A.U.B. LIBRARY

الدكتور عثمان خليل عثمان
أستاذ القانون الاداري
بكلية الحقوق بجامعة فؤاد الأول

350
U897:A
ت.١

الإدارة العامة وتنظيمها

— الكتاب الاول —

تنظيم الادارة العامة
(راجع ص ٦٥)

١٩٤٧

69591

الناشر
مكتبة عبد الله وهبة بمصر

دراسة تمهيدية

تقـــدمة

ينتمى موضوع هذه الدراسة إلى أصل عام هو « القانون » ويتناول بالتفصيل المناسب أحد أفرع هذا القانون وهو المسمى بالقانون « الإدارى » . لذلك كان لزاماً أن نتعرف بإيجاز ذلك الأصل العام قبل أن نتوسع فى بحث فرعه الإدارى الذى نقصده بالذات ونخصه بالتبيين :

أما « القانون » فلفظ يونانى المنبت ، دخل العربية بمعنى الأصل ، وبذلك يقصد بالقوانين لغة الأصول أو القواعد ، وتتداعى مع هذا المعنى فى الذهن معانى الفضيلة والسداد ، ويوحى كل ذلك صورة من الحكمة والجلال . ومن هذا المزيج من المعانى الأصلية والمتداعية يستخلص لفظ « القانون » مدلولا سامياً يرتفع به إلى ذلك المستوى العالى الذى وضع فيه فلاسفة اليونان « القانون الطبيعى » بالذات .

والقانون بهذا المعنى قديم بقدم الجماعة خالد بخلودها ، لأنه لاغنى لأية جماعة - فى الماضى أو فى الحاضر أو فى المستقبل - عن أصول توجهها وقواعد تحكمها . كما لايخفى - من ناحية أخرى - أنه لامحل لهذه القواعد بالنسبة للفرد المنعزل عن العالم ، الذى يعيش فى عالم وحده إن أمكن تصور ذلك المستحيل . وإنما يظهر محلها عندما يعيش الفرد مع غيره ، وبذلك لاوجود للقانون بدوره إلا فى الجماعة . وقد عبر عن هذا التلازم بين الجماعة والقانون القول اللاتينى المأثور "Ubi societas, ibi jus ; Ubi jus, ibi societas"

ولهذا كان القانون علماً اجتماعياً قبل كل شيء، وكان - فوق ذلك - أمراً طبيعياً إذ الإنسان اجتماعي بفطرته، مدني بطبعه.

على أن التلازم بين « الجماعة » و « القانون » ليس مقصوراً على مجرد الوجود والعدم، وإنما نجدهما يسيران جنباً إلى جنب في مراحل التطور المختلفة بل ويتفاعلان تفاعلا يجعل كلا منهما يؤثر في الآخر ويتأثر به. ولذلك عندما بدأت الجماعة البشرية فوضى بدون سلطة عامة منظمة تحكمها كان قانونها - على شاكلتها - فطرياً غير منظم. وكان مجرد توجيهات أولية تمليها الغرائز غير المشذبة، وينقصها كل تنظيم، ويعوزها كل جزاء وضعي.

تطورت الجماعة من بعد ذلك وتطور القانون، فجابا معاً فيافي التاريخ الوعرة، وجاسا - جنباً إلى جنب - خلال القرون المتعاقبة، فإذا بالجماعة يصل بها التحول إلى أن تصبح أمة، وإذا بتلك الأمة تسير في تطورها نحو تنظيم " سلطة عامة " فيها، تأمر فيأتمر الناس بها، وتقول فيصدع الأفراد لقولها. وفي لحظة فاصلة في تاريخ الجماعة تحققت هذه « السلطة العامة المنظمة »، التي تأمر فتطاع، والتي إن لم تطع أوامرها بالرضا فرضت لها الطاعة بالقوة والجبروت. هنا استكملت الجماعة ركن السلطة العامة المنظمة، وهنا أيضاً استكملت القواعد والأصول ركن الإلزام وتوفر لها عنصر الجزاء الجبري. وبذلك أصبحت تلك الجماعة دولة سياسية وأصبحت القواعد والأصول قانوناً وضعياً.

على هذا النحو ظهرت الدولة كمجموعة من الناس يستوطنون إقليما معيناً ويخضعون فيه لسلطة حاكمة منظمة تتولى أمرهم. كما ظهر القانون كمجموعة من القواعد التي تنظم العلاقات الاجتماعية وتضع الدولة جزاء على مخالفتها. أو بعبارة أخرى « مجموعة القواعد الملزمة التي تنظم العلاقات الاجتماعية ».

نستنتج من ذلك عدة نتائج وهى : ـ

أولا — أن القانون من علوم الظاهر لا الباطن وتظهر هذه الخاصية واضحة فى ناحيتين : أولاهما أن القانون لا يحكم إلا حياة الإنسان الخارجية ، وهو فى ذلك يختلف عن قواعد الدين والأخلاق والعادات لأن هذه القواعد لا يقتصر إشرافها على علاقة الإنسان بغيره إذا ما أخذت مظهراً خارجياً ، وإنما يمتد إلى ما بطن من هذه العلاقة كالأمر بحب الخير للناس . ومن ذلك الحديث الشريف : « لا يؤمن أحدكم حتى يحب لأخيه ما يحب لنفسه » . كما أن هذه القواعد يمتد ناظرها إلى ما وراء علاقة الإنسان بغيره فيشمل علاقته بنفسه وعلاقته بربه . وهذه كلها أمور لا تمتد إليها يد القانون الوضعى ، وإنما تغل هذه اليد عن كل علاقات الإنسان بربه وبنفسه وعما بطن من علاقاته بالناس ، بل انها لا تمتد إلى ما ظهر منها إلا بقدر معلوم . وبذلك يكون الشرع علم الظاهر بل بعض علم الظاهر ، فى حين يحيط الدين وقواعد الأخلاق والتقاليد بجميع العلاقات والأعمال ما ظهر منها وما بطن .

والقانون الوضعى علم الظاهر من ناحية ثانية وهى الجزاء الذى يطبق على من يخالف أحكامه . فالجزاء هنا وضعى ظاهرى ـ مدنياً كان أم جنائياً ـ فى حين أن مخالفة القواعد الدينية أو الأخلاقية أو التقليدية لا يترتب عليها ـ مادامت هذه القواعد غير وضعية ـ إلا جزاء دينى أو أخلاقى أو أدبى . فجزاء قانون الدولة مادى ، تطبقه محاكمها ، وتنفذه قوتها الجبرية . أما جزاء القواعد الأخرى المذكورة فمثلها كما قلنا ، ويؤديه الشخص أمام ربه أو ضميره أو ضمير الجماعة أو أمام هذه الجهات جميعا .

ثانياً — مادام القانون مجموعة قواعد ملزمة فكيف يمكن أن نخلع هذا الاسم بمعناه الوضعى المذكور على القواعد الدستورية والقواعد الدولية؟

لقد حصل خلاف فى الواقع حول ذلك الأمر ، وزاده بالنسبة

للقواعد الدولية أنها ينقصها أيضاً عنصر وجود الجماعة المنظمة التى يسرى عليها هذا القانون . فالجماعة الدولية غير منظمة تنظيم الدولة السياسية ، وليست متوفرة لها تلك السلطة العامة الآمرة ولا تلك المحاكم التى تلزم المتقاضين ـ كالمحاكم الداخلية ـ بالمثول أمامها وبالامتثال ولو رغماً عنهم لأحكامها . والحقيقة ، فى اعتقادنا ، أنه من الناحية المنطقية يجب أن يتشكك الإنسان فى اعتبار القواعد الدستورية والدولية قواعد قانونية بالمعنى الوضعى الذى حددناه نظراً لعدم توفر ركن الجزاء الذى تبينا أهميته فى القاعدة القانونية بالمعنى الصحيح . وليس بمنقذ من هذا التشكك مايرد به جمهور الشراح من اعتبارات نظرية متعددة كالقول بوجود الثورة كجزاء دستورى ، ووجود الحرب كجزاء دولى ، أو بالتفريق بين وجود الجزاء قانوناً وبين ضرورة تطبيقه على كل المخالفين فعلا ، وكالتقليل كذلك من أهمية الجزاء فى ذاته كركن للقاعدة القانونية . وفى النهاية لن ينقذ من هذا الشك ماهو متكوّن الآن بالتدريج من تنظيمات دولية ومحاكم دولية وبوليس دولى . وإن كان الكتاب يقرأ من عنوانه وكان المستقبل ابن اليوم وحفيد التاريخ فإننا نستشف من عنوان النظم المقبلة ، ونرى من عظات يومنا ، ونقرأ فى صفحات التاريخ مايجعلنا نقول موقنين : إن توفر عناصر الدولة السياسية فى « الجماعة الدولية » وتحقق عنصرى السلطة العامة والجزاء الوضعى فى هذه كما تحققا فى تلك ، وصيرورة القانون الدولى العام قانوناً وضعياً بالمعنى الصحيح ، كل ذلك سراب يحسبه الظمآن ماء ، وإننا مهما دفعنا للأمام درجة تفاؤلنا ومهما امتد بنا البصر خلال الأجيال المقبلة ، لانرى للأسف أية بارقة تنبىء بامكان تحقق ذلك الحلم الجميل ، على أننا نتمنى باخلاص أن نكون فى تقديرنا هذا من المخطئين .

رغم ذلك نحفظ فى قرارة أنفسنا هذا التشكك فى القواعد الدستورية والدولية ولا نؤمن بأنها قانون ، ولكنا نسلم باستعمال لفظ قانون بشأنها

على سبيل التجوز ومراعاة لما لذلك من فوائد عملية ودراسية، ولما يضفيه هذا اللفظ عليها من قيمة واعتبار، واعترافاً بما حققته هذه القواعد وتلك من نتائج عملية خطيرة، وتسجيلا لما حققه رجالها وفقهاؤها من آثار جليلة ومجهودات مخلصة أفادت منها الإنسانية والشعوب أعظم فائدة.

ثالثاً — نستنتج من الحقائق التاريخية، السابق إجمالها، أن الدولة والقانون الوضعي يقومان على أساس مشترك ويستمدان طبيعتهما من معين واحد هو «السلطة العامة» أو «السيادة»، فبتحقق ذلك المعين تحولت الأمة إلى دولة وأصبح القانون وضعياً. هذا ما نعتقده وما سنصدر عنه فى كل أبحاثنا القادمة، ولكن إيماننا بتلك الحقيقة المزدوجة لا يمنعنا من أن نذكر الآن - ونستعرض من بعد فى كل مناسبة وبكل تقدير - تلك الآراء القيمة التى تولدت عن رغبة نبيلة فى تحقيق أكبر قسط من ضمانات الأفراد أزاء الدولة وفى تأصيل الحريات الفردية وحقوق المحكومين على أسس مبتدعة جديدة بدلا من الأسس المتوارثة المعهودة، وبالذات تلك الآراء التى لا تعتبر الحدث التاريخى السابق مولداً «لسيادة» بل مجرد تفريق بين حاكمين ومحكومين، ونعنى بهذا الاتجاه نظرية «التضامن الاجتماعى» (Solidarité Sociale) التى رفع عمادها الفقيه الفرنسى الذائع الذكر «Duguit» عميد كلية الحقوق بجامعة بوردو (والذى تولى عمادة كلية الحقوق بالقاهرة عام ١٩٢٥/١٩٢٦). وسنرى صدى هذا المذهب الواقعى (Positiviste) الذى جاء به العميد ديجى فى مختلف مغانى القانون الإدارى. كما يجب الاعتراف بأن هذه الأصداء تتلاحق فى الواقع متسقة الجوهر، متجانسة النغم، متفقة اتفاقاً بديعاً مع أصول هذا المذهب الدستورية وما قرره من إنكار لسيادة الدولة ولشخصيتها المعنوية، وإنكار للقانون الطبيعى وحقوق الأفراد الطبيعية السابقة على الجماعة ولمبدأ السيادة الشعبية، إلى غير ذلك مما أوجد صورة متميزة

لفلسفة القانون عامة ولفلسفة القانون العام بصفة خاصة . وقد بعث كل ذلك فتوة فى الأبحاث القانونية العامة وضاعف نشاطها إلى حد كبير جداً. ورغم ما للأفكار السائدة والمتوارثة من غلبة وأساطين ، إلا أن مذهب ديجى لايزال يكتسب باستمرار مؤيدين جدد ولم يخسر منهم إلا القليلين . ولكن يجب أن لايخفى فى كل ذلك ، أن لكل جديد لذة ، وأن مذهب ديجى قد أفاد من ابداعه وجدته .

رابعاً : — إن مابيناه من صلة بين القواعد القانونية والعلائق الاجتماعية التى تحكمها يستتبع ضرورة تنوع تلك القواعد القانونية ما دامت العلاقات الاجتماعية نفسها متنوعة ومتباينة . لهذا ـ ولفوائد التقسيم العلمى فى ذاته ـ قسم القانون إلى عدة أفرع تبعاً لنوع العلاقات التى يسرى عليها كل فرع ، فقسم أساساً إلى قسمين رئيسيين هما : القانون العام (Droit public) ، والقانون الخاص (Droit privé) .

أما القسم الأول فعلاقاته عامة إذ تظهر الدولة فيها كسلطة عامة ، فى حين لا تظهر الدولة مطلقاً فى علاقات النوع الثانى ، أو على الأقل لا تظهر فيه بوصفها السابق (كسلطة عامة) ، وإنما تلبس طابع الأفراد وتعمل مثلهم سواء بسواء ، فبذلك يكون موضوع هذا القانون تنظيم حياة الأفراد « الخاصة » أو « المدنية » ، ولذا يسمى أيضاً القانون « المدنى » بالمعنى الواسع لهذه الكلمة . أما القانون العام فيشمل مجموعة القواعد القانونية المنظمة للعلاقات التى تكون السلطة العامة طرفاً فيها .

وظاهر أن هذا التقسيم إنما يقوم على أساس فكرة السلطة أو السيادة التى آمنّا بها[1] ولكنه لهذا السبب بعينه منتقد لدى من ينكرون هذه السيادة على الدولة كما رأينا ، ونحن إذ نأخذ بهذا التقسيم نتفق فى ذلك مع رأى أغلبية

---

(١) سلطان الدولة إن نسب إلى الحكومة سمى « سيادة » (souveraineté) وإن نسب إلى الادارة سمى « سلطة عامة » (puissance publique) .

الشراح ونساير التقاليد القانونية التى جعلت من هذا التقسيم تراثاً يمتد أصله إلى عهد الرومان دون أن يكون فى ذاته معدوم الفائدة ، إذ لا يخفى أثره فى تسهيل التخصص والدراسة والبحث ، كما أنه ليس تحكمياً نظراً لما بيناه من اختلاف علاقات القانون العام عن علاقات القانون الخاص وظهور عنصر السلطة فى الأولى دون الثانية ، كما لا يخفى أن التقسيمات العلمية فى أساسها نسبية غير مطلقة .

