

Distr.
LIMITED

ST/SG/AC.6/1995/L.4
20 July 1995
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الأمانة العامة



اجتماع الخبراء الثاني عشر المعني
ببرنامج الأمم المتحدة في مجال الإدارة
العامة والمالية العامة

نيويورك، ٣١ تموز/يوليه - ١١ آب/أغسطس ١٩٩٥

الإطار القانوني والتنظيمي للإدارة العامة

المحتويات

الصفحة	الفقرات
٢	١٠- ١ مقدمة - القانون والإدارة العامة
٥	٥٣- ١١ أولا - حالة البدء - القانون والإدارة في الوقت الحاضر
١٦	٨٩- ٥٤ مبادئ توجيهية مقترحة لوضع إطار قانوني للإدارة العامة
٢٥	١٠٨- ٩٠ ثانيا - سبل التغيير
٢٩	١١٢-١٠٩ ثالثا - الاستنتاج - التطلع الى القرن الحادي والعشرين

* أعد هذه الوثيقة جيران ماركو، وهو خبير استشاري لدى إدارة خدمات الدعم والإدارة من أجل التنمية بالأمانة العامة للأمم المتحدة. والآراء المعرب عنها هي آراء الكاتب ولا تعكس بالضرورة آراء الأمم المتحدة.

مقدمة - القانون والإدارة العامة

١ - إن المؤلفات المتعلقة بالإدارة العامة تتجاهل القانون في أغلب الأحيان، بينما يتجاهل المحامون في أغلب الأحيان المشاكل التي تواجهها الإدارة العامة، ولا يحاول التصدي للتعارض بين حكم القانون والكفاءة سوى قدر ضئيل من المؤلفات.

٢ - وترمي معظم المؤلفات في مجال الإدارة العامة إلى إضفاء الطابع العصري وتحقيق الكفاءة؛ والمواضيع الأساسية هي نوع التنظيم وأساليب الإدارة التي تلائم على أفضل وجه المهام التي يتعين القيام بها. ولا بد أن تستند الإجابة إلى المراقبة وإلى تحليل لطريقة عمل الإدارة. ومن الواضح أن القانون الذي يستند إلى قواعد ويقوم على الامتثال، يتعارض مع منطق الإدارة، التي تنظم العمل الجماعي بواسطة مجموعة من السبل والغايات. ولقد تكرر استخدام هذا النقد للقانون لإضفاء الشرعية على علم الإدارة والتنظيم بالمقارنة بالنهج القانوني والرسمي للإدارة العامة الذي يقدم بصفته نهجا فاتا وأوانه وغير ملائم.

٣ - وفي الواقع، لا يرمي غرض القانون إلى تحصيل المعرفة أو الفهم ولكنه يرمي إلى تشكيل الواقع بتنظيم العلاقات بين أشخاص القانون، وهو لا يرمي إلى تحقيق غايات، بل إلى وضع شروط أو قيود محددة لا بد من الامتثال لها في السعي من أجل تحقيق الغايات أو اكتساب الحقوق التي يقرها القانون. وبعبارة أخرى، ولعلها عبارة حادة للغاية، أن لحكم القانون غرضا، وليس غاية أو هدفا. ويقرر حكم القانون ما ينبغي أن يكون، لا ما هو كائن في الواقع؛ وهو يصف تصرفات أشخاص القانون الذين ينطبق عليهم القانون، ولكنه، لا يقر التصرفات التي تحددها عوامل اجتماعية كثيرة، لا تقتصر على مخاطر التعرض لجزاء أو عقوبة قانونية - وإن اقتضت على ذلك فدرجة أقل. وربما يشكل حكم القانون، أو تنفيذ حكم القانون على نحو أفضل، جزءا من برنامج السياسة العامة، ولكن حالما يدخل الحكم حيز النفاذ تستند الحياة القانونية للحكم إلى التفسير، وتلك عملية ضرورية بغية تقرير ما إذا كان عمل أو موقف معين يجري أو يتخذ وفقا للحكم أم لا. ولا يصدر التفسير عن القضاة فقط، ولكنه يتبع أيضا في التطبيق العملي للحكم، الأمر الذي تشترك فيه جميع الجهات الاجتماعية الفاعلة باعتبارها، أشخاص قانونية. وعكس ذلك أن السلطات المسؤولة عن السياسة العامة لا تستطيع أن تتجاهل الحياة القانونية للحكم، لأن جزءا من كفاءتها سوف يعتمد على التفسير.

٤ - غير أن القانون والإدارة، والقانون والكفاءة يجب ألا يكونا متعارضين. ولا بد أن يتغلب أي تفكير في الإطار القانوني والتنظيمي للإدارة العامة، ولا سيما من أجل التنمية، على التعارض بين تلك العبارات. والواقع أن القانون وثيق الصلة بالإدارة وذلك بقدر اتصاف النظام القانوني بالواقعية.

٥ - الافتراض الرئيسي لهذه الورقة هو أنه لا توجد كفاءة دون تنظيم قانوني للمنظمة أو لأنشطة الإدارة العامة. ومن حيث اتصال القانون بالإدارة لا بد من اعتباره إطارا، وهدفا وأداة في آن واحد.

٦ - والقانون، في المقام الأول، إطار ذو أهمية قصوى بالنسبة للإدارة العامة. وبعبارة عامة للغاية، من الممكن التأكيد أن أي مؤسسة مصدر للقانون وتخضع له، على حد سواء، بقدر ما تشكل جزءاً من نظام قانوني أوسع (أعلى). وهذا صحيح أيضاً بالنسبة للإدارة العامة. ولكن صفة "عامة" تعني أن الإدارة العامة مخولة صلاحيات عامة تمارسها على وجه التحديد سلطات يعينها القانون. وبما أن الإدارة العامة عامة، يوضع القانون المتعلق بها ليس فقط لتقرير عدد الحقوق والواجبات فيما يتصل بعلاقاتها بأشخاص القانون الأخرى داخل حدود النظام العام، بل أيضاً لجعل المصلحة العامة تسود لما فيه الصالح العام. ولا تعمل الإدارة العامة، بالمقارنة بالمؤسسات الخاصة، لمنفعتها الخاصة، ولكنها تعمل لمنفعة المجتمع، ولذلك فهي تخضع للقواعد والأهداف التي تحددها الهيئة السياسية لذلك المجتمع. فالقانون ينشئ مؤسسات الإدارة العامة، ويحدد اختصاصاتها وسلطاتها والقانون ينظم واجباتها فيما يتعلق بالحقوق الممنوحة لأشخاص القانون. ووظيفة القانون هذه العمل كإطار للإدارة العامة أساسية: فهي تحدد نوع الصلات التي سوف تنشأ بين شتى السلطات العامة، وتحدد نتيجة لذلك الشروط التي لا بد من الخضوع لها في عمل تلك السلطات على تحقيق غاياتها وأداء مهامها بكفاءة. وبالنسبة لأشخاص القانون هذه أيضاً مسألة تتعلق بالأمن القانوني وهو ضروري إلى حد كبير من أجل اضطلاعهم بأنشطتهم، فضلاً عن أنه يمكنهم من المطالبة بحقوقهم. وبعبارة أخرى، فإن وظيفة القانون، كإطار للإدارة العامة، ضرورية من أجل تنظيم الإدارة العامة واحترام الحقوق التي يضمنها القانون، على حد سواء. ومن المحتمل إلى حد كبير أن ينشأ تعارض بين متطلبات الكفاءة (من وجهة نظر المنظمة) وبين ضمان الحقوق، ولكن إذا سلمت الهيئة السياسية بحكم القانون (أو حالة القانون) بصفتها قيمة يصبح ضمان الحقوق أمراً له أهمية بالغة ولا بد أن يسود. وقد درج على اعتبار مبدأ الشرعية أول وأهم شكل من أشكال هذه القيمة، ولكن ربما يصبح من الضروري في الوقت الحاضر الإشارة إلى ضمان حقوق الإنسان لأن الشرعية قد لا تكفي لتنفيذها.

٧ - والقانون في المقام الثاني هو أيضاً أداة تستطيع الإدارة العامة أن تحقق بها بعض الأهداف المحددة. وحسبما ذكر آنفاً، تتطلب معظم السياسات العامة وضع قواعد؛ كما أن توزيع تخصيص الحقوق والواجبات يتوقع أن يسفر عن توجيه التصرفات والخيارات الفردية من أجل تحقيق الأهداف المنشودة. ومن المعروف جيداً أن بعض برامج السياسية "كثيفة القوانين" (وعلى سبيل المثال قوانين العلاقات العمالية وسلامة العمال وحماية البيئة)، في حين يتسم بعضها الآخر إما "بكثافة الأموال" (برامج الرعاية الاجتماعية - بالرغم من أنها تتطلب في أغلب الأحيان أنظمة عديدة أيضاً)، أو "بكثافة الأموال والأيدي العاملة" (مثلاً التعليم والصحة)، أو بدرجة "أعلى من المتوسط ومن حيث الأموال والعمالة". ولكن، وبصورة أعم، يمكن أن يوفر القانون أساساً من الشرعية للسياسات العامة، حيث يفترض أنه يعكس اتفاق المجتمع على نطاق واسع على القواعد الناظمة للمجتمع. وينطوي العمل في حدود القانون على العمل في إطار هذا الاتفاق، وقبول إمكانية التعرض للمنازعة بشأن مسألة قانونية، ومثال ذلك حينما يستخدم شخص ما سبل الانتصاف التي يوفرها القانون لتنفيذ حقوقه. والعمل في حدود القانون يحفز قبول السياسات العامة حتى لو طعن في الأسباب الجوهرية لهذه السياسات وتزداد أهمية ذلك إذا كان إجراء وضع القواعد من الوضوح بحيث يضمن مراعاة جميع المصالح المعنية.

٨ - والقانون، في المقام الثالث يمكن أن يصبح من عدة أوجه هدفا للسياسة العامة، فالقانون ذاته لا يكفل الامتثال للقانون، كما لا يمكن حصره بصفته مسألة تخص الشرطة أو مسألة عقوبات. بيد أن الامتثال له أهميته إذا أريد للقانون أن يسري. ويمكن الاضطلاع بإجراءات شتى بغية تنفيذ القانون خارج حدود سبل السلطة القضائية بطرق مثل الإعلام، والاقناع، وتوفير الحوافز، وتدريب الموظفين العموميين، وما إلى ذلك. ويمكن أن يصبح تنفيذ الامتثال جزءاً من برنامج السياسة على غرار ما عليه الحال بالنسبة لوضع القواعد. وفضلاً عن ذلك، بالمستطاع أن يسفر تشريع القانون وتنفيذ القوانين عن وضع سياسات عامة محددة وذلك بتقييم الحاجة إلى وضع القواعد؛ أو بالمحاكاة أو الاختبار؛ أو بوضع حدود زمنية من أجل سريان القاعدة (ما يعرف "بتشريع الغروب")؛ أو بتحسين تنفيذ القواعد الجديدة؛ أو بتقييم أثر القواعد، الأمر الذي كثيراً ما تنص عليه القوانين ذاتها في الوقت الحاضر.

٩ - وسوف يركز هذا التقرير في الواقع على الوظيفة الأولى من هذه الوظائف: وهي القانون كإطار للإدارة العامة والتنظيم. ومن أجل إجراء المزيد من المناقشات اختيرت المواضيع التالية وإن كانت غير شاملة: القدرة على وضع نظام قانوني ونشره.

نموذج لنظام قانوني

تكمّل الإطار التشريعي

أحكام قانونية لإيجاد قطاع عام أكثر كفاءة

الشفافية والمساءلة

التطلع إلى القرن الحادي والعشرين

١٠ - وتكمن صعوبة هذه المسألة في أن تطوير أي نظام قانوني ليس بمسألة هندسة قانونية، وأن أفضل الحلول التقنية (فيما يبدو) لن تحرز النجاح إذا تم تجاهل عدة سياقات، وهذه الحقيقة تزداد واقعية حينما تستورد تلك الحلول من نظام قانوني أجنبي. وبسبب تنوع المواقف إلى أقصى حد من الأفضل وضع نهج بدلاً من محاولة استنباط نوع ما من الآراء الجاهزة بشأن ما ينبغي أن يكون عليه الإطار القانوني والتنظيمي للإدارة العامة. ولذلك سوف تعالج المواضيع المقترحة بعد اتخاذ ثلاث خطوات أولها، إعداد تقييم لحالة البدء فيما يتعلق بالقانون والإدارة في البلدان النامية، والتغييرات الجارية في البلدان الصناعية بشأن هذا الموضوع حيث أن لها تأثيراً على البلدان النامية، والموارد من أجل الإصلاحات. والخطوة الثانية هي وضع جدول أعمال من أجل تطوير نظام قانوني في شكل مبادئ توجيهية عريضة، تخضع للتكييف والتغيير وفقاً لكل بلد. والخطوة الثالثة هي تحديد وصياغة وسائل شتى يتعين اتباعها بغية إحراز تقدم فيما يتصل بالإطار القانوني والتنظيمي للإدارة العامة. وأخيراً، سوف تتطلع الخلاصة إلى القرن الحادي والعشرين.

أولا - حالة البدء: القانون والإدارة في الوقت الحاضر

١١ - لا يعتبر إخضاع الإدارة العامة للقانون في البلدان النامية في الوقت الحاضر مرضيا بصورة عامة. بيد أن الأوضاع تتنوع في الواقع الى حد كبير. ولا بد أيضا من مراعاة التغييرات الجوهرية الجارية حاليا في نظم القانون العام في البلدان الصناعية، حيث أن لها تأثيرا في البلدان النامية، إما لكونها رائدة أو لكونها استجابات لتغييرات اجتماعية عميقة الجذور تؤثر أيضا على البلدان النامية. ولا بد من تحديد وتقييم الموارد المتاحة للإصلاح في كل بلد.

ألف - القانون والإدارة في البلدان النامية

١٢ - يبدو أن من الضروري مراعاة التنوع الشديد في الأوضاع فيما يتعلق بإخضاع الإدارة العامة للقانون، وما تنفرد به الإدارة العامة فيما يتصل بتطوير النظم القانونية. ولكن توجد، بصورة عامة، عيوب صارخة في تنفيذ القانون، لا سيما فيما يتعلق بالإدارة العامة.

تنوع الأوضاع في البلدان النامية

١٣ - يوجد في جميع البلدان النامية تقريبا، بقدر ما يتعلق الأمر بوجود دستور، إطار قانوني وتنظيمي للإدارة العامة فضلا عن عدد من القوانين النازمة للحكومة والخدمة العامة كما توجد في أغلب الأحيان سبل انتصاف قانونية شاملة نوعا ما. ولكن ذلك لا يعني أن الإدارة العامة تخضع في الواقع للقانون، ونطاق القانون العام، ومكانته في النظام القانوني ككل. وكثافة أنظمتها تختلف كثيرا من بلد لآخر، وأكثر من ذلك تختلف أيضا كفاءته، أي الامتثال لأحكامه.

١٤ - والاختلافات في نطاق القانون العام ومكانته في النظام القانوني بأكمله تعزى الى حد كبير الى التاريخ والتقاليد. وهذا هو سبب وجود قانون إداري واسع متأثر بالنموذج الفرنسي في معظم بلدان امريكا اللاتينية. كما هو الحال أيضا في البلدان الافريقية الناطقة بالفرنسية. وهذا بالنسبة للبلدان الأخيرة هو جزء من تراثها الاستعماري؛ وبعد الحصول على الاستقلال بفترة زمنية طويلة، نجد استمرارية النظام القانوني تدعمها استمرارية المؤسسات الإدارية بل تدعمها بدرجة أكبر من ذلك الاستمرارية في التعليم القانوني، حيث تستنبط القواعد الجديدة استنادا الى المفاهيم القانونية الأساسية للنظام القانوني المعمول به. ولا ينطبق ذلك على وجه التحديد بالنسبة للبلدان التي كانت مستعمرات فرنسية سابقة فحسب، بل أيضا على بلدان الكومنولث التي لها جذور راسخة في تقليد القانون الانكليو ساكسوني. وفي بلدان امريكا اللاتينية، يعزى تأثير القانون الإداري الفرنسي الى التأثير الخاص في المجالين السياسي والثقافي الذي خلفته فرنسا في نهاية القرن التاسع عشر على الطبقة الحاكمة (ضمن التأثيرات التي خلفتها بلدان أوروبية أخرى على جوانب شتى في المجالات السياسية والثقافية والعسكرية). وفي الوقت الحاضر لا تزال المفاهيم الأساسية للقانون الإداري حية، وفي كولومبيا، لا يزال القانون الفرنسي مصدرا للإلهام. بيد أن بعض الاختلافات الهامة تدل على وجود تطور مستقل: تدوين الإجراءات الإدارية للمقاضاة الذي أسفر عن زيادة ضآلة الدور الذي

تؤديه فكرة "الخدمة العامة" بصفتها معيارا لتقرير اختصاص القضاة الإداريين أو قضاة الجهاز القضائي. ولا يقرر القانون سوى قانون عام بشأن العقود أجازته الإدارة العامة والعقود التي تخضع للقانون الإداري.

١٥ - ولكن لا بد أن تعزى الاختلافات في كثافة الأنظمة القانونية وفي الكفاءة الى عوامل أخرى، وفي كثير من بلدان امريكا اللاتينية يتم التناقض بين التشريعات الزائدة عن الحد والإفراط في التشديد على الديمقراطية وبين تجزء المجتمع وعمق أوجه عدم المساواة الاقتصادية وانخفاض مستوى المشاركة السياسية عن قيام الصفوة الحاكمة بمحاولة للتغلب على ضعف التكامل في المجتمع وذلك بتطوير إطار قانوني لدولة قانون ديمقراطية يتناول الشعب ككل. ويمكن تحليل الافتقار الى الكفاءة باستخدام النموذج الذي اقترحه فرد ريغس (Fred Riggs) منذ ثلاثين عاما مضت وهو نموذج "المجتمع الموشوري". ولا تزال بلدان نامية كثيرة تتصف بانخفاض مستوى التمايز الوظيفي والافتقار الى التكامل، بحيث أن التقدم المحرز في التمايز يمكن أن يكون مشفوعا بـ "تفكك" متفاقم. وفي مجتمع ضعيف التكامل، تتعايش عدة مجموعات اجتماعية أو مجتمعات كلية، غالبا ما تكون لهياكلها، بالرغم من أنها غير رسمية، مهيمنة في الواقع على القواعد المؤسسية الرسمية حينما يخول أعضاؤها للقيام بمهام رسمية؛ وبالعكس يجري القيام بصورة غير رسمية في المجموعة أو المجتمع بعدد من المهام التي تميل لأن تكون متميزة في المجتمع ككل، ونتيجة لذلك، قد لا تنفذ الدولة ومؤسساتها القانون على نحو ثابت، بقدر ما يتعلق الأمر بتناقضه مع القواعد التي يلتزم بها أعضاء المجموعات أو المجتمعات المذكورة، ولا سيما المجموعات أو المجتمعات الحاكمة. وهذا يفسر التناقض بين نظام قانوني معقد وبين انخفاض مستوى الكفاءة فيما يتعلق بإخضاع الإدارة العامة للقانون (في عدد من بلدان امريكا اللاتينية)، أو الافتقار الى نظام ثابت للقواعد القانونية ينطبق على الإدارة العامة (في عدد من البلدان الآسيوية في منطقة المحيط الهادئ). ويمكن تحليل إيثار ذوي القربى بالوظائف العامة، وهو ما يلاحظ على نحو متكرر، بصفته حالة خاصة عندما يمارس في تلك المجتمعات، ولكنه قد يمارس أيضا في البلدان الصناعية؛ في حين أن حالة "المجتمع الموشوري" تمثل نهجا أكثر انتشارا متبعا في البلدان النامية. وميزة نموذج فرد ريغس (Fred Riggs) هي إبراز حقيقة أن الإدارة العامة في البلدان النامية تخضع لسياق مجتمعي محدد، وأن إضفاء الطابع العصري لن ينبثق ببساطة عن نقل ممارسات ونماذج معروفة جيدا في البلدان الصناعية. وهو يشير الى أن من الضروري أخذ هذا السياق في الاعتبار إذا أريد توقع إحراز أي تقدم، وهذا ينطبق بصفة خاصة إذا كان الهدف هو جعل الإطار القانوني للإدارة العامة يتسم بالكفاءة.

ما تنفرد به الإدارة العامة من طابع

١٦ - أظهرت الفرضية السابقة المتعلقة بعدم كفاءة الإطار القانوني للإدارة العامة، بالفعل ما تنفرد به الإدارة العامة من طابع. ومع ذلك، تنبغي الإشارة إلى عنصرين آخرين.

١٧ - العنصر الأول هو أن الإدارة العامة هي جزء من جهاز الحكم؛ فهي تخضع للسلطة السياسية. ويقصد بذلك أنه لا يمكن استحداث إطار قانوني يضع الإدارة العامة تحت طائلة القانون إلا في سياق تكون فيه

السلطة السياسية على استعداد لقبول إمكانية تقييد الإدارة العامة بحدود القانون وبعملها ذاتها بشكل غير مباشر. لذا، فإن النهوض بحالة القانون في ميدان الإدارة العامة مرهون بالنهوض بحالة الديمقراطية.

١٨ - والعنصر الثاني هو أن نظام القانون العام القائم حالياً في جميع البلدان النامية تقريباً يتسم بخصيتين مميزتين هما: حدائته ووحده. فهو نظام حديث للقانون لأن تكوينه مرتبط ببناء الدولة والمؤسسات. وفي البلدان التي عانت من الاستعمار، يبدو أن المعيار المقبول عموماً للدولة ينطوي على مواصلة أو استيراد قواعد ومؤسسات وفقاً لهذا المعيار دون إيلاء اعتبار كاف لظروف المجتمع. وقد جرى تطوير القانون العام في جميع الدول، كعملية اختيارية، من خلال سن تشريعات على يد نخبة بيروقراطية. أما وحدة القانون العام فهي على النقيض تماماً من التعددية القانونية أو القانون المختلط اللذين يميزان الأنظمة القانونية السائدة في معظم البلدان النامية. ومن المؤلفات تماماً، في ميدان القانون الخاص، تعايش التشريع الحديث مع المصادر العرفية والدينية، ولا سيما في قوانين الأسرة والممتلكات. ويقال إن هناك تعددية قانونية إذا وجدت نظم قانونية مختلفة تعكس تباين الخواص في المجتمع بحيث يميل كل مكون اجتماعي إلى استحداث نظامه القانوني الخاص به؛ ويقال إن هناك نظاماً مختلطاً من القوانين إذا أدت التفاعلات بين النظم القانونية القائمة في مجتمع ما إلى تشكيل نظام قانوني متسق. وغالباً ما تكون مصادر القانون العام مجرد مصادر حديثة وأجنبية لا أثر فيها للعرف أو للدين (في معظم الحالات)، وخالية من أي تفاعل مع مصادر القانون القديمة. وهذا أمر سهل الفهم: لأن إقامة الدول تجري في إطار عملية تفاضلية تؤمن استقلالية الدولة بالنسبة للدين أو العرف.

قصور التنفيذ وما له من آثار على الوعي القانوني

١٩ - يعتبر التنفيذ مسألة في غاية الأهمية بالنسبة لبرامج وتشريعات السياسة العامة في أي بلد، ولكن غالبية البلدان النامية تعاني من قصور عام في تنفيذ القوانين، ولا سيما فيما يتعلق بالإدارة العامة أو بضمان الحقوق. وتفضي هذه الحالة إلى نشوء فجوة بين الحقيقة والقواعد التي تعلن عنها القوانين. ويمكن ملاحظة ذلك من خلال الإجراءات المفرطة في الديمقراطية المعلن عنها في عدد من بلدان أمريكا اللاتينية؛ وهي إجراءات وضمائم نادرة ما تطبق فعلاً أو أنه يضرب بها عرض الحائط أو تحرف عن مقاصدها في بعض الأحيان. ويمكن ملاحظة ذلك في حالة أنظمة الخدمة المدنية في عدد من البلدان الأفريقية الناطقة باللغة الفرنسية. فقد نقلت هذه الأنظمة نقلاً مباشراً عن القانون الفرنسي، إلا أن السلوك والعادات يشوهان التسلسل الهرمي والتوظيف والحقوق وينحرفان عن المبادئ الكامنة وراء القوانين.

٢٠ - وتترتب على هذه الحالة آثار عميقة في الوعي القانوني؛ فكثير من الناس العاملين في وظائف ورتب مختلفة يتصرفون عادة طبقاً لقواعد رسمية وغير رسمية تبعاً للظروف التي يعيشون فيها. وعندما تسود أنماط سلوك من هذا النوع، فإنه يتعذر على القانون من ثم أن يؤدي وظائفه لأن الظروف لوحدها هي التي تقرر ما إذا كان يتسنى إنفاذ قاعدة ما. لهذا فمن المستحيل وضع إطار قانوني أو تنظيمي للإدارة العامة دون استراتيجية للتغلب على قصور التنفيذ. وتكمن الصعوبة في أن منشأ القصور ليس في

التنفيذ، وإنما في القانون نفسه وذلك عندما لا يعالج القانون القواعد الحقيقية الكامنة وراء سلوك الجهات الاجتماعية الفاعلة.

باء - التحولات في البلدان الصناعية

٢١ - من الضروري التطرق بإيجاز للتحولات في الإطار القانوني للإدارة العامة في البلدان الصناعية، نظراً لأن هذه البلدان تقوم بدور رائد بصفة عامة وتوفر نموذجاً تحذو البلدان الأخرى حذوه وتؤثر في المنظمات الدولية التي تقدم المساعدة لتلك البلدان. ويقصد بالتحولات في هذا السياق التغيرات في هيكل الأنظمة القانونية لا مجرد التغيرات في جوهر القواعد القانونية.

٢٢ - ويوجد في جميع البلدان الصناعية إطار قانوني مكثف للإدارة العامة، ومن المسلم به عموماً أن الإدارة العامة تعمل وفقاً لقواعد القانون. ولا يزال هناك انقسام رئيسي فيما بين هذه البلدان فمنها من يقوم بنظامه القانوني على القانون العام من جهة ومنها من يقوم بنظامه القانوني على القانون الروماني من جهة أخرى؛ وفي هذه الفئة الأخيرة فقط يعتبر القانون الإداري فرعاً مستقلاً من النظام القانوني. إلا أنه يمكن بالتأكيد العثور على مبادئ عامة جداً مشتركة فيما بين جميع هذه البلدان، ولمس بعض الاتجاهات الرئيسية، وذلك بالرغم من احتمال عدم ملاحظتها في كل البلدان. ومن المفيد أن يكون في المستطاع التعرف على الكيفية التي يمكن أن توحى فيها هذه المبادئ والاتجاهات بإجراء إصلاحات في البلدان النامية، تبعاً للظروف الخاصة لكل منها.

المبادئ المشتركة

٢٣ - يمكننا الاعتماد جزئياً على كتاب ج. شوارتز (J. Schwarze) الذي يقتصر على البلدان الإثنتي عشر الأعضاء في الجماعة الأوروبية، ومع ذلك يمكننا بالتأكيد تعميم منهجيته على الولايات المتحدة الأمريكية وكندا وذلك بسبب الطابع العام للمبادئ المشتركة التي توصل إليها. وطبقاً لنظرية شوارتز، يمكن التأكيد بأن الإطار القانوني للإدارة العامة في البلدان المذكورة يستند إلى خمسة مبادئ عريضة، أو خمس فئات من المبادئ التي تتبدى في شتى النظم القانونية بطرق مختلفة (وتنعكس في بعض الأحيان من خلال مبادئ أخرى). وهذه المبادئ هي:

(أ) مبدأ التزام القانون: حيث يخضع الإجراء الإداري لحكم القانون، ويحدد القانون حدود الصلاحيات التقديرية المنوطة بالسلطات العامة التي تعتبر مسؤولة عما تقوم به من أنشطة في حال نشوء ضرر من جرائها؛

(ب) مبدأ المساواة أمام القانون، وحظر التمييز: ويقصد بذلك، على الأقل، عدم شرعية أي تمييز تعسفي أو غير معقول؛

(ج) مبدأ التناسب: حيث يتوجب أن تتناسب الإجراءات المتخذة مع الهدف المتوخى. وهذا المبدأ الذي أعرب عنه للمرة الأولى في القانون الألماني وفي القانون الدولي، أضحي مقبولا كمبدأ عام في جميع النظم القانونية فيما يتعلق بالإدارة العامة؛ ولكنه يترجم عادة إلى مبادئ محددة ذات نطاق محدود تقريبا؛

(د) مبدأ الأمن (أو اليقين) القانوني والاعتماد على التوقعات المشروعة: هذان المبدأان متصلان ببعضهما اتصالا وثيقا بالنظر لأن كفة كليهما تتوازن مع مبدأ التزام القانون، الذي يحتمل وجود تضارب معه. ويعتبر مبدأ الإغلاق الإحصافي أحد المظاهر الرئيسية للاعتماد على التوقعات المشروعة في القانون العام؛

(هـ) مبادئ التصرف الإداري بالاستناد إلى حكم القانون: من الأصعب في هذا المقام تحديد مبادئ مشتركة فعلا. غير أن من المعترف به على نطاق واسع الحق في محاكمة عادلة وحق المرء في تقديم دفوعه، ولكن واجب إبداء الأسباب الكامنة وراء قرار فردي لا يزال موضع جدل ولا يعترف به عادة إلا في حالات محددة.

٢٤ - ويمكن أيضا العثور على هذه المبادئ، أو بعضها، في النظم القانونية السارية في عدد من البلدان النامية ولا سيما في القانون الإداري لبلدان أمريكا اللاتينية؛ أما الامتثال لهذه المبادئ، لا قبولها، فلا يزال مشيرا للجدل على نطاق واسع.

٢٥ - غير أن هذه الجمعية لا يمكن حدوثها إلا عند درجة عالية جدا من التعميم، حيث تتوقف كفاءة القواعد القانونية عادة على التفاصيل وعلى الإجراءات. وعلاوة على ذلك، ثمة مسألة رئيسية لم تؤخذ في الحسبان وهي: وجود أو عدم وجود قانون إداري مستقل، ونطاق القانون الإداري. ويتسم السؤال الأخير هذا بأهمية بالغة لأن القانون المطبق على العقود تسنه السلطات العامة، ووسائل الانتصاف المتاحة للمدعين تعتمد على الحل المفضل في كل نظام قانوني بمفرده. وأخيرا، فإن وجود مبادئ مشتركة واسعة النطاق لا يتيح إمكانية الاستدلال منه على أن جميع نظم القانون العام على وشك التلاقي في تيار واحد باتجاه العولمة. وبالرغم من بعض التيارات المتلاقية، في بعض مجموعات البلدان، والمؤثرات الكثيرة المتبادلة، فإن تحليلًا دقيقًا لطبيعة وأسباب التغيرات الرئيسية التي يمكن مشاهدتها في القانون الإداري النافذ في غالبية بلدان الاتحاد الأوروبي يظهر بأن تلك التغيرات قد حدثت نتيجة لعوامل داخلية لا نتيجة لعوامل خارجية بضغط قانون الجماعة الأوروبية.

٢٦ - ومع ذلك، فإن صوغ مبادئ عامة من هذا القبيل في شكل توصية من الجمعية العامة أمر يتناسب مع مهمة العولمة التي تضطلع بها الأمم المتحدة، ويساند اتجاهات الإصلاح في عدد من البلدان.

اتجاهات رئيسية معينة

٢٧ - هذه الاتجاهات الرئيسية لا تتسم بهذه السمة بسبب إمكانية مشاهدتها في جميع البلدان وإنما بسبب أهميتها بالنسبة للنظم القانونية المعنية وتأثيرها على البلدان الأخرى. وثمة خمسة اتجاهات رئيسية

بارزة هي: إلغاء الأنظمة، والوكالات المستقلة، وأسلوب الحكم العلي، وسبل انتصاف أنجع في الدعاوى الإدارية وأثر التكامل الإقليمي. وينبغي تقييم هذه الاتجاهات بالنسبة للظروف السائدة في البلدان النامية.

(أ) إلغاء الأنظمة

٢٨ - ظهر هذا الاتجاه في الولايات المتحدة في منتصف السبعينات في سياق محصور جدا بشأن تدخل الدولة في الاقتصاد: وكان الغرض منه التقليل من عبء القواعد التي تصدرها الوكالات الاتحادية العديدة. وأدت المنافسة والمحاكاة إلى جعله من مواضيع السياسة العامة التي لم يكد يستغنى عن مناقشتها في معظم البلدان الصناعية أو النامية خلال العقد الأخير. إلا أن غموض الموضوع أفضى إلى اتساعه. وهو يشمل ما لا يقل عن ثلاثة منطقتين مختلفتين ولكنها متساوقة: (أ) وقف تدفق القواعد القانونية؛ (ب) والحد من دور التنظيم الحكومي في مجالي الاقتصاد والمجتمع؛ (ج) ونقل عدد من الأنشطة من القطاع العام إلى القطاع الخاص والسوق. وتنطوي جميعها على تغييرات هامة بالنسبة للإدارة العامة في القطاعات المعنية لكنها لا تعني تراجع القانون. بل هي تميل إلى (أ) جعل الأنظمة أكثر كفاءة؛ (ب) أو تنويع الأدوات القانونية ذات الصلة؛ (ج) أو وضع أدوات ومؤسسات تنظيمية جديدة.

٢٩ - ولربما تكون النتيجة إعادة ترتيب الإطار القانوني للعلاقات بين الحكومة والمجتمع لصالح العمل بأدوات قانونية أكثر كفاءة وذات منحى سوقي أكبر، وتم التوصل إليها من خلال عملية تفاوضية أوفى بدلا عن العمل بأدوات تنظيمية قسرية تقليدية. ويتطلب نقل هذه الطرق الجديدة بغرض تطبيقها في البلدان النامية إجراء تقييم أولي للشروط اللازمة الكفيلة بنجاحها؛ وإلا فإن النتيجة قد تكون العمل بكفاءة أقل وبقدرة أضعف على الحكم.

(ب) الوكالات المستقلة

٣٠ - أضحى النموذج الأمريكي للوكالات المستقلة مقبولا على نطاق واسع كلما بدا أن من المستصوب تنظيم وظيفة تنظيمية بمعزل عن الأنشطة الحزبية من أجل ضمان الحياد والاستمرارية. وفي البلدان الأوروبية، أدى "إلغاء الأنظمة" وسياسات تحويل الملكية إلى القطاع الخاص إلى ظهور عدد من هذه السلطات التي أنشأها القانون خارج نطاق الإدارة الوزارية التقليدية في قطاعات من قبيل المرافق العامة (المملكة المتحدة)، أو تراخيص التلفزيون (فرنسا) أو أنظمة أسواق السندات المالية (فرنسا وإسبانيا وإيطاليا). وفي الواقع، تعتبر الوكالات المستقلة في غاية التنوع فيما يتعلق "باستقلالها" الحقيقي أو حكمها الذاتي أو صلاحياتها الحقيقية، وبأنشطتها ذات الصلة بطبيعة الحال. ويعتبر بعضها عمليا سلطات عامة تتمتع بصلاحيات سن قواعد و/أو إصدار أحكام؛ وبعضها الآخر هيئات استشارية أو إشرافية؛ ويخضع بعضها لمركز محمي جدا في حين لا يتمتع البعض الآخر إلا باستقلال تنظيمي. ولئن كان لصيغة الوكالات المستقلة فائدة في تحديد مجال معين من مجالات الجدل (كما يتضح من حالة التلفزيون في فرنسا)، فإنها لا تنجو من النقد لأسباب أخرى. إذ يصبح التنسيق صعبا بالنسبة للحكومة بالنظر لرفع سلطاتها عن عدد من الإدارات التي تعمل استنادا لمنطق قطاعي محض. وقد يحل محل الاستقلال عن الحكومة سيطرة مجموعات المصالح الخاصة عليها بشكل أوثق. بل يصبح هذا الخطر أكبر عندما تكون الهياكل الحكومية

ضعيفة وعندما لا يكون باستطاعة المواطنين أو مجموعات المستهلكين، كما يتوقع منهما، تشكيل قوة مقابلة لتلك المصالح. ويجب ألا يغرب عن البال أن الهدف الأول من وراء سياسات إلغاء الأنظمة كان، حتى في الولايات المتحدة نفسها، النشاط التنظيمي لعدد من الوكالات أو اللجان المستقلة. ولقد تكبدت البلدان النامية التي سارت على نهج هذا النموذج نكسات بصفة عامة.

(ج) أسلوب الحكم العلني

٣١ - لعل هذا الاتجاه من أكثر الاتجاهات الواعدة التي ظهرت خلال العقود الماضية لكونه يقلب التقليد القديم القائم على إحاطة البيروقراطية بغلاف من السرية، رأساً على عقب. إذ يقصد بأسلوب الحكم العلني، أو الشفافية، حق المواطنين في الاطلاع على الوثائق الإدارية وعلى عملية وضع الأنظمة.

٣٢ - وفيما يتعلق بحق الاطلاع على الوثائق الإدارية الذي يعتبر أعظم تحد تواجهه الإدارة العامة، تعتبر السويد أول بلد في العالم يُدخل تشريعاً منشئاً لهذا الحق وقد بات الآن جزءاً من دستوره. ولكن عدد البلدان التي سارت في هذا السبيل حقيقة لا يزال قليلاً: الولايات المتحدة وفرنسا وإسبانيا (المادة ١٠٥ من الدستور)، وإيطاليا، فيما بين البلدان الصناعية؛ أو بعض بلدان أمريكا الجنوبية مثل كولومبيا (المادة ٧٤ من الدستور) والبرازيل (المادة ٥-٣٣ من الدستور).

٣٣ - ويتضمن أسلوب الحكم العلني إجراء تغييرات جذرية في السلوك إزاء التعامل مع المواطنين؛ كما يتطلب اتباع طرق حكومية جديدة، ملائمة للنموذج الحكومي الجديد الذي ينبغي أن يصبح جزءاً من أي استراتيجية يراد بها تمكين الفئات المحرومة من أداء دورها.

(د) التدابير

٣٤ - هناك اتجاه عام إلى تعزيز ضمان الحقوق بالجمع بين التدابير القضائية والتدابير غير القضائية؛ ويجب أيضاً كفاءة تنفيذ قرارات المحاكم. وفي هذا الصدد، فإن التعارض التقليدي بين القانون العام والأنظمة القانونية الإدارية، وبين الأنظمة القائمة على التدابير غير القضائية والأنظمة القائمة على التدابير القضائية، قد فقد جزءاً من أهميته. فالتدابير غير القضائية ضرورية لأنها تحقق العدل بصورة أسرع ولأنها تتيح فرصة للتوصل إلى حل عادل حتى في الأحوال التي لا يكون على الإدارة العامة فيها واجب ينبغي أن تؤديه بمقتضى القانون؛ والتدابير القضائية ضرورية لإخضاع الإدارة العامة للقانون وإزالة انعدام حسن النية، في الإدارة العامة، إن وجد. ولا سبيل إلى تجنب الحالات التي يكون فيها فراغ إلا بتعددية التدابير.

٣٥ - وقد كان للقانون العام دائماً ميزة فيما يتعلق بتنفيذ الأحكام الصادرة عن المحاكم، تتمثل في أن المحاكم لها على السلطات العامة نفس الصلاحيات التي لها على أشخاص القانون الآخرين، باستثناء حالات الحصانة. ويبين تطور القانون الإداري في ألمانيا وإيطاليا، ثم في فرنسا منذ عهد أقرب، أن من الممكن أيضاً تطبيق الأحكام الصادرة عن المحاكم على الإدارة العامة في سياق نظم القانون الإداري.

(هـ) التكامل الاقليمي

٣٦ - للتكامل الاقليمي بين بلدان أوروبا الغربية نتائج مهمة على الإطار القانوني والتنظيمي للإدارة العامة فيها. فقانون الجماعة الأوروبية له أثر شامل لا يقتصر على الإدارة العامة، وهي الجهة المسؤولة عن تطبيقه، وإنما يتجاوزها إلى التشجيع على إحراز تقدم بشأن مبدأ الشرعية. فعلى سبيل المثال، أدت أوامر مؤقتة أصدرها القاضي الإداري إلى الإدارة العامة فيما يتعلق بمئات معينة من العقود العامة إلى الالتزام المباشر بتنفيذ مبادئ توجيهية للجماعة الأوروبية، لم يكن لها وجود في القانون المحلي. ومما لا يقل أهمية عن ذلك تطبيق الاتفاقية الأوروبية لحماية الإنسان والحريات الأساسية، له آثاره على الإجراءات الإدارية والمحاكم.

٣٧ - وفي الحالات التي يؤدي فيها تعارض السياسات أو المصالح مع استحداث إطار قانوني للإدارة العامة، فإن من شأن عمليات التكامل الاقليمي المعززة بالطابع العالمي للاقتصاد، أن تيسر قبول مستوى أرقى من الشرعية يتمثل في مبادئ تنطوي عليها تسوية صادرة عن محكمة دولية بشأن مسائل خاضعة للمعاهدة.

جيم - موارد الاصلاح

٣٨ - إذا ما اعتبرنا استحداث إطار قانوني للإدارة العامة تقدماً بالنسبة للبلدان النامية مثلما هو الحال بالنسبة لبلدان أخرى، للأسباب المذكورة أعلاه، فإن من الممكن الاستفادة من ثلاثة موارد مختلفة للاصلاح هي: النماذج الأجنبية الموروثة على أن يتم تقييمها في ضوء الأحوال والأهداف السياسية الراهنة؛ والثقافة الوطنية والتقاليد القانونية للبلد شريطة تقييمها أيضاً؛ والمبادئ العالمية المكرسة في الوثائق الصادرة عن الأمم المتحدة.

النماذج الأجنبية الموروثة

٣٩ - لقد قيل الكثير عن عدم كفاية الأجهزة الإدارية والأنظمة القانونية التي اختطها الحكم الاستعماري. وقد جرى التأكيد على أن الهوية العميقة بين روح الإدارة الحديثة ومعاييرها ومناهجها وإجراءاتها من جانب والقيم الاجتماعية والثقافية والانسانية للمجتمعات التقليدية والريضة من جانب آخر كثيراً ما تشجع السكان على رفض الإدارة الحديثة؛ فبقدر ما يكون القبول منخفضاً يكون الامتثال. بيد أنه ورغم وجود اتفاق على نطاق واسع جداً على ضرورة هذا التقييم، فإن من الممكن ملاحظة وجود استقرار واضح للموروث الاستعماري في معظم البلدان النامية التي كانت خاضعة لهذا الضرب من الحكم. والسر في ذلك حالياً هو أن الصفوة الحاكمة الجديدة، التي تلقت تعليمها في عواصم البلدان الاستعمارية، قد استمدت سلطتها من هذه الهياكل والقوانين ووجدت التشجيع من الدولة المستعمرة السابقة فيما يتعلق بالمحافظة على هذه التركيبة بعد الاستقلال.

٤٠ - على أن هناك تفسيرات أخرى لا ينبغي تجاهلها. أولها، أن نفوذ النموذج الأجنبي كان في بعض الأحيان سابقا للاستعمار. ففي البلدان العربية، حاول المفكرون الاصلاحيون في القرن التاسع عشر أن يوفتوا بين الشريعة والقانون استنادا إلى العقل العالمي، وإنشاء أجهزة للدولة على غرار النموذج الأوروبي، وذلك لأنهم كانوا ينظرون إلى الدولة على أنها مصدر المنعة في الغرب. وبالنسبة للكتاب المصلحين، كانت الدولة ضرورية لاصلاح المجتمع لأنه يتوجب عليها أن تضع القواعد القانونية التي يقتضيها العصر الحديث؛ وكان هؤلاء المصلحون مصادر إلهام لحركات اصلاحية حدثت في تونس وتركيا، في حوالي منتصف القرن. والأثر الأول للقانون الاداري الفرنسي جاء ثمرة لعملية الاصلاح الفكري والسياسي هذه. وتعد هذه الاصلاحات شبيهة باصلاحات جرى القيام بها بعد نهاية القرن التاسع عشر في عدد من بلدان أمريكا اللاتينية، التي كانت تتطلع إلى النهج الجديدة في أوروبا. وثانيا، كانت الأجهزة الادارية والقوانين المستوردة من أوروبا مضيعة أيضا، وإلى حد ما، لأية عملية لبناء الدولة في المجتمعات التي لم تكن قد بلغت مرحلة بناء الدولة على نحو كامل أثناء عصور ما قبل الاستعمار. وقد حلل الأستاذ عياض بن عاشور، وهو من تونس، أسباب نجاح القانون الفرنسي في البلدان العربية، رغم أن الدارسين الذين يمثلون التقاليد يطعنون على الدوام في هذا النجاح، بأن هذا القانون ينزع إلى التصورات والأشكال الرسمية واستخدام الوحدات المنطقية، وهذا النزوع إلى التجريد جعل القانون الفرنسي قادرا بوجه خاص على استيعاب مفاهيم قانونية شتى. ففي مجال القانون العام، أدى الارتباط الوثيق بين السلطة والنزعة التحريرية إلى الاسهام في استيعاب القانون الفرنسي بعد الاستقلال، حتى في بلدان لم تكن تستعمرها فرنسا كمصر. ووفقا لما ذهب اليه الأستاذ بن عاشور، فإن القانون الفرنسي هو سلاح في أيدي الدول الحديثة القائمة على القومية وهي تخوض مرحلة التكوين لأن مفاهيمه الأساسية كقانون اداري مستقل تعكس غلبة الصالح العام والخدمة العامة، في حين أن طابعه التحرري كان مصدر الهام لحركات الاصلاح والحركات القومية التي كانت تدعو الى تطبيق مبادئ ثورية وجمهورية. ويمكن تحليل أسباب استيعاب التركة الاستعمارية بنفس الأسلوب في بلدان أخرى. فاستيعاب الشيء يعني الاستيلاء عليه، ويمكن تطوير هذه التركة في وقت لاحق وعلى نحو مستقل وفقا للظروف المحلية.

٤١ - بيد أنه ينبغي عدم تجاهل أنه كان يجري على الدوام التقليل من شأن القوانين والمؤسسات التي فرضها الحاكم الاستعماري وتشويهاها، وذلك لأغراض تتصل بالهيمنة الاستعمارية. ومن الأمثلة الممتازة على ذلك تطبيق نظام العدل الاداري في تونس في عام ١٨٨٨: إذ كان يجب تقديم الدعاوى المرفوعة ضد الادارة العامة الى المحكمة المدنية ولكن لم يكن للقاضي الحق في أن ينحى جانبا الأفعال الادارية غير المشروعة والسبب في هذا الانحراف في القانون الفرنسي هو "أنه لا ينبغي تقييد العمل الذي تضطلع به الادارة العامة والتشكيك فيه من خلال دعاوى طائشة متهورة يمكن أن تبث عدم الثقة في التدابير التي يملئها الصالح العام".

الثقافة التقليدية والتقليد القانوني

٤٢ - ومع ذلك فإنه لم يحدث قط أن جرى الجمع بين الجديد والتقليد على النحو الملائم بل أن الفجوة بينهما ازدادت اتساعاً مع استحكام تخلف مناطق واسعة، مما جعل الصفوة في كثير من البلدان أكثر عزلة عن عامة الناس مما كانت عليه الحال قبل قرن مضى فيما يحتمل.

٤٣ - والقانون جزء من الثقافة؛ والقانون العام يعكس تصورات عن الدولة والسلطة في مجتمع تتقاسمهما فيه جميع الطبقات بدرجة ما؛ وإذا لم يكن القانون العام كذلك، ستكون الدولة والادارة العامة، فضلاً عن القواعد القانونية، غريبة على المجتمع وسيؤدي عدم القبول الى انخفاض مستوى الامتثال.

٤٤ - وهناك ناحيتان على الأقل من الثقافة التقليدية منتشرتان انتشاراً واسع النطاق في البلدان النامية وينبغي أخذهما في الاعتبار لدى إعداد الاصلاحات القانونية المتعلقة بالادارة العامة: وهما أهمية العلاقات الشخصية في المجتمع الشفهي وأهمية الجماعة (العشيرة) بالنسبة للفرد.

٤٥ - والبيروقراطية الحديثة تقوم على الكلمة المكتوبة؛ ومع ذلك فإن إجماع كثير من الناس عن التعامل معها أمر معروف جيداً وجرى توثيقه على نحو جيد حتى في المجتمعات الصناعية، وخاصة في أوساط الفئات المحرومة من الناس، رغم الإذعان لمتطلبات العمل الإداري. بل إن ذلك موجود بصورة أكبر في البلدان النامية، التي يشكل الأميون فيها نسبة عالية من السكان. والتدوين والحوسبة أمران ضروريان لكفالة الشرعية، وكذلك لأغراض التحديث، غير أن الوساطة لا تزال تشترط من قبل كثير من المواطنين العاديين. ومن ناحية عملية، فإن هذه الوساطة قد أوجدتها أطراف خارجية تعرض تقديم هذه الخدمة مقابل أتعاب تدفع لها، أو أوجدتها الموظفون العموميون أنفسهم. وفي السنوات الأخيرة، قامت منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) بتنفيذ برنامج يقوم على اتباع الادارة العامة في البلدان النامية نهجاً اجتماعياً - ثقافياً واتصالياً، ولم يتم بعد تقييم نتائج هذا البرنامج، وإن كان لابد من النظر في جوانبه القانونية.

٤٦ - وينبغي تنظيم الاجراءات الادارية بحيث تحقق ما يلي:

(أ) إتاحة مقابلات معانة بشأن المادة المدونة؛

(ب) تيسير وساطة الأطراف الخارجية التي تقدم المساعدة، وذلك حسب الظروف لتلافي حالات التعسف؛

(ج) التحديد الوثيق لواجبات موظفي الخدمة العامة تجاه المواطنين؛

(د) إنشاء آلية للإشراف على أداء هذه الواجبات.

ويجب ضمان حق الأطراف المعنية في الوصول الى المواد المدونة وهو الحق الذي أقرته الادارة أثناء هذه العملية. ولا يزال الهدف المتمثل في تبسيط الاجراءات الادارية هدفا صعب المنال؛ ولكن يمكن تيسيره بإسناد السلطة على الصعيد المحلي.

٤٧ - والتضامن قيمة مهمة أيضا من قيم المجتمعات التقليدية. ففي هذه المجتمعات يكون الولاء الأساسي للفرد تجاه الجماعة؛ ولذلك فهو مرهف الحس بصورة خاصة إزاء آراء أفراد الجماعة وعادة ما يغلب الولاء للجماعة على الولاءات الأخرى أو يكون متغفلا فيها. وهذه الحقيقة مؤيدة بالاثباتات على نحو جيد في المجتمعات الافريقية. وما فتئت أجهزة وقوانين الدولة الحديثة تخفق في نشر قيم المجتمعات الغربية المتكاملة على نطاق الأمة. وما فتئت قيمة الولاء للمجتمع المحلي والعشائري تؤخذ في الاعتبار لدى صياغة برامج عديدة للسياسة الانمائية تدعمها منظمات دولية، ولكن نادرا ما تراعي هذه القيم لدى وضع القواعد القانونية المطبقة على الادارات والأنشطة العامة. وتكمن الصعوبة في أنه في حين أن القانون العام يقوم على افتراض وجود حقوق الأفراد وواجباتهم، فالواقع أن هذا القانون خاضع لالتزامات الأفراد تجاه مجتمعاتهم المحلية. ومن شأن إدماج هذه الروابط بين هذه الحقوق والواجبات وتلك الالتزامات في النظام القانوني أن يكون مناقضا للمبادئ والقيم التي تقوم عليها المؤسسات والقواعد القانونية للادارة العامة. ومع ذلك ينبغي اتباع الطريق الذي ارتاده المصلحون العرب في القرن التاسع عشر ووضع معايير قانونية قادرة على سد الفجوة بين شتى المجتمعات المحلية والادارة العامة الحديثة، وهي خطوة لا بد منها لاشراك هذه المجتمعات في الاقتصاد العالمي. ولقد اقترح ت. ولد دادا إحياء مفهوم "العصبية" الذي جاء به ابن خلدون في القرن الرابع عشر، والذي يعني الوعي بخير المجتمع المحلي، وإن كان لا معنى لهذا المفهوم ما لم يتخذ شكل مؤسسات أو تدابير محددة. ويسلم الميثاق الافريقي لحقوق الانسان وحقوق الشعوب بالتزام الفرد تجاه مجتمعه المحلي فضلا عن التزامه تجاه أسرته (المواد ١٨ و ٢٧ و ٢٩)، غير أن ما لذلك من آثار على الادارة العامة، وعلى علاقات الأفراد أو المجتمعات المحلية بالادارة العامة، لا يزال بحاجة للبلورة. والتوازن هنا أمر عسير المنال، لأن المجتمع المحلي لربما يكون ضالعا في اضطهاد الفرد، وخاصة المرأة؛ وهذا ينبغي منعه أيضا، إذ أن حقوق الفرد هي التي تسود في القانون (انظر العهدين الدوليين الخاصين بحقوق الانسان لعام ١٩٦٦ الواردين في قرار الجمعية العامة ٢٢٠٠ د - ٢١) المرفق.

٤٨ - وبلورة هذه القيم في شكل معايير قانونية قابلة للتطبيق على الادارة العامة ينبغي أن تكون مدرجة في جدول أعمال الإصلاح، إما لصياغة الحقوق والواجبات أو لوضع أشكال جديدة للادارة الطوعية التي تكون أقرب الى الشعب من خلال التفويض من الهيئات العامة الى المجتمعات المحلية المعترف بها.

٤٩ - ولربما يكون من الأصعب إدماج القانون التقليدي في الادارة العامة. وقد يكون قانونا عرفيا متأصلا في العلاقات الاجتماعية التي يتسم بها المجتمع الخالي من الدولة أو قانونا يقوم على مبادئ وعقيدة دينية. ومن ثم فإن القانون التقليدي عادة ما لا يفسح المجال للادارة العامة؛ إذ أن السلطة لا تقوم على حكم القانون أو على تشريع ديمقراطي ولا يمكن أن تكون موضع تقييم أو مراقبة من قبل المواطنين. وكما تقدم، فإن الاطار القانوني الحالي للادارة العامة ليس قانونا مختلطا.

القيم العالمية

٥٠ - لقد قامت الأمم المتحدة بوضع أو باعتماد وثائق عديدة تم فيها إدماج القيم العالمية المعترف بها في القانون الدولي. ويمكن أن يوفر العهدان المذكوران سابقا منطلقا لصياغة مبادئ جديدة للإدارة العامة.

٥١ - فالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ينص على أن واجب الدول فيما يتعلق بتوفير الخدمات أو الضمانات الضرورية لإنفاذ هذه الحقوق. ويعني ذلك أن الإدارة العامة يجب أن تكون منظمة ومجهزة بالوسائل الضرورية على نحو يمكنها من الوفاء بما يقع على الدولة من التزام دولي بالامتثال لأحكام العهد.

٥٢ - والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية يقرر مبدأ المساواة أمام القانون والحق في التمتع بحماية القانون على نحو عادل باعتبار ذلك مبدأ عالميا لكل أفراد الجنس البشري. وهذا من واجبات الإدارة العامة أيضا، وللأفراد الحق في التمتع بالحماية الواجبة ضد من ينتهكون هذا المبدأ.

٥٣ - ومن الممكن زيادة صقل الضمانات الدولية لحقوق الإنسان بإضافة أحكام جديدة أو صك جديد يتعلق خصيصا بالإدارة العامة.

ثانيا - مبادئ توجيهية مقترحة لوضع إطار قانوني للإدارة العامة

٥٤ - انطلاقا من الملاحظات السابقة، تأتي المبادئ التوجيهية المقترحة وفقا لتوجهات أساسية خمسة: (أ) إنفاذ مبدأ الشرعية؛ (ب) المواطنون والإدارة العامة؛ (ج) إدارة شؤون الموظفين؛ (د) الخدمات والمرافق العامة التي يديرها القطاع العام أو القطاع الخاص؛ (هـ) القانون وأسلوب الحكم.

ألف - إنفاذ مبدأ الشرعية

٥٥ - من المعروف تاريخيا أن الإدارة العامة قد أخضعها القضاة لمبدأ الشرعية؛ ومن ثم فإنه ينبغي تحسين نظام المحاكم من أجل هذا الغرض. وللدستور حاليا دور يؤديه.

أحكام دستورية بشأن الإدارة العامة

٥٦ - تتضمن دساتير اعتمدت منذ عهد قريب أحكاما بشأن الإدارة العامة، تتجاوز الأحكام المألوفة بشأن تكوين الحكومة المحلية ومبادئها الأساسية. ومن المؤكد أن المبادئ الدستورية لا تكفي لتنظيم الإدارة العامة بموجب القانون، ولكن من شأنها أن تساعد في إشاعة مبادئ أساسية تؤيد مطالبات المواطنين وتتيح للقضاة إمكانيات جديدة للتفسير. ويمكن اقتطاف أمثلة من دساتير اليونان (١٩٧٥): المادة ٢٠ والمواد (١٠٤-١٠١) وإسبانيا (١٩٩٨): المواد (١٠٣-١٠٧)، أو البرتغال (المواد ٢٦٦-٢٧٢)، أو الجمهورية التشيكية (قانون

الحقوق لعام ١٩٩٢: المادة ٣٦)، أو رومانيا (١٩٩١: المادة ٤٨) وأيضا دستور كولومبيا (١٩٩١: المواد ٨٦-٩٢ و ٣٦٥-٣٧٠)، أو البرازيل (١٩٩٨: عدة أحكام في المادتين ٥ و ٦ والمواد ٣٦-٣٨). وتختلف هذه الأحكام اختلافا كبيرا للغاية من حيث موضوعها ونطاقها. وأهمها أحكام أو وسائل انتصاف ضد المخالفات والأضرار التي ترتكبها أو تتسبب فيها الإدارة العامة.

تحسين وسائل الانتصاف القضائية

٥٧ - فيما يتعلق بنظام المحاكم، ينبغي ضمان استقلال القضاة. وحتى مع ضمان هذا الاستقلال، فإن نقاط الضعف الرئيسية التي يتعين علاجها هي تكلفة الوصول الى المحاكم، مما يستلزم تقديم مساعدة عامة للمدعين المحرومين، وإمكانية إصدار أوامر مؤقتة من قبل القضاة، ووقت انتظار الحكم، الذي ينبغي أن يكون معقولا، وإنفاذ الأحكام من جانب السلطات العامة. ومن شأن إتاحة إمكانية عرض ظلامة على محكمة دولية أن تشكل ضغطا من أجل إدخال تحسينات في هذه المسائل، كما يتجلى من مثال المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان.

باء - المواطنون والإدارة العامة

٥٨ - من شأن أي نظام جيد لضمان حقوق المواطنين في مسائل الإدارة العامة أن يتيح إمكانية التوصل الى تسوية دون المقاضاة أمام محكمة؛ ولكن إتاحة إمكانية هذه المقاضاة مسألة ضرورية لجعل إجراءات التسوية متسمة بالكفاءة. فضلا عن ذلك ينبغي تطوير مشاركة وإعلام المواطنين.

الإجراءات الإدارية

٥٩ - قامت عدة بلدان الآن بتنظيم وتوحيد الإجراءات الإدارية المتعلقة باتخاذ القرار. وهذا يجعل أن بالإمكان معاملة أية شخصية قانونية متأثرة بالحكم كطرف في الإجراءات، وبالتالي يلزم الاستماع إليها، والتعرف على أسباب الحكم، وإذا دعا الحال الطعن فيه لدى سلطة أعلى. ويعود منشأ قواعد الإجراءات الإدارية هذه الى النمسا خلال السنوات الأخيرة لامبراطورية هابسبرغ. ومما هو ملتبس للنظر أن بعض النظم التسلطية قامت باعتماد، أو بالمحافظة على، قواعد الإجراءات الإدارية (مثال اسبانيا في عهد دكتاتورية فرانكو وبولندا وتشيكوسلوفاكيا وهنغاريا في ظل النظام الشيوعي). ولم تُطبق وسائل الانتصاف القضائية إلا فيما بعد، أي بعد إرساء دعائم الديمقراطية، مما أتاح الفرصة لأن يقوم قاض بمراجعة الحكم الإداري أو حكم الطعن.

٦٠ - وتشير هذه الأمثلة أيضا الى أنه يمكن، في البلدان التي لم تؤسس فيها الديمقراطية بعد، أو التي تقف على عتبة العهد الديمقراطي، تحسين حالة المواطنين إزاء الإدارة العامة بموجب نظام إداري محكوم بقواعد جيدة، بهدف تعزيز كفاءته فيما بعد بتطبيق وسائل الانتصاف القضائية، على أن يحتفظ بجذواه. وثمة مثال جيد آخر يتمثل في حالة فرنسا، وهي بلد له تقليد عريق في مجال القانون الإداري، حيث تنظم الإجراءات الإدارية بموجب قانون الحالات بصفة عامة: فقد أسهم إجراء بسيط (٢٨ تشرين الثاني/

نوفمبر ١٩٩٣) في ترجيح كفة المواطنين بفرض إجراء مخالف لدى إصدار الأحكام في حالة المساس بحقوق شخص من أشخاص القانون، وإتاحة معلومات عن الطعون ضد الحكم؛ والالتزام بسحب الحكم الذي يعتبر، أو صار، غير قانوني في أي وقت، وأي حكم معين يستند الى مثل هذا الحكم، بناء على طلب الشخص المعني. وهذه الأحكام الجديدة تستخدم على نطاق واسع من قبل المدعين، وأمام المحاكم الإدارية إذا دعا الحال.

جدوى تجربة أمين المظالم

٦١ - لم تقلد إلا قلة قليلة جدا من الآليات بمثل تقليد نظام أمين المظالم في السويد، وفي بيئات سياسية وإدارية جد مختلفة. وهذا النجاح مبرر تماما. فالشكوى التي تودع لدى أمين المظالم عادة ما لا تراعى فيها الشكليات الرسمية البتة، بالمقارنة مع الطعون التي تقدم ضمن إطار الإجراءات الإدارية أو وسائل الانتصاف القضائية، ويجري تقدير حق المثل أمام المحكمة بصورة أوسع نطاقا الى حد بعيد (بالمقارنة مع النظام الآخر) وأحيانا لا يكون لازما، وأمين المظالم، وليس المدعي، هو الذي يتولى الاحتجاج لدى السلطة العامة، وقد يبحث عن ترتيب منصف للمدعي حتى وإن كان لا يشكل التزاما بالنسبة للسلطة العامة. وتدل الخبرة على أن وقت الانتظار قبل التوصل الى تسوية أقصر مما هو في الإجراءات الآخرين.

٦٢ - ونظرا لخلو هذه الآلية من الشكليات الرسمية يمكن أن تكون مفيدة للغاية في البلدان النامية، وقد بدأت العديد منها تطبيقها فعلا. غير أن تأثير أمين المظالم يتوقف الى حد بعيد على البيئة: ففي السويد يحظى أمين المظالم بدعم يتمثل في سطوة البرلمان، الذي يقوم بانتخابه؛ وبدعم السلطة التي تخول له إقامة الدعاوى ضد موظفي الدولة حينما لا يمثلون لتوصياته. وفي بلدان أخرى يعتبر جواز إحضار المدعي أمام المحكمة ضرورية. لأنه يمنح الإدارة العامة خيار الامتثال طوعا أو يلزمها بهذا الامتثال.

الوصول الى المعلومات ومشاركة المواطنين

٦٣ - لا مشاركة بلا وصول الى المعلومات ذات الصلة بالموضوع. لذلك فإن نموذج الحكم الجديد الذي يطرح الآن في المناقشات الدولية يتطلب اتخاذ مواقف جديدة وينطوي على هذه المواقف من جانب المسؤولين وكذلك المواطنين. إذ لا بد أن ينص القانون على الإطار الجديد للعلاقات بين الإدارة والمواطنين استنادا الى الإعلام والمشاركة. ويمكن تمييز أربعة جوانب هي: (أ) الحق في الوصول الى المعلومات؛ (ب) واجب الإدارة العامة عن إتاحة المعلومات؛ (ج) السياسة التي تنتهجها الحكومة في مجال الإعلام؛ و (د) اشتراك المواطنين في عملية اتخاذ القرار. والسياسة الإعلامية الحكومية هي وحدها التي ليست بحاجة لأن تنظم بموجب القانون؛ لأنها تستهدف كسب الدعم للسياسات ومنع المعارضة وتفادي عقبات التنفيذ: أي أنها بحاجة الى حلفاء في أوساط فئات أرباب المصالح ولاعتبار وسائط الاعلام شريكة لها.

٦٤ - ويعني الحق في الوصول الحق الذي يكفل لأي شخص من أشخاص القانون فيما يتعلق بالحصول على رسالة أو نسخة من أية وثيقة رسمية، مع مراعاة الاستثناءات التي ينص عليها القانون أو الشروط المتعلقة بمقدم الطلب وهي شروط ينص عليها القانون أيضا، غير أن من شأنها أن تقلل من فعالية هذا

الحق. وينبغي وضع إجراء للفصل في الدعاوى، في ظل المراجعة القضائية، بهدف إعمال هذا الحق (انظر المثال الفرنسي المتمثل في اللجنة المعنية بالوصول الى الوثائق الإدارية).

٦٥ - ويعني الالتزام الذي يقع على عاتق الإدارة العامة فيما يتعلق بإتاحة المعلومات وجوب أن تقوم هذه الإدارة بنشر المعلومات ذات الصلة من أجل تمكين المواطنين من إصدار أحكام بشأن الإدارة والخيارات الحكومية. وتعتبر المعلومات ذات الصلة ضرورية وينبغي ألا يترك اختيار المعلومات التي تنشر للإدارة المعنية وإنما أن ينص عليه بموجب القانون بشكل دقيق. وتتوقف مساءلة الموظفين، سواء كانوا منتخبين أم لا، على مدى صلة المعلومات المنشورة بالموضوع. وهناك بضعة أمثلة من الأنظمة القانونية من هذا النوع. فلقد نص القانون الفرنسي لإدارة الأقاليم الصادر في شباط/فبراير ١٩٩٢ على نوعية المعلومات المتعلقة بميزانيات الحكومات المحلية والخدمات التي منح القطاع الخاص حق الامتياز بشأنها، أي المعلومات التي ينبغي أن تعدها الحكومة المحلية وتتيحها للجمهور؛ وقد حددت بضعة مراسيم كل عنصر من عناصر هذه المعلومات.

٦٦ - وتتجاوز مسألة اشتراك المواطنين في عملية اتخاذ القرار الإطار القانوني للإدارة العامة الى حد بعيد. بيد أنها تشكل جزءاً منها في إطار جوانب عديدة. فهذا الاشتراك ضروري: (أ) لمراعاة كافة المصالح المتأثرة بالقرار؛ (ب) لإضفاء طابع الشرعية على النهج السياسي المتبع؛ (ج) للوقوف على صعوبات التنفيذ مقدماً؛ و(د) تمكين الإدارة العامة من الإلمام بالاحتياجات والمشاكل التي تتطلب التدخل من جانب الجمهور. فهذا الاشتراك يمكن الإدارة العامة من التوقع، وبدونه قد تصاب بالعمى البيروقراطي؛ وهذا هو السبب في أن الإدارات العامة في البلدان الصناعية تؤيد بعض الاتحادات أو الفئات التي تستطيع ربطها بالجمهور الذي تمثله.

٦٧ - غير أنه إذا كانت المشاركة تتجاوز حدود سياسة الضغط، فينبغي أن يكون طابعها ونطاقها وشروطها خاضعة للقانون. كما ينبغي أن يحدد القانون ما إذا كان يجوز للمشاركة أن تتجاوز تخويل سلطة اتخاذ القرارات أو ما إذا كانت هذه السلطة مقسمة بين المواطنين أو المصالح عن طريق الاشتراك، أو ما إذا كانت مهمتها استشارية أو إشرافية ليس إلا. وهذه مشكلة سياسية في الأساس، غير أنه ينبغي ألا يغرب عن البال أن الاشتراك قد يقوض في بعض الحالات مساءلة الإدارة العامة والموظفين، أو يطمس معالم سلطة اتخاذ القرار. وفي هذه الحالة سوف يحل العمى الديمقراطي محل العمى البيروقراطي، ولكن المجتمع المحلي سيبقى في الظلام. لذلك ينبغي في معظم الحالات تفضيل المشاركة الاستشارية، شريطة إلزام الإدارة العامة باتباع أسلوب الحكم المفتوح والمشاركة في اتخاذ القرار. فالشفافية وحدها هي التي تستطيع ضمان ألا تكون المشاركة مشوبة بالتحامل، أو بقدر مفرط من التحامل، من جانب أصحاب السلطة.

٦٨ - ولذلك تعذر تنظيم جانب واحد من هذه المسألة بصورة منفصلة، لأن جميع الجوانب مترابطة الى حد مفرط وموصولة بعلاقات طبيعية؛ لأن أسلوب الحكم المفتوح لا يمكن أن يسود إلا في مؤسسات تكون كل واحدة منها مدعومة من قبل مؤسسات أخرى، وإلا فسيكون من السهل التحايل على ذلك الأسلوب.

جيم - إدارة شؤون الموظفين

٦٩ - لا تعد إدارة شؤون الموظفين أساساً من مسائل القانون. غير أن القانون يعكس تصور الخدمة العامة المنوطة بالدولة، ويشرح القيم التي ينبغي أن تحكم إدارة شؤون الموظفين.

٧٠ - ويمكن تقسيم نظم الخدمة العامة إلى نظام مغلق (مهني) ونظام مفتوح (قانون العمل)؛ رغم أن كل النظم مختلطة إلى حد معين، وكل نظام يطغى عليه منطق هذا النظام أو ذاك.

٧١ - ولقد ظلت النظم المهنية محل انتقاد لتصلبها، وصعوبة تكييفها على التغيرات الاقتصادية. بيد أن العيب الرئيسي للنظم التي يجري تكييفها في البلدان النامية يتمثل في عدم الجدية في تنفيذها، مما يخفي مزاياها ويبرز أوجه قصورها. والمزية الرئيسية للنظم المهنية هي مزية ذات طابع دستوري: فهي أكثر قدرة من النظم المفتوحة على ضمان حياد الخدمة العامة، بوصفها مزية أساسية من وجهة نظر المواطنين لأنهم يعتبرون أقل تبعية للسياسيين، ولهذا فهي تستطيع أكثر من غيرها المحافظة على القيم الأخلاقية للخدمة العامة. وليس يوجد ما يدل على أن الممارسات القائمة على المحسوبية أكثر شيوعاً في النظم المهنية منها في النظم المفتوحة.

٧٢ - ولهذا فإن الأحكام الدستورية المتعلقة بالخدمة العامة مرغوبة، ويمكن العثور عليها في عدد من بلدان أمريكا اللاتينية أو خلافها. إذ ينبغي أن يكون هنالك قانون ينظم الخدمة العامة، ويحدد تكوينها والإجراءات المتبعة فيها فيما يتعلق بالتوظيف وكذلك المهن والحقوق والواجبات والضمانات المكفولة لأفراد الخدمة العامة، وينص على فئات الموظفين التي ينبغي أن يطبق عليها هذا القانون الأساسي. ويتطلب إنفاذ القانون وسائل انتصاف قضائية كما يتطلب حرية التنظيم أو العمل المهني.

الخدمات أو المرافق العامة التي يديرها القطاع العام أو الخاص

٧٣ - بالرغم من إضفاء الطابع العالمي على الاقتصاد والقبول العام هذه الأيام للاقتصاد السوقي لا تزال توجد آراء مختلفة بشأن إيجاد توازن بين اقتصاد الدولة واقتصاد السوق، وستظل هذه الآراء مستمرة تبعاً للثقافة السياسية وسلامة أجهزة الدولة ومستوى النمو الاقتصادي ومدى حيوية القطاع الخاص في كل بلد. وبالتالي يمكن تأدية هذا النشاط من جانب مؤسسة عامة أو قطاع خاص في بلدان مختلفة يمكن اعتباره مرفقاً عاماً أو خدمة عامة تخضع لكثير من التشريعات العامة أو، خلافاً لذلك، يمكن تركها للاقتصاد السوقي البحث وإخضاعها فقط (على سبيل المثال) لقانون المنافسة والأمن العام ولذلك لا يجوز ترك المجال الواسع ذو الأهمية الفائقة موضوعاً لتوصيات دولية ذات طابع عام.

٧٤ - إلا أنه وفيما يتعلق بإطار العمل القانوني للإدارة العامة، ينبغي النظر في بضعة مهام لها صلة بالمصلحة العامة ولا تؤديها الإدارة العامة ذاتها.

٧٥ - وفي الفئة الأولى من الحالات أدت المصلحة العامة إلى بروز مهام عامة يتم القيام بها بموجب المسؤولية العامة. إلا أنه يمكن أن تقوم بها مؤسسة عامة أو شركة خاصة تمنح بها في الحالتين السلطات أو الامتيازات التي تتطلبها هذه المهمة. ويمكن تنظيم العلاقة بين السلطة العامة والمؤسسة من خلال لوائح أو ممارسات إدارية أو عقود. ويتيح العقد الفرصة لإجراء مفاوضات ولتحديد شروط إنجاز الخدمات والمسؤولية الإدارية، في حين أنه في حالة المؤسسة العامة يتيح إمكانية تحديد نطاق الاستقلال الإداري في ضوء المهمة التي يلزم أدائها. وفي حالة الشركة الخاصة يهدف العقد إلى الأساس اللازم للتعاون الدائم (الشراكة الدائمة) مع الإدارة العامة وتأمين إشراف السلطة العامة على الأداء. ولقد نص القانون الفرنسي على مجموعة متنوعة من الترتيبات التعاقدية لهذه الحالات. وتستخدم الاتفاقات المتعلقة بحقوق الامتياز التي تبرم مع الشركات الخاصة، حيث توجد أنواع عديدة تختلف من حيث تمويل الاستثمار وتقاسم الأخطار، وهي تخضع حالياً لعدد من القوانين المشتركة لضمان المزيد من الشفافية والمنافسة المفتوحة في إرساء العقود. وتستخدم مع الشركات العامة كل من الصلاحيات التي تحدد المهمة التي ينبغي أدائها، والشروط التي يتم بموجبها إنجاز المهام للمتعاقدين، واتفاقات الخطط التي تحدد الشروط المالية والإدارية بما في ذلك مبلغ الدعم المقدم من الميزانية استناداً إلى شروط الخدمة العامة.

٧٦ - ومن الواضح أن اتفاقات حقوق الامتياز لا تختلف بدرجة كبيرة (بشكل عام) عن التراخيص التي تمنح في عدد من البلدان مثل الولايات المتحدة أو المملكة المتحدة في قطاعات مختلفة، وتناط المسؤولية عنها إما إلى سلطة حكومية أو إلى وكالة مستقلة. وفي هذه الحالة يجوز للسلطة المنظمة أن تجعل التصريح الممنوح مصحوباً بعدد من الالتزامات بشأن الخدمة التي ينبغي إنجازها أو تحديد الأسعار والمنافسة لدى منحها الترخيص، وتتولى السلطة المنظمة تسوية المنازعات، على أن يكون حكمها خاضعاً لمراجعة قضائية. وبالرغم من ذلك فإن هذا النوع من الصكوك يستند إلى فصل واضح بين القطاعين العام والخاص ولا يتيح سوى فرص أقل للشراكة، عندما تبرر الأهداف العامة تحمل الحكومة لجزء من المجازفة أو من التكاليف (مخصصات إنتاجية أو تكاليف تشغيلية). ومن الناحية القانونية يمكن القول بأن هذا الصك يقوم على منطق الشرطة أكثر من منطق الخدمة، رغم أن هدفه هو إنجاز الخدمات.

٧٧ - ولقد أدت سياسات التحول إلى القطاع الخاص إلى نقل عدد من المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص، وصارت هذه المؤسسات الآن خاضعة لقوانين السوق بهذا القدر أو ذاك من الكثافة ولإنشاء سلطات تنظيمية محددة. ومما يثير الاهتمام في هذا المجال الاهتمام بصفة خاصة بالتجربة البريطانية نظراً لاستمرارها لأكثر من ١٥ عاماً الأخيرة وعدد المؤسسات العامة المعنية. وهي تدل على أن تحقيق توازن بين المصلحة العامة والاقتصاد الخاص، يتطلب في هذين القطاعين، إصدار تشريعات عديدة ومعقدة. ويتبين أن من العسير، وليس من دواعي النجاح دوماً، فرض المنافسة في قطاعات تسيطر عليها الاحتكارات مثل إمدادات الغاز والكهرباء، ويصح ذلك بقدر أكبر حينما تكون هذه الاحتكارات طبيعية إلى حد بعيد ويقتضي الأمر في بعض الأحيان إشراك لجنة الاحتكارات والاندماجات. فلقد وفرت اللجنة مزيداً من المعلومات والشفافية في مسائل تحديد الأسعار. ويستند الهيكل التنظيمي في جميع الحالات على وكالة تنظيمية مستقلة ويقوم بالإشراف الحكومي الوزير المختص، وتمنح للأخير سلطات واسعة في حالة الكهرباء.

كما تم تنظيم السلطات الممنوحة لأربعة كيانات تنظيمية (في مجالات الغاز والاتصالات السلكية واللاسلكية وإمدادات المياه والكهرباء) بحيث غدت تنسجم مع قانون المنافسة والخدمات (المنافع) لعام ١٩٩٢. بل لربما يكون تأثير الحكومة شاملا نوعا ما ولكن ليس للوزير سلطة لتعديل ترخيص بعد منحه. وكما يشير الأستاذ ماقلدوني، فإن هذا الهيكل التنظيمي يعيد إلى الأذهان النظام الذي كان قائما بشأن السكك الحديدية في القرن التاسع عشر، على سبيل المثال.

٧٨ - ويلاحظ أن هذا الهيكل التنظيمي المزدوج لم يطبق قط في فرنسا حتى عندما كانت توجد قطاعات مماثلة تابعة للقطاع الخاص. بل إنه حتى في القطاعات الخاضعة لتوجيهات الجماعة الأوروبية، وهي قطاعات تفرض المنافسة، ولكنها لم تتحول إلى القطاع الخاص لا يزال الوزير هو السلطة المنظمة (انظر قانون ٢ تموز/يوليه ١٩٩٠ بالنسبة للاتصالات السلكية واللاسلكية ومرسوم ٩ أيار/مايو ١٩٩٥ بالنسبة للسكك الحديدية).

٧٩ - والغاية من هذه المقارنة المقترضة بين فرنسا والمملكة المتحدة، هي أنه أيا كانت الحلول التي تحبذ، يجب ضمان المساءلة. وطالما ظل النشاط يعتبر خدمة أو منفعة عامة، فإن المسؤولية عنه تقع على عاتق الحكومة ولهذا يلزم أن تبقى تنظيم هذه الأنشطة تحت سيطرتها.

٨٠ - ويختلف الأمر تماما إذا لم تعد الشركة، بعد تحويلها إلى القطاع الخاص مسؤولة عن الخدمة أو المنفعة العامة لأنها تصبح ببساطة نشاطا تجاريا يخضع لقوانين السوق ويمثل للنظام الاقتصادي العام الذي يعتمد أساسا على قانون المنافسة. وفي هذه الحالة لا تكون هنالك حاجة لوكالة منظمة إلا فيما يتعلق بالأمن العام. وفي كثير من البلدان، توجد الآن وكالات أو لجان مستقلة معنية بالمنافسة والاندماجات وبالبورصة بل وحتى ببرامج التلفزيون. ويمكن العثور على مثال جيد مرة أخرى في المملكة المتحدة، فبعد تحويل شركة الخطوط الجوية البريطانية إلى القطاع الخاص أصبحت هيئة الطيران المدني مسؤولة عن السلامة لا عن تنظيم الخدمات، بعد أن صار القيام بها على أساس تجاري بحت.

٨١ - وخلاصة القول إجمالا هي أن الخدمات أو المرافق العامة التي يديرها كيان خاص أو عام ينبغي أدائها في إطار المسؤولية العامة. وتظل الحكومة مسؤولة عن الخدمة المقدمة نظرا لأنها مسألة تتعلق بالسياسة والأهداف العامة. ولذلك لا يجوز لها أن تترك الرقابة التامة على هذه المؤسسة للجنة أو وكالة مستقلة. وتصبح المسألة هي ما إذا كان النشاط المعين الذي تم تحويله مؤخرا إلى القطاع الخاص، ينبغي اعتباره خدمة عامة أو مرفق عام وماهية السلطات، إن لم نقل كل السلطات، التي يجب أن تحتفظ بها الحكومة. ولا توجد طريقة أخرى للمحافظة على المساءلة. ومن جهة أخرى ربما تكون الوكالات أو اللجان المستقلة بدائل جيدة بالفعل للإدارة الوزارية، إذا أنشئت في مجالات أو لأغراض تتعلق بالنظام العام بشكل عام أو بشأن مسائل محددة، وإذا كان ما ألزمت بإصدار أحكام شبه قضائية، على سبيل المثال إثر اتخاذ إجراء مخالف أو مفتوح، مما يستدعي، في هذه الحالة، إبعادها عن السياسة. وتوجد أمثلة جيدة على ذلك في فرنسا، كما في حالة القانون البريطاني لحماية البيانات وقانون المنافسة والتلفزيون، وفي المملكة

المتحدة لجنة المساواة بين الأجناس وتكافؤ الفرص. وفي مثل هذه الحالات لا تتوخى هذه اللجان تحقيق أي هدف موضوعي سوى تطبيق السياسات العامة بإنفاذ القانون.

٨٢ - ومن شأن هذا التمييز أن يساعد البلدان النامية التي تواجه هذه القضايا في تنظيم إدارتها العامة على تحديد المهام التي ينبغي أن تظل المسؤولية عنها مناطة بالإدارات الوزارية والمهام التي يفضل تركها للجنة أو وكالة مستقلة.

٨٣ - بيد أن إحدى المشاكل الحاسمة التي تواجه الكثير من البلدان النامية وكذلك البلدان التي تمر بمرحلة انتقال، ستكون هي حاجتها لكي تطلب من شركات أجنبية تقديم عدد من الخدمات ولكنها ستعاني من عدم التوازن مع شركائها من حيث القوة المالية والخبرة الفنية والفرص المتاحة. ولمعالجة هذه الحالة ستساهم الشفافية بالتأكيد في تحقيق الإنصاف. وبالإضافة إلى هذه التوصية، يمكن اتخاذ بعض الخطوات لضمان الانصاف في تسوية المنازعات عن طريق المساعدة الدولية التي تقدمها الأمم المتحدة إلى محاكم الدولة التي تطلب هذه المساعدة. وبخلاف ذلك يمكن تمديد اتفاقية واشنطن المؤرخة ١٨ آذار/مارس ١٩٦٥ بشأن تسوية المنازعات بين الدولة وأي شخص من أشخاص القانون الأجانب، بشأن الاستثمارات لتشمل العقود المتعلقة بإدارة الخدمات. كما يمكن أن تقترح الأمم المتحدة إنشاء محكمة أخرى للتحكيم لتسوية المنازعات بشأن العقود والرخص المتعلقة بإدارة الخدمات أو الأعمال.

هـ - القانون وأسلوب الحكم

٨٤ - وضع مفهوم الحكم في البداية كأداة تحليلية لوصف مختلف القوى أو الجهات الاجتماعية الفاعلة التي تعتبر أطرافاً في تفاعلات الحكم في مجتمع معين وهو ما يعد ثمرة للعملية الاجتماعية وأداة تستطيع بها الجهات الفاعلة أن تتصرف في إطار الحكم، تحقيقاً للأهداف الخاصة بها. وخلافاً لمفهوم الحكم، استخدم مفهوم القابلية للحكم لتحقيق التوازن بين احتياجات الحكم وقدرات الحكم. ولكن يمكن استخلاص تفسير معياري للحكم من الجانب الأخير. فأي نمط للحكم هو المرغوب ولأي غرض؟ وتعين بعد ذلك إصلاح النظام القانوني لتطوير نمط الحكم المرغوب هذا. وينبغي أن يولد نهج الحكم للإدارة العامة مزيداً من الاستعداد للاستجابة.

٨٥ - إن من الممكن أن نصف، ولكن بعبارات عامة للغاية، ماهية التطورات اللازمة لتكييف الإطار القانوني للإدارة العامة على احتياجات نمط الحكم المنشود. ويمكن تلخيصها في ثلاث كلمات: الاعلام والمشاركة والعقود. وقد تم عرض الاتجاهين الأولين فيما سبق (الفقرات ٦٣ إلى ٨٦). ولذلك سيتم التركيز هنا على العقود. ولكن لتفادي أي سوء للفهم يجب التأكيد على أنه يجب ألا نتصور أو نتوقع أن يكون الإطار القانوني قائماً على العقود بدلاً من القوانين. فعلى العكس تخضع الإدارة العامة للدستور وللقوانين التشريعية ويقتصر النظر في دور العقود هنا على جانبي وضع السياسات وتنفيذها. ولا تزال الإدارة العامة

نفسها تعتمد وستظل تعتمد على عملية وضع القوانين وصنع القرار. كما ينبغي ضمان مشاركة المواطنين أو الجماعات في الحكم أي في الاجراءات المتعلقة بصنع القرار.

٨٦ - وضمن هذا إطار يمكن تطبيق العقود، من خلال نوعين من العلاقات: العلاقات والشراكات التي تقوم بين الحكومات على أساس إشراك الجهات الاجتماعية الفاعلة في السياسات العامة.

٨٧ - ويعتبر تطوير العلاقات فيما بين الحكومات إحدى أهم سمات الحكم الحديث. فقد أدى الى تطورات قانونية جديدة في بعض البلدان التي تتمتع بتقاليد مختلفة للغاية مثل اسبانيا وايطاليا وبلجيكا وسويسرا وفرنسا والمملكة المتحدة وهولندا. ففي هذه البلدان، أدخلت العهود أو العقود أثناء العقد الأخير، لتنظيم العلاقة بين السلطات العامة وبين المستويات الحكومية. وفي المملكة المتحدة لا يوجد عقد وإنما إجراءات للمناقشة بشأن المشاريع في مجال السياسة الحضرية وهذا أيضا من مجالات الخبرة التي تنفرد بها المملكة المتحدة فيما يتعلق بوضع مثل هذه الصكوك في كثير من البلدان المذكورة. وتستخدم العهود أو العقود لتوحيد السياسات ووضع سياسات تعاونية ولتخطيط الاستثمار المشترك. ولا تكون الطبيعة القانونية الفعلية أو القوة القانونية لهذه الصكوك واضحة دائما، ولكن القوانين تفصح عن طبيعتها أحيانا في العقود الملزمة في القانون (فرنسا في معظم الحالات وايطاليا). وأهم قيمة للعقد هي التفاوض الذي يسبق التوقيع، مما يؤدي الى التطوير التفاعلي للسياسات والاجراءات بشأن المستقبل القريب. ويعتبر أحد الحوافز الرئيسية للامتثال هي المصلحة المتبادلة في الاعتماد على الاجراءات المتوقعة من الشركاء.

٨٨ - ويمكن استخدام العقود على نحو مماثل للشراكات مع مختلف الجهات الفاعلة المشاركة في السياسات العامة. ويعتبر ذلك أمرا بديهيا وهو منتشر أيضا فيما يتعلق بالشراكات بين القطاعين العام والخاص في مشاريع التنمية أو مشاريع الهياكل الأساسية. واستنادا الى التجربة الفرنسية، وردت توصية من البنك الدولي لوضع اتفاقات للتخطيط لإقامة علاقات جديدة بين الحكومات والمؤسسات العامة وذلك من أجل التوفيق بين الاستقلال الاداري والسيطرة الحكومية. كما يمكن تحقيق الشراكات أيضا بواسطة اتفاقات مع القطاع الاجتماعي والمجتمعات المحلية أو المنظمات غير الحكومية.

٨٩ - يمكن وصف ذلك بأنه حقل للقانون الهش ولكنه ينتمي الى النظام القانوني أيضا رغم التعويضات القضائية قلما تستخدم في حالة انتهاك العقد. ولكن لما كان الحكم يقوم على الإجراءات والتفاعلات الاجتماعية فلا يمكن سجنه وسط قدر كبير من القواعد المتصلبة والجامدة ولكن واجب الحكومة هو توفير التوجيه ووضع الصكوك اللازمة لتنظيم هذه الإجراءات والتفاعلات والاستفادة منها.

ثالثا - سبل التغيير

٩٠ - من أجل إحراز نتائج في الاتجاهات المقترحة، يمكن التمييز بين أربعة سبل، وإن كانت وثيقة الارتباط ببعضها البعض: (أ) التدوين؛ (ب) إصلاح القوانين؛ (ج) الإعلام والتمكين في المجال القانوني؛ (د) الدعم الدولي.

ألف - التدوين

٩١ - إن أحد الشروط الأساسية لكفاءة الإطار القانوني والتنظيمي للإدارة العامة يتمثل في أن يكون القانون معروفا لأولئك الذين بحاجة إلى المطالبة باحترامه. ولما كان من المتعذر تبسيط القانون بدرجة كبيرة، فإن التدوين يظل أفضل سبيل لتوضيح القانون الساري وتيسير وصول المواطنين إليه.

٩٢ - ووفقا للخبرة الحالية، يستحسن بالتأكيد فصل التدوين عن إصلاح القوانين. ففي الماضي، كان الاثنان وجهين لنفس العملة؛ أما في هذه الأيام، فإن بعض البلدان تظل تعتبر التدوين سبيلا إلى إجراء إصلاحات رئيسية في القوانين (وألمانيا نموذج ممتاز لذلك). وفي فرنسا، تضطلع بمسؤولية التدوين اللجنة العليا للتدوين، التي يرأسها رئيس الوزراء؛ وقد قررت الحكومة منذ عام ١٩٨٧ المضي قدما في تدوين جميع القوانين الفرنسية. والتدوين ليس إصلاحا للقوانين، وإنما هو الاستعاضة عن الكم الهائل من القوانين النظامية المتفرقة في فرع من فروع القانون بمجموعة منفردة ومنظمة من القواعد المصنفة بصورة منطقية. والهدف من التدوين هو تسهيل الوصول إلى القوانين، وتيسير استكمالها عند إدخال تعديلات عليها. والمفهوم الفرنسي للتشريع، وهو في الواقع مفهوم تشترك فيه معظم بلدان القارة الأوروبية، مفهوم يتناسب مع هذا النوع من العمل، حيث أنه يستند إلى منطق قياسي للقانون، مع تحديد المبادئ العامة أولا.

٩٣ - ومن المفارقات أن الأمر لم يصل مطلقا إلى تدوين الإجراءات الإدارية: ويرجع ذلك إلى أنها تستند إلى القوانين المستمدة من السوابق القضائية، بحيث يصبح التدوين في واقع الحال إصلاحا للقوانين، وليس تدوينا بالمعنى الحالي. غير أن الإجراءات الإدارية تدون، أو هي بسبيلها إلى التدوين، في بعض الفروع المحددة من القانون: مثل مدونة تخطيط البلدان، أو مدونة البيئة التي يجري العمل فيها بالفعل.

٩٤ - إن الفصل بين التدوين وإصلاح القوانين يجعل من الممكن تحقيق قدر كبير من وضوح القانون في المجالات المعنية خلال وقت قصير نسبيا.

باء - إصلاح القوانين

٩٥ - إصلاح القوانين هو تغيير القانون من حيث جوهره، وليس من حيث شكله فحسب. وعندما يتصل الأمر بفرع كامل من فروع القانون، فإن الإصلاح يكون عملية بالغة الحساسية من الناحية السياسية، فضلا

عن استغراقها زمنا طويلا. ففي المملكة المتحدة، تضطلع لجنة القوانين، وهي هيئة مستقلة، بتقديم تقييمات لمختلف فروع القوانين البريطانية، واقتراح إدخال تغييرات عليها. وكان القانون الإداري موضع تقييم من هذا النوع. وفي ألمانيا، عندما تشرع الحكومة في إجراء تدوين، فإن المرحلة الأولى تتمثل في القيام بعمل علمي أشبه بمراجعة القانون الساري بغية تحديثه؛ ثم تستحدث المدونة قانونا جديدا. وبصورة اجمالية، فإن مدونة البيئة المقبلة ستكون قد استلزمت ٢٠ سنة من العمل والاجراءات.

٩٦ - غير أن من الممكن إحراز نتائج من خلال إدخال تغييرات قانونية جزئية. فالاصلاحات الكبرى يمكن أن تثير المعارضة بحيث لا تتم على الاطلاق، في حين أن التغييرات الصغيرة يمكن أن تؤثر على الممارسات بصورة أعمق إذا ما حددت الأحكام الحاسمة تحديدا جيدا. ولذلك، فإن الشق التحليلي من عملية الاصلاح يتسم بأهمية بالغة؛ فهو يساعد في تحديد أي التغييرات تلزم لتحقيق أكثر النتائج فاعلية. ومن الأهمية أيضا تحديد ما الذي يتعين اصلاحه وإنفاذه في جميع أنحاء البلد، وما الذي يمكن أن يترك لينظم محليا حسب الأوضاع المحلية. وذلك قد يتسم بأهمية خاصة في البلدان النامية بسبب الفجوة القائمة بين المدن، ولا سيما المدن الكبرى، والمناطق الريفية. فمشكلة العلاقة بين الادارة العامة والسكان يتعين معالجتها في المناطق الريفية بصورة تختلف عنها في المناطق الحضرية.

جيم - الإعلام والتمكين في المجال القانوني

٩٧ - إذا كانت الحكومة تريد حقا تطوير الادارة العامة على أساس من الحكم والاتصال، فإن القواعد والاجراءات القانونية الموضوعية لذلك الغرض لا بد وأن تحظى بالشعبية؛ فعلى الأرجح لن تتم التغييرات ما لم يطالب بها المواطنون. وينبغي أن تتضمن قوانين الاصلاح أحكاما تلزم الحكومة بإبلاغ البرلمان و/أو الرئيس بالمعلومات القانونية الموجهة إلى عامة الناس. ولا بد من إشراك المنظمات غير الحكومية ودعمها لما تسهم به من جهود في هذه الحملات.

٩٨ - وفي البلدان النامية أكثر مما في البلدان الصناعية، يجب ألا يُنظر إلى الحقوق الممنوحة للأفراد بصورة منفصلة عن العمل الجماعي. فمعظم الناس لا يتسنى لهم ببساطة الاستفادة من حقوقهم، وليس ذلك فحسب بحكم التقاليد، التي عادة ما تتأسس على المجتمع المحلي، وإنما أيضا نتيجة للأوضاع الاجتماعية والثقافية (قد توجد نسبة عالية من الأمية، ولا سيما بين النساء، أو قد تنشأ ظروف للحرمان الاقتصادي). ولذلك، يمكن أن يُقترح تخويل المنظمات غير الحكومية، وكذلك المجتمعات المحلية، حق مساعدة أو تمثيل أعضائها، أو من يكلفونهم، في الاجراءات الادارية. وينبغي توفير الدعم المالي للمنظمات غير الحكومية والمجتمعات المحلية لتقوم بهذه المهمة، ولتستعين بأحد المحامين عند الضرورة، كما ينبغي أن يكفل لها القانون حق الاستئناف أمام السلطة الأعلى، أو أمام المحكمة حسبما تكون الحالة، ضد القرارات أو القواعد الادارية بالقدر الذي تتأثر به مصالحها القانونية بصورة مباشرة أو غير مباشرة. ولتمكين هذه المنظمات، يلزم منحها مركزا قانونيا واسع النطاق؛ وهو ما يساعد أيضا في الحيلولة دون نشوب المنازعات.

٩٩ - وأخيراً، فإن تطوير الاطار القانوني والتنظيمي للادارة العامة يقتضي إحداث تغييرات في الثقافة القانونية والادارية للنخبة. فالحالة تتسم في الواقع بتنوع بالغ للغاية: فبعض البلدان قد ورثت تقاليد إدارية تستند إلى القانون، في حين أن لدى بلدان أخرى تقاليد إدارية يلعب فيها القانون دوراً وظيفياً فحسب، ويقتصر على المتخصصين. ومع ذلك، لا بد من توعية جميع المسؤولين أو تدريبهم على ثقافة الحقوق، وليس مجرد ثقافة القانون. وبالنسبة للادارة العامة، ينبغي ألا يكون مبدأ المشروعية مسألة تتصل بالسلطة بقدر ما هو مسألة تتصل بالحقوق.

١٠٠ - ومن الممكن التأثير على تطور الثقافة الادارية من خلال برامج جديدة للامتحانات التنافسية لتعيين الموظفين الحكوميين في مختلف المستويات؛ ومن خلال اشتراط الخدمة في مواقع مختلفة في مراحل الحياة الوظيفية المتنوعة لاكتساب الخبرة بالعلاقات مع الجمهور (وهذا الشرط قد يسهل فرضه في نظم الحياة الوظيفية الممتدة) وذلك قبل الترقية إلى بعض المواقع الأعلى، ومن خلال تغيير المعايير المطبقة في التقييم الشخصي. وقد استحدثت هذه الأساليب في بعض البلدان؛ ولا يزال يتعين تقييم نتائجها.

دال - الدعم الدولي

١٠١ - إن الدعم الدولي الذي تستطيع الأمم المتحدة تقديمه ينبغي أن يستفيد في ابتكار برنامجها الخاص من نواتج الفروع الأخرى في منظومة الأمم المتحدة. وينبغي أن يتركز البرنامج على المساعدة وعلى وضع مبادئ جديدة على صعيد القانون الدولي. وينبغي أن يدعم التكامل الاقليمي.

الاستفادة من خبرات منظمات الأمم المتحدة في مجال الادارة العامة

١٠٢ - خلال العقد الماضي، شارك البنك الدولي مشاركة واسعة للغاية في الاصلاحات الادارية المطلوبة في العديد من البلدان النامية، وذلك من خلال برامج التكيف الهيكلي. ولم يكن الأمر يتعلق بالاطار القانوني للادارة العامة بقدر ما كان يتعلق بأثر هذه البرامج على إدارة شؤون الموظفين. ومن منظور أوسع، فإن التغييرات في التنظيم ينبغي أن تترتب عليها آثار فيما يتعلق بالتنظيم القانوني للادارة العامة. ويمكن أن تنطوي برامج البنك الدولي على معلومات مفيدة، لو جرى تحليلها من زاوية تقييم الاطار القانوني القائم والآثار المترتبة على هذه البرامج.

١٠٣ - ويمكن أن تلجأ الأمم المتحدة أيضاً إلى منظمة العمل الدولية، التي اعتمدت عدة توصيات أو اتفاقيات بشأن حقوق الموظفين في الخدمة العامة، وإلى اليونسكو التي تنفذ برنامجاً من أجل نهج اتصالي للادارة العامة يستند إلى السياق الاجتماعي - الثقافي.

المساعدة من أجل الاصلاح

١٠٤ - تستطيع الأمم المتحدة أن تقدم المساعدة إلى البلدان الراغبة في إصلاح الاطار القانوني للادارة العامة، من خلال برامج موجهة نحو ما يلي:

(أ) التدوين: بالمعني الفرسي، أي بهدف تيسير الوصول إلى القانون؛

(ب) إصلاح القوانين: إن جدول الأعمال المحدد للإصلاح هو، بطبيعة الحال، أمر يخص كل بلد على حدة، غير أن التحسينات المتعلقة بالمعلومات (الحق في الوصول إليها وواجب توفيرها)، وتدوين الإجراءات الإدارية (بصورة جزئية على الأقل)، بما في ذلك الأحكام المتعلقة بمشاركة المواطنين ومشاورتهم وبأشكال التعويض القانوني، والحقوق القانونية للمنظمات غير الحكومية والمجتمعات المحلية في الإجراءات الإدارية، ينبغي أن تدرج في جدول الأعمال؛ وينبغي للدعم المقدم من الأمم المتحدة أن يشمل تقييم القواعد القائمة، وكذلك تحديد الأولويات للإصلاح؛

(ج) تنسيق برامج الدعم لتطوير الإطار القانوني للإدارة العامة ببرامج تتوجه نحو تطوير نهج الحكم، من أجل المساعدة في استحداث المؤسسات والممارسات القادرة على دعم هذا النهج؛

(د) الإعلام القانوني، ودعم البرامج التي تقوم بها المنظمات غير الحكومية من أجل الإعلام القانوني؛

(هـ) تدريب كبار الموظفين العاملين على تحسين مراعاة الحقوق في الإجراءات الإدارية، والمساعدة في إصلاح إدارة شؤون الموظفين.

مبادئ جديدة للقانون الدولي في مجال الإدارة العامة

١٠٥ - تستطيع الأمم المتحدة أن تعزز تطوير الإطار القانوني للإدارة العامة، من خلال التوصيات أو من خلال اتفاقيات دولية. ويكفل العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الحق في الوصول على قدم المساواة إلى الخدمة العامة، كما أن وثائق منظمة العمل الدولية تؤيد ضمانات حقوق الموظفين العموميين. ويمكن للجمعية العامة للأمم المتحدة أن تعزز ضمان حقوق المواطنين فيما يتعلق بالإدارة العامة.

١٠٦ - ويمكن طرح المبادئ التالية:

(أ) الحق في عقد جلسة استماع منصفة قبل اتخاذ أي قرار يؤثر على حقوق الشخص؛

(ب) كفالة حق المشاركة في الإجراءات الإدارية على أساس مركز قانوني محدد بصورة واسعة؛

(ج) مراجعة القرارات الإدارية أمام القضاء؛

(د) كفالة حق الحصول على الوثائق الرسمية، رهنا بما ينص عليه القانون من شروط واستثناءات؛

(هـ) الالتزام بتوفير المعلومات ذات الصلة للمواطنين؛

(و) مسؤولية الادارة العامة في حالة الضرر الناجم عن أفعالها.

١٠٧ - وينبغي أن تؤكد أسس الوثيقة على وجوب إنفاذ هذه الحقوق من أجل تغيير العلاقات بين الادارة العامة والمواطنين، بما يلزم لتعزيز نموذج جديد للإدارة العامة من أجل التنمية. ويمكن أن يتوفر الدعم من خلال قرار تصدره الجمعية العامة، أو من خلال عهد تكميلي مقترح خاص بحقوق الانسان.

التكامل الاقليمي

١٠٨ - إن تجربة الجماعة الأوروبية والاتفاقية الأوروبية لحقوق الانسان والحريات الأساسية تبين أن التكامل الاقليمي يمكن أن يدعم إحراز تقدم في احترام الادارة العامة للقانون. ويمكن أن يكون من الأسهل لحكومات الدول التي تشترك في نفس القيم الثقافية، والتي تواجه مشاكل اقتصادية وإنمائية متشابهة، أن تقبل على ذلك المستوى تعميم عدد من المبادئ الأساسية المتعلقة بالادارة العامة، ثم في نهاية المطاف الاستعراض القضائي لمسائل أو قضايا محدودة من جانب محكمة دولية تُنشأ بموجب معاهدة. ويمكن للأمم المتحدة أن تقدم المساعدة إلى المنظمات الاقليمية القائمة لوضع هذه الأحكام وإنشاء هذه المؤسسات.

رابعا - الاستنتاج - التطلع إلى القرن الحادي والعشرين

١٠٩ - شهدت نهاية القرن العشرين ضربا جديدا من عدم الثقة في الدولة كهيئة سياسية وكأداة لتوفير الخدمات للسكان. ورئي أن السوق تُعد أفضل وسيلة لتحديد ما إذا كانت هناك حاجة لنشاط ما، ولغرض الكفاءة في الادارة. ومن المحتمل أن يشهد القرن الحادي والعشرون عودة الثقة في الدولة، حيث أنها أثبتت ضرورتها لوظيفة التضامن، وللمتمكين من ممارسة القيادة السياسية.

١١٠ - وقد كشفت التجربة عن أوجه إخفاق جديدة للسوق، ليس فقط من حيث أن وظائف التضامن الأساسية لا يمكن أن تنجزها العناصر الاقتصادية في السوق، وإنما أيضا من حيث أنه تتم التضحية بالبعد التضامني لكثير من الأنشطة إذا ما تركه للسوق وحدها. فالقطاع العام، أو التنظيم من قبل الدولة، يمكن من الحفاظ على هذا البعد التضامني عندما يكون مطلوبا. فتحديد ما إذا كان أحد الأنشطة الاقتصادية يعد من قبيل المنافع أو الخدمات العامة، يظل أحد الواجبات الأساسية للدولة.

١١١ - والدولة أيضا هي التعبير المؤسسي والقانون عن الهيئة السياسية بمجملها، ولا بد وأن تكون القيادة السياسية منوطة بمؤسسات الدولة. فهي تمكن الهيئة السياسية من تشكيل إرادتها؛ إذ لا يمكن أن توجد ديمقراطية سياسية دون وجود هيئة سياسية قادرة على التعبير عن اختياراتها الجماعية بشأن بعض القضايا الأساسية. غير أنه لا يمكن أن توجد هيئة سياسية، أو هيئة سياسية كاملة، في مجتمع لا تتوفر

فيه وظائف التضامن. فالرابطة الاجتماعية وقبول المؤسسات يتبددان عندما لا يصبح بمقدور الناس إدراك المكاسب التي يتيحها لهم المجتمع الذي ينتمون إليه.

١١٢ - إن التضامن يُعد جوهر مهام الإدارات العامة في الدول الحديثة. ولذلك، لا يمكن التنبؤ بحدوث تراجع للإدارة العامة. غير أن الدولة والإدارة العامة في القرن الحادي والعشرين ستختلفان عما كان سائدا في نهاية القرن العشرين. إذ ستضمحل السمات الاستبدادية الموروثة من الأزمنة الاستعمارية أو من الأيديولوجيات الانمائية التي عفا عليها الزمن. فالدولة لا بد وأن تتسم بالانصاف والكفاءة والقرب من الناس والشفافية، وأن تكون أكثر استجابة. ولا بد وأن يتغير جوهر الإدارة العامة وفقا لتطلعات المجتمع، ولا بد وأن يتغير تنظيمها وقواعدها وفقا لذلك. ولا بد وأن تُستأصل الوظائف التي عفا عليها الزمن، والمؤسسات التي كانت تضطلع بهذه الوظائف. وعندئذ، ستمثل الصعوبة الرئيسية في أن تحدد، في كل حالة، أي الوظائف التضامنية يتحتم الحفاظ عليها، وأيها يتحتم التخلي عنها. وستكون مهمة الهيئة السياسية أن تعبر عن نفسها من خلال مؤسسات الدولة.

- - - - -