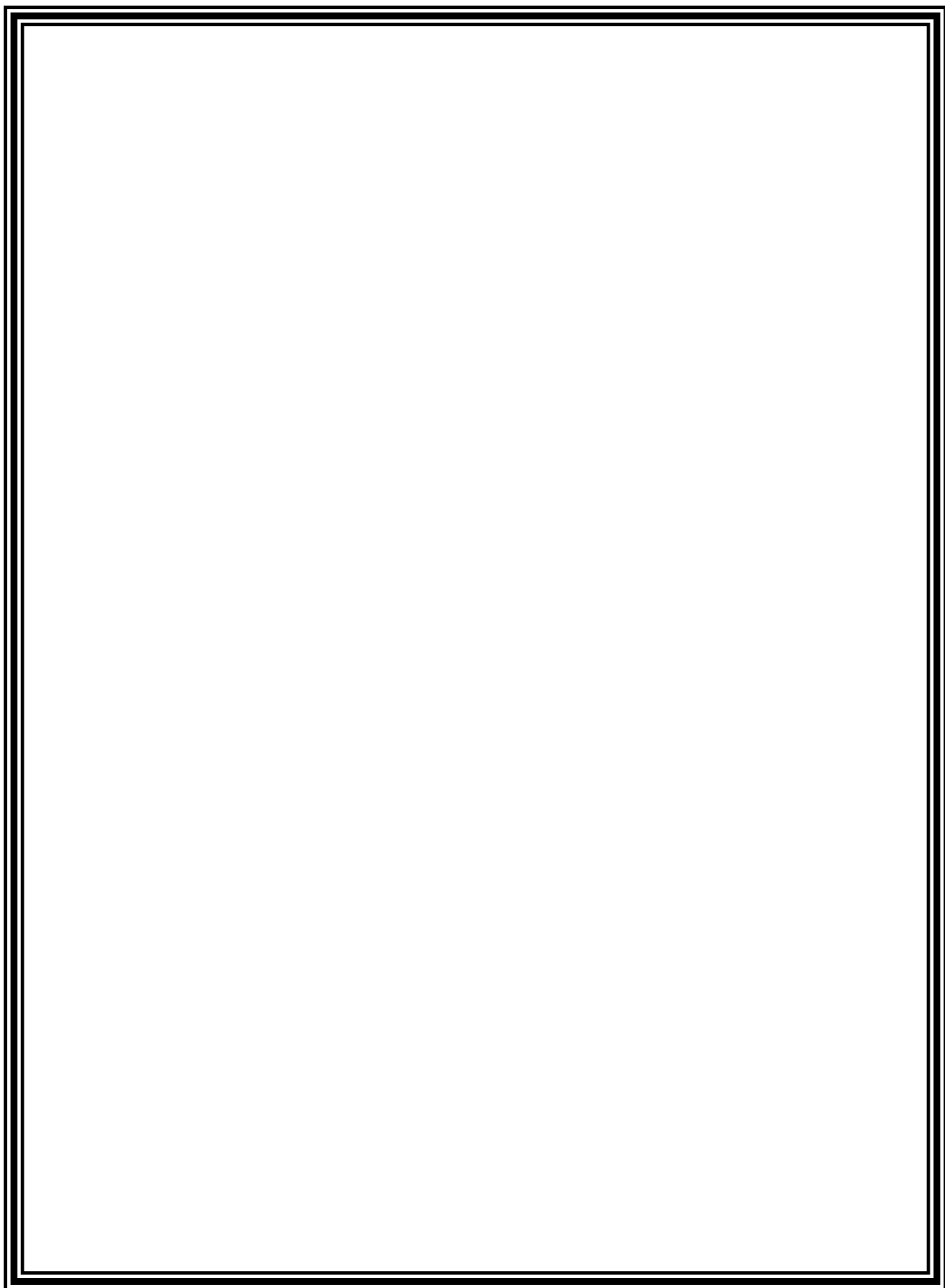
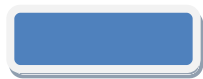


الدراسات القانونية



الفكرة القانونية السائدة وأثرها في بلورة سلطة الإدارة العامة المستقلة

**المدرس الدكتور
ثامر محمد رخيص العيساوي
جامعة الكوفة - كلية القانون**



الفكرة القانونية السائدة وأثرها في بلورة سلطة الادارة العامة المستقلة

المدرس الدكتور

ثامر محمد رخيص العيساوي

جامعة الكوفة - كلية القانون

Dr. Thamer Mohammed RukhisHussain AL-Issawi

University of Kufa / College of Law

thamerm.rukhis@uokufa.edu.iq

الملخص

(الفكرة القانونية السائدة وأثرها في بلورة سلطة الادارة العامة المستقلة)

من المعلوم أن فكرة مبدأ الفصل بين السلطات كانت نتيجة للصراع بين السلطة والحرية، فقد كان الهدف منها ضمان حقوق وحرّيات الأفراد، ومنع استبداد السلطة وتغولها، وقد نتج عنها تقسيم وظائف الدولة على ثلاث هيئات: الأولى التشريعية والثانية التنفيذية والثالثة القضائية، وقد أسند لكلٍ منها وظيفة معينة واختصاص محدد، وكان هذا المبدأ من أهم المبادئ التي توصل لها الفكر القانوني في ذلك الوقت ودون في الدساتير، وبعد التطور الذي حصل في الآونة الأخيرة وبروز دور الإدارة العامة على كافة

المستويات أصبح من الصعب الاستغناء عن الخدمات التي تقدمها، خصوصاً بعد ولوج الأخيرة لميادين مهمة أبرزها مكافحة الإرهاب بهدف تحقيق النظام العام، فظهرت أفكار قانونية سائدة تدعو لاستقلال الإدارة العامة عن السلطة التنفيذية، ومعاملتها كسلطة رابعة مستقلة ومتميزة عن السلطات الثلاثة التقليدية.

المقدمة

تتضمن هذه المقدمة أصل الدراسة، وإشكالية الدراسة، والأسئلة البحثية، والأهداف البحثية، ومنهجية الدراسة، وتنتهي بتنظيم الخطة البحثية، وعلى النحو الآتي:

الفكرة القانونية السائدة وأثرها في بلورة سلطة الإدارة العامة المستقلة

أولاً- أصل الدراسة:

من المؤكد أن القانون الإداري حديث النشأة، إذ ما قورن مع القوانين الأخرى وهو غير مقنن، ومحور هذا القانون هو السلطة الإدارية العامة، وإن معيار السلطة العامة هو أحد معايير قياس إنطباق القواعد القانونية الإدارية، لأن النشاط الإداري يتحقق بأساليب السلطة العامة، إلى جانب أسلوب المرفق العام، فسلطة الإدارة العامة - كانت ومازالت - محور نقاش ويحث، وهي في طور التكوين والتبلور، خصوصاً بعد المجالات المهمة التي ولجت إليها الإدارة في ظل الظروف الراهنة، بما في ذلك مشاركتها للسلطة التشريعية والقضائية في وظائفها، بل إن السلطة الإدارية موجودة حتى في الهيئات الدولية، إذ لم يقتصر أثر الأعمال القانونية للسلطة الإدارية في إنشاء التصرفات القانونية، وإنما امتدّت لتطال إنشاء المركز القانوني، من هنا أصبح من اللازم علينا تبيان جوهر سلطة الإدارة العامة، وما أفرزته الأفكار القانونية السائدة بصدها.

ثانياً- إشكالية الدراسة:

تتمحور الإشكالية البحثية لهذه الدراسة في بيان الأسس والضوابط التي أنتجت الأفكار القانونية السائدة لفقه القانون الإداري الحديث في الوقت الراهن في بلورة سلطة الإدارة العامة، كسلطة مستقلة عن سلطة التنفيذ، فالإدارة إذا كانت في

الوقت الماضي تُعد جزءاً من السلطة التنفيذية، فإن هذا الكلام لا يستقيم مع تطورات العصر وما استقرت عليه الأفكار القانونية السائدة، وهذا قطعاً يتعارض مع ما ترجمته الدساتير لمبدأ الفصل بين السلطات، وما انعكس في قواعدها الدستورية من تقسيم وظائف الدولة إلى ثلاث: تشريعية وتنفيذية وقضائية، دون الإشارة إلى سلطة الإدارة العامة.

ثالثاً- الأسئلة البحثية:

السؤال المركزي: هل ساهمت الأفكار القانونية السائدة - عبر الوقت الراهن - في إبراز وبلورة سلطة الإدارة العامة كسلطة مستقلة عن سائر السلطات الأخرى في الدولة في إطار فكرة مبدأ الفصل بين السلطات.

الأسئلة الفرعية:

- ١- ما هي العلاقة بين الأفكار
- ٢- القانونية السائدة ومبدأ الفصل بين السلطات.
- ٣- كيف تُحدّد مكانة سلطة الإدارة العامة بين السلطات في الدولة.
- ٤- ما هي تأثيرات التطورات القانونية المعاصرة في بلورة سلطة الإدارة العامة المستقلة.

رابعاً- الأهداف البحثية:

الهدف الرئيس: دراسة الأفكار القانونية السائدة حول النظر للإدارة العامة كسلطة مستقلة عن

الفكرة القانونية السائدة وأثرها في بلورة سلطة الإدارة العامة المستقلة

وبما يتناسب ودور الإدارة العامة وما تقدمه من خدمات.

سابعاً- خطة البحث:

المبحث الأول: الإتجاه التقليدي في بيان فكرة

الفصل بين السلطات ومكانة الإدارة العامة

المطلب الأول: تأصيل فكرة مبدأ الفصل بين السلطات

المطلب الثاني: خصوصية مبدأ الفصل بين

السلطات ومكانة الإدارة العامة

المبحث الثاني: الإتجاه الحديث في الإعراف

للإدارة العامة بسلطة مستقلة

المطلب الأول: تنظيم الوظيفة الإدارية لسلطة

للإدارة العامة

المطلب الثاني: تأثير التطورات القانونية

المعاصرة في بلورة سلطة الإدارة العامة

المبحث الأول

الإتجاه التقليدي في بيان فكرة الفصل بين

السلطات ومكانة الإدارة العامة

تمهيد وتقسيم:

إن المحاولات التي بذلها فقهاء علم الإدارة العامة

على وجه الخصوص والقانون العام بالعموم،

للتمييز بين العمل الإداري والعمل السياسي، نجد

أساسها مرتبط بفكرة مبدأ الفصل بين السلطات

العامة، والتي تُنسب للفقهاء (دي منتسيكو)

الفرنسي، والذي كان له الفضل في تفسير هذه

النظرية وإخراجها إلى حيز التطبيق العملي،

السلطات الأخرى في إطار مبدأ الفصل بين

السلطات، ويهدف هذا البحث لإبراز سلطة

الإدارة العامة كسلطة مستقلة لما تقوم به من

دور في خدمة المجتمع والدولة.

الأهداف الفرعية:

١- قياس مدى ملائمة التقسيم الثلاثي

لوظائف الدولة التي جاء بها مبدأ الفصل بين

السلطات.

٢- التأسيس لوضع أسس النص على سلطة

الإدارة العامة في صلب الوثيقة الدستورية كسائر

السلطات الأخرى.

خامساً- منهج الدراسة:

يعتمد منهج الدراسة على المنهج الإستنباطي

الفلسفي في بيان سلطة الإدارة العامة المستقلة

مع المزوجة بين هذا المنهج والطريقة المقارنة

التحليلية لنصوص دساتير بعض الدول مثل

فرنسا وجمهورية مصر العربية وجمهورية العراق،

ويعتمد هذا البحث في الأساس على المصادر

الفلسفية القانونية لآراء فقهاء القانون الإداري

المعاصرين في الدول محل الدراسة المقارنة.

سادساً- أهمية الدراسة:

تتبع أهمية هذه الدراسة من كونها تؤسس إلى أن

تكون الإدارة العامة سلطة مستقلة عن سائر

السلطات الأخرى في الدولة، وهذا ما يحاكي

الأفكار القانونية السائدة في الوقت الحاضر،

الفكرة القانونية السائدة وأثرها في بلورة سلطة الإدارة العامة المستقلة

حيث قسم السلطات العامة في الدولة إلى عدة مستويات، ثم ما لبثت هذه الفكرة إلا وكان يصاحبها التطور والتجديد، لكي تتناسب مع الفكرة القانونية السائدة في كل عصر، وهي ما تلبي إحتياجات الدولة والمجتمع على حدٍ سواء. ولما تقدم، سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين: ندرس في المطلب الأول تأصيل فكرة الفصل بين السلطات، ونبحث في الثاني خصوصية فكرة مبدأ الفصل بين السلطات ومكانة الإدارة العامة، وكما موضح في أدناه:

المطلب الأول

تأصيل فكرة مبدأ الفصل بين السلطات

إذا كان السبب وراء ظهور فكرة الفصل بين السلطات هو حماية الحقوق الفردية وصيانة الحريات الشخصية، على أساس أنَّ المبدأ القائم على: "إن السلطة تحد السلطة Le pouvoir arête Le pouvoir" (١)، لذا فإن دراسة مبدأ الفصل بين السلطات تحتم بيان أساس فكرة مبدأ الفصل بين السلطات في الفرع الأول، ثم نحدد ذاتية فكرة مبدأ الفصل بين السلطات في الفرع الثاني، وتفصيل ذلك كما هو آت:

الفرع الأول

أساس فكرة مبدأ الفصل بين السلطات

لبيان أساس فكرة مبدأ الفصل بين السلطات سيكون باتجاهين: الأول سيُخصص للأساس

الفلسفي، والثاني سنسلط الضوء فيه على الأساس القانوني لهذا المبدأ، وكما يأتي:

أولاً- الأساس الفلسفي:

يكن أساس ظهور مبدأ الفصل بين السلطات مع ضرورة المحافظة على حقوق الأفراد وحرياتهم، وتجلى ذلك في كتابة الكثير من فقهاء القرن السابع عشر والثامن عشر (٢)، وإن كان هذا المبدأ يُنسب للفقيه (دي مونتسكيو)، إلا أن جذوره تعود لزمان بعيد، فيرى أفلاطون وأرسطو Aristotle ضرورة فصل وظائف الدولة والهيئات التي تمارس السلطة باسم الدولة عن بعضها البعض، وإن اختلفا في عدد الهيئات التي تمارس هذه السلطة (٣)، لكونهم يرون أن الفصل يضمن عدم إنحراف هيئات الحكم عن إختصاصاتها واهدافها، وإن تقف كل هيئة عند حدود إختصاصها المحدد لها، وهو ما يضمن حقوق الأفراد وحرياتهم، وقد قسم أفلاطون هيئة الدولة على أربعة مستويات: الأول مجلس السيادة، والثاني هيئة قضائية، والثالث هيئة للبوليس، والرابعة هيئة للجيش والدفاع الخاص (٤)، أما أرسطو، فقد قسم وظائف الدولة على ثلاثة مستويات في كتابه السياسة (Politics): الأول المداولة هي وظيفة اناطها سلطة أسماها التداولية، والثانية الأمر (الإدارة) ومهمتها الحكم وإصدار الأوامر، والثالث القضاء

الفكرة القانونية السائدة وأثرها في بلورة سلطة الإدارة العامة المستقلة

أو العدالة والتي تفصل بالمنازعات وتتولاها المحاكم بكافة أنواعها ودرجاتها^(٥).

أما عن مضمون مبدأ الفصل عند جون لوك، فقد تبلور ذلك في كتابه (الحكومة المدنية Traiye surle Government sity)

الصادر عام ١٦٩٠، إذ قسم وظائف الدولة على أربعة وهي^(٦):

١- سلطة التشريع، ووظيفتها وضع القواعد العامة.

٢- سلطة التاج، وهي مجموعة من الإمتيازات الملكية.

٣- سلطة الإتحاد، مهمتها إعلان الحرب وإدارة الشؤون الخارجية.

٤- سلطة التنفيذ، ووظيفتها تنفيذ القواعد العامة وصيانة الأمن الداخلي.

وقد أجاز لوك الجمع بين سلطة التنفيذ مع سلطة الإتحاد، وكان يرى أن السلطة القضائية ليست مستقلة، وإنما هي جزء من سلطة التشريع، وإن الأخيرة تتمتع بمركز أسمى وأعلى من السلطات الأخرى، لأنها تمثل الإرادة العامة للشعب، ولأنها تضع القواعد المعبرة عن الصالح العام^(٧)، ويؤكد لوك على ضرورة الفصل بين سلطة التشريع والتنفيذ، وذلك لإسناد كل منها إلى هيئة خاصة منفصلة، وذلك لسببين: الأول منهما لما يحققه الفصل من منع للتحكم والإستبداد، وهو ما يضمن حقوق الأفراد وحياتهم، والثاني يكمن في

إختلاف طبيعة الدور والعمل المسند لكلا السلطتين^(٨)، فعمل سلطة التنفيذ يتطلب وجود هيئة دائمة للسهر على تنفيذ القوانين وبصفة دائمة ومستمرة، بعكس سلطة التشريع التي يقتصر عملها على سن القوانين، وهو ما لا يتطلب الإنعقاد الدائم^(٩).

ويتجلى مضمون مبدأ الفصل بين السلطات عند مونتسكيو بشكل أوضح، إذ لا يذكر المبدأ الأخير إلا مقترناً بإسم الفقه الفرنسي (مونتسكيو Mantesquieu)، وهو ما ترجمه في كتابه (روح القوانين)^(١٠)، وإن ما توصل إليه مونتسكيو يمثل الفكرة القانونية السائدة في ذلك الحين، وتمثل مرحلة من مراحل تطور الفكر القانوني آنذاك، حيث انتهى بوضع نظرية إقترنت بإسمه، والتي تُعدّ أساساً في بناء الدولة القانونية، وهي ما تتوافق مع متطلبات عصره^(١١).

وصنف مونتسكيو وظائف الدولة على ثلاثة مستويات: الأول التشريعي، والثاني التنفيذي، والثالث القضائي، وكان ذلك بدافع ضمان حقوق الأفراد وحياته ومنع استبداد السلطة^(١٢)، فالقابضين عليها يميلون إلى إساءة استعمالها، بهدف تحقيق مصالحهم الشخصية على حساب الصالح العام، ولا سبيل لمواجهة ذلك سوى بتقسيم الوظائف بين عدد من الهيئات، بحيث تستطيع كل هيئة أن تلتزم الأخرى بحدود

الفكرة القانونية السائدة وأثرها في بلورة سلطة الإدارة العامة المستقلة

وظائفها^(١٣)، ويعد هذا ضماناً للحد من التعسف في استخدام السلطة، وتحقيق إحترام القوانين وتطبيقها بشكل صحيح، مما يضمن حقوق الأفراد وحياتهم^(١٤).

وإن الفصل الذي نادى به مونتسكيو مشروط بأن تكون السلطات العامة متوازنة ومتكافئة قائمة على أساس التعاون، ويرى مونتسكيو أن الفصل يهدف إلى عدة أمور، أهمها^(١٥):

١- ضمان حقوق الأفراد وحياتهم وتطبيق لمبدأ المشروعية.

٢- تقرير مبدأ الاختصاص، بحيث لا تمارس أي سلطة سوى المسائل الداخلة في اختصاصها.

٣- تقرير حق المنع للسلطات ومعناها قدرة السلطة أن توقف الأخرى عن الخروج عن الحدود التي رسمها القانون.

ثانياً- الأساس القانوني:

المتعقب للأساس القانوني لمبدأ الفصل بين السلطات يجده في القواعد الدستورية العرفية لدستور المملكة المتحدة، إذ يعد الأساس في تنظيم العلاقة بين السلطات هناك^(١٦)، وقد قُتِن هذا المبدأ في الوثائق الدستورية، فقد وجد ضالته في دستور الولايات المتحدة لسنة ١٧٨٧، والذي تأسس عليه الأخير^(١٧)، كما تأثرت به الثورة الفرنسية، وترجم في نصوص إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر في ١٧٩٨. فقد نصّ

على أن "كل جماعة سياسية لا تأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات ولا توفر الضمانات الأساسية للحقوق والحريات، هي جماعة بغير دستور"^(١٨).

وبعد الثورة الفرنسية أصبح مبدأ الفصل بين السلطات مبدءاً أساسياً، وأحد الركائز الضرورية في الدولة القانونية، ومن أركان النظام الديمقراطي^(١٩)، ونصت عليه الدساتير الغربية، ومنها دستور الجمهورية الأولى الفرنسية لسنة ١٧٩١، ودستور ١٨٤٨ حيث اشترطاً لقيام حكومة حرة ضرورة إقرار مبدأ الفصل بين السلطات^(٢٠)، إنتهاءً بالدستور النافذ لسنة ١٩٥٨^(٢١)، كما أخذت غالبية دساتير الدول العربية^(٢٢)، أما في جمهورية العراق، فقد نص عليه قانون إدارة الدولة للمرحلة الإنتقالية الملغى^(٢٣)، وقد توج أخيراً في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥^(٢٤).

وبرأينا، فإن الفكرة القانونية السائدة لمبدأ الفصل بين السلطات فيما مضى إستقرت على تقسيم وظائف الدولة إلى ثلاث: السلطة التشريعية والسلطة القضائية والسلطة التنفيذية، وقد اتضح ذلك من خلال الآراء الفلسفية وقننت بالنصوص الدستورية، وهي ملائمة لما كان سائداً في العصور القديمة.

الفكرة القانونية السائدة وأثرها في بلورة سلطة الإدارة العامة المستقلة

الفرع الثاني

ذاتية فكرة مبدأ الفصل بين السلطات

قد يختلط مصطلح الفصل بين السلطات مع مصطلحات أخرى، منها تقسيم الوظائف، وتوزيع السلطة، فمن الناحية القانونية لكل منها مدلوله القانوني، وكما موضح في أدناه:

أولاً- تقسيم الوظائف:

وُجدت فكرة تقسيم وظائف الدولة قبل فكرة توزيع السلطة من الناحية التاريخية، غير أن ذلك لا ينفي الارتباط القائم بينهما، فمن الناحية المنطقية وحتى يكون هناك توزيع للسلطة بين الهيئات داخل الدولة، لابد من تحديد إختصاص أو صلاحية كل هيئة من تلك الهيئات^(٢٥)، أما من الناحية العملية، فإن تقسيم الوظائف يُعدّ أنسب معيار يقوم على أساسه توزيع السلطة بين الهيئات، ومن هذا المنطلق نشأ الارتباط بين فكرتي تقسيم الوظائف، وفكرة توزيع السلطة^(٢٦).

ثانياً- توزيع السلطة:

حين يكون هناك توزيع للسلطة، لابد من تعدد الهيئات الحاكمة بما يمنع تركيز السلطة بين شخص أو هيئة واحدة، فهو على نقيض من مصطلح تركيز السلطة، فتوزيع السلطة لا يساوي تقسيم الوظائف^(٢٧)، فكل ما ينصرف إليه توزيع السلطة هو تعدد الهيئات الحاكمة ويستوي أن يكون تقسيم الوظائف معياراً لتوزيع السلطة

من عدمه، المهم هو تعدد الهيئات، وإن مارست ذات الإختصاص داخل الدولة^(٢٨).

ثالثاً- الفصل بين السلطات:

إن معنى الفصل بين السلطات يقوم على معيارين أساسيين، هما: المعيار العضوي والمعيار الوظيفي في الوقت ذاته، فالمعيار الأول يوجب تعدد الهيئات الحاكمة داخل الدولة، أما المعيار الثاني، فلكي يتحقق لابد وأن تستأثر كل هيئة بإختصاص محدد تمارسه وفقاً للقانون^(٢٩)، وهذا الإختصاص يكون بحسب وظائف الدولة التنفيذية والتشريعية والقضائية، وهو ما يحقق مصلحة الدولة والأفراد على حد سواء^(٣٠).

يتضح لنا مما تقدم أنّ للفصل بين السلطات معنى أوسع من توزيع السلطة، فهو يفترض مسبقاً تعدد الهيئات الحاكمة، وتنظيم العلاقة بعدد التعدد ويكون على أساس الفصل بين السلطات، وقد استقر الفقه على تقسيم وظائف الدولة إلى ثلاث: تشريعية وتنفيذية وقضائية، وإذا كان التقسيم الأخير قد لقي صده في مجال الفكر القانوني من الناحية النظرية، ووجد تطبيقه من الناحية العملية في الدساتير، سواء بإشارة صريحة أو ضمنية، فإننا نرى أن ذلك إذ كان يتلائم وقت صياغة هذه الفكرة وما صاحبها من ظروف، فإنها لا تصلح للتطبيق في كل عصر، ولكل مجتمع.

الفكرة القانونية السائدة وأثرها في بلورة سلطة الإدارة العامة المستقلة

المطلب الثاني

خصوصية مبدأ الفصل بين السلطات ومكانة

الإدارة العامة

إن كان إرتباط ظهور فكرة الفصل بين السلطات مع فكرة حماية الحقوق والحريات الفردية، والحد من الإساءة والتعسف في إستخدام السلطة، فإن لهذه الفكرة تفسير وتقنين سنيين في الفرع الأول من هذا المطلب، ونعرج على مكانة الإدارة العامة في ظل الفكرة القانونية التقليدية السائدة لمبدأ الفصل بين السلطات وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول

تفسير فكرة مبدأ الفصل بين السلطات

سندرس تفسير مبدأ الفصل بين السلطات في الفقرة أولاً، ثم نعرج - بعد ذلك - على تقنين فكرة مبدأ الفصل بين السلطات في الفقرة الثانية: أولاً- تفسير فكرة مبدأ الفصل بين السلطات: هناك تفسيران لمبدأ الفصل بين السلطات: الأول التقليدي، والثاني الحديث، والكلام فيهما يكون كما يأتي:

١- التفسير التقليدي أو الفصل شبه المطلق: إن التفسير التقليدي لهذا المبدأ يقتضي إستقلال السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية عن بعضها البعض، على إعتقاد هذا التفسير يقيم سلاحاً منيعاً بين السلطات العامة في الدولة، فيحصل بينها فصلاً مطلقاً، ويمنع كل إتصال أو تعاون بينها، والسبب الذي يقف وراء تبني

هذا التفسير هو ضمان إستقلال البرلمان عن الحكومة^(٣١)، وهو ما يضمن حقوق الأفراد وحرياتهم، فالدولة مقسمة على ثلاث هيئات ويحكمها ثلاثة عناصر، هي: الإستقلال، المساواة، والتخصص^(٣٢)، وتفسير هذه العناصر يكون على النحو الآتي:

أ- عنصر الإستقلال: ويعني أن لا يكون لأي سلطة تأثير على الأخرى، ولا يحق لأية سلطة مشاركة السلطات الأخرى في أداء واجباتها والأعمال الموكلة إليها، ولأي سبب كان، فلا يحق للبرلمان إقالة الحكومة، أو تقوم الحكومة بحل البرلمان، ولا يحق للعضو التنفيذي الإشتراك في أعمال البرلمان أو العكس^(٣٣).

ب- عنصر المساواة: ويراد بهذا العنصر هو أن لا تتفرد أية سلطة بسيادة الدولة، وإنما تكون هذه العلاقة قائمة على أساس التقاسم في السيادة، فالعلاقة منظّمة على شكل أفقي بين السلطات، فلا قوة لسلطة على أخرى^(٣٤).

ج- عنصر التخصص الوظيفي: يقتضي هذا العنصر أن تتفرد كل سلطة بعمل أو وظيفة محددة، فالبرلمان يختص بالتشريع، والسلطة التنفيذية بتنفيذ القوانين بمعناها الواسع، أما السلطة القضائية فتتفرد بالفصل في المنازعات^(٣٥).

٢- التفسير الحديث أو الفصل النسبي المرن:

الفكرة القانونية السائدة وأثرها في بلورة سلطة الإدارة العامة المستقلة

المبادئ الدستورية المستقرة في الفكر القانوني، لذا نجد أن الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ - وإن لم يشير صراحة لهذا المبدأ، إلا أنه قد أحال ودمج إعلان الحقوق والمواطن ضمن النصوص الدستورية^(٣٨)، أما في دستور جمهورية مصر العربية، فقد نص على أن: "... يقوم النظام السياسي على أساس التعددية السياسية والحزبية، والتداول السلمي للسلطة، والفصل بين السلطات..."^(٣٩).

وفي جمهورية العراق، فقد حرصت السلطة التأسيسية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن يتصدر الباب الثالث من الدستور - والخاص بالسلطات الاتحادية - على نص صريح يؤسس نظام الحكم السياسي على مبدأ الفصل بين السلطات^(٤٠)، حيث أقرت المادة (٤٧) من الدستور على أن: "تتكون السلطات الاتحادية، من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات"^(٤١).

وبذلك فإن الدستور العراقي قد أقر - بشكل صريح - مبدأ الفصل بين السلطات بشكله التقليدي مقتصرًا على ثلاث سلطات حددها بشكل دقيق، ويتضح لنا أن الدستور العراقي قد ساير ما هو سائد من فكرة قانونية في حينها ويطرحها بنصوص دستورية قابلة للتطبيق، من أجل توفير ضمانات أكبر من تعسف أو إساءة

في هذا النوع من الفصل لا يعتمد الفصل الجامد، فهو يساهم في توزيع الأدوار والإختصاصات بين السلطات الثلاث الرئيسة، مع المحافظة على إمكانية تحقيق التعاون بينها في العديد من المسائل التي تحتاج تضافر هيئات الدولة حتى يتم إقرارها قانوناً، مع ضمان وجود رقابة متبادلة لضمان وقوف كل سلطة عد حدودها دون تجاوز أو تعدي على السلطات الأخرى^(٣٦)، وهذا التفسير هو الأقرب للصواب برأينا، للحجج الآتية:

أ- تعذر تطبيق الفصل شبه المطلق، فما يطبق على أرض الواقع هو الفصل النسبي، وإن اختلف في المسميات، فرغم أن الفصل نسبي من حيث النوع، لكنه مختلف من حيث الدرجة، وهو ما تتفاوت به الأنظمة الدستورية.

ب- إن تطبيق الفصل المطلق يؤدي إلى أن تكون كل سلطة منعزلة عن الأخرى، وهذا يقود بالنتيجة إلى إستبداد وطغيان السلطة أو إساءة إستعمال السلطة، لأنها تعمل بلا رادع أو حاجز يوقفها عند حدها متى ما تجاوزت ذلك.

ثانياً- تقنين فكرة مبدأ الفصل بين السلطات:

تحرص أغلب الدساتير على تضمين مبدأ الفصل بين السلطات في صلب الوثيقة الدستورية، لأن هذا المبدأ يعد حصيلة كفاح للشعوب وضمان لحقوق الأفراد ضد أي إنتهاك لذلك^(٣٧)، ولأن هذه الفكرة أصبحت من

الفكرة القانونية السائدة وأثرها في بلورة سلطة الإدارة العامة المستقلة

إستخدام للسلطة، وتقرّد في حالة عدم تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات.

الفرع الثاني

مكانة الإدارة العامة في ظل الفكرة التقليدية

لمبدأ الفصل بين السلطات

سنبين في هذه الدراسة مكانة الإدارة العامة في ظل الفكر التقليدي لمبدأ الفصل بين السلطات، ثم نبحث في تقييم التقسيم التقليدي للسلطات ومكانة الإدارة العامة منه، وكما هو موضّح في أدناه:

أولاً- مكانة الإدارة العامة في ظل الفكر التقليدي:

يتّضح مما سبق ومن تفسير مبدأ الفصل بين السلطات، والذي انتهى إلى تقسيم السلطات العامة على ثلاث: تشريعية وتنفيذية وقضائية، والواقع إن التفسير التقليدي لنظرية الفصل بين السلطات لا يتعارض مع الأفكار التقليدية التي استقر عليها فقه القانون الإداري، والتي تشير إلى عدم إمكان التمييز بين العمل السياسي والعمل الإداري في مجال النشاط الإداري على الرغم من وجود بعض المعايير للتمييز مثل المعيار الموضوعي وغيره^(٤٢)، وهذا يعود إلى إستحالة الفصل بين الوظيفة الإدارية والوظيفة السياسية، ولذلك فالإدارة - واستناداً للأفكار التقليدية - تُعدّ جزءاً من السلطة التنفيذية^(٤٣)، وقد استندت الأفكار التقليدية في التسويغ لذلك

على سببين رئيسيين: أولهما إن كلا النشاطين - الإداري والسياسي - تمارسه جهة واحدة، ويصدر عنها وبإسمها، وهي السلطة التنفيذية، والثاني ما تؤكده الحقائق العلمية من أن نشاط الإدارة العامة، لا يمكن أن ينحصر في إطار العمل الإداري فحسب، دون أن يمتد إلى العمل السياسي^(٤٤)، ويظهر ذلك بشكل جلي حينما تأخذ الإدارة طريق المبادأة في عملية التشريع، وحينما تعمل على تكامل هذه العمليات وتوافقها مع احتياجات الأفراد ومتطلباتهم الحقيقية، فالعنصر السياسي أساس عناصر الوظيفة الإدارية، وهذا لا يتعارض مع نظرية الفصل بين السلطات، فالعمل السياسي - من الناحية الواقعية - هو ما تتخذه سلطة التنفيذ من تدابير وإجراءات، وما تبذله من جهود من أجل تحديد معالم السياسة العامة في ضوء متطلبات الجماهير واحتياجاتهم، وما تحصل من معايير لهذه الاحتياجات، وهذا لا يمكن أن يتم إلا بالإستعانة بالإدارة العامة، فالسياسة العامة هي محور التجمع والإنطلاق للعمل السياسي والإداري، وهو ما تترجمه السلطة التنفيذية وتطبقه على أرض الواقع^(٤٥).

مما تقدم، فإن مكانة الإدارة العامة - في ظل الفكر القانوني التقليدي - تُعدّ جزءاً من سلطة التنفيذ، فما انتهى إليه مبدأ الفصل بين السلطات، وما درجّ عليه الفكر التقليدي في

الفكرة القانونية السائدة وأثرها في بلورة سلطة الإدارة العامة المستقلة

تقسيمه لوظائف الدولة إلى ثلاث: تشريعية وتنفيذية وقضائية، وما استقر عليه التعامل أن لا وجود لسلطة الإدارة بعيداً عن السلطة التنفيذية، فالأولى هي جزء لا يتجزأ عن الأخيرة. ثانياً- تقييم مكانة الإدارة العامة في ظل الفكر التقليدي:

تحتل الإدارة العامة - في ظل الفكر التقليدي - مكانة قانونية بكونها جزءاً من السلطة التنفيذية لأن نشاطها مقتصر على إشباع الحاجات العامة بشكل محدد، فضلاً عن ضمان سلامة النظام العام بعناصره التقليدية، ولكن نرى أن الدور الذي تقوم به الإدارة لا يتناسب مع ما هو سائد في الوقت الراهن، فإذا كانت الأفكار التقليدية في تحديد مكانة الإدارة بكونها جزء من السلطة التنفيذية يتماشى مع الأفكار القانونية السائدة فيما مضى، إلا أن هذا التصور أصبح غير ملائم في الوقت الراهن من وجهة الدراسة، للأسباب الآتية:

١- الدور الرائد الذي تقوم به الإدارة العامة على كافة المستويات، إذ أصبح من المستحيل - في ظل الدولة الحديثة - تصور إشباع الحاجات العامة بعيداً عن النشاط الذي تمارسه الإدارة، خصوصاً بعد ولوج الأخيرة في كافة ميادين الحياة الاجتماعية والإقتصادية التكنولوجية... إلخ.

٢- النشاط المتميز الذي تقوم به الإدارة، خصوصاً بعد ظهور الجيل الثالث لحقوق الإنسان، وما رافقه من تحديات، متمثلة بمكافحة الإرهاب على المستوى العام، إذ أصبح من غير المنطقي تجاهل دور الإدارة العامة ذات الكيان المستقل المتميز.

المبحث الثاني

الاتجاه الحديث في الاعتراف للإدارة العامة

بسلطة مستقلة

تمهيد وتقسيم:

من غير المتصور في ظل التقدم التكنولوجي والتطورات المتسارعة في العصر الحالي، قدرة أحد الأشخاص بالإستغناء عن الخدمات التي تقدمها الإدارة العامة، خصوصاً بعد ولوج الأخيرة في ميادين الحياة المختلفة، متخطية دورها التقليدي في تقديم الخدمات، والمحافظة على النظام العام، وتجسد ذلك بشكل جلي بعد الحرب العالمية الثانية وما تلاها من أحداث، وصولاً للتطورات الأخيرة، والدور الرائد للإدارة في ميادين مكافحة الإرهاب، وما تجلى عنه من أحداث، كل ذلك ساهم في تعزيز دور الإدارة وترسيخ سلطتها، إذ أصبح الفقه القانوني الإداري - وفي ظل ما هو سائد من أفكار قانونية - يُنظر للإدارة على أنها سلطة منفصلة ومستقلة عن السلطات الثلاث التي جاء بها مبدأ الفصل بين السلطات.

الفكرة القانونية السائدة وأثرها في بلورة سلطة الإدارة العامة المستقلة

وتطور الإدارة العامة خلال تلك الحقبة من التاريخ^(٤٧).

وكان دور الإدارة العامة مقتصر - في بداية نشأتها - على القيام بوظائفها في إطار إشباع الحاجات العامة والمحافظة على النظام العام بشكل محدود، ونشاطها منحصر على هذه المجالات التقليدية، وتترك ما دون ذلك للمبادرات الفردية، وهذا في ظل ما يُعرف بالدولة الحارسية^(٤٨)، ولذلك دعى بعض فقهاء القانون الإداري للقول بأن الوظيفة الحكومية كانت أسبق في الوظيفة الإدارية، مستندين في ذلك إلى شعور الجماعة بالحاجة إلى الحكومة في مراحل تطورها القديمة كان أسبق من شعورها بالحاجة إلى الإدارة العامة^(٤٩).

ونحن بدورنا لا نؤيد القول بفكرة أن الحكومة أسبق من الإدارة، بل لعل الأخيرة تكون أسبق بالظهور، وهو ما تمثل في المجتمعات البدائية في النواة الإجتماعية الأولى، فكانت سلطة الأب الإدارية سابق ظهورها لفكرة الحكومة.

ثانياً- تطور الوظيفة الإدارية:

يقابل إتساع العمران وتطورات أوجه النشاط البشري في الميادين الإقتصادية والإجتماعية والعلمية والثقافية نسبياً، إزدياد تدخل الدولة ومن خلال الأجهزة الإدارية في مفاصل الحياة اليومية^(٥٠)، إذ لم تعد الوظيفة الإدارية تقتصر على حماية النظام العام وتحقيق العدالة وإشباع

ولتوضيح ذلك بشكل أكثر بساطة، سنقسم هذا المبحث على مطلبين: نبحث في الأول تنظيم الوظيفة الإدارية لسلطة الإدارة العامة، وسندرس في المطلب الثاني تأثير التطورات القانونية المعاصرة في بلورة سلطة الإدارة العامة، وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول

تنظيم الوظيفة الإدارية لسلطة للإدارة العامة

حتى نبين الوظيفة الإدارية، لا بد من دراسة نشأتها وتطورها أولاً، ثم بعد ذلك تُحتم علينا ضرورات البحث العلمي بيان طبيعة العلاقة بين سلطة الإدارة العامة والحكومة، ولتوضيح ذلك يكون على الشكل الآتي:

الفرع الأول

نشأة الوظيفة الإدارية وتطورها

أولاً- نشأة الوظيفة الإدارية:

هناك تلازم بين ظهور المجتمعات السياسية وظهور الإدارة العامة، فالأخيرة ظهرت مع بروز المجتمعات السياسية، سواء في حضارة وادي الرافدين أو مصر القديمة أو عند الأغريقين أو الرومان^(٤٦)، وبعد مجيء الإسلام بمبادئه وفكره وتطبيقاته وشريعته ليمد الإدارة العامة بروح جديدة من الإبداع والابتكار والدقة في التنظيم والتنسيق والقيادة، في الوقت الذي سيطر النظام الإقطاعي على أوربا، فيما أثر في شكل ونمو

الفكرة القانونية السائدة وأثرها في بلورة سلطة الإدارة العامة المستقلة

الحاضر، والتي تتطلب وجود سلطة الإدارة العامة كسلطة رابعة تضاف للسلطات التقليدية الثلاث التي جاء بها مبدأ الفصل بين السلطات.

الفرع الثاني

طبيعة العلاقة بين الإدارة العامة والحكومة

في ظل الفكر التقليدي لمبدأ الفصل بين السلطات، فإن بعض الفقه يعتبر الإدارة العامة فرعاً من السلطة التنفيذية^(٥٣)، مستندين في ذلك على أن تمتع الإدارة بامتيازات السلطة العامة يدور وجود أو عدماً بارتباطها مع السلطة التنفيذية، معضدين آراءهم بأن النصوص الدستورية لم يرد بها ذكر سلطة الإدارة العامة^(٥٤)، في حين يؤكد البعض على أن الإدارة العامة تتمتع بحرية التفكير والتدبير والإبتكار، وإنها وظيفة مستقلة تقوم بعمل مستقل، والإستقلال معناه تكامل الإجزاء وإن سلطتها وإستقلالها نابع من العمل الذي تمارسه^(٥٥).

ولذلك سندرس مظاهر التأثير المتبادل بين الحكومة والإدارة العامة، ثم نتبعه بدراسة عوامل لإستقلال سلطة الإدارة العامة.

أولاً- التأثير المتبادل بين الحكومة والإدارة العامة:

مما لا شك فيه أن هناك تأثير متبادل بين الحكومة والإدارة العامة، لأن من الناحية الإدارية أن الوزير يتصف بصفتين: فهو رجل الجهاز

الحاجات العامة، خصوصاً بعد التحديات التي تواجهها الإدارة في ظل التطورات العلمية والتحديات المعاصرة، وما تمخض عنها من نشاط متميز في مجال مكافحة الإرهاب وتنظيم وإدارة المرافق العامة^(٥٦)، بحيث يذهب البعض في تفسيره لتطور بنشاط الإدارة إلى أن الإدارة العامة لا تعدو عن كونها أسلوباً للحكم وهدف تنفيذ السياسة العامة للدولة وتطبيق مبادئها، ويرى أن لا مبرر لدعوة إستقلال الإدارة العامة عن الحكومة، لأن أصلهما وجهان لعملة واحدة متمثلة بالسلطة التنفيذية على اختلاف أدوارها^(٥٧).

ونحن لا نؤيد تبعية سلطة الإدارة العامة وعدم إستقلالها، فإذا كان ظهور الإدارة العامة وتطورها في المراحل الزمنية المتعاقبة نتيجة لتطور الحياة داخل المجتمعات يتفق مع ما هو سائد من أفكار قانونية في الوقت الحاضر، فمقولة أن الإدارة العامة لا تعدو أن تكون أسلوباً للحكم يهدف لتنفيذ السياسة العامة للدولة، لا تتفق مع الفكرة القانونية السائدة، إذ أن الوظيفة الإدارية ذات كيان مستقل، تتمثل واجباتها بالمحافظة على النظام العام، وإشباع الحاجات العامة عن طريق مرافقها الإدارية، مستخدمة من أساليب القانون العام المعاصر، فكل عناصر السلطة العامة متحققة فيها، وهو ما تؤكد احتياجات المجتمع في الوقت

الفكرة القانونية السائدة وأثرها في بلورة سلطة الإدارة العامة المستقلة

الحكومي، وفي الوقت ذاته يكون قمة الهرم الإداري، وهذا التأثير يكون باتجاهين:

أ- تأثير الحكومة على الإدارة العامة:

يمكن أن نلمس تأثير الحكومة على الإدارة العامة في أمرين: أولهما مدى إتساع نشاط الدولة وتنوع أهدافه، فالسياسة العامة التي ترسمها الحكومة لها تأثيرها على السلطة الإدارية، بغض النظر عن طبيعة الأفكار التي تؤمن بها الحكومة، سواء كانت إشتراكية أو رأسمالية أم مختلطة^(٥٦)، فالنظام الإداري انعكاس مباشر للأفكار السياسية السائدة في وقت محدد، فالدول التي تأخذ بالنظام الإشتراكي تجد الإلتزام بعمليات التخطيط التي تنهجها الدساتير للإدارة العامة، وولوج الإدارة لمجالات تكون حكرًا على النشاط الخاص وخضوع الإدارة العامة للرقابة المركزية، أما الدول الآخذة بالنظام الرأسمالي فنجد إقتصار دور الإدارة على أنشطة محددة، مع حرية للإدارة في اتخاذ القرارات الإدارية^(٥٧)، والأمر الثاني يمكن أن يكون تأثير للحكومة المستقلة من النظام الحزبي، وبحسب طبيعة النظام الأخير، سواء الحزب الواحد أو نظام تعدد الأحزاب، ففي النظام الأول نلاحظ سيطرة الحزب المشكل للحكومة على كافة مفاصل الإدارة العامة من حيث النشاط الذي تمارسه الإدارة أو الأشخاص الذين يتولون العمل الإداري^(٥٨)، أما نظام التعددية الحزبية، فهو يسمح لمختلف

الجماعات بالتعبير عن أفكارهم والإسهام في تسيير المرافق العامة بطرق متعارضة، ففي نظام الحزبين تبقى هناك ضمانات لتحديد الوظيفة العامة تجنباً للصراعات، مع إقتصار السيطرة على الوظائف العليا للحزب الحاكم^(٥٩)، أما في حالة تشكل حكومة إئتلافية من أحزاب متعددة، فيكون في هذه الحالة لكل حزب أن يحصل على عدد من الدرجات الوظيفية، ويؤثر ذلك بشكل في سلطة الإدارة العامة^(٦٠).

ب- تأثير الإدارة العامة على الحكومة:

إن أهمية عمليات الإدارة اليومية لا تقل أهمية في رسم أهداف السياسة الكبرى التي تقوم بها الحكومة، فانتظام الإدارة العامة وارتفاع مستوى أداء الأجهزة الإدارية من شأنه أن يوصل الحكومة لتنفيذ برنامجها السياسي^(٦١)، وهو ما يكفل الإستقرار السياسي والفوز بثقة الشعب، وتؤثر الإدارة العامة في عملية صنع القرار عن طريق ما تشير به إذا ما طلب رأيها، ويكون لها تأثيراً أكبر كون رأيها مستند إلى الخبرة العملية، واستشارات المختصين^(٦٢).

وإن الأعمال الإصلاحية أو التغيرات الثورية، لا يمكن أن تقوم بها الحكومة في المجالين الإقتصادي والإجتماعي إلا إذا أقامت بتنفيذها إدارة عامة تكنوقراطية ناجحة في إنجاز ما يسند إليها، فالأخيرة وسيلة الحكم الصالح، ويمكن أن يكون للإدارة تأثيرها السلبي على الحكومة إذا ما

الفكرة القانونية السائدة وأثرها في بلورة سلطة الإدارة العامة المستقلة

كان مستوى أدائها متدنٍ، وتعتمد البيروقراطية والتعقيد، فيكون لذلك إرتداداته السلبية والتي تقود في النهاية إلى تقويض النظام السياسي^(٦٣).

وبرأينا، يجب أن لا نبالغ بتأثير الإدارة على الحكومة، لأن تأثير الإدارة محدود، فالأخيرة لا يمكنها تبني سياسة تحقق أهداف مناهضة للسياسة المُقرّة من قبل الحكومة، ولا يمكن لرجال الإدارة التحكم في السياسة العامة، لافتقارهم للتجانس، واختلاف نظراتهم الإجتماعية، وهذا يسهم في تقليل تأثير الإدارة على الحكومة.

ثانياً- إستقلال الإدارة العامة عن الحكومة:

على الرغم من التأثير المتبادل بين الإدارة العامة والحكومة، إلا أن الإدارة العامة تبقى مستقلة للعوامل الآتية:

١- إن نشاط الحكومة بعيد في بعض الأحيان من الإعتبارات المنطقية، لأن العلاقات السياسية تحكمها عوامل المصلحة وصراعات القوى الحاكمة، في حين أن العمل الإداري يخضع بكافة صور قواعد المنطق المستندة للواقع المعتمدة على تحليله، فعملية التخطيط يجب أن تكون منطقية بكافة مراحلها^(٦٤).

٢- تتسم الوظيفة الإدارية بأن لها طابع فني، ولذلك يجب أن يتوافر في رجل الإدارة صفات التخصص والكفاءة العلمية والخبرة العملية، في حين أن الوظيفة الحكومية لها طابع سياسي، لأنها تعبّر عن رؤية الإنسان^(٦٥).

ولذلك يجب أن يتمتع رجل الحكومة بالنظرة الشاملة المتسعة التي تحيط بالمشاكل في كلياتها^(٦٦).

٣- الإدارة العامة تصنع الإستقرار لشاغلها، لأنها مهنة تكفل لمتوليها نوعاً من الطمأنينة النسبية للمستقبل حتى يستطيع أن يكرس وقته للخدمة العامة للجمهور^(٦٧)، في حين أن الحكومة - وخاصة في الدول الديمقراطية - لا تمنح شاغلها الإستقرار، لأن توليه العمل الحكومي يكون لفترة محدودة تنتهي بانتهاء الأجل المحدد لها قانوناً^(٦٨).

٤- إن هدف الحكومة هو الظاهرة السياسية بمعناها الضيق بما تحويه من السلطات العليا والمذاهب السياسية وغيرها، أما الإدارة العامة فهي تهتم في العمل الإداري والذي يتصف بالإستمرار والديمومة، في حين أن العمل الحكومي يتصف بكونه يهتم بالأمر الإستثنائية، والتي تكون غير مستمرة^(٦٩).

مما تقدم، على الرغم من التأثير المتبادل بين الحكومة والإدارة وعملها تحت راية سلطة واحدة هي السلطة التنفيذية، إلا أننا نرى الإدارة العامة لها إستقلالها ومبادئها وكيانها، فهي سلطة قائمة بذاتها ولها أهدافها المتميزة، وتتمتع بامتيازات السلطة العامة، فهي ليست مجرد أداة تنفيذية للحكومة، فلها حرية التفكير والإبتكار والإنشاء، لكونها سلطة ذات كيان مستقل ووظيفة مستقلة.

الفكرة القانونية السائدة وأثرها في بلورة سلطة الإدارة العامة المستقلة

المطلب الثاني

تأثير التطورات القانونية المعاصرة في بلورة

سلطة الإدارة العامة

لاشك أن القوانين ما وجدت إلا لتحاضي متطلبات العصر الذي تُطبّق فيه، فجمود القواعد القانونية وعدم ملائمتها للفكرة القانونية السائدة، يؤدي إلى تخلفها، وبالتالي يكون لها إرتدادات سلبية على المجتمع الذي تنطبق فيه، ولذلك سنبحث في مدى ملائمة التقسيم الثلاثي لوظائف الدولة مع الفكرة القانونية السائدة، ثم نعرّج على بيان تأثير الفكرة القانونية السائدة في إبراز التقسيم الرباعي لوظائف الدولة، وعلى التفصيل الآتي:

الفرع الأول

مدى ملائمة التقسيم الثلاثي لوظائف الدولة

مع الفكرة السائدة

توصل الفقيه (دي مونتيكيو) إلى فكرة تقسيم وظائف الدولة على ثلاثة هيئات، وكان ذلك بعد دراسة طويلة للنظم السياسية التي كانت سائدة في عصره، ومن أول النتائج التي توصل لها في دراسته، والتي استعان بها بوسائل وأساليب البحث العلمي، وفي مقدمتها الملاحظة والتجربة، تؤكد أن القوانين يجب أن تطابق روح العصر الذي نشأ فيه وأيديولوجيته^(٧٠)، إذ من المستحيل أن تضع قانوناً ليُطبّق في مجتمع معين ما لم يتوصل إلى معرفة طبيعة هذا المجتمع، فالمهمة الأساسية للمشرّع هي إكتشاف روح القانون الذي

يجب أن يسود في جو المجتمع المزدهم بالتعقيدات والمتغيرات السياسية والقانونية والاجتماعية والإقتصادية، وقد كان مونتيكيو على حق في تقسيم وظائف الدولة إلى الوظيفة التشريعية التي تختص بوضع القواعد القانونية العامة المجردة، وتحديد سلوكيات الأفراد بالمجتمع بما يحقق المصلحة العامة وأصداها بصورة قواعد قانونية، والوظيفة التنفيذية والتي تستأثر بتنفيذ القوانين أثناء قيامها بإشباع الحاجات العامة وتسيير المرافق العامة وصيانة النظام العام، والوظيفة القضائية والتي تختص بالفصل المنازعات التي تحصل بين الأفراد فيما بينهم، أو بين السلطات العامة مع بعضها البعض، أو مع الأفراد كنتيجة لتطبيق القوانين، فقد كان هذا التنظيم هو الأمثل الذي توخى به روح العصر وظروف المجتمع السائد في وقتها^(٧١).

أما الآن، فإن ظروف العصر الذي نعيش فيه، وما أسفرت عنه من متغيرات في الأوضاع السياسية والاجتماعية والإقتصادية، ومن تطورات كبيرة في الميادين التكنولوجية، فقد أصبح من الضرورة بمكان إعادة النظر في الأوضاع الدستورية الحالية المختصة بتقسيم وظائف السلطات العامة بما يتفق وروح العصر^(٧٢)، خصوصاً بعد أن احتلت الوظيفة الإدارية مكانها في جميع أوجه نشاطات المجتمع الحديثة، وبعد

الفكرة القانونية السائدة وأثرها في بلورة سلطة الإدارة العامة المستقلة

ما تعاضم دور الإدارة العامة في شتى المجالات الاجتماعية والإقتصادية والخدمية^(٧٣)، ويعزز ذلك ما ذهب إليه فريق من فقه القانون العام من إدماج الوظائف العامة في وظيفتين، هما التشريعية والتنفيذية، على اعتبار أن الأخيرة تجمع في نطاقها التنفيذ والقضاء والإدارة في الوقت ذاته، في حين ذهب رأي إلى تقسيم وظائف الدولة إلى إثنين أيضاً، وهما السلطة السياسية والسلطة الإدارية، ورأي ثالث قسم وظائف الدولة إلى خمس طوائف، منها التقليدية الثلاث مضافاً إليها سلطة الناخبين والسلطة الإدارية^(٧٤)، وكل هذه المحاولات، وإن اختلفت في المضمون، لكنها تصب في هدف واحد، وتوحي بوجود سلطة رابعة لها مقوماتها واختصاصاتها المستقلة، وهي السلطة الإدارية التي بالإمكان إضافتها إلى وظائف الدولة المعترف بها دستورياً، فالدساتير هي من يحتم عليها مطابقة روح العصر لا العكس، وبغير غير ذلك يصيبها الجمود والتخلف^(٧٥).

وبرأينا، إذا كان الاعتراف بوجود الإدارة بشكلٍ ما فيما مضى، لكن الفرق شاسع بين الوظيفة الإدارية فيما مضى والوقت الحالي، فقد رسخت سلطة الإدارة العامة في الوقت الراهن، وأصبح من الصعوبة أن القول بأن محاولات وجود سلطة رابعة متمثلة بالإدارة العامة يتعارض مع التطبيقات الدستورية التي استقرت مع الزمن،

ومع القواعد المنصوص عليها في صلب الوثيقة الدستورية، والتي اقتصرت على الإشارة للسلطات الثلاث التقليدية دون سلطة الإدارة العامة، فالقواعد والتطبيقات الدستورية مهما استقرت لا يمكن أن تسيطر على روح العصر فتجمدها، والعكس صحيح، فالدساتير هي من يتوجب عليها أن تخضع للفكرة القانونية السائدة في المجتمع، وللتطور السريع وطبيعة الأخيرة وحاجاته وأيديولوجيته.

الفرع الثاني

تأثير الفكرة القانونية السائدة في إبراز التقسيم

الرباعي لوظائف الدولة

رأينا فيما سبق، بأن الفكرة القانونية السائدة - في الوقت الحالي - تذهب باتجاه تعضيد وإبراز سلطة الإدارة العامة كسلطة رابعة مستقلة عن سلطة الحكومة، وإن هذا التقسيم هو ما يتماشى مع روح العصر، والمنطق القانوني السليم، والذي يحتم على أن كل سلطة عامة لا بد أن تستند إلى وظيفة عامة تسهم في خدمة المجتمع، وهي نتيج حاجة الأخير إليها، وظروف ومتطلبات العصر هي من أوجبت الحاجة لوجود سلطة رابعة تمثلت في سلطة الإدارة العامة.

ولنا أن نتساءل عن الآراء التي تنادي بالصحافة كسلطة رابعة، خاصة إلى جانب السلطات سالفة الذكر، متناسين سلطة الإدارة العامة، فيمكن الرد على ذلك بالقول بأن كل سلطة - وكما أشرنا

الفكرة القانونية السائدة وأثرها في بلورة سلطة الإدارة العامة المستقلة

سابقاً - حتى تنشأ، لا بد من القيام بوظيفة محددة، وهذه الوظيفة يجب أن تكون نابعة من حاجات المجتمع، ومتى ما أحس بها المجتمع أو استشعر بالحاجة لوجودها لتكون وسطاً لنقل أفكار الأفراد وتوجهاتهم، فتكون نقطة وإيضاً بإنشاء سلطة جديدة^(٧٦)، فضلاً عن ضرورة توافر جميع الإمكانيات والوسائل اللازمة للقيام بمهامها على أكمل وجه^(٧٧)، هناك أيضاً من يجعل هيئة الناخبين كسلطة خامسة، وهذا الرأي أيضاً مردود لأن الأخيرة ليس لها وظيفة محددة بشكل دقيق، كوظيفة التشريع والتنفيذ والإدارة والقضاء، لكونها تمثل الأشخاص الذين تنبثق عنهم السلطات العامة، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر^(٧٨)، ثم أننا إذا سلّمنا - جـدلاً - بوجود مهام تمارسها هيئة الناخبين فإنها لا تعدو أن تكون مهام محدودة باختيار ممثلي الشعب أو رئيس الدولة أو المشاركة في بعض الشؤون العامة في الحدود التي رسمها القانون^(٧٩)، وهذا لا يعطي مبرراً كافياً لإنتشاء سلطة جديدة ومستقلة عن السلطات، فالسلطة لا تورث ولا تستمد من مصدر خارجي، فهي تنشأ مع طبيعة العمل والمسؤولية الناتجة عنه^(٨٠).

من كل ما تقدم، يتضح لنا أن الأفكار القانونية السائدة في الوقت المعاصر هي ما تستوجب وجود سلطة رابعة متميزة عن السلطات الأخرى، ألا وهي الإدارة العامة، وإن وظيفة الأخيرة

وطبيعة المهام الملقاة على عاتقها أبرزت كيانها المستقل والتميز على السلطات الأخرى، وإن لم ينص عليها الدستور بشكل تام، فالأخير يحتم عليه المنطق القانوني السليم الإستجابة للأفكار القانونية السائدة في الوقت الراهن، وإلا أصابه الجمود والتخلف.

وإذا كانت الفكرة القانونية السائدة أوحى بوجود سلطة رابعة متمثلة بسلطة الإدارة العامة، وقد أثبت وجودها الواقع العملي، بقي لنا التساؤل عن تكوين هذه السلطة، وحدود صلاحياتها، حتى يمكن فصلها عن السلطة التنفيذية أو الحكومة؟ ويمكننا الإجابة على ذلك بالقول أن السلطة التنفيذية يمثلها مجلس الوزراء، وهي تتولى الوظيفة الحكومية، والأعمال الناتجة عنها هي أعمال سيادة متعلقة بتحديد الأهداف ورسم السياسة العامة للدولة، وهي لا تخضع لرقابة القضاء الإداري لأنها تتعلق بالمصالح العليا للدولة^(٨١)، وسلامة الأخيرة فوق القانون، ولذلك استبعدت من رقابة القضاء^(٨٢)، في حين أن السلطة الإدارية تتكون من الوزارات والمرافق الإدارية التابعة لها، ويمكن أن تكون تحت إسم الإدارة العامة^(٨٣)، أما إختصاصها فينحصر في تنفيذ السياسة العامة التي ترسمها الحكومة، وهي تمارس إختصاصها متمتعة بحرية الإرادة في الإبداع والإبتكار، متوسمة بأساليب السلطة العامة^(٨٤).

الفكرة القانونية السائدة وأثرها في بلورة سلطة الإدارة العامة المستقلة

بهدف إشباع الحاجات العامة والمحافظة على النظام العام.

الخاتمة

بعد دراستنا لموضوع الفكرة القانونية السائدة وأثرها في بلورة سلطة الإدارة العامة المستقلة، توصلنا لمجموعة من الإستنتاجات والتوصيات التي سنطرحها وعلى النحو الآتي:

أولاً- إستنتاجات البحث:

١- إن الفكرة القانونية الناتجة عن تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات قد أبرزت تقسيم وظائف الدولة على ثلاث، وهي: السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، والسلطة القضائية. وإن السبب الأساس في تبني فكرة الفصل بين السلطات كانت لدوافع متعددة، أبرزها هو منع هيمنة واستغلال سلطة الدولة في قمع الحريات الفردية، وكان هذا التقسيم يتمشى - في حينها - مع الأوضاع القانونية السائدة فيما مضى.

٢- إن الأعظم الأغلب من دساتير الدول، قد تبني فكرة تقسيم وظائف الدولة على ثلاث، والتي جاء بها مبدأ الفصل بين السلطات، وقد نصت عليه الدساتير بشكل مباشر أو غير مباشر، دون الإشارة إلى سلطة الإدارة العامة، على اعتبار أن الأخيرة تدخل في نطاق سلطة التنفيذ، وهو على العكس مما هو كائن في أرض

ونلاحظ من خلال تطور فكرة الفصل بين السلطات التقليدية وتقسيم وظائف الدولة إلى ثلاث فئات، يتضح لنا أن الفكرة القانونية السائدة قد أوجت بوجود سلطة الإدارة العامة المستقلة كسلطة رابعة، وإن لم تنص عليها الدساتير بشكل مباشر، لكن ذلك لا يعني عدم وجودها، لأن الأخيرة هي من يتوجب عليها مطابقة روح العصر لا العكس، وإن المركز القانوني لسلطة الإدارة العامة، واستناداً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يجعل السلطات الثلاث التقليدية متوازية، في حين أن سلطة الإدارة العامة تقع في مركز أدنى من الحكومة وتخضع لها، لأن الأخيرة هي من ترسم السياسة العامة، وإن سلطة الإدارة العامة تقف في مركز وسط بين الحكومة والجمهور، وهذا التفسير الواقعي ينتهي بالإقرار صراحة للإدارة العامة في الدستور بسلطة مستقلة، لأن القول بخلافه يؤدي لهيمنة سلطة على أخرى، وبالتالي إستبدادها، وهو يتعارض وما جاء به مبدأ الفصل بين السلطات، فمجمع السلطات بما فيها سلطة الإدارة العامة متساوية، وهذا لا يمنع من وجود تعاون ورقابة متبادلة بين السلطات سالفة الذكر، ولذلك فإن مسألة التعاون لا تنفي حقيقة وجود سلطة مستقلة، فضلاً عن أن الإدارة العامة تمارس سلطة التشريع عن طريق ما يُعرف بالأنظمة التي خولها الدستور للإدارة، وهي ما منحت هذا الإختصاص إلا

الفكرة القانونية السائدة وأثرها في بلورة سلطة الإدارة العامة المستقلة

الواقع، فالإدارة العامة تمارس سلطة فعلية دعت إليها الحاجة الناتجة عن رغبات أفراد المجتمع.

ثانياً- توصيات البحث:

١- إن كل تقسيم لوظائف الدولة يجب أن يستند إلى أساس من الواقع، وبحاكي تطورات وظرف الوقت الحالي، وهذا يوجب إمكانية إضافة سلطة رابعة، وهي سلطة الإدارة العامة المستقلة إلى السلطات التقليدية التي جاء بها مبدأ الفصل بين السلطات، وهو لا يتعارض والمبدأ الأخير مطلقاً، لا بل يُعدّ تطبيقاً سليماً له، لأن جوهر هذا المبدأ تقسم وظائف الدولة حتى يمنع الإستبداد وانتهاك حريات الأفراد، وهذه السلطة دعت إليها حاجة المجتمع والأفراد على حد سواء، وهو تطبيق لها ينبغي أن يكون وليس لما هو كائن، فالسلطة لا تخلق ولا تمنح ولا تورث، لكنها توجد الفكرة القانونية السائدة، والتي تتمخض عن حاجة المجتمع وطبيعة الخدمات التي تقدمها لها.

٢- إن الفكرة القانونية السائدة تحتم الاعتراف بسلطة الإدارة العامة كسلطة رابعة مستقلة، وهذه السلطة تقف على مستوى واحد مع

السلطات الأخرى، أما مسألة إنصياح السلطة الإدارية لأوامر الحكومة، فهذا مردود، فالتطبيقات المرنة لمبدأ الفصل بين السلطات توجب التعاون بين السلطات، كما تأخذ بعين الاعتبار توازن السلطات وتساويها، وهذا ما تقضيه وحدة الدولة وقوة سلطتها.

٣- التأسيس لوضع أسس النص على سلطة الإدارة العامة في صلب الوثيقة الدستورية كسائر السلطات الأخرى في دساتير الدول، إضافة لوضع نص دستوري يتناول تكوين السلطة الإدارية وتحديد اختصاصاتها.

٤- ضرورة تعديل نص المادة (٤٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، والنص بشكل صريح على سلطة الإدارة العامة المستقلة ليكون النص على النحو الآتي:

(تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والإدارية والقضائية، وتمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات).

الفكرة القانونية السائدة وأثرها في بلورة سلطة الإدارة العامة المستقلة

هوامش البحث

(٩) د. ثروت بدوي: الدولة القانونية، بحث منشور في مجلة قضايا الحكومة، تصدر من هيئة قضايا الدولة، جمهورية مصر العربية، القاهرة، ع٣، س٣، ١٩٥٩، ص١٦٢.

(١٠) مونتسيكو: روح الشرائع، ترجمة: عادل زعيتر - إنطوان نخلة قازان، اللجنة الوطنية اللبنانية التربية والثقافة (الأونسكو)، ج١، مركز الطباعة الحديثة، بيروت، ٢٠٠٥، ص١١٠.

(١١) د. أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، ط١، ج١، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٩٤، ص٩٧١.

(١٢) د. إبراهيم عبد العزيز شياح: القانون الدستوري - تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية العامة، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٣، ص٤٧٢.

(١٣) د. ثروت بدوي: النظم السياسية، ج١، النظرية العامة للنظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٢، ص٦٣.

(١٤) د. عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية، منشورات المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٩، ص٤٧٢.

(١٥) د. عبد الغني بسيوني عبد الله: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مطابع السعدني، القاهرة، ٢٠٠٤، ص٦٧٥.

(16) Michel Troper: La separation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle paracaisc, Paris, 1998, P.881.

(1) Hauriou (A): Droit Consylutionalet nstitutions politiques, s, ed, Mounychrestien, Paris, 1944, p.152.

(٢) د. فؤاد العطار: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ط١، المطبعة البوليسية، بيروت، ١٩٩٥، ص٨٥.

(٣) د. مصطفى كامل: شرح القانون الدستوري والمبادئ العامة والدستور المصري، ط١، دار الكتاب العربي، مصر، ١٩٥٢، ص٥٥٢.

(٤) د. إسماعيل بدوي: اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣، ص٣٥٧.

(٥) د. ماجد راغب الحلو: النظم السياسية المعاصرة، ط١، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٢، ص٥٦٦.

(٦) د. منذر الشاوي: فلسفة الدولة الإسلامية والمؤسسات الدستورية، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩، ص٨٧٩.

(٧) د. سعاد الشرفاوي: النظم السياسية في العالم المعاصر، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص١٧٨.

(٨) ذبيح ميلود: مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة العقيد الحاج الخضر، الجزائر، ٢٠٠٦، ص٢٥٩.

الفكرة القانونية السائدة وأثرها في بلورة سلطة الإدارة العامة المستقلة

- (٢٧) ميامي ميشال: دولة القانون، ترجمة: ديوان المطبوعات، ط٢، الجزائر، ٢٠١٩، ص ١٨٧.
- (٢٨) رأفت الدسوقي: هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، ط١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٦، ص ٢٣١.
- (٢٩) د. عبد الغني بسيوني عبد الله: مرجع سابق، ص ٣٨١.
- (٣٠) د. رافع خضر صالح شبر: فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر، ٢٠١٣، ص ٢٢.
- (٣١) د. عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٣، ص ١٧٨.
- (٣٢) د. علي هادي الشكراوي: الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٤، ص ٢١٤.
- (٣٣) د. عبد الغني بسيوني عبد الله: النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٧، ص ٣١٧.
- (٣٤) د. سعيد السيد علي: مرجع سابق، ص ١٢٤.
- (٣٥) د. صالح جواد الكاظم - علي غالب العاني: الأنظمة السياسية، بلا مطبعة، بغداد، ١٩٩٠، ص ٦٦.
- (٣٦) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا: مرجع سابق، ص ٤٢١.
- (٣٧) د. رافع خضر صالح شبر: مرجع سابق، ص ٢٩.
- (38) J. Qicquel: Droit Constitutionnel et institution politiques, 11eme ed, Paris, 2008, P.11.

- (17) JGicquod: driotconstitoionhd et institutions politiques, 11 eme, ed, 2006, P.173.
- (١٨) المادة (٦) من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر في ٢٦ آب ١٧٨٩.
- (١٩) د. زهير المظفر: القانون الدستوري والمؤسسات السياسي، ج ١، النظرية العامة للقانون الدستوري، مركز البحوث والدراسات الإدارية، تونس، ١٩٩٢، ٢٩٢.
- (٢٠) د. سعيد السيد علي: حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، بلا مطبعة، ١٩٩٩، ص ٥٤-٥٥.
- (٢١) ديباجة الدستور الفرنسي التي أحالت إلى حقوق الإنسان والمواطن الصادر عام ١٧٨٩.
- (٢٢) الفقرة (هـ) من مقدمة دستور الجمهورية اللبنانية لسنة ١٩٢٦، وأيضاً المادة (٥٠) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢، وأيضاً المادة (٥) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤.
- (٢٣) المادة (٥) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الإنتقالية لسنة ٢٠٠٤، الوقائع العراقية، العدد ٣٩٨١، بتاريخ ٢٠٠٣/١٢/٣١.
- (٢٤) المادة (٤٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، الوقائع العراقية، العدد ٤٠١٢، بتاريخ ٢٠٠٥/١٢/٢٨.
- (٢٥) د. عبد الغني بسيوني عبد الله: مبدأ الفصل بين السلطات وتأثيره في النظم السياسية الديمقراطية، ط٢، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٦، ص ٣٧٦.
- (٢٦) ربيع أنور فتح الباب: النظم السياسية - السلطة - الدولة - الحكومة - صورها وأساليبها وأنواعها وتنظيماتها - الحقوق والحريات العامة، منشورات جامعة عين شمس، ٢٠١٥، ص ١٦٤.

الفكرة القانونية السائدة وأثرها في بلورة سلطة الإدارة العامة المستقلة

(52) Care de Malborg: Contribution alaTheorwle de L. tharT.I, Sirey, 1962, P.307.

- (٥٣) د. فؤاد العطار: مرجع سابق، ص ٩٢.
- (٥٤) د. إسماعيل بدوي: مرجع سابق، ص ٤٠١.
- (٥٥) د. عبد الغني بسيوني عبد الله: مبدأ الفصل بين السلطات وتأثيره في النظم السياسية الديمقراطية، مرجع سابق، ص ٢٤٢.
- (٥٦) د. فوزية عبد الستار: القانون الدستوري الجنائي، دار الكتب للملايين، الكويت، ٢٠١١، ص ٢١٦.
- (٥٧) د. أحمد سلامة عبد الستار: تقوية دور الإدارة في الأنظمة السياسية، د ١، دار الجامعة الجديدة للنشر، القاهرة، ٨ س، ص ١٤١.
- (٥٨) د. فوزية عبد السنا: مرجع سابق، ص ٢٢٣.
- (٥٩) د. السيد صبري: مرجع سابق، ص ٨١٢.
- (٦٠) د. عبد الحميد كمال حشيتي: التطور الحديث للمبادئ العامة للعقود الإدارية، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، تصدر عن الشعبة المصورة في المعهد الدولي للعلوم الإدارية، ع ٢، ١٩٦٤، ص ٥١٥.
- (٦١) د. إسماعيل بدوي: مرجع سابق، ص ٣٧١.
- (٦٢) د. سعد العلوش: نظرية المؤسسة العامة وتطبيقها في التشريع العراقي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٧١٤.
- (٦٣) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا: مرجع سابق، ص ١١٧.
- (٦٤) د. محمد عوض نجم الدين: سلطة الإدارة في مجال التشريع، دار الكتب العالمية، القاهرة، ٢٠١٨، ص ١١٢.
- (٦٥) د. فهد مصطفى حسن: مرجع سابق، ص ٧٢.
- (٦٦) د. عبد الحميد متولي: مرجع سابق، ص ٣٧٢.

- (٣٩) المادة (٥) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤.
- (٤٠) د. رافع خضر صالح شبر: مرجع سابق، ص ٣٠.
- (٤١) المادة (٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (٤٢) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا: مرجع سابق، ص ٥٩٢.
- (٤٣) د. عبد الحميد متولي: مرجع سابق، ص ٢٣٧.
- (٤٤) د. عبد الغني بسيوني عبد الله: مرجع سابق، ص ٣٣٧.
- (٤٥) د. محمد مصطفى حسن: الإتجاهات الحديثة في تقوية سلطة الإدارة العامة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، تصدرها اللجنة الشعبية المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، س ٣٢، ع ١٤، ١٩٩٠، ص ٦٨.
- (٤٦) د. حسين عثمان محمد عثمان: أصول علم الإدارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠، ص ٢١.
- (٤٧) د. سعاد الشرقاوي: مرجع سابق، ص ٢٢٧.
- (٤٨) د. السيد صبري: سلطة عمل اللوائح، بحث منشور في مجلة المحاماة، تصدر عن جمعية المحامين العرب، س ٢٢، ع ٨-١٠، ص ١١٢.
- (٤٩) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا: مرجع سابق، ص ٣٦٢.
- (٥٠) د. فؤاد العطار: مرجع سابق، ص ٩٢.
- (٥١) د. رأفت فودة: سلطة التقرير المستقلة - دراسة مقارنة، ط ٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص ١٥٥.

الفكرة القانونية السائدة وأثرها في بلورة سلطة الإدارة العامة المستقلة

- (٦٧) د. سليمان محمد طنطاوي: الوجيز في القانون الإداري، ط٢، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٣، ص٧٦.
- (٦٨) د. غني عبد الحق حجازي: مرجع سابق، ص٢١٢.
- (٦٩) د. حسين محمد عثمان: مرجع سابق، ص٤٧.
- (٧٠) دي مونتسكيو: مرجع سابق، ص٩٢١.
- (٧١) د. إبراهيم الصغير إبراهيم: مبدأ الفصل بين السلطات بين النظرية والتطبيق، بحث منشور في مجلة قضايا الحكومة، تصدرها هيئة قضايا الدولة، القاهرة، ٣ع، السنة ٢٤، ١٩٨٠، ص١٢٢.
- (٧٢) د. عبد الغني بسيوني عبد الله: مبدأ الفصل بين السلطات وتأثيره في النظم السياسية الديمقراطية، مرجع سابق، ص٤٤١.
- (٧٣) د. محمد فؤاد مهنا: سياسة الإصلاح الإداري وتطبيقاتها، ط١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٢، ص١٩٩.
- (٧٤) د. رأفت الدسوقي: مرجع سابق، ص٢٥١.
- (٧٥) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا: مرجع سابق، ص٢٧٦.
- (٧٦) د. محسن خليل: القضاء اللبناني ورقابته لأعمال الإدارة العامة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٢، ص١٨.
- (٧٧) د. أحمد سلامة عبد الستار: مرجع سابق، ص١٥٣.
- (٧٨) د. إيهاب زكي سلامة: رقابة الرأي العام على السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، ط١، عالم الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٨، ص١٢٨.
- (٧٩) د. رأفت فودة: مرجع سابق، ص٤٢١.
- (٨٠) د. غني عبد الحق حجازي: مرجع سابق، ص٤٧.
- (٨١) د. محمود مصطفى حسن: مرجع سابق، ص٩٢.
- (٨٢) د. حسين عثمان محمد عثمان: أصول علم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص٢٣١.
- (٨٣) د. عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص٢٩.
- (٨٤) د. محمد فؤاد مهنا: مرجع سابق، ص٢٠١.

الفكرة القانونية السائدة وأثرها في بلورة سلطة الإدارة العامة المستقلة

قائمة المصادر

أولاً- الكتب القانونية:

- ١- د. إبراهيم عبد العزيز شيجا: القانون الدستوري - تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية العامة، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٣.
- ٢- د. أحمد سلامة عبد الستار: تقوية دور الإدارة في الأنظمة السياسية، ١، دار الجامعة الجديدة للنشر، القاهرة، ٨ س ٢٠٠٨.
- ٣- د. إسماعيل بدوي: إختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣.
- ٤- د. أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، ط١، ج١، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٩٤.
- ٥- د. إيهاب زكي سلامة: رقابة الرأي العام على السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، ط١، عالم الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٨.
- ٦- د. ثروت بدوي: النظم السياسية، ج١، النظرية العامة للنظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٢.
- ٧- د. حسين عثمان محمد عثمان: أصول علم الإدارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠.
- ٨- رأفت الدسوقي: هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، ط١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٦.
- ٩- د. رأفت فودة: سلطة التقرير المستقلة - دراسة مقارنة، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠.
- ١٠- د. رافع خضر صالح شبر: فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر، ٢٠١٣.
- ١١- ربيع أنور فتح الباب: النظم السياسية - السلطة - الدولة - الحكومة - صورها وأساليبها وأنواعها وتنظيماتها - الحقوق والحريات العامة، منشورات جامعة عين شمس، ٢٠١٥.
- ١٢- د. زهير المظفر: القانون الدستوري والمؤسسات السياسي، ج١، النظرية العامة للقانون الدستوري، مركز البحوث والدراسات الإدارية، تونس، ١٩٩٢.
- ١٣- د. سعاد الشرقاوي: النظم السياسية في العالم المعاصر، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢.
- ١٤- د. سعد العلوش: نظرية المؤسسة العامة وتطبيقها في التشريع العراقي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨.
- ١٥- د. سعيد السيد علي: حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، بلا مطبعة، ١٩٩٩.
- ١٦- د. سليمان محمد طماوي: الوجيز في القانون الإداري، ط٢، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٣.
- ١٧- د. صالح جواد الكاظم - علي غالب العاني: الأنظمة السياسية، بلا مطبعة، بغداد، ١٩٩٠.
- ١٨- د. عبد الغني بسيوني عبد الله: مبدأ الفصل بين السلطات وتأثيره في النظم السياسية الديمقراطية، ط٢، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٦.
- ١٩- د. عبد الغني بسيوني عبد الله: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مطابع السعدني، القاهرة، ٢٠٠٤.
- ٢٠- د. عبد الغني بسيوني عبد الله: النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٧.
- ٢١- د. عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦.

الفكرة القانونية السائدة وأثرها في بلورة سلطة الإدارة العامة المستقلة

- ٢-د. عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية، منشورات المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٩.
- ٢٣- د. عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٣.
- ٢٤- د. علي هادي الشكراوي: الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٤.
- ٢٥- د. فؤاد العطار: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ط١، المطبعة البوليسية، بيروت، ١٩٩٥.
- ٢٦- د. فوزية عبد الستار: القانون الدستوري الجنائي، دار الكتب للملايين، الكويت، ٢٠١١.
- ٢٧- د. ماجد راغب الحلو: النظم السياسية المعاصرة، ط١، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٢.
- ٢٨- د. محسن خليل: القضاء اللبناني ورقابته لأعمال الإدارة العامة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٢.
- ٢٩- د. محمد عوض نجم الدين: سلطة الإدارة في مجال التشريع، دار الكتب العالمية، القاهرة، ٢٠١٨.
- ٣٠- د. محمد فؤاد مهنا: سياسة الإصلاح الإداري وتطبيقاتها، ط١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٢.
- ٣١- د. مصطفى كامل: شرح القانون الدستوري والمبادئ العامة والدستور المصري، ط١، دار الكتاب العربي، مصر، ١٩٥٢.
- ٣٢- د. منذر الشاوي: فلسفة الدولة الإسلامية والمؤسسات الدستورية، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩.

ثانياً - البحوث القانونية:

- ١-د. إبراهيم الصغير إبراهيم: مبدأ الفصل بين السلطات بين النظرية والتطبيق، بحث منشور في مجلة قضايا الحكومة، تصدرها هيئة قضايا الدولة، القاهرة، ع٣، السنة ٢٤، ١٩٨٠.

- ٢-د. ثروت بدوي: الدولة القانونية، بحث منشور في مجلة قضايا الحكومة، تصدر من هيئة قضايا الدولة، جمهورية مصر العربية، القاهرة، ع٣، س٣، ١٩٥٩.
- ٣-د. السيد صبري: سلطة عمل اللوائح، بحث منشور في مجلة المحاماة، تصدر عن جمعية المحامين العرب، س٢٢، ع٨-١٠.
- ٤-د. عبد الحميد كمال حشيتي: التطور الحديث للمبادئ العامة للعقود الإدارية، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، تصدر عن الشعبة المصورة في المعهد الدولي للعلوم الإدارية، ع٢، ١٩٦٤.
- ٥-د. محمد مصطفى حسن: الاتجاهات الحديثة في تقوية سلطة الإدارة العامة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، تصدرها اللجنة الشعبية المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، س٣٢، ع١، ١٩٩٠.

ثالثاً - الرسائل الجامعية:

- ١- ذبيح ميلود: مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة العقيد الحاج الخضر، الجزائر، ٢٠٠٦.

رابعاً - الكتب المترجمة:

- ١- مونتسكيو: روح الشرائع، ترجمة: عادل زعيتر - إنطوان نهلة قازان، اللجنة الوطنية اللبنانية التربية والثقافة (الأريسكو)، ج١، مركز الطباعة الحديثة، بيروت، ٢٠٠٥.
- ٢- ميامي ميشال: دولة القانون، ترجمة: ديوان المطبوعات، ط٢، الجزائر، ٢٠١٩.

الفكرة القانونية السائدة وأثرها في بلورة سلطة الإدارة العامة المستقلة

خامساً - الدساتير والاعلانات:

- ١- إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر في ٢٦ آب ١٧٨٩.
- ٢- دستور الجمهورية اللبنانية لسنة ١٩٢٦.
- ٣- دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢.
- ٤- الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.
- ٥- قانون إدارة الدولة للمرحلة الإنتقالية لسنة ٢٠٠٤، الوقائع العراقية، العدد ٣٩٨١، بتاريخ ٢٠٠٣/١٢/٣١.
- ٦- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، الوقائع العراقية، العدد ٤٠١٢، بتاريخ ٢٠٠٥/١٢/٢٨.
- ٧- دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤.

سادساً - المراجع الاجنبية:

- 1- Care de Malborg: Contribution alaTheorwle de L. tharT.I, Sirey, 1962.
- 2- JGicqud: driotconstitoionhd et institutions politiques, 11 eme, ed, 2006.
- 3- Hauriou (A): Droit Consyilutionalet nstitutions politiques, s, ed, Mounychrestien, Paris, 1944.
- 4- j. Qicquel: DroitConstiyotionnel et ynstitutionpolitiques, 11eme ed, Paris, 2008.
- 5- Michel Troper: Laseparation des pouvoirs et histoire constitoionnolleparacaisc, Paris,1998.

Summary

(The prevailing legal idea and its impact on crystallizing the authority of the independent public administration)

It is known that the idea of the principle of separation of powers was a result of the struggle between power and freedom. The aim was to guarantee the rights and freedoms of individuals, and to prevent the tyranny of the authority and its transgression, and it resulted in the division of state functions into three bodies: the first legislative, the second executive, and the third judicial, Each of them was assigned a specific function and specific jurisdiction, and this legal principle was one of the most important principles that legal thought reached at that time, and after

the development that occurred recently and the emergence of the role of public administration at all levels, it became difficult to dispense with the services it provides, especially after The latter's access to important fields, most notably the fight against terrorism, with the aim of achieving public order, and prevailing legal ideas emerged calling for the independence of the public administration from the executive branch, and its treatment as a fourth authority, independent and distinct from the three traditional authorities.