المحاضرة الأولى
تعريف القانون الإداري

ا.د. حنان محمد القيسي

مقتطفات من كتابي "الوجيز في مبادئ القانون الإداري"

يعد عدم استقرار الفقه على تعريف محدد، جامع مانع، للقانون الإداري من اهم مميزات هذا القانون، فكل مجهود في طرح تعريف للقانون الإداري يتسم ببعض الإيجابيات كما لا يخلو من بعض السلبيات. وتبعا لذلك يعرف القانون الإداري بأنه قانون الإدارة العامة.

ومن المعروف أن الإدارة العامة يمكن تحديد مفهومها أو مدلولها على أساس معيارين: معيار عضوي أو شكلي أو هيكلي، ومعيار موضوعي أو مادي أو وظيفي.

ويراد بالمعيار العضوي الأجهزة الإدارية نفسها سواء أكانت مركزية أو لا مركزية. أما المعيار المادي فيراد به الأنشطة الإدارية. أو تلك الأنشطة التي تمارسها السلطات الإدارية في الدولة لغرض حفظ النظام العام من جهة وإشباع الحاجات العامة من جهة أخرى.

والفقه المعاصر مجمع على انه لا يمكن تعريف الإدارة العامة، ومن ثم القانون الإداري بالاستناد إلى معيار من دون الآخر، بل أن هذين المعيارين يكمل أحدهما الآخر حتى يمكن تعريف القانون الإداري بشكل أكثر شمولا وأكثر دقة.

هذا ولا بد من الإشارة إلى أن كل التعاريف المقترحة للقانون الإداري تربط الأخير بالإدارة، لكن يختلف مدى هذا الربط ومضمونه حسب المدارس الفقهية التي ينتمي اليها هؤلاء الفقهاء. فيعرف ريفيرو – مثلا – القانون الإداري بأنه (مجموعة القواعد القانونية المغايرة للقانون العادي والتي تنظم النشاط الإداري للأشخاص العامة). أما دي لو بادير فيعرف القانون الإداري بأنه (ذلك الفرع من فروع القانون العام الداخلي الذي يشمل تنظيم ونشاط ما نسميه عادة بالإدارة، أي مجموعة السلطات والأعوان والهيأة المكلفة - تحت إشراف السلطة السياسية – بأنجاز مختلف تداخلات الدولة الحديثة).

أما من الفقه العربي فيعرفه البعض بأنه (أحد فروع القانون العام الذي يبين تنظيم أجهزة الإدارة وكيفية تشكيلها ويوضح اختصاصاتها والوسائل التي تستعين بها لممارسة أنشطتها المختلفة). ويعرفه البعض الاخر بانه (قانون عام قضائي يحكم السلطات الإدارية في الدولة وهي تعمل في مباشرة وظائفها بوصفها سلطات عامة تتمتع بحق السيادة المقرر للدولة، وتباشر اختصاصاتها معتمدة على ما تملكه بهذه الصفة من حقوق وامتيازات خاصة).

والقانون الإداري تبعا للجمع بين المعيارين العضوي والموضوعي، هو القانون الذي يحكم الأجهزة الإدارية هيكلا ونشاطا، وهو بهذا الشكل يوجد في كل المجتمعات. والقانون الإداري بالمعنى الواسع يشتمل على القواعد التي تتعلق بتنظيم السلطات الإدارية في الدولة وتبين أنواعها المختلفة، وطريقة تشكيلها والاختصاصات المنوطة بها، كما يشتمل القواعد التي تحكم نشاطها والأحكام التي تخضع لها أموالها

وكذلك تلك التي تتعلق بتحديد علاقة هذ السلطات بالأفراد أيا كان مضمون هذه القاعدة وتلك الأحكام، أي من دون النظر إلى هذه القواعد باعتبار أنها تمثل وحدة طبيعية خاصة، وإنما تكون خليطا من قواعد مدنية وقواعد استثنائية متميزة في طبيعتها عن قواعد القانون الخاص. وهذا المعنى الواسع الذي يجعل للقانون الإداري وجودا في كل الأنظمة القانونية سواء أكانت انجلوسكسونية أو مستوحاة من النظام الفرنسي، وسواء أكانت اشتراكية أو ليبرالية.

ويقابل المعنى الواسع للقانون الاداري معنى آخر ضيق لا وجود له إلا في الدول التي تستوحي نظامها الإداري والقضائي من النظام الفرنسي، وفي ظل هذه الأنظمة يخضع نشاطها الإداري لمجموعتين من القواعد القانونية، قواعد قانونية شبيهة بقواعد القانون الخاص، وقواعد قانونية لا نظير لها في علاقات الأفراد بعضهم ببعض وتعتبر قواعد متميزة، لا خارقة للشريعة العامة. والقانون الإداري بالمعنى الضيق لا يشمل إلا هذه المجموعة الأخيرة من القواعد القانونية المستقلة من التي تطبق على الإدارة فقط، ومن ثم لا يتصور وجود القانون الإداري بالمعنى الضيق، إلا في الدول التي تخصص للمنازعات الإدارية قضاء مستقلاً وقواعد خاصة مستقلة عن قواعد القانون الخاص أو الشريعة العامة، يطبقها القضاء الإداري. فاذا خضعت الإدارة في منازعاتها لنفس القضاء الذي يختص بالفصل في منازعات الأفراد فيما بينهم وطبق هذا القضاء نفس القواعد التي يطبقها على منازعات الأفراد، فلا يوجد قانون إداري بالمعنى الضيق.

فاذا كان القانون الإداري بالمعنى الضيق اذاً مناطة طبيعة القواعد القانونية التي يتضمنها بحيث يحصره في نطاق القواعد الاستثنائية والمتميزة عن قواعد القانون الخاص (الشريعة العامة) وكذلك وجود قضاء إداري يختص بالفصل في المنازعات الإدارية بجواز القضاء العادي الذي يختص بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد.

وفي هذا الصدد يرى الأستاذ الطماوي أن كل قاعدة قانونية تطبق على الإدارة في قيامها بوظيفتها الإدارية، لا تنتمي حتما إلى القانون الإداري، ومرد ذلك إلى أن هنالك جانب مهم من نشاط الإدارة يتزايد باستمرار، يخضع للقانون الخاص كلما رأت الإدارة أن تلك الوسائل تحقق المنفعة العامة على أتم وجه، ومن ناحية أخرى، نجد أن القواعد الإدارية لا تستغرق كل نشاط الإدارة، فبعض أوجه هذا النشاط تستقل بدراستها فروع أخرى من فروع القانون، كالقانون المالي مثلا.