ولقد قسم كل من القانون العام والقانون الخاص إلى عدة فروع تبعاً لموضوع العلاقات التى يحكمها كل فرع ، فشملت مجموعة القانون الخاص عدة أنواع ، أولها « القانون المدنى » (Droit civil) وهو القانون الأصل (Droit commun) - إن صح لنا هذا التعبير - أعنى القانون الذى ترد إليه مشاكل الأفرع الأخرى إذا ما أعوزها النص الخاص فى تلك الفروع . وهذا القانون « المدنى » بالمعنى الضيق المتواتر لكلمة مدنى ، يختص بتنظيم شقين متميزين من العلاقات : أولهما شق العلاقات المتصلة بأهلية المرء ومركزه كعضو فى عائلة ، ومثال ذلك العلاقات الخاصة بالأهلية والزواج والطلاق والأبوة والتبنى وما إلى ذلك . ويلاحظ أن مصر والدول الشرقية عامة تخصص قانوناً مستقلا لهذا الجزء من العلاقات وتسميه « قانون الأحوال الشخصية » (Droit de la famille ou Statut personnel) . وهذا القانون هو القانون الدينى المختص كالشريعة الإسلامية بالنسبة للمسلمين . أما فى الدول الأخرى كفرنسا ، فمرجع هذه العلاقات إلى « القانون المدنى » وتعتبر شطراً أول منه ، أما الشطر الثانى - وهو الذى يقتصر عليه اصطلاح « قانون مدنى » فى مصر ومثيلاتها - فيشمل القواعد المنظمة للأموال ، أو بعبارة أخرى للملكية ولما يلحق بها أو ينجم عنها من حقوق والتزامات (Droit des biens ou Statut réel) . هذا هو القانون المدنى الذى كان كل القانون الخاص . ولكن مع الزمن ظهرت أفرع خاصة أخرى تولدت أساساً عن هذا الأصل ولكن استقلت فى النهاية عنه استقلالا متفاوتاً ، وفى مقدمة هذه الأفرع الخاصة الناشئة القانون

التجارى (بنوعيه البرى والبحرى) (Droit commercial terrestre et Dr. com. maritime) وهو المنظم للعلاقات والأعمال التجارية . أما الفرع الثالث فهو قانون المرافعات المدنية والتجارية (Procédure civile et commerciale) وهو الخاص باجراءات التقاضى والتنفيذ فى المسائل المدنية والتجارية . والفرع الرابع هو القانون الدولى الخاص (Droit international privé) وهو المبين للقواعد التى تحكم العلاقات الفردية عندما يكون أحد أو بعض عناصرها أجنبياً . وفى النهاية وجد فى البلاد التى تقدمت فيها التشريعات الصناعية والزراعية فرع جديد ، لا يزال فى سبيل التكوين فى مصر ، ويسمى « التشريع الصناعى والزراعى » (Législation industrielle et rurale) .

أما مجموعة القانون العام فقد وجد أنها وإن دارت جميعها حول محور مشترك وهو « الدولة » باعتبارها صاحبة السيادة أو السلطة العامة ، إلا أن من هذه القواعد ما يختص بعلاقاتها الدولية أو الخارجية فأطلق عليه اسم القانون الدولى العام (Droit international public) أو « القانون العام الخارجى » (Droit public externe) . أما القواعد العامة الأخرى أى « القانون العام الداخلى » (Dr. public interne) فقد وجد أن منها قسم يختص ببيان نظام الحكم وسلطات الدولة المختلفة وعلاقاتها وحقوق الأفراد ، وقد سمى هذا القسم « القانون الدستورى » (Droit constitutionnel) وبذلك يضع هذا القانون التصوير العام للتنظيم الحكومى مخططاً فى شكل شامل ، ولكن ذلك لابد مقتض البناء والتفصيل ، وتلك هى مهمة الفرع الثانى من أفرع القانون العام الداخلى وهو « القانون الإدارى » (Droit administratif) الذى يتمشى خلال تلك الصورة الدستورية الشاملة أو خلال الجانب الأكبر منها - ليصل إلى أدق تفاصيلها وليبعث الحياة فى سائر جزئياتها (١)

---

(١) الدكتور محمد عبد الله العربى بك . « مبادىء القانون الادارى المصرى والمقارن » القاهرة ١٩٣٥ . ص ٨ وما بعدها . وDucrocq المرجع السابق . ص ٣ وما بعدها .

أو ـ كما قال الأستاذ برتلمى ـ ان القانون الدستورى يرينا كيفية تركيب الماكينة الحكومية فى حين يبين لنا القانون الإدارى كيفية سيرها والنحو الذى تؤدى عليه كل قطعة منها وظيفتها . وبذلك يكون هذان الفرعان متكاملين حقاً ويكون القانون الدستورى من غير شك مقدمة لازمة للقانون الإدارى ، ويكون هذا الأخير هو التكملة الضرورية للقانون الدستورى ، وفى كلا الميدانين نقابل وجوهاً واحدة وتعرض لنا موضوعات مشتركة . فكبار موظفى القانون الإدارى كالوزراء مثلا ورئيسهم ومجلس الوزراء نقابلهم كذلك أوسبق أن قابلناهم فى ردهات القانون الدستورى . فالحكام ـ على حد ألفاظ المذهب الواقعى ـ هم موضوع كل من القانون الدستورى والقانون الإدارى ، وإنما ينظم الأول حياة الحكومة الداخلية أى علاقات الحكام فيما بينهم ومع عمالهم ؛ أما الثانى فينظم النشاط الخارجى للحكام وعمالهم أى علاقتهم بالأفراد . كما يلاحظ أن القانون الإدارى يتخذ من الأصول الدستورية عناوين فصوله ورؤوس موضوعاته . فالحريات المحلية مثلا وحرية الصحافة والاجتماع وما إلى ذلك من الموضوعات الدستورية لايعنى منها القانون الدستورى إلا بالأصول العامة ولكن يتناولها القانون الإدارى بالتنظيم والتحديد بواسطة قوانين ولوائح وتطبيقات جزئية قد لايدركها الحصر ، وبذلك يعتبر كل واحد من تلك الأصول الدستورية مبحثاً إدارياً واسع المدى بعيد الغور .

لهذه الاعتبارات رأى بعض الفقهاء استحالة التفريق بين قانون دستورى وقانون إدارى فجمعوا بين موضوعاتهما معاً فى مؤلف واحد دون توزيع[1] .

---

(١) من هؤلاء الفقهاء مثلا الأستاذ Nézard فى مؤلفه : « مبادىء القانون العام » Eléments de droit public ص 11 . وراجع : العربى بك . المرجع السابق ص ٥ وما بعدها . والدكتور وحيد رأفت . « القانون الادارى » . القاهرة ١٩٣٩ ص ١٦ وما بعدها .

على أنه رغم هذه الاعتبارات المسلم بها ـ أساساً ـ نرى مع جمهور الباحثين الأخذ بالتفرقة بين القانونين المذكورين فاصلين بذلك بين الدراسات والمؤلفات الدستورية وبين الدراسات والمؤلفات الادارية. ولا شك أن لذلك نفعه العلمى والتدريسى الذى لايحتاج إلى بيان.

ويلحق بالقانون الادارى ، القانون المالى (Droit financier) الذى لم يكن إلا جزءاً من الأول ، ولكن نما واستقل وأصبح قانوناً قائماً بذاته. وهو الخاص بالادارة المالية للدولة وذلك من نواحى دخلها وخرجها وميزانيتها.

وفى النهاية يشمل القانون العام ، القانون الجنائى ، Driot pénal الذى يشمل بدوره ، قانون العقوبات ، المبين للجرائم وعقوباتها (ويسمى كذلك Droit pénal بالمعنى الضيق) ، وقانون تحقيق الجنايات المبين للاجراءات الجزائية[1] (Instruction criminelle).

يتضح مما سبق أن ، القانون الادارى ، الذى هو موضع دراستنا فرع من أفرع القانون العام ، وبذلك يفترق عن أفرع القانون الخاص وفى مقدمتها القانون المدنى[2]. ثم انه قد اتضح لنا ان القانون الادارى

---

(١) يسمى هذا القانون فى العراق « المرافعات الجزائية » وهو اصطلاح أقرب إلى الدقة من السابق. ويسمى « اصول المحاكمات الجزائية »

(٢) — يلاحظ أن القانون الادارى مستقل حقا عن القانون المدنى ولكنه استقلال غير مطلق فهناك أوجه اتصال بينهما خلفتها أواشج القربى التى ربطت بينهما. أما عن الاستقلال فنجده فى النظريات الادارية العديدة التى لاوجود لها فى القانون المدنى بالمرة. كنظرية الظروف الطارئة و نظرية الموظفين الفعليين و نظرية اعمال السيادة وغيرها. كما يظهر هذا الفارق بين القانونين فى تحويرات ادارية أيضا تطرأ على النظريات والمبادىء المشتركة بين القانونين ومن ذلك ماطرأ مثلا على نظرية العقد فيما يتعلق «بالعقود الادارية» وما طرأ على نظرية الشخصية المعنوية من حقوق السلطة العامة والشخصية العامة وما طرأ على نظرية الأموال من فكرة الدومين العام بل ومن تحويرات خاصة فى ملكية الادارة للدومين الخاص ، وماطرأ على نظرية المسؤلية من اقامتها فى حدود مقررة على أساس=

من أفرع القانون العام الداخلى ، وأنه وثيق الصلة بالقانون الدستورى الذى مهد له ، وبالقانون المالى الذى تفرع عنه ، وهو متصل كذلك بالقانون الجنائى الذى يعاقب على مخالفة الكثير من أحكامه ، وبذلك يجب أن يكون لهذه القوانين العامة جميعها وللثلاثة الأولى منها بصفة خاصة ، قاسم مشترك من وحدة الروح والتفسير والغايات . وهذا ما سيكون رائدنا فى دراستنا هذه الخاصة بالقانون الادارى بالذات . تلك الدراسة التى يجب أن نبدأها بكلمة عن نشأة هذا القانون ومبرراته ، وعن تطوره المتحقق فيما مضى ، وتطوره المرتقب فيما هو آت :

= « الخطر » risque بدلا من اساس « الخطأ » faute المقرر فى القانون الخاص.

ولكن رغم كل ذلك — وغيره — من أوجه التفاوت أو التناقض بين الاحكام الادارية والاحكام المدنية ، يطبق القانون الادارى فى كثير من المسائل — أو يكاد يطبق — نفس الحكم المدنى وخصوصاً فى البلاد التى لم يكتمل فيها نضج ذلك القانون كمصر . ومن ناحية أخرى يظل القانون المدنى — رغم كل أوجه الاستقلال السابقة — هو القانون الأصل (le droit commun) بالنسبة للقانون الادارى . فاذا اعوزنا النص فى هذا القانون ولم نجد مايشفى الغلة فى المبادىء الادارية العامة (وإليها يجب الرجوع أولا) وجب الرجوع الى القانون المدنى العتيد . كما يلاحظ فى النهاية ان الدولة تنزل فى بعض الشؤون والأحوال مختارة أو بحكم القانون الى مستوى الافراد لتعمل كما يعملون ولتخضع للقانون المدنى كما يخضعون .

القانون الادارى

نشأته . وتطوره

نبادر إلى تقرير أن العصر الحديث قد تكشف عن ثوب قشيب « للقانون الإدارى » ، وأسفر عن تطور بالغ فيه يبعث العجب كل العجب فيمن يتتبع عن كثب مراحله ويسبر بدقة غوره . ففى حقبة من الزمن غير مذكورة فى حياة الشعوب ، وفى حين من الدهر قصير فى تاريخ القانون انتقل هذا الفرع « الإدارى » من المؤخرة إلى الصفوف الأولى ، إن لم نقل من العدم إلى الصدارة . فما كاد القرن التاسع عشر يتم فلكه وما كاد القرن العشرون يخب فى دورته حتى كان القانون الإدارى قد قفز قفزة قياسية ، فاستبدل بتواضع نشأته وضيق دائرته وضآلة مادته وعقم أبحاثه ، رفعة فى القدر ورحابة فى المدى وعمقاً فى المادة والأبحاث . وفوق كل ذلك ظهر أن العناصر التى توفرت لهذا القانون حتى الآن تنبىء بما هو مقدور له فى الجولات القادمة من غلبة ، وبما يخبئه له المستقبل القريب من شأو ومركز ممتاز .

أما عن النشأة المتواضعة فقد أرادت العوامل الاجتماعية المختلفة ألا يعرف « القانون الإدارى » قانوناً سوياً إلا فى عهد متأخر ، وبعد أن كانت القوانين الأخرى قد بلغت خلال الأجيال المتعاقبة رشدها ، وتحققت فيها تجارب وتأكدت لها تقاليد . ولئن كان النظام النيابى البرلمانى معتبراً بحق وليد تاريخ انجلترا السياسى ، فان القانون الإدارى هو من غير شك وليد تاريخ فرنسا السياسى الحديث . وفرنسا هذه لم تكن ظروفها مؤاتية لظهور ذلك القانون أول الأمر واستمر الحال كذلك طوال القرون الوسطى التى

سادها النظام الإقطاعى . فى ظل ذلك النظام كانت الدول الأوربية عامة وفرنسا بالذات مجزأة فى تكوينها السياسى مشتتة فى حكمها إلى حد كبير ، ولم يكن الملك إلا الأمير الأول فى عهد تعدد فيه أمراء الاقطاع وتمتع كل منهم فى اقطاعيته — كما تمتعت المدن الحرة أيضاً وقد بلغت فى فرنسا زهاء الثلاثمائة مدينة — بكل خصائص السلطة العامة شاملة حينذاك مهمة الدفاع ووظائف القضاء وصك العملة والبوليس (١). بل إن من هؤلاء الأمراء — مثل دوق نورمنديا — من استقلوا تماماً فى إقليمهم عن الملك وبذوه فى كثير من الأحيان فى النفوذ ، وبذلك لم تكن سلطة الملك الفعلية لتكاد تتجاوز حدود اقطاعيته الخاصة . وبذلك أيضاً لم تكن هناك وحدة سياسية تقوم على أساسها سلطة إدارية عامة وقانون إدارى مستقل ، كما لم يكن الملوك فى إقليمهم أو الأمراء فى اقطاعهم ليباشروا غير وظيفة الحكم أعنى القضاء والدفاع والعملة والأمن ، فى أبسط صورها . وهى البساطة المتفقة مع بساطة الحياة الاجتماعية نفسها ودرجة المدنية السائدة حينذاك . كما عوّق جهاد الملكية وهى تعمل لتحقيق الوحدة السياسية وجود منافسين آخرين للملكية من الخارج أحدهما زمنى بحت وهو الامبراطور وريث شارلمان والمدعى بحق السيادة على ملوك فرنسا وسائر الأمراء . أما الثانى فسلطة دينية كانت تتمتع كذلك بنفوذ زمنى كبير وهى سلطة الكنيسة الكاثوليكية والبابوات . أزاء ذلك كان لا بد لملوك فرنسا من التغلب على هذه العقبات الثلاث — أمراء الاقطاع والامبراطورة والبابوات — حتى تتحقق الوحدة السياسية اللازمة لتمهيد السبيل لتحقق الوحدة الإدارية ولظهور سلطة إدارية واضحة المعالم وقانون

(١) أما نشأت القوانين فكان أطول عهدا حتى بعد تحقق الوحدة السياسية . ولذلك تهزم فولتير «Voltaire» فى القرن الثامن عشر من العيش فى دولة تتغير فيها القوانين كما تغيرت عربة البريد بجيادها [pays où l'on changeait de lois en même temps que de chevaux de poste.] - راجع للأستاذ Th. Ducrocq مؤلفه: Cours de Dr. Adm. , Paris, 1897, P. X

إدارى مستقل مكتمل البنيان . ولقد كتب للملوك الفرنسيين أن يتغلبوا على تلك العقبات الثلاث بالتدريج على النحو الموجز الآتى :

تغلبوا أولا على الكنيسة وتمت هذه الغلبة لهم بشكل مؤكد منذ القرن الرابع عشر عندما اضطر البابا أن يقبع فى مدينة Avignon كمقر له[1]، وكان من نتائج هذه الغلبة القول المأثور بأن « الملك لا يستمد ملكه إلا من الله ومن سيفه » (le Roi ne tient son rayaume que de Dieu et de son épée).

أما الأباطرة فقد استمرت ادعاءاتهم عهداً أطول وأقرهم فقهاء على ذلك ولكن مع الزمن لم تعد لهذه الادعاءات إلا قيمة نظرية فقط ولم تبق لها أية قيمة عملية على الأقل بالنسبة للملوك فرنسا وملوك انجلترا . وبذلك تخلص الملوك فعلا من هذا المنافس . وردد صدى ذلك قولهم المأثور : « إن الملك أمبراطور فى مملكته » (le Roi est empereur en son royaume) .

أما بالنسبة للنظام الاقطاعى المقطع الأوصال فقد طال الجهد للتغلب عليه وتعددت الوسائل لذلك . فمن جهة أريد حفظ أموال الملك من أن تتجزأ بالميراث فتقرر اعتبارها دومينا للتاج (domaine de la Couronne) لا لشخص الملك . كما أريد الإبقاء على هذا الدومين الملكى وحفظه من أن يتبدد بتصرف الملوك فيه فتقرر حبسه عن التداول بتحريم التصرف فيه أو تملكه بالتقادم ، كما عمل الملوك على انماء الدومين الملكى عن طريق الزواج - كزواج شارل الثامن بوارثة مقاطعة Bretagne (الملكة Anne) - والمصادرة والفتح ، كما اعترف للملك بحق ملكية حقيق على أراضى كل رعاياه ، ولقد أصدر لويس الحادى عشر (١٤٦١ — ١٤٨٣) قانونا بضم كل مقاطعة الى التاج عندما يموت صاحبها من غير وارث . كما نجم عن حرب المائة سنة أن

---

(١) ظلت افنيون مقراً للبابوية من سنة ١٣٠٩ الى سنة ١٣٧٧ وفى عام ١٣٤٨ اشتراها البابا كليمنت السادس ، واستمرت المدينة ملكا للكنيسة الرومانية حتى سنة ١٧٩١ حيث ضمت الى فرنسا .

أخذ ملك فرنسا الممتلكات التى كان يملكها فيها ملوك انجلترا . ونجم عنها كذلك نقص عدد الاشراف ونقص نفوذهم ، إلى غير ذلك من السبل التى لم تشرق معها شمس القرن السادس عشر إلا وقد انتهت الملكية فعلا من التغلب على أمراء الأقطاع واخضاع الجميع سادة ومسودين لأمرها وإيجاد جيش ومالية خاصين بها ، وبذلك تم تحقيق وحدتها السياسية ، تلك الوحدة التى بدت واضحة المعالم عند ما اعتلى الملك فرنسوا الأول عرش فرنسا سنة ١٥١٥ ؛ كما نتج عن هذه الحقيقة بدورها القول المأثور بأن « كل قضاء مستمد من الملك » (Toute justice émane du Roi) .

بتركيز السلطة العامة على هذا النحو وبالقضاء على النظام الإقطاعى مهدت سبيل نشأة القانون الإدارى الحديث . ولكن حتى ذلك التاريخ لم يكن هذا القانون قد وجد بالمعنى الصحيح ، لأن مهمة الملكية حينذاك كانت مقصورة أساساً على وظيفة الحكم دون الادارة أى أن الملكية كانت حكومية ولم تكن إدارية . ولعل ذلك كان طبيعياً إذ بعد حصول هذا التركيز وبعد تحقيق الوحدة السياسية كان معقولا أن تعنى الملكية فقط بأمهات الشؤون العامة دون اتساع جهدها لمباشرة الأعمال العادية الجارية التى تتكون منها الوظيفة الادارية الحديثة . فاقتصرت أساساً على المهام الحكومية السابق ذكرها وبخاصة القضاء والبوليس والمالية ، وكان أثر ذلك ظاهراً خلال القرنين السابع عشر والثامن عشر فى تعيين موظفى الملك الاقليميين ، فقد كانوا ـ منذ انشاء ريشليو لوظائفهم فى عهد لويس السادس عشر (١٦١٠ - ١٦٤٣) ـ مجرد مراقبين للقضاء ومراقبين للبوليس ومراقبين ماليين (Des intendants de justice, police et finances.) . وظل الحال هكذا أساساً حتى عهد الثورة ، ولذلك لم يترتب على تمام تحقق الوحدة السياسية فى أوائل القرن السادس عشر مزاولة الحكومة للوظيفة الادارية فوراً وبالتالى

ظهور المرافق الادارية والقانون الإدارى . وانما ظل اشباع حاجات الجمهور العامة — فيما عدا وظائف الحكم — موكولا للمرافق الحرة أى للنشاط الفردى تحت اشراف الحكومة بل وبدون إشرافها فى كثير من الأحيان ؛ وبذلك كانت الإدارة أساساً مهمة خاصة . وكانت الأيدى التى تتولى هذه الإدارة أيد حرة ، أفراداً وجماعات . وعلى ذلك لم يكن هناك محل للتفكير فى إيجاد « قانون إدارى » مستقل لأن الإدارة من جهة لم تكن وظيفة عامة كما قلنا ولأن السلطة الإدارية من جهة أخرى لم تكن قد نشأت وتميزت بعد ، وبذلك كانت الملكية حكومية فى تكوينها وحكومية فى وظيفتها كذلك ولم تكن إدارية من أى واحد من هذين الوجهين . وحتى لفظ « إدارة » (Administration) لم يكن معروفاً حينذاك وإنما قيل « ضبطاً » (Police) لأن مهمة الملكية لم تكن تولى إدارة المرافق إدارة عامة بل كانت مجرد « الضبط » أو « الاشراف » على النشاط الفردى .

أزاء ذلك كان منطقياً أن تخضع الادارة فى ذلك الحين باعتبارها « إدارة خاصة » أو « نشاطاً فردياً » للقضاء الخاص الذى يخضع له كل نشاط فردى . كما خضعت للقانون الخاص أيضاً . واستندت — كسائر العلاقات الفردية — إلى فكرة المساواة لأن الناس فى ذلك الميدان سواسية دون امتياز . وكان من أهم القواعد الخاصة التى سرت على الادارة فى ذلك الحين تلك القاعدة القائلة بأن الفرد — صاحب الحق — لا يستطيع أن يؤدى القضاء لنفسه (se faire justice) بل يجب ان يلجأ إلى القضاء ليخلع على هذا الحق صبغة رسمية ويقضى بضرورة إحقاقه ولو بالقوة الجبرية . وبذلك المعنى كانت حياة الأفراد المدنية حياة قضائية بما فى ذلك اشباعهم للحاجات المشتركة التى قعدت الدولة عن اشباعها فى ذلك الحين .

ومن جهة أخرى يلاحظ أن اختلاط شخصية الدولة بشخص الملك

صاحب السيادة جعلها لا تخضع بصفتها « حكومة » على النحو السابق لأى قانون . فالقانون من صنع يدها ويجب أن تعلو هى عليه ولا يلزمها ، ولم تنجح فى هدم ذلك محاولات « الهيئات العمومية » الفرنسية المسماة (Les Etats généraux) والتى ادعت وجود بعض قواعد دستورية يتقيد الملوك بها ، فقد انتهى الأمر بعدم اجتماع هذه الهيئات منذ أوائل القرن السابع عشر (لم يل اجتماع سنة ١٦١٤ الا اجتماع سنة ١٧٨٩ حيث اندلعت نار الثورة على النحو المعروف) . كما أن « البرلمان » من ناحيته قد حاول بعد ذلك الوصول إلى تلك النتيجة عن طريق فكرة « قوانين المملكة الأساسية » . (Lois fondamentales du Royaume) وأرادها أن تفترق عن القوانين العادية وتلزم الملوك . ولكن هذه الفكرة بدورها لم يكتب لها النجاح والغلبة أيضاً .

وعلى ذلك لم يقتصر الأمر على عدم وجود قانون إدارى حينذاك فحسب وانما لم تخضع الأعمال العامة جميعها لأى قانون عام ملزم للملك صاحب السيادة يرضخ لأوامره ويتقيد بنواهيه [١] ؛ ولم يكن ما تحتويه القوانين العامة إلا مجموعة إرشادات وتعليمات وأوامر وضعها أولياء الأمور لمن يلونهم فى المرتبة ، وهؤلاء يقومون بمهمة الحكم دون أن يسألوا عن أعمالهم أمام الرعية بل أمام رؤسائهم ، وهؤلاء يسألون أمام الوالى الذى لا يسأل إلا أمام الله [٢] .

---

(١) لعله من الغريب أن تبقى مثل هذه الأفكار وتعتبر الدولة واضعة القانون فوق القانون حتى القرن الحالى بالولايات المتحدة وذلك رغم عدم خضوعها لنظام ملكى قط وعدم اتباعها لقاعدة أن الملك معصوم لا يخطىء . ولكن الامريكيين مع ذلك يعتبرون أن الدولة معصومة من الخطأ وأنها بالتالى لا تسأل عن أعمالها لو اضرت بالأفراد ، ولعل السبب فى ذلك راجع إلى تأثرهم بالفقه العام الانجليزى المتشبع بالقاعدة السابقة والقائم على أساسها . (راجع فى هذه التطورات مقال جارنر فى : Mélanges M. Haurio . « الفكرة الانجليزية الامريكية للقانون الادارى » ص ٣٦٤ وما بعدها .

(٢) عبد السلام ذهنى بك «مسؤولية الحكومة المصرية» القاهرة . سنة ١٩١٤ ص ٩ وما بعدها . ويلاحظ أن أمراء الاقطاع كذلك لم يكونوا يسألون أمام المحاكم وفقاً للقاعدة القائلة بأن الأمير لا يمكن أن يقاضى أمام محكمته être cité devant sa propre cour

ولكن حدثت بعد ذلك مع الزمن تطورات هامة عظيمة الأثر متعددة النواحى : فمن جهة تحولت الدولة من استبدادية إلى قانونية ، وإذا بهذه تبدأ مطلقة ثم تنتهى بفضل ثورة فرنسا سنة ١٧٨٩ إلى دستورية وديمقراطية على التفصيل الدستورى المعروف . كما أن المبدأ الديمقراطى الذى جعل الدولة شخصاً معنوياً ، حملها بالتالى واجبات ومسؤوليات تقابل ما لها من حقوق . وبذلك تحولت قاعدة عدم مسئولية الدولة عن أعمالها الضارة بالأفراد إلى تقرير المسئولية ، ثم إلى التوسع فيها بخطوات متتابعة . وكما ظهرت نظرية مسؤولية « بيت المال » (l'Etat-fisc) فى المانيا ، ظهرت فى فرنسا قاعدة مسؤولية الدولة عن أعمالها بصفة عامة وبالتفاصيل التى سيأتى ذكرها فى حينه .

ولئن جاءت الثورة - بتأثير اليعاقبة - برد فعل نحو إطلاق السيادة - التى ورثتها الأمة عن الملكية الزائلة - إلا أن تيار الحرية الفردية ومبدأ مسؤولية الدولة قد عادا من بعد ذلك إلى السير بخطى أوسع فى فرنسا وبدفع أقوى كما سنرى .

ومن ناحية أخرى تطورت وظيفة الملكية المنتصرة فاتسعت تبعاً لتقدم المدنية ولم تعد قاصرة على أمهات الشؤون العامة - أى الحكم - بل امتدت أصابعها إلى الجزئيات الجارية وبدأت تشبع حاجات عامة لم تكن لتتولى إشباعها الدولة من قبل ، بل كانت تتركها للنشاط الفردى وللإدارات الحرة فاستتبع ذلك تعدداً فى هيئات الحكومة وعمالها . وبهذا التوسع فى الأعمال وفى الأعضاء بدأت تظهر فى الأفق بوادر قانون إدارى جديد ينظم السلطة الإدارية والوظيفة الإدارية الناشئة لأن الدولة لم تعد حاكمة فقط ، بل مديرة أيضاً .

وبالبداهة وجب أن تنظم هذه الوظيفة وتلك السلطة تنظيما يتفق مع طبيعتها ويختلف بالتالى عن قواعد تنظيم الادارات الفردية الخاصة ونشاط

المشروعات الحرة ، وظهرت بوادر القانون الإدارى هذه مقرونة فى الواقع باسم نابليون وكانت أسبقها خاصة بالتنظيم الادارى ، أى كانت فى طابعها الغالب تنظيمية أو وصفية . ولكن ما دامت الدولة ـ وبالتالى السلطة الادارية الناشئة على أساس تنظيمى جديد ـ قد أصبحت خاضعة للقانون ، فأى قانون طبق على العلاقات الجديدة التى تولدت بينها وبين الأفراد ؟

لعله كان طبيعيا أن تستعار القواعد المطلوبة مباشرة من القانون القائم الناضج حينذاك وهو القانون المدنى ، ولذا بدأ الأمر بتطبيق القانون المدنى على الروابط الادارية الناشئة ، ولهذا لم تكن تلك الروابط إدارية فى الحقيقة إلا من حيث انعقادها أى لكون السلطة الادارية طرفاً فيها ، أما من حيث القواعد التى تحكمها فكان شأنها شأن الادارات الخاصة التى تولاها الأفراد من قبل لإشباع حاجاتهم الشخصية أو لإشباع حاجات الجمهور المشتركة ، وبعبارة أخرى خضعت تلك الروابط الادارية للقانون الخاص وسادتها فكرة المساواة المدنية ، وكذلك خضعت للقضاء العادى كالنشاط الفردى سواء بسواء . وتسمى مثل هذه الدولة دولة ذات قضاء موحد (Etat à juridiction unifiée) وبالتالى لم تكن الادارة لتستطيع القضاء لنفسها (se faire justice) والتزمت بالالتجاء إلى القاضى مقدما كالأفراد لتحصل منه على أمر بتنفيذ مالها قبل الأفراد من حقوق واختصاصات ولو بالقوة الجبرية ، وبغير هذا الأمر السابق (ordonnance préalable) لم تكن لتستطيع اتخاذ أى إجراء يمس حقوق الأفراد . وبذلك كانت الادارة قضائية (administration judiciaire) رغم تولى الدولة شطراً منها ورغم صيرورة هذا الشطر إدارة عامة بهذا المعنى .

وعليه فلم تظهر الصفة الإدارية العامة أول الأمر إلا بالنسبة للجانب الوصفى أو التنظيمى للقانون الإدارى دون الجانب القانونى المنظم للروابط القانونية الإدارية . ولقد أخذت معالم ذلك الجانب الوصفى تتضح فى فرنسا بالتدريج خلال القرن السابع عشر وبشكل حتمى إذ لم يكن فى الإمكان بداهة

أن تكفى قواعد تنظيم المشروعات الحرة المعروفة حينذاك لتنظيم السلطة الإدارية الناشئة ، نظراً لأن هنالك فارقاً كبيراً بل فوارق متعددة بين الأمرين : فالإدارة العامة التى تتولاها الدولة غرضها الصالح العام ويجب أن تعمل بانتظام واطراد لأن الجمهور قد رتب أموره على أساسها ، بينما تبغى الثانية مصالح شخصية يتوفر فيها ركن الدافع الشخصى أى تحقيق الكسب المادى ، وتحتمل التعطل بل والانقطاع ، كما أن الأولى تتولاها الدولة صاحبة السلطان ومحتكرة القوة الجبرية العامة وصاحبة سلطة البوليس ، بينما يتولى الثانية أفراد لا سلطان لديهم ولا جبر فى مقدورهم . فلهذا ظهرت أولا القواعد الوصفية الإدارية ولم تنشأ معها القواعد الإدارية القانونية . واستمر الحال كذلك طوال القرن السابع عشر ، ولكن تكشفت تجارب ذلك القرن عن طغيان السلطة القضائية الفرنسية وإسرافها فى إخضاع الإدارة الناشئة لها وعن تدخلها المتطرف فى أعمالها ، وأصبح على الإدارة أن تجاهد طويلا ضد هذا العدوان الذى حابى الملكية على حساب حقوق الأمة . فنجم عن كل ذلك أن قررت الثورة تحريم هذا التدخل ولكن مع تحريم ما يقابله من تدخل الإدارة فى أعمال القضاء . وكانت نتيجة ذلك أن اختصت الإدارة نفسها بالفصل فى دعاوى الأفراد التى ترفع ضدها والتى كانت تأخذ هكذا شكل التظلم أو الالتماس (Recours gracieux) أو شكل الطعن أمام الرئيس (Recours hiérarchique) وكثيراً ما كان هذا الطعن الإدارى يؤدى إلى تعديل القرار أو إلغائه أو إعطاء الأفراد تعويضاً مالياً ، ولكن لم يكن هنالك أى إلزام على الإدارة فى ذلك بل كان بمحض إرادتها ، وظاهر أن الرجل الإدارى أو الوزير الذى كان يفصل فى مثل هذه المنازعات ، إنما يلبس فى الواقع ثوب القاضى ويطبق القانون على غراره . وذلك هو المعروف بنظرية «الوزير القاضى» (Théorie du ministre-juge) . ولقد كان كل من الوزير الفرنسى ومدير الإقليم (le Préfet) يجد إلى جانبه مجلساً استشاريا ، هو مجلس الدولة (Conseil d'Etat) بالنسبة للوزير ، ومجلس ديوان

المديرية (Conseil de préfecture) بالنسبة للمدير . ولذلك كان طبيعياً أن يستشير كل من الوزير والمدير مجلسه وكان عادة يحترم آراءه وكان طبيعياً كذلك أن يتطور هذا الوضع مع الزمن وتبعاً لازدياد الشعور بالعدالة ، فتكونت من تلك المجالس الاستشارية ومن أمثالها هيئة قضائية ، ورغم تبعية هذه الهيئة أساساً للسلطة التنفيذية فقد استقلت شيئاً فشيئاً عن الإدارة العامة بل إن أعضاء مجلس الدولة وإن كانوا من الناحية القانونية لا يزالون قابلين للعزل قانوناً إلا أن التطور قد أدى منذ أمد بعيد إلى عدم عزلهم فى الواقع وبذلك وجدت هيئتان مستقلتان كل عن الأخرى ومكونتان للسلطة التنفيذية ، إحداهما الإدارة العاملة (Administration active) وهى الأقدم عهداً ، والثانية هى القضاء الإدارى (Juridiction administrative) بمعنى المحاكم الإدارية (Tribunaux administratifs) . وهذه الهيئة القضائية الإدارية التى تحقق لها هذا الاستقلال عن الإدارة العاملة على النحو السابق كانت قد نشأت فى الأصل تامة الاستقلال عن القضاء العادى (أعنى المحاكم العادية التابعة للسلطة القضائية وعلى رأسها محكمة النقض والإبرام) وجاء هذا الاستقلال نتيجة لما طرأ أول الأمر من استقلال الإدارة كلها عن المحاكم العادية التى كانت تسمى فى العهد الملكى « البرلمانات » (Les Parlements) . فقد عنيت بتأكيد ذلك الاستقلال وتكراره الثورة الفرنسية ، وبذلك استقلت الإدارة الفرنسية عن القضاء العام وتحررت من تدخله لكى تتميز من بعد ذلك بالخضوع لقضاء إدارى خاص متفرع عنها كما بينا . وهذا هو ما يعرف بالامتياز القضائى (Privilège de juridiction) .

على أن هذا القضاء الإدارى الجديد لم يكن كالقضاء العادى ، حبيس النصوص المدنية الجامدة وإنما أصبح يسترشد بهديها فقط مستلهماً من مبادئها العامة روح العدالة العليا وواضعاً نصب عينيه اعتبارات الإدارة الحسنة ومقتضياتها ورعاية حسن أداء المرافق العامة وانتظام سيرها . وكل

ذلك حمل مجلس الدولة الفرنسى على أن يقرر لنفسه الحق فى وضع قانونه (Le droit de se faire son droit.) . ولم يعترض الشارع الفرنسى على ذلك أو يعتبر فيه تعدياً على اختصاصه ، وبذلك أنشأ القضاء الإدارى الفرنسى ـ وبالذات مجلس الدولة ـ قانوناً قضائياً كما فعل من قبل بريتير الرومان . وكان لابد لهذا القضاء الطليق من أسر النصوص أن يضع للروابط الإدارية والمرافق العامة قواعد قانونية تختلف عن تلك التى تحكم الروابط الفردية والمشروعات الخاصة لأن مايترتب على القواعد المدنيـة والاجراءات القضائيـة المعتادة من بطء وتكافىء بين الأطراف لا يمكن أن تتحمله المصلحة العامة وإن تحملته الإدارات الفردية الخاصة . لذلك وجب ألا تختلف فقط قواعد التنظيم الإدارى السابق ذكرها عن قواعد التنظيم الحر أو أن يكتفى باستقلال القضاء الادارى عن القضاء العادى وإنما لزم أيضاً أن تختلف القواعد القانونية التى تحكم الروابط الادارية عن تلك التى تحكم روابط الأفراد والمشروعات الحرة ، وهذا التفريق فى القواعد القانونية هو «الامتياز فى القانون» (Privilége de droit) .

كما تبين مجلس الدولة أن ضرورات حسن الادارة تقتضى الاعتراف للسلطة الادارية ببعض امتيازات أخرى باسم الصالح العام وفى حدوده ، وفى مقدمة هذه الامتيازات حق الادارة فى تنفيذ ارادتها مباشرة قبل توسط القضاء ، خلافاً لما هو مقرر بين الأفراد وتميزاً للادارة عليهم ، مما يسمى امتياز التنفيذ المباشر (Privilége du préalable ou privilége de l'àction d'office) وبناء على هذا الامتياز لا يكون لمن يضار من جراء هـذا التنفيذ المباشر إلا أن يشكو أمره إلى الجهة المختصة الإدارية (بطريق الالتماس أى التظلم وبطريق الطعن أمام الرئيس) أو القضائية (بطريق الطعن القضائى) .

يتضح من كل ذلك أن الادارة الفرنسية قد أصبحت تعامل فى روابطها القانونية بشىء من المحاباة تلك المحاباة التى بدأت فى شكل استثناءات أخذ مجلس الدولة يدخلها على قواعد القانون المدنى وعلى الاجراءات القضائية العادية ،

وهى استثناءات تميل بالقواعد - بالقدر الضرورى - ناحية الصالح العام دون أن تلتزم مبدأ المساواة المدنى بينه وبين الصالح الفردى المقابل (١).

ومعنى ذلك أن هذه الاستثناءات قواعد تطبق عندما تكون العلاقة إدارية، ولا تطبق على العلاقات التى لاتكون الادارة طرفاً فيها أو التى لا تتبدى فيها الادارة إلا كفرد عادى مدنى مجردة عن طابع السلطة العامة . كما أن وجود هذه الاستثناءات فى ذاته يتضمن معنى مخالفتها للقواعد المدنية المقابلة كلياً أو جزئياً . ولئن كانت هذه القواعد الجديدة قد بدأت على هذا النحو استثنائية إلا أنها تواترت وتزايدت تبعاً لازدياد أوجه نشاط الإدارة وتدخلها فى الحياة العامة ، وتبعاً لانتشار المدنية الصناعية ونمو المذاهب الاجتماعية يوماً بعد يوم . لكل ذلك تحولت هذه الاستثناءات مع الزمن إلى جوهر قائم بذاته وأصل مستقل بتفصيلاته ، هو « القانون الادارى » .

ولقد كان الحجر الأساسى الذى وضعته فرنسا لنظامها الادارى أوائل القرن السابع عشر هو انشاء نظام المديرين المسمين حينذاك «Les intendants» وهم مبعوثو الملك فى «المقاطعات» القديمة (Provinces) والتابعون لمجلس الملك (Conseil du Roi) وهو النظام الذى ظل سائداً سحابة القرنين السابع عشر والثامن عشر . ويقوم مقامه الآن نظام المديرين الحاليين (Les Préfets) الذين يعينهم رئيس الجمهورية فى المديريات الجديدة المسماة Departéments والتى أنشئت على أساس جديد من المساواة بينها . كما أصبح خضوع هؤلاء المديرين لمجلس الدولة (Cnseil d'Etat) الذى ورث مجلس الملك القديم . وترجع الأصول التشريعية الأولى لهذا التنظيم الجديد بشقيه

---

(١) راجع مناقشة الأستاذ Ducrocq لهذه الفكرة . المرجع السابق . ص XXVII وما بعدها .

(المديرين ومجلس الدولة) إلى السنة الثامنة للثورة[١] . وبذلك أتيح لبعض القواعد الادارية التنظيمية المتواضعة أن تتولد فى فرنسا منذ أوائل القرن السابع عشر ، وظلت كذلك أساساً حتى قيام الثورة . أما القواعد القانونية الخاصة بالروابط الادارية فقد صاغتها أساساً يد مجلس الدولة وبذلك لم يوضع حجرها الأساسى إلا إبتداء من القرن التاسع عشر .

° ° °

على هذا النحو لم تكن القواعد القانونية الادارية إلا وليداً ناعم الأظفار عندما ظهرت فى أوائل القرن التاسع عشر فكرة تقنين القوانين بفرنسا (من ١٨٠٣ إلى ١٨١٠)[٢] . ولذلك كان طبيعياً أن تحجب هذا الوليد الناشىء أصوله الناضجة من قبله وبالذات أصله العام وهو القانون المدنى . فترتب على ذلك أن حرم القانون الادارى حينذاك من أن يرث نصيباً فى فكرة التقنين أو التجميع السابق ذكرها والتى افتتحت بها فرنسا عهد التقنين فى العصر الحديث . فحرم القانون الادارى دون سائر القوانين من مجموعة خاصة به تضم بين دفتيها جملة النصوص التشريعية المتعلقة بالشؤون الادارية تنظيمية كانت أو قانونية .

على أن تواضع القانون الادارى لم يقف قديماً عند حد ما بيناه من تأخير مبعثه أو عدم تقنين نصوصه وإنما استتبع هذا الوضع مع الزمن التقليل من شأن موضوعه تارة ، وأدى إلى النفور من مادته والتبرم بدراسته تارات أخرى ، وكان لكل ذلك ما يبرره إلى مدى بعيد ، وحتى عهد قريب .

---

(١) بالقضاء على المناطقات السديمة المتفاوتة فى المساحة والنظام والامتيازات وبانشاء هذه المديريات الجديدة المتساوية أساساً فى كل ذلك مكنت الثورة الفرنسية أصول وحدة البلاد السياسية والادارية . ونظراً لغلو ما كلفتها هذه الوحدة من ثمن تجد الفرنسيين — عامة وخاصة — شديدى الغيرة على وحدتهم والحرص عليها والذود عنها .

(٢) وقد ساعد هذا التقنين بدوره على تقوية وحدة الدولة كما لا يخفى .

فمن ناحية أولى بدأ ذلك القانون وصفياً أول الأمر كما قلنا . وظل وصفياً فى غالبيته بعد ذلك حيناً كبيرا . فعرف على أنه قانون ضئيل المادة قليل الموضوعات ، خصوصاً وأن موضوعات جانبه الوصفى كانت بسيطة كذلك تبعاً لبساطة الحياة الاجتماعية عامة ولقلة عدد السكان وبساطة الأداة الإدارية وقلة هيئاتها وعمالها ومرافقها ، وبسبب انتشار المذاهب الفردية وغلبتها فى الحقبة الأولى من حياة الحكومات الحديثة ، مع ما ترتب على كل ذلك من تقييد تدخل الدولة وتضييق الخناق على نشاطها . وبذلك ظل القانون الإدارى أول الأمر وقبل كل شىء مجموعة متواضعة من القواعد التنظيمية أو الوصفية وتبدى بالتالى فى صورة تمثال صلد لا ينبض له عرق ولا تدب فيه حياة ، وعرف كقانون للسلطة الإدارية باعتبارها هيكلا جامداً تركب أعضاؤه القليلة وتفحص فحصاً سطحياً . أما هذه السلطة الادارية باعتبارها كائناً حياً يتحرك أى بما تزاوله من نشاط إدارى وبما يستتبعه هذا النشاط من فلسفة معينة وأعمال مختلفة وبما يلازم هذه الأعمال من روابط قانونية وبما يتخلف عن هذه وتلك من مسؤوليات متباينة ، كل ذلك لم يكن مرجعه إلى القانون الادارى وانما رد أول الأمر إلى القانون المدنى كما بينا . وعليه يمكن القول بأن القانون الادارى كان فى صورته تلك قانون الادارة فى حالة سباتها ، أما حركتها فكان مرجعها الى غيره من القوانين وبالذات إلى القانون المدنى . ولا شك أن انعدام هذا الجانب القانونى للقانون الادارى ، فى نظام الادارة القضائية بفرنسا قديماً ، والاعتقاد بانعدامه حتى اليوم فى الدول الانجلوسكسونية كانجلترا وأمريكا هو السبب الذى خلف تلك الفكرة المتواضعة المأخوذة عن ذلك القانون لدى الكثيرين وهو الذى يفسر ويحدد فى آن واحد قصد الأستاذ الانجليزى A. V. Dicey عندما ذكر فى كتاباته ، وعند ما قال ذات مرة لفقيه فرنسى أهداه مؤلفاً فى القانون الادارى : « لا يوجد فى انجلترا قانون إدارى . . .

إننا لانعرف ونفضل ألا نعرف ماذا يمكن أن يكون ذلك القانون . . . »[1]

* * *

إلى جانب هذا التواضع القديم فى مادة القانون الادارى ومداه نجد أن هذا القانون ـ من ناحية ثانية ـ قد خص فى صورته الفرنسية الحديثة بقدر كبير من الريبة وسوء الظن فى بعض الأحيان ، ففهم النظام الإدارى الفرنسى على أنه نظام استبدادى غير مرغوب فيه ، ومن شواهد ذلك ما ذكرناه عن الأستاذ Dicey وما ذكره الشارح الانجليزى Allen سنة ١٩٢٣ من أن تسعين فى المائة من الطلبة الانجليز يبدأون دراستهم الدستورية متصورين أن فرنسا تعيش فى ظل نظام استبدادى هو صورة مصغرة للقيصرية الروسية . كما قيل كذلك إنه فى حين يقرر القانون الدستورى للأفراد حقوقاً وحريات يضع القانون الادارى لهم قيوداً ويفرض عليهم واجبات ، فالقانون الدستورى يقرر مثلا حرية الرأى والصحافة ، والقانون الادارى يضع لهذه الحرية حدودها ويفرض عليها قيوداً ويتبعها بواجبات .

ومن ناحية ثالثة امتد الأمر إلى الطريقة التى اتبعت قديماً فى دراسة القانون الادارى فلقد زادت هذه الطريقة الطين بلة وجاءت ضغثاً على إبالة . وذلك لأن الدراسة الإدارية بدأت بطريقة المعرفة العقيمة غير العلمية المسماة « La méthode empirigue » والتى تتلخص فى مجرد الالمام بنصوص القوانين واللوائح الإدارية وشرح معناها وتحديد مضمونها مع تقسيمها

---

(1) A. V. Dicey « Lectures introductory to the study of the law of Constitution, London, (1st edit,) 1885.

Bureaucracy Triumphant, 1931. Oxford University Press, London, Humphrey Milford (cité par Paul Baratier, Revue du Droit Public 1931, P. 661 et s.)

Dubois Richard — le probléme de droit adm. en Egypte, revue Al Kanoun Waliqtsad, le Caire, 1933 No. 4 P. 125.

وترتيبها نصاً بعد نص وقانوناً تلو قانون . بذلك لم تخرج هذه الدراسة عن مجرد تجميع لبعض القوانين واللوائح الادارية وترتيب مدرسى لنصوصها وشرح أولى لمعانيها . ثم إن دراسة هذه النصوص الادارية قد وقفت حينذاك عند مجرد عرضها كما هى كائنة دون عناية ببحثها كما يجب أن تكون . وبذلك لم تكن الدراسة علمية ولا فنية ، ولم تكن تلك النصوص التطبيقية الخاصة مسبوقة بدراسة نظرية عامة وبمبادىء أصولية أو فلسفية تمهيدية ترتكز إليها ، كما أنها لم تكن متبوعة باستنتاجات شاملة ومتوجة بمقارنات عامة أو تقديرات كلية تجمع بين هاماتها وتتعلق الجزئيات المدروسة بأهدابها . ودراسة هذا شأنها لابد وأن تتداعى ولا بد من أن تنوء الذاكرة باستيعابها واستظهارها فيصبح الرجوع إلى وثائق النصوص الخاصة بها أمراً لا مفر منه اللهم إلا إذا حفظت هذه النصوص فى الصدور ، كما تحفظ الكتب المنزلة . ولهذا السبب بالذات - بل ورغم ما طرأ على طريقة الدراسة الادارية فى فرنسا من تعديل منذ العقد الأخير من القرن التاسع عشر وخاصة بفضل Laferrière - رغم كل ذلك وجدنا كلية حقوق باريس تعتمد فى سنة ١٩١٣ تقريراً عن امتحانات الليسانس يتضمن عدم اختبار الطلبة تحريرياً فى مادة القانون الادارى ماداموا لا يستغنون فى إجاباتهم عن الرجوع إلى النصوص(١).

هذه العوامل السابقة جميعها تعاونت على جعل القانون الادارى مادة ضئيلة الشأن عسيرة الهضم سيئة السمعة . ولقد زاد هذه العوامل قوة وأطال فى عمرها أنها عوامل متفاعلة يتأثر كل منها بالآخر ويؤثر فيه ، فاقتصار القانون الادارى قبل تطوره مثلا على جانبه الوصفى - مع ما عرفناه من تواضع هذا الجانب قديما — قد أثر من غير شك فى طريقة دراسته فساعد على جعلها مجرد سرد وترتيب لنصوص القوانين واللوائح المختلفة دون إسنادها أو

(1) G. Jèze, Les principes généraux du Dr. Adm. 2e. édit. Paris, 1914, P. VII.

الوصول منها إلى بحوث قانونية عامة ونظريات علمية شاملة . ومن الناحية المقابلة نعتقد أن اتباع هذه الطريقة فى دراسة القانون الادارى قد عطل بدوره تقدم البحث العلمى فى فن النظم وفلسفة الإدارة ، وعوق التعمق فى تشريح كل نظام وبيان مبرراته وأوجه اصلاحه وبذلك كله وضع الأشواك فى سبيل نضوج الجانب الوصفى نفسه من القانون الإدارى ، كما أخر امتداد المادة الإدارية إلى ما وراء هذا الجانب لتشمل الجانب القانونى الخطير .

* * *

فى تلك الهوة وجد القانون الإدارى سحابة الهجيع الأول من القرن التاسع عشر وبهذه الحقائق المرة اختص : حداثة فى البعث ، وحرمان من التقنين ، وقصور فى المادة ، ونفور من الروح والمضمون ، وأسلوب فى البحث والتدريس جد عقيم .

فهل تخلص القانون المذكور من تلك الوهدة . . ؟ وعلى أى نحو . . ؟ وإلى أى مدى . . ؟

هذا ما يثير العجب كل العجب . . !

أما عن حداثة القانون الإدارى فهذا حق ، لكن من الحق أيضاً أن الحداثة تستتبع بطبيعتها سرعة فى النمو وسهولة فى الصياغة والتكيف ، وتلاحقاً عاجلا بين مراحل التطور ، كما ترتب على هذه الحداثة بعينها أن حصل كل من النمو والتكيف والتطور الادارى فى عهد الحرية والمساواة اللاحق للثورة الفرنسية ، وبذلك لم يتقيد القانون الإدارى فى كل ذلك بتراث بال خلفته العهود الاستبدادية القديمة أو بتقاليد عتيقة ولدتها النظم المطلقة السابقة على الثورة . ولذلك نعتقد أن حداثة القانون الإدارى كانت فى الحقيقة من أهم العوامل التى جعلته أقدر الأفرع القانونية على مجاراة مبادىء العصر الحديث وأكثرها قدرة على التطور والابتداع .

أما حرمان القانون الإدارى من التقنين أوائل القرن التاسع عشر ،

فهذا بدوره حق أيضاً ، بل إنه قد جاء فى حينه جزاءً وفاقاً اقتضته حداثة ذلك القانون إذ ذاك ، لأن ما تقتضيه الحداثة من قلة الشأن وسرعة النمو وسهولة التكيف وعجلة التطور ، كل ذلك أدى إلى جعل هذا القانون الناشىء غير أهل للتجميع وغير قابل للحجـــز عليه بين جدران بمجموعة خاصة محصورة المواد جامدة النصوص عسيرة التطور والتغيير ، ولو وضعت لقانون هذا شأنه « بمجموعة » كسائر القوانين لجاءت أول الأمر ثوباً فضفاضاً عليه . ولغدت بعد ذلك غلا يقيد نموه ويعرقل نضوجه ويعوق تطوره . لذلك لم يكن حرمان القانون الإدارى من التقنين تجنياً عليه ، كما أنه لم يكن ضاراً به ، بل على العكس من ذلك جاء عادلا وكان مفيداً . ولـكن القانون الإدارى وقد أصبح فى القرن العشرين غير ما كان من قبل ، أصبح عدم التقنين أمراً غير مقبول ونقصاً يجب تلافيه [1] .

---

(١) القانون الادارى بعد أن اكتمل استقلاله واختص بمبادئه وأحكامه يجب أن يقنن ، وليس بمانع من هذا التجميع الزعم بسرعة تبدل التشريعات الادارية وتغيرها أو القول بضخامتها وكثرتها . فالقوانين جميعها خاضعة لسنة التطور ، بل إن القانون الادارى فى كثير جداً من المواطن كان أثبت وأطول عمراً من كثير من القوانين المجموعة الأخرى وحسبنا مجرد ملاحظة أن أكثر النظم الادارية المصرية الحالية ترجع إلى أوامر عالية صدرت خلال القرن التاسع عشر ولم تزل معمولا بها ولم تستبدل رغم ما توالى على البلاد من أوضاع ونظم مختلفة . هذا فضلا عن أن التغيير فى ذاته لم يكن قط عقبة كأداء فى سبيل التقنين كما فى القانون التجارى مثلا أو قانون المرافعات أو قانون العقوبات أو تحقيق الجنايات .

أما ضخامة النصوص الادارية فلا تمنع من تقنين أمهاتها كالقوانين الادارية وأهم اللوائح الادارية دون الثانوى منها ، ومالا يدرك كله لا يترك كله هذا فضلا عن أن الضخامة فى ذاتها ليست إلا صعوبة مادية . وعليه فمن الواجب التفكير فى تجميع أهم الأحكام الادارية .

ولقد حاول البعض اعداد مشروعات لتقنين القانون الادارى ولـكن هذه المحاولات لم يكتب لها النجاح فى النهاية . ونذكر من هذا القبيل فى فرنسا محاولة Bonnin سنة ١٨١٢ وما انتهى من لجان أو اتخذ من قرارات وخطوات سنة ١٨٢٤ و سنة ١٨٢٩ ورغبة مجلس الشيوخ الفرنسى فى التقنين التى أبداها سنة ١٨٥٨ ثم كررها سنة ١٨٦٤ =

وعليه فبفضل حداثة القانون الإدارى وعدم تقنينه أوائل القرن الماضى ترك العنان لفتوة هذا القانون فلم يجد أمامه موانع وعقبات ، بل ألفى باب التطور دونه مفتوحاً على مصراعيه ، ولقى الميدان ممهداً ، وسبيل العدو ميسراً ، فكان خلال القرنين التاسع عشر والعشرين فتوة طليقة تمرق كالسهم ، فى حين تسير القوانين الهرمة الأخرى على مهل ، تجر فى أذيالها مخلفات القرون الماضية ، وتعصب عينيها بتقاليد وتراث النظم العتيقة البالية .

أما عن قصور مادة القانون الإدارى فقد كان قديماً أمراً طبيعياً لأن القصور طبيعى لكل مادة ناشئة . ولكن الأمر الذى جاوز كل تقدير هو مدى ماحدث فى هذه الناحية من تطورات فيما بعد ، بل إن هذه التطورات لم تقتصر على الدول ذات النظام الإدارى (Pays à régime administratif) كفرنسا ، وإنما امتدت كذلك إلى سائر الدول ، ولكن بدرجات متفاوتة ، وكانت هذه التطورات أقل مدى فى الدول ذات الإدارة القضائية (Pays à administration judiciaire) ونعنى بهذه الدول بالذات الدول الانجلوسكسونية وفى مقدمتها انجلترا وأمريكا . فمن الخطأ أولا الزعم بعدم وجود قانون إدارى بالمرة فى هذه الدول ، ثم نلفت

= وأننا سنحاول من جانبنا تضمين هذا المؤلف قدراً من التقنين على ألا يخرج به عن طبيعته فيجاوز الغرض الأساسى المقصود منه وهو التدريس .

راجع فى هذا الشأن :

Th. Ducrocq. Cours de Dr. Adm, Paris, 1897, P. XVII et s.

وراجع «القانون الادارى» للدكتور وحيد فكرى رأفت . القاهرة ١٩٣٩ ص ٢٢٣ ومابعدها . والدكتور محمد زهير جرانه . «مبادىء القانون الادارى المصرى» . القاهرة ١٩٤٤ ص ١١ وما بعدها . والدكتور عبد الحميد متولى . « القانون الادارى المصرى» القاهرة ١٩٣٨ ص ١٠ وما بعدها .

النظر ، فوق ذلك ، إلى أنه من الخطأ أيضاً الاعتقاد بأن القانون الإدارى فى تلك الدول لا يزال مقصوراً على مجموعة القواعد التنظيمية (الجانب الوصفى) دون وجود قواعد قانونية له (أى الجانب القانونى) . فليس صحيحاً أن العلائق الإدارية تعامل على قدم المساواة حقاً مع الروابط المدنية . ففكرة المساواة هذه نظرية أكثر منها واقعية ، وهى وإن كانت مفترضة فى الدول الأنجلوسكسونية ، إلا أن الواقع لا يمكن أن يطابق هذا الوضع المفروض تماماً . فالقاضى لابد متأثر - إن قليلا وإن كثيراً - باعتبارات الصالح العام فى الروابط الإدارية وبمقتضيات التنظيم الإدارى والسياسى العام وهو بالتالى لابد محاب - بوازع اجتماعى - جانب المصلحة العامة التى يجدها أمامه تخاصم مصلحة فردية فى كفتى ميزان . حقاً ان القاضى مدنى وان القانون الذى يطبقه مدنى ، ولكن فى مدى سلطة القاضى التقديرية وإلى أبعد حدود هذا المدى يمكن أن يظهر هذا العامل النفسى ويكون له أثره العملى المباشر ، فتلين قناة النصوص المدنية فى التطبيق بمجاوزة تعاليم المساواة المدنية الدقيقة ومحابية جانب الصالح العام . وسريان هذا التيار الإدارى الخفى فى صلب القواعد المدنية عند تطبيقها على السلطة العامة مسألة ذاتية من غير شك ، تختلف باختلاف ظروف كل حالة وتتباين تبعاً لتباين نفسية القاضى وطبيعة النص ومدى اتصال النزاع بالتنظيم الإدارى ومقدار تأثيره فى الصالح العام وتأثره به . على أنه من الخطأ أن نقلل من قيمة هذا العامل وخصوصاً فى دولة كانجلترا حيث تطغى الروح التطبيقية على الروح النظرية وحيث ينظرون إلى الحلول العملية الذاتية لكل حالة على حدة أكثر من عنايتهم بتقرير ومناقشة المبادىء الشاملة المجردة ، وحيث يستند القانون أساساً على العرف الذى يعطى لنفسية القاضى وتقديراته أثراً عملياً كبيراً .

هذا هو العامل الخفى الذى يخلق فى اعتقادنا بطريقة عملية متفرقة روحاً إدارية وإن لم يخلق بطريقة مباشرة نظرية شاملة أو مبدأ إداريا .

على أن التطور الإدارى المباشر والملموس قد تحقق كذلك فى قانون الدول الأنجلوسكسونية ، فلقد تكونت مع الزمن فى مختلف هذه الدول بعض قواعد إدارية لتحكم الروابط التى بين الإدارة والأفراد ، مختلفة عن تلك التى تحكم الروابط بين الفرد والفرد . حقاً إن هذا النوع من تمييز الروابط الإدارية بقواعد إدارية خاصة لم يتحقق إلا على نحو ضيق لأنه أمر لم يستسغه الأنجلوسكسون ، وبخاصة الإنجليز ، متأثرين فى ذلك بتقاليدهم الموروثة فى تفهم الحرية الفردية وفى إدراك معنى حكم القانون أو حكم القاعدة القانونية «Régime de Droit. Rule of law.» . ولكن رغم ذلك فإن بعض القواعد الإدارية قد نشأت فى تلك البلاد ومنها انجلترا وأمريكا واستراليا وكندا وغيرها ، بل إن هناك اتجاهاً فى الفقه والتشريع الإنجليزيين نحو تحقيق قدر من الاستقلال للإدارة إزاء القضاء العادى ، كما أن حملة حديثة تلفت النظر قد قامت فى انجلترا مطالبة بإنشاء محاكم إدارية على هدى القضاء الفرنسى ولو فى ثوب مغاير ، وقد تزعم هذه الحملة كثير من الكبراء والفقهاء أمثال Lasky و Hallen, و Port, و Robson, وغيرهم (١).

أما عن القواعد الإدارية الناشئة فى انجلترا بالذات فنذكر منها بصفة خاصة قانون حماية السلطات العامة الصادر فى ١٥ مارس سنة ١٨٩٣ (Public Authorities Protection Act) وماهو مقرر به وبغيره من القوانين وبالعرف من عدم مسئولية بعض الموظفين عن أعمالهم العامة مطلقاً كالذين يتجاوزون حدود اختصاصهم بحسن نية وكالقضاة ورجال البوليس والجمارك وآخرين غيرهم . فهنا لا يمكن أن ترفع الدعوى على الموظف العمومى

---

(١) ولقد قامت فى بلجيكا — وهى من دول القضاء الموحد أيضاً — مثل هذه الحركة ولكن بقوة أكبر . [راجع التقرير المقدم من ممثلى مصر إلى المؤتمر الدولى الخامس للعلوم الادارية المنعقد ببيننا سنة ١٩٣٣ . والمنشور بمجلة القانون والاقتصاد السنة الرابعة (١٩٣٤) العدد الأول . ص ٥ وما بعدها . وخصوصاً ص ١١ — ١٣] .

أمام القضاء وإنما يلجأ إلى طريقة الشكوى الإدارية المعروفة فى انجلترا باسم « Petition of right » ولها إجراءات معقدة وحدود خاصة . وفى الحالات الأخرى التى يجوز رفع الدعوى فيها على الموظف يتقيد هذا الحق بأجل معين هو ستة أشهر . هذا إلى جانب عدم إمكان مسؤولية الدولة نفسها عن أخطاء موظفيها استناداً إلى قاعدة أن « الملك لا يخطئ » (The King can do no wrong.) وبالتالى لا يمكن أن يأذن بالخطأ . وبذلك لا تسأل الدولة التى يمثلها التاج - كما لا يسأل الوزراء الذين يعمل الملك بواسطتهم - تقصيرياً ولا تعاقدياً . ويكفى إلى جانب هذه القواعد أن نذكر تطوراً هاماً جداً فى القانون الإنجليزى وهو التخلص من رقابة القضاء فى أمور معينة تتزايد يوماً بعد يوم ، ويعهد بالفصل فى الخصومات الخاصة بها إلى لجان أو مجالس أو مكاتب إدارية (Conseils, Bureaux, Comités, Commissions) وهى رغم هذا الاختصاص القضائى أو شبه القضائى لا تتمتع بشىء يذكر من ضمانات الاجراءات والمرافعة وحقوق الدفاع وغيرها مما هو مقرر لدى المحاكم الإدارية الفرنسية . ومن أمثلة هذه اللجان تلك الخاصة بالتعليم والصحة والحكم المحلى وغيرها (١) .

أما فى فرنسا — بلد النظام الادارى ومهبط القانون الادارى الحديث — فقد بلغ تطور القواعد الادارية شأواً أبعد بكثير مما سبق ، ولم تنزل الإدارة إلى مستوى الأفراد كما فى انجلترا ، ولكنها مع ذلك لم ترتفع إلى منزلة القديسين كما حدث فى المانيا ، وإنما جعلت لها مكانة تميزها بقدر دون أن تفترض فيها العصمة ،

---

(١) راجع مقال العربى بك السابق ذكره — ومقال Garner (مجلة القانون العام . باريس . سنة ١٩٣١) . ومقال الأستاذ دييوا ريشار . عن « Le Problème du Dr. Adm. en Egypte » بمجلة القانون والاقتصاد . سنة ١٩٣٣ ص ١١٥ وما بعدها ؛ وسنة ١٩٣٤ . ص ٨٥ وما بعدها .

أو بعبارة أخرى جعلت للإدارة امتيازات ولكن نظمت أوجه رقابة قوية على كيفية مزاولتها لهذه الامتيازات ، ولكل من الركنين فى الواقع ما يبرره بل وما يكاد يجعله من البديهيات :

أما كيف ظهرت امتيازات الادارة وحقوقها ولماذا تقررت هذه وتلك فى فرنسا فقد سبق إجماله . وأما الرقابة على هذه الحقوق وتحديد تلك الامتيازات فأمر لابد منه لمنع صيرورة الادارة تحكمية مستبدة وهو تطور جعل الادارة لاتستعمل من الامتيازات والحقوق إلا مانص على منحها إياه قانونياً والا كان عملها من قبيل الغصب (Voie de fait par manque de droit) كما ألزمت الادارة عند استعمال هذه الحقوق والامتيازات بمراعاة اجراءات قانونية مقررة ، فإن أهدرتها كان ذلك أيضاً من قبيل الغصب على تفصيل سيأتى فى حينه (Voie de fait par manque de procédure) وكذلك اصبح لزاماً ألا تباشر الادارة هذه الحقوق إلا لغرض عام هو حسن أداء وظيفتها فى تثبيت أركان النظام العام وتحقيق منافع الجمهور . لكل هذه الحدود ورغبة فى توكيد عدم التوسع فى تلك السلطات رأى البعض ـ مثل برتلمى واوتومايير ـ ألا تسمى « حقوقاً » بل « اختصاصات » حتى تتضمن التسمية معنى التحديد وتوحى بعدم الاطلاق . وبهذا الوضع السليم سهل تبرير تلك الامتيازات ، ولم يجد الفرنسيون فى الإبقاء على تلك الحقوق أو الاختصاصات غضاضة أو خطراً جدياً يتهدد الحريات الفردية ، بل على العكس من ذلك أصبح وجود هذه الخصائص الادارية الفرنسية عاملا جوهرياً فى صيانة الحريات الفردية نفسها وتثبيت الحقوق الخاصة وإسناد العلاقات المدنية على أساس صلد من الحرية والمساواة . وبذلك تعتبر تلك الرقابة لازمة لضمان حماية الحريات الفردية من نفسها ومن عدوان السلطة الادارية عليها ، بل وأصبحت حصناً لحماية الأفراد من تقصير الإدارة أو

خطئها أو رعونتها . ومن أمثلة ماابتدعه القانون والقضاء فى فرنسا من مظاهر هذه الرقابة الهامة تضييق دائرة أعمال السيادة[1] ثم مراقبة القضاء لأعمال الإدارة رقابة تصل إلى حد إلغاء الأمر الادارى المعيب ، وكذلك توسيع دائرة المسئولية الادارية إلى درجة إقامتها فى النهاية وفى حدود معينة ـ سيأتى ذكرها ـ على أساس الخطر لا الخطأ .

من ذلك يتبين أن القانون الإدارى الفرنسى لم يقف كما وقف فى انجلترا عند فكرة موروثة عن الحرية الفردية ، كما أنه لم يضع نصب عينيه فقط ـ كما فى ألمانيا ـ صالح المجموع وامتيازات الادارة مطلقة العنان ، وإنما جاء موفقاً فى الواقع بين مقتضيات الأمرين كليهما ، فلبى نداء مقتضيات الإدارة العامة بإعطائها ماتتطلبه من امتيازات ، ولبى كذلك داعى الحرية الفردية فقرر لها مايصون حياضها من أوجه رقابة وضمانات . وبذلك جاء حله وسطاً ، وخير الأمور الوسط . ولهذا كله أصبح القانون الادارى الفرنسى بحق وبصفة عامة انموذجاً لهما وقبساً يهتدى بضوئه فى كلتا الدولتين .

كذلك نجد القانون الادارى قد اتسع من حيث مادته فازدادت موضوعات جانبه التنظيمى وفلسفتها بعد أن كانت مبسطة فى كل الدول كما بينا ، ثم اكتمل جانبه القانونى فاتسعت دائرته جداً وظل كالتيار المنهمر يقتطع أجزاء متتابعة من مواد القوانين الأخرى فاستكمل مع الزمن مادة واسعة المدى وفرعاً وارف الافنان ، (وفى هذا السبيل الفرنسى يسير بخبب القانون الادارى المصرى) . وكان أكثر المقتطفات من القانون المدنى فأخذ الإدارى منه مثلا جل موضوعات الشخصية المعنوية والمسئولية والأموال العامة وكل مسائل القضاء الادارى الذى يزداد فى العالم انتشاراً يوماً عن يوم والذى ستتزايد قضاياه كلما تقدمت المدنية وازداد شعور الأفراد بحقوقهم ازاء الدولة وقوى تحمسهم فى الذود عنها أمام القضاء ،

(١) راجع بصفة خاصة حكم مجلس الدولة فى قضية Couiétas سنة ١٩٢١ .

وتبعاً لذلك كله سيزداد باستمرار نطاق المادة الادارية وتتضاعف أهميتها بعد أن ظلت حيناً من الدهر محدودة الأهمية مهضومة الجانب . ولن يعفو أثر أبحاث هذه المادة أو تخبو جذوتها مع الزمن لأن بحث الادارة الصالحة مسألة لا يمكن البت فيها دفعة واحدة وفى وقت واحد ، بل إنها - كما قيل - معضلة مستمرة الوجود دائمة التجدد .

أما عن طريقة الدراسة الإدارية وبحث أحكام القانون الإدارى فقد نالت من التطور قسطاً جد عظيم . فبعد أن كانت — كما بينا — طريقة عقيمة ومجرد سرد للنصوص الإدارية وترتيب جامد للمواد والأحكام دون نبض أو حياة ، أصبحت الدراسة تقوم على أساس علمى مكين ، وأصبحت وسيلة الالمام بالقانون الإدارى وسيلة علمية تعتمد على أسباب العلم المنطقية والعملية (Causes logiques et causes pratiques) ، ولكل من هذين النوعين من الأسباب طريقته الخاصة فى المعرفة ، ويسمى التربويون الطريقة المنطقية الأولى بالطريقة « القانونية » أو « بطريقة الاستنباط » (القياس) (méthode juridique ou déductive) ، ويسمون الطريقة العملية الأخرى « الطريقة الاستقرائية » (inductive) كما تسمى أيضاً « الطريقة السياسية » (politique) .

وتتلخص الطريقة الأولى « الاستنباطية » فى أن يبدأ الباحث بقاعدة عامة أو مبدأ شامل ، ويتناول ذلك بالشرح والاثبات ، ثم يستنبط من هذا الأصل العام الحكم الخاص للحالة أو للحالات الجزئية المختلفة ، وبذلك ينتقل من التعميم الأصلى الى التخصيص الفرعى أو الفردى . وظاهراً أن أداة هذه الطريقة العلمية هى التأمل والتفكر (reflexion) ، وأن أسلوبها هو الاستنباط (déduction) أو القياس (analogie) . وهذه الطريقة وان كانت تقوى الملكية الذهنية وتعود الطالب الاعتماد على نفسه وتقوى

فيه روح النقد وعدم أخذ الآراء العامة كنظرية مسلم بها ، الا أنها تتطلب منه فى النهاية حفظ هذه الآراء واستظهار تلك النظريات ، ولذلك فهى طريقة تعليمية أكثر منها تربوية . كما أن هذه الطريقة — دون انكار فوائدها الجليلة — يخشى من الاعتماد عليها وحدها أن تبدأ بمقدمات غير صحيحة فتؤدى الى نتائج خاطئة لاتتفق مع الواقع . كما يخشى أن تؤدى إلى الإغراق فى الناحية المنطقية البحتة فيصبح القانون « رواية » تصور خيال المؤلف بدل تصوير حقائق الحياة الواقعية . وفى النهاية يترتب على هذا الإغراق أن تبدو الأمور فى ذهن القارىء أو الطالب جد واضحة على الورق ، حتى اذا ما لمس الحياة العملية حقاً وجد أنها غير ما عرفه وأنها ليست مبسطة كما ظن أو واضحة المعالم كما اعتقد (١) . . . لذلك وجدنا القانون الادارى يستعين فى دراساته أيضاً بالطريقة العلمية الثانية وهى الطريقة الاستقرائية المعتمدة على الأسباب العملية والقائمة على أساس الملاحظة (observation) . وبمقتضى هذه الطريقة يستقصى الباحث الوقائع والظواهر المتعددة المتصلة بموضوع بحثه ، فيجمعها معاً ويحللها ويصنفها ثم يعمد الى تفسيرها بمبدأ عام يقرره أو بنظرية شاملة يصل اليها . فتأتى هذه النتيجة العامة وليدة ذلك الاستقراء للأمثلة الفردية المتعددة والتى كلما ازداد عددها قوى شأن المبدأ العام الذى توصل إليه والذى يجمع بين هاماتها ، كما يزداد هذا المبدأ قوة كلما أثبتت « الملاحظة » أو « التجربة » مطابقته للوقائع المتعاقبة (٢) . على هذا

(1) «L'étudiant - dit M. Renard.... s'attendait aux situations nettes, aux dessins et aux couleurs tranchés ; il ne rencontre — quand il entre en contact avec les affaires - que nuances, demi-teintes, cas particuliers et chaussés-croises.» (Droit Public, Paris 1922, P. 5 et s.)

(٢) إذا بحثت الوقائع على حالها أى كما تبدو بطبيعتها كان ذلك « ملاحظة » بالمعنى الدقيق ، أما ان بحثت فى أحوال اصطناعية ينشئها الانسان ويوجهها ليعرف وجه صلاحها أو فسادها ، عمى ذلك من الناحية الفنية « تجريباً » . وظاهر أن مجال الملاحظة هو الغالب جداً فى ميدان الدراسات القانونية فى حين يطغى جانب التجريب على الدراسات العلمية .

النحو يكون الوصول الى معرفة القاعدة العامة المجهولة والى وضع قانون عام غير معروف بطريق استقراء الأمثال والوقائع الفردية المشاهدة، وبمقارنة هذه الوقائع والأسباب العملية الفردية المتعددة. وهذه هى الطريقة التى يدرك بها الإنسان الحقائق العملية أول الأمر. وعليه فهى طريقة طبيعية للمعرفة. ولها على دراسة العلوم عامة والقانون الادارى خاصة أكبر الفضل. كما أنها تخلف لدى الباحثين دقة فى التحرى والاستقصاء وروحاً قوية للنقد السليم ومساهمة جدية فى بناء القواعد والمبادىء العامة والوصول اليها. ولكن رغم كل ذلك يخشى من الاقتضاء على هذه الطريقة العلمية - التى لفت اليها النظر فى فرنسا بصفة خاصة الأستاذ Laferrière — أن يشوبها قصور فى الاستقراء أو تسرع واكتفاء بقليل من الأمثلة التى قد تكون استثنائية غير عامة، فيشوبها قصور فى نتيجة الاستقراء وتقف عند تقرير بعض قواعد عامة قصيرة الباع ضيقة المجال. ولذا يجب فى آن واحد التوسع فى الأمثلة والتوسع فى تعميم الأحكام وتوسيع المبادىء العامة المتولدة. كما لا يخفى أن الاستقراء فى ذاته أمر شاق نظراً لأن ملاحظة الوقائع الاجتماعية أمر من الصعوبة بمكان، وقد ازدادت صعوبته تبعاً لازدياد درجة الحضارة وتعقد الحياة الاجتماعية. فأصبح شاقاً تحليل الظواهر الاجتماعية ارجاعها إلى عناصرها الأولية وعزل كل منها عن غيره كما يحلل علماء الطبيعة المواد فى معاملهم وأبحاثهم (١)

---

(١) المرجع السابق، وراجع:

R. Bonnard, Précis de Droit Administratif, 3e édit. Paris, 1940 p. 14 et s.

Baudin, Introduction générale à la philosophie, Paris, 1927.

Jeze, les Principes Généraux du Dr. Adm., 2e édit. p. IX.

Dubois-Richard, Gordon et Mouskheli, Eléments de Droit Public, Paris, 1937. PP.4 et 5.

وراجع الاستاذ أمين مرسى قنديل « أصول علم النفس » و « أصول التربية وفن التدريس ».

يتضح مما سبق أن هاتين الطريقتين تكمل كل منهما الأخرى ولذلك وجب أن تتعاونا معاً فى الدراسة ، وهذا هو ما حدث فعلا بالنسبة للقانون الإدارى ، فتقدم بفضل ذلك إلى أبعد حدود التقدم وبلغ من الاتقان شأواً كبيراً جداً .

على أن تطور دراسات القانون الادارى لم يكن فقط من حيث طريقتها التى بيناها ، وانما شمل هذا التطور ميدان الدراسة أيضاً ، فبعد أن كانت دراسته داخلية محدودة الحرية انتقلت الى الميدان الدولى وظهرت مجهودات دولية مشتركة فى هذا الشان بدأت بالمؤتمر الدولى الأول للعلوم الادارية الذى انعقد فى سنة ١٩١٠ بمدينة بروكسل وتحت رعاية الملك «البير الأول» . فكان ذلك فاتحة عهد جديد فى حياة الدراسات الادارية ، فتألفت على إثره « لجنة دولية دائمة » برئاسة العالم البلجيكى Cooremann أحد رؤساء الوزارات السابقين ، كما بدأت الدول المختلفة تعنى بالمشاكل والبحوث الادارية وتؤلف اللجان المتعددة لهذه الأغراض ، فأنشأت الولايات المتحدة مثلا فى يونية سنة ١٩١٠ لجنة سميت « لجنة الاقتصاد والكفاءة » (Commission upon Economy and Efficiency) كما أنشأت انجلترا فى سنة ١٩١٨ « لجنة الآلة الحكومية Machinery of Goverument committee »

أما المؤتمر الدولى الثانى الذى أزمع عقده فى مدريد سنة ١٩١٥ فقد حالت الحرب دون انعقاده ولذا لم ينعقد إلا سنة ١٩٢٣ بمدينة بروكسل أيضاً . ثم عقد بباريس سنة ١٩٢٧ المؤتمر الثالث الذى اشتركت مصر فيه لأول مرة . وفى سنة ١٩٣٠ عقد المؤتمر الرابع بمدريد وفيه تقرر تحويل « اللجنة الدولية الدائمة » ـ المنشأة سنة ١٩١٠ كما قلنا ـ الى معهد دولى للعلوم الادارية (Institut international des sciences administratives) على أن يكون

مركزه الدائم بروكسل مراعاة لمجهودات الحكومة البلجيكية فى هذا الشأن التى ساعدت المعهد المذكور بأعانتها المالية وتشجيعها . وجعل من أغراض هذا المعهد عمل دراسات إدارية مقارنة ومد الدول الأعضاء بكافة التقارير والدراسات . كما جعل من وسائل المعهد لتحقيق أغراضه عقد المؤتمرات الدولية وأن يتولى مكتبه إيجاد اتصال دائم مع الحكومات والمعاهد والجماعات العلمية وإنشاء مركز استعلامات يزود الحكومات الأعضاء بكل الوثائق والبيانات الادارية وإنشاء لجان فرعية للمعهد ولجان أو شعب قومية فى داخل كل واحدة من الدول الأعضاء لتمد المعهد بتجارب الدولة الادارية ، وأن يصدر المعهد مجلة ، وهى المسماة « المجلة الدولية للعلوم الادارية » (Revue internationale des sciences administratives) . وقد اشتركت مصر فى المعهد الدولى المذكور منذ سنة ١٩٣٦ وبها شعبة مصرية له.

أما المؤتمر الدولى الخامس فقد انعقد بفينا من ١٩ إلى ٢٤ يونية سنة ١٩٣٣ (ومثل مصر فيه محمد سرور بك وعبد الله العربى بك) . وانعقد المؤتمر السادس بفرسوفيا من ٩ الى ١٦ يوليو سنة ١٩٣٦ (ومثل مصر فيه كذلك الدكتور العربى بك)[1].

وإلى جانب هذا التوسع الدولى فى الدراسات والمجهودات الادارية المقارنة وجدت إدارات دولية عديدة تتولى بعض المرافق التى يضيرها تركها موزعة على مجهودات الدول المتفرقة ، فوجدت مثلا فى عصبة الأمم ادارات لجان ومكاتب دولية لشؤون العمل أو الصحة أو الثقافة أو غيرها . كما ترتب على ازدياد الاتصالات الدولية وتقدم طرق المواصلات

---

(١) راجع ابحاث الدكتور محمد عبد الله العربى بك عن « المؤتمر الدولى الخامس » . مجلة القانون والاقتصاد — القاهرة — ١٩٣٤ . وكذلك بحثه عن « التنظيم الادارى فى العصر الحديث » . المرجع السابق — ١٩٣٦ ص ٢٠٧ وما بعدها . وراجع « القانون الادارى » للدكتور وحيد رأفت . القاهرة ١٩٣٩ . ص ٢٢ — ٢٤ .

ازدياد المنشآت الدولية المختلفة ، أن وجدت فى داخل كل دولة إدارات جديدة متعددة وهى التى يطلق على مجموعها اسم « إدارة العلاقات الأجنبية » (Administration of foreign relations) . وبهذا يزداد عدد الإدارات العامة كما تظهر للوجود معضلات إدارية جديدة تحتاج إلى الدرس والمقارنة والتحليل .

أما الزعم بأن « القانون الإدارى » فى ثوبه القارى الأوربى يعتبر قانوناً استبداديا وأن النظام الذى يقوم على أساسه يعتبر صورة مصغرة للقيصرية ، فنعتقد أنه لم يعد محتاجا الى تفنيد بعد ماسبق بيانه من ضمانات الحرية الفردية التى تقررت فى فرنسا بفضل المحاكم الادارية ، وبعد ماسبق الإلماع إليه من حصانات للتاج وللموظفين فى انجلترا حيث لا تستطيع الحريات والحقوق الفردية الصمود أمامها بالشكل المعروف فى فرنسا ، بل إن القضاء الانجليزى قد حافظ على هذه الحصانة بشدة وقسوة أحياناً مما لا يمكن أن يظهر شبحه بالمرة فى النظام الفرنسى . أما اللجان الانجليزية ذات الاختصاص القضائى judiciaire أو شبه القضائى quasi-judiciaire - مما سبق ذكره - فلا وجه لمقارنتها وهى العارية من الضمانات بمجلس الدولة الفرنسى « ضمير الادارة » بحق ، أو بالمحاكم الفرنسية الادارية الأخرى . وسيأتى فيما بعد تفصيل رسالة مجلس الدولة فى هذا الشأن ، ومقدار ما كاله للأفراد من ضمانات وما ألقاه على الإدارة وعلى موظفيها من مسؤوليات ، هؤلاء الموظفون الذين تصورهم الأستاذ Dicey ممتازين فسماهم « Chartered libertines » (Privilégiés de la liberté) . وحسبنا أن الأستاذ Dicey نفسه قد عاد فى الطبعات الأخيرة لمؤلفه وفى كتاباته إلى التخفيف من موقفه وإدراك ما طرأ على كل من القانونين الفرنسى والانجليزى من تطور وتقارب

بفضل تزايد إلمامه بقانون فرنسا واتصاله الشخصى ببعض كبار فقهائها (١)

وليس أقلّ وهناً من الزعم السابق القول بأن القانون الإدارى لا يعمل إلا تقييد الحريات التى يقررها القانون الدستورى . حقاً إن القانون الإدارى يضع فى كثير من المواطن حدوداً للحريات الدستورية كحرية الاجتماع وحرية المسكن وغيرهما . ولكن لا يخفى أن الدستور نفسه هو الذى يضع أساس هذا التحديد الإدارى ، كما أن هذه الحدود إنما توضع للصالح العام نفسه ، والحرية غير المحدودة فوضى وتنال من حرية الآخرين ، وبذلك يكون تحديد الحرية فى الواقع توكيداً لها لا نيلا منها . كما نجد الرد الشافى أخيراً فى أن القانون الإدارى لا يقرر فقط حدوداً على الأفراد وواجبات بل إنه والقضاء الإدارى قد قررا لهم ما سبق ذكره من حماية وضمانات .

* *

ذلك هو التطور العجب الذى أصابه القانون الإدارى فى العالم حتى اليوم ، وفى تلك الحقبة القصيرة التى حييها . . . . فبماذا ينبىء المستقبل وأية مكانة تنتظر هذا القانون ؟

إننى استطيع أن أجزم بأن هذه الدراسات ستطبع بطابعها الجيل القادم فى العالم كله وفى مصر بصفة خاصة . فلقد تطورت الحياة الاجتماعية خلال القرون الأخيرة تطورات عظيمة الأثر فتردد صداها بصفة خاصة فى فكرة الدولة ونظام حكمها ، وكان أن استقلت الدولة وشخصيتها عن الأمير وشخصيته ، كما تطور نظام الحكم من صورته القديمة ، أعنى الملكية الاستبدادية ، إلى صور أخرى متعددة تمخض عنها تاريخ الشعوب تارة وخلفتها تطورات الفلسفة القانونية والفكر الدستورى تارة أخرى .

---

(1) Paul Baratier, Régime Adm. et Droit Anglais, Rev. du Dr. Publ., 1931, P. 665 et s.

فتعدلت نظم الحكم وتعددت ، كما تطورت أسسها وتعقدت تبعاً لتطور الحياة الإنسانية نفسها وتعقدها . وظهرت على أنقاض الملكية الاستبدادية نظم الحكم الملكى المطلق والدكتاتورية بصورها المختلفة المعروفة ، بل وظهرت على هذه النظم الفردية جميعها نظم الحكم الارستقراطى ومختلف مظاهر الحكم الديمقراطى . وكان بعض هذه النظم قانوناً وضعياً مطبقا فى حين كان بعضها الآخر لايزال فكرة تختمر فى أذهان الفلاسفة والمفكرين تردد مؤلفاتهم صداها وتبين تحت ضوء أبحاثهم معالمها ، حتى إذا ما تم نضجها وأخذت إلى ميدان التطبيق الوضعى سبيلها ، بدأت تتنازع فيما بينها وأخذت تنازع كذلك النظم العتيقة المعمول بها قبلها والتى تمسك بها ذوو المصالح المركزة فيها وحسنو الظن بها .

ترتب على كل ذلك أن شغلت المفاضلة بين هذه النظم الدستورية المختلفة أذهان الساسة والمفكرين والشعوب من ورائهم أجيالا متتالية تقوضت خلالها فى الميدان الدستورى مبادىء وأقيمت أخرى ، واستبدلت أساليب الحكم مرات ومرات ، وكثيراً ما اريقت فى سبيل ذلك دماء وأزهقت أرواح ، فتميزت تلك الأجيال بهذا الطابع الدستورى وتميز منها بصفة خاصة القرن التاسع عشر الذى أمكن اعتباره بحق قرن التطورات الدستورية .

أما القرن العشرون فقد أقبل والتطور الدستورى قد استقر أو كاد ؛ والمبادىء الخاصة بنظام الحكم قد استندت أوكادت تستند نهائيا إلى أسس محكمة بينة . كما أن الدول عامة كانت قد اتخذت كل منها وجهة دستورية خاصة فى حكم نفسها وركنت إليها ، بل لعلنا لانبالغ إن قلنا إن الضمير العالمى نفسه قداستقر بصفة عامة منذ مستهل القرن العشرين على قاعدة أصولية فى الحكم الدستورى ثبت أصلها وإن تعددت فروعها وهى قاعدة الحكومة الديمقراطية .

وأزاء هذا النضوج فى التطورات الدستورية وبعد ذلك الاستقرار ولو

نسبياً فى نظم الحكم ، أصبح من الطبيعى أن تتجه العناية والأنظار نحو الخطوة التالية ألا وهى نظم الادارة . فبرزت بشكل خاص منذ أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين معضلات وفلسفة التنظيم الادارى ، كما أخذت تتميز بشكل واضح صفة الروابط الادارية ، ثم اطردت العناية بهذه المعضلات وشغلت أذهان رجال السياسة والقانون حتى طغت التطورات الادارية فى أغلب الدول على جانب تطوراتها الدستورية . وقد لاحظ الفقهاء ذلك وسجلوه . وليس بخاف أن الحوادث الأخيرة والأفكار الحالية والتطورات المقبلة لن تزيد هذا الطابع الادارى إلا غلبة وظهوراً يصبغان الجيل القادم ـ كما قلنا ـ بالصبغة الادارية الغالبة . . . .

ونبنى اعتقادنا هذا على عدة عوامل هامة يمكننا اجمالها على النحو الآتى :

نلاحظ أولا أن الاتجاه قوى فى مختلف بلاد العالم وتحت ظلال مختلف النظم الاجتماعية والسياسية نحو مذهب التدخل ، ولا يخفى ماخلفته الحرب الأخيرة بصفة خاصة من التوسع فى تطبيقات هذا المذهب ، ومن البدهى أنه بقدر زيادة نشاط الدولة والأشخاص الإدارية الأخرى ، وبمقدار تدخلها فى أوجه النشاط المتباينة يكون ازدياد المشاكل الادارية وتتضاعف أهمية الادارة بهيئاتها المختلفة وبعلاقاتها المتجددة المعقدة . وإن الديمقراطية التى بدأت سياسية خالصة وروحانية مجردة أيام الثورة الفرنسية والتى اصطبغت خلال القرن التاسع عشر بصفة اجتماعية إلى جانب هذه الصبغة السياسية الأصلية ، ستسير من غير شك فى السنوات المقبلة خطوات أوسع كثيراً فى هذا السبيل حتى تحقق أكبر قدر مستطاع من العدالة الاجتماعية . وخلال كل ذلك تولد حتما روابط إدارية جديدة وتتضخم حتما الروابط الادارية القائمة وتظهر معضلات إدارية لم تكن فى الحسبان .

بذلك خرجت الدولة ـ وستزداد خروجاً ـ على النطاق المحدود الذى أراد البعض تقييدها به وهو مجرد تولى الدفاع الخارجى وتحقيق الأمن فى

الداخل وإقامة العدل بين الناس . فتناولت فيما وراء ذلك أموراً لايدركها الحصر ، ثم جاء تعقد الحياة الاجتماعية والاقتصادية المتزايد فاضطر الدولة الحديثة إلى التدخل من ناحية جديدة لحسم مانشأ بين الطبقات من تنافس خطر ولتنظيم ميادين الاصطدام والتنازع بين القوى الاقتصادية المختلفة والهيئات الاجتماعية المتعددة فى الدولة . ومن ذلك تدخلها المتزايد فى تنظيم العلاقة بين العمل ورأس المال أى بين العمال وأرباب الأعمال . وبغير هذا التدخل تتقاتل هذه القوى وأمثالها فتسحق أقواها الأخرى وتعصف بالسكينة والأمن العام . والنتيجة الحتمية لأمثال هذا التدخل المتعدد النواحى والصور هى اتساع رقعة الدراسات والمرافق الادارية وازدياد القواعد والتنظيمات العامة حتى أن تدخل الدولة فى بعض هذه النواحى قد كون فى بعض الدول قوانين قائمة بذاتها كالتشريع الصناعى مثلا .

ومن جهة ثانية يجب ألايغرب عن البال أن التقارب الدولى الذى ظهر فى ميادين الدراسات الادارية منذ أوائل القرن العشرين والذى نما بعد الحرب العالمية الماضية وساهمت فيه مصر بنصيب منذ سنة ١٩٢٧ سيتضاعف نموه حتما فى المستقبل القريب ، وكل ذلك سيزيد من أهمية الأبحاث الادارية المقارنة بشكل لم يسبق له مثيل . كما أن تعاون الدول الآن وتقاربها فى الميدان الدولى وفى المنشئات الدولية وليدة الحرب الأخيرة ، سيضيف مواد جديدة وميادين واسعة لما يسمى « إدارة العلاقات الاجنبية » مما سبق الإلماع إليه . وإن ما ينشأ الآن وما سينشأ مستقبلا من نظم قضائية ومالية وهيئات عسكرية دولية وما قد يحد من وحدات سياسية واتفاقات اقليمية واتحادات دولية وهيئات اجتماعية لتحقيق سعادة الشعوب والأفراد وحمايتها من الحروب والجهالة والعوز والأوبئة والبطالة وما إليها . كل ذلك سيستتبع خلق إدارات جديدة فى كل دولة ونشوء أحكام إدارية متعددة وأبحاث وتجارب لايمكن منذ الآن تحديد مداها .

أما من الناحية المصرية الخاصة فإن مستقبل القانون الإدارى أبلج دلالة وأعظم شأنا . فلقد ظلت مشاغل مصر الدستورية والسياسية والاستقلالية تشغل المقام الأول من تفكيرها وجهادها حتى استقر الأمر جزئياً بإبرام معاهدة سنة ١٩٣٦ . فغدت البلاد على أبواب الاصلاحات الإدارية التى آن أوانها بشكل خاص بعد أن ظلت عشرات السنين خاضعة لأحكام إدارية بالية وقواعد مرتجلة أو عتيقة ، وحيث جب التفكير فى المطالب القومية العليا التفكير فى الاصلاحات الإدارية . ولقد بدأت مصر فعلا مواجهة هذه المرحلة الإدارية الجديدة بعد استقلالها فبدأت تشرع لذلك ، وأخذ الساسة ورجال القانون يقترحون ، كما اتجه القضاء فى الحقبة الأخيرة ناحية إدارية فى كثير من أحكامه سيكون لها ما بعدها . أما التشريع فمن أمثلة التطور فيه تلك القوانين الجديدة التى صدرت خاصة بمجالس المديريات (سنة ١٩٣٤ وسنة ١٩٣٦) ، وقانون البلديات (الصادر فى سنة ١٩٤٤) ، وما أدخل مثلا من تعديلات على نظم البوليس والموظفين والنقابات والتعليم والصحة وترتيب الوزارات والمصالح العمومية وانشاء المؤسسات العامة والجامعات وغير ذلك . ومن أمثلة التطور الفقهى ما ينادى به أولو الرأى من مبادىء إدارية حديثة وما يطالبون به من تعديلات إدارية كانشاء مجلس الدولة وتنظيم قضاء إدارى مصرى على هدى تجارب القضاء الإدارى الفرنسى ، أما التطور القضائى فمن أمثلته موقف القضاء المصرى من تكييف العلاقة بين الموظف والحكومة تكييفاً تنظيمياً لا تعاقدياً .

إلى غير ذاك ، مما ستتمخض عنه فى مصر السنوات القادمة من القرن العشرين .

* *

مصادر القانون الادارى : القانون الادارى الذى بينا شأته وقدره ، وتحدثنا عن موضعه ومستقبله يستمد قواعده من مصادر أربعة وهى : « النصوص » و « القضاء » و « العرف » و « الفقه » .

١ — النصوص : أو التشريع بالمعنى الواسع المرادف لمعنى « قانون مكتوب » (droit écrit) وبذلك المعنى نجد على رأس التشريع النصوص الدستورية ونجد دونها نصوص القوانين العادية[1] . وتلى ذلك نصوص اللوائح ، وهذه بدورها متدرجة من لوائح تصدر بمرسوم إلى أخرى تصدر بقرار وزارى ، بل قد تصدر اللائحة من موظفين أو سلطات أدنى كاللوائح التى يصدرها فى مصر المديرون والمحافظون . ويعبر عن هذا الترتيب التعاقبى فى النصوص بعبارة « تدرج القواعد القانونية » (hiérarchie des régles juridiques) أو بعبارة أدق « تدرج النصوص » (hiérarchie des textes.) . ويقتضى هذا التدرج أن تتقيد كل قاعدة بالتى فوقها ، وأنها تقيد القاعدة أو القواعد التى تحتها . وموافقة القوانين العادية أو اللوائح لقواعد الدستور هو مايسمى بدستورية القوانين أو اللوائح (La constitutionnalité des lois et des règlements) . وموافقة اللوائح للقوانين العادية يسمى « قانونية اللوائح » (La légalité des réglements) . وبذلك نطلق كلمة « مشروعية » اللائحة على المعنى الواسع الشامل لكل من معنى دستوريتها ومعنى قانونيتها .

وتمتاز النصوص على المصادر الثلاثة الأخرى بوضوح قواعدها وضوحاً يظهر فى نشأتها ، وفى مبناها ، وفى تعديلها ، أو إلغائها ، كما يعتبر هذا

(١) ذهب العميد هوريو إلى أبعد من ذلك فجعل القوانين العادية يدورها على درجتين : قوانين أساسية (Lois fondamentales) وقوانين عادية (Lois ordinaires) : وبذلك يكون النوع الأول اسمى من النوع الثانى ويقيده . (راجع تعليقاته فى Sirey سنة ١٩١٣ على حكم مجلس الدولة الفرنسى الرقيم أول مارس سنة ١٩١٣) .

المصدر بحق أكمل المصادر ، ويعتبر بذاته مصدراً وضعياً ورسمياً فى آن واحد. هذا فضلا عن تمتعه بحجية قاطعة أمام المحاكم مما لاتتمتع به القواعد الأخرى التى تعتبر بحق مصادر اقناعية (sources persuasives) (١).

ويلاحظ أخيراً ما سبق ذكره من أن هذه النصوص لم تقنن للآن (٢). على أنه يمكن للقارىء أن يرجع إلى النصوص الإدارية المصرية فى وثائق ومجاميع متعددة شاملة للقوانين او للوائح بصفة عامة(٣). كما يلاحظ ما سيأتى ذكره من حكم فى حاله عدم وجود القاضى نصاً صريحاً يطبقه.

ولقد تكلم الدستور المصرى على النصوص كمصدر حيث قال :

م ٢٦ : « تكون القوانين نافذة فى جميع القطر المصرى باصدارها من جانب الملك ويستفاد هذا الاصدار من نشرها فى الجريدة الرسمية.

« وتنفذ فى كل جهة من جهات القطر المصرى من وقت العلم باصدارها. ويعتبر إصدار تلك القوانين معلوماً فى جميع القطر المصرى بعد نشرها

---

(١) الدكتور محمد على عرفة «مبادىء العلوم القانونية» . القاهرة . ١٩٤٣ . ص ٤٢ وما بعدها .

(٢) قبله ص ٢٢ و٢٧ وما بعدهما .

(٣) يرجع لمعرفة النصوص الادارية المصرية بصفة خاصة إلى المراجع الآتية :

ا — الوقائع المصرية . — ب «مجموعة القوانين الادارية والجنائية». لنظارة الداخلية (كتابان مع بعض الملاحق . وباللغتين العربية والفرنسية) القاهرة سنة ١٩١٤ . جـ — « مجموعة القوانين واللوائح المعمول بها فى مصر » لأحمد بك حسن والأستاذ فلدمان ، (جزءان) القاهرة ، ١٩٢٨ . وقد كملت هذه المجموعة سنة ١٩٤١ بمجلدين عن « التشريع الحديث » تولى وضعهما الأستاذ أنطون صفير . د — المجموعة الدائمة للقوانين والقرارات المصرية (باللغتين العربية والفرنسية) . هـ — «مجموعة القوانين والمراسيم والأوامر الملكية» وهى تصدر مرة كل ثلاثة أشهر (باللغتين المذكورتين). و — « مجموعة القرارات والمنشورات والوثائق الرسمية » وتشمل قرارات الوزراء والمديرين والمحافظين وما إلى ذلك .

بثلاثين يوماً . ويجوز قصر هذا الميعاد أو مده بنص صريح فى تلك القوانين » .

م ٢٧ : لا تجرى أحكام القوانين إلا على مايقع من تاريخ نفاذها ، ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبله مالم ينص على ذلك بنص خاص » .

م ١٦٧ : « كل ما قررته القوانين والمراسيم والأوامر واللوائح والقرارات من الأحكام وكل ما سن أو اتخذ من قبل من الأعمال والاجراءات طبقاً للأصول والأوضاع المتبعة يبقى نافذاً بشرط أن يكون نفاذها متفقاً مع مبادىء الحرية والمساواة التى يكفلها هذا الدستور وكل ذلك بدون اخلال بما للسلطة التشريعية من حق إلغائها وتعديلها فى حدود سلطتها مع أن لا يمس ذلك بالمبدأ المقرر بالمادة السابعة والعشرين بشأن عدم سريان القوانين على الماضى »

ولقد نصت لائحة ترتيب المحاكم الوطنية الصادرة بأمر عال فى ١٤ يونية سنة ١٨٨٣ كذلك على مايلى : —

م ١ : « القوانين والأوامر يكون معمولا بها فى جميع القطر المصرى عند إعلانها من طرفنا بواسطة درجها بالجرائد الرسمية ويجب الاجراء بموجبها فى كل جهة من جهات القطر المذكور من وقت العلم بإعلانها وتعتبر تلك القوانين والأوامر معلومة لدى جميع أهالى القطر بعد إعلانها بالجرائد بثلاثين يوماً . ويجوز تنقيص هذا الميعاد بمقتضى نص صريح فى القوانين أو الأوامر المذكورة » .

م ٣ : « لا تسرى أحكام القوانين والأوامر إلا على الحوادث التى تقع من تاريخ العمل بمقتضاها ولا يكون لها تأثير على الوقائع السابقة عليها ما لم يكن منبها عن ذلك بنص صريح فيها » .

م ٤ : « لايبطل نص من القوانين أو الأوامر إلا بنص قانون أو أمر جديد يتقرر به بطلان الأول » .

م ٢٨ : « كافة الأحكام تصدر بمقتضى نص من القانون وبالتطبيق عليه . وعلى المحاكم أن تتبع القوانين المصرية التى ستنشر وكذلك الأوامر واللوائح الجارى العمل بموجبها الآن متى كانت أحكامها غير مخالفة لنص القوانين المذكورة والأوامر واللوائح التى تصدر وتنشر فيما بعد بحسب القواعد المقررة .

« وكل اتفاق خصوصى مخالف للقوانين المتعلقة بالنظام العمومى والآداب باطل لايعمل به » .

وتنص المادة الثانية من اتفاق مونترو الموقع فى ٨ مايو سنة ١٩٣٧ ، والخاص بالغاء الامتيازات الأجنبية فى مصر على مايلى : « مع مراعاة مبادىء القانون الدولى يخضع الأجانب للتشريع المصرى فى المواد الجنائية والمدنية والتجارية والإدارية والمالية وغيرها » .

وتنص المادة ٤٣ من لائحة ترتيب المحاكم المختلطة الصادر بها قانون رقم ٢٩ بتاريخ ٢٤ يولية سنة ١٩٣٧ على مايلى :

« ليس للمحاكم المختلطة . . . أن تنظر فى صحة تطبيق القوانين واللوائح المصرية على الأجانب » .

كما تنص المادة الأولى من القانون رقم ٨٩ الصادر فى ١١ أكتوبر سنة ١٩٣٧ والخاص بالتشريع الذى تطبقه المحاكم المختلطة على مايلى :

« تطبق المحاكم المختلطة مع قانون العقوبات الصادر به القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ وقانون تحقيق الجنايات الصادر به القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٣٧ ، القانون المدنى وقانون المرافعات المدنية والتجارية وقانون التجارة وقانون التجارة البحرى المختلطة وكذلك القوانين واللوائح المصرية المعمول بها فى ١٥ أكتوبر سنة ١٩٣٧ » .

وفى ٩ يولية سنة ١٩٣٩ صدر مرسوم بالتصديق على اللائحة العامة القضائية الجديدة للمحاكم المختلفة ونصت مادتها الأولى على مايلى :

« تحكم المحاكم الابتدائية ومحكمة الجنايات ومحكمة الاستئناف فى المواد المدنية والجنائية وذلك فى حدود اختصاصها وطبقاً للقواعد المقررة بمقتضى القوانين وبمقتضى لائحة التنظيم القضائى » .

ب — القضاء : أعنى أحكام المحاكم ؛ وبالذات تلك الأحكام التى تفصل فى نقطة قانونية ، أى التى تضع أو تقرر مبدأ قانونياً . ولهذا المصدر فى القانون الإدارى أهمية خاصة لما سبق أن بيناه من أن القاضى الإدارى — كما فى فرنسا — يشرع فى الواقع ويضع قانوناً كما كان يفعل بريتير الرومان . ولذلك تعدو أهمية هذا المصدر هنا كل أهمية تظهر له فى أفرع القانون الأخرى ، بل ان هذا المصدر — فى فرنسا وهى منبت القانون الإدارى الحديث — قد طغا فى أهميته وأثره على المصدر الأول وهو التشريع . وهذا ماسنتبينه بالتفصيل خلال دراستنا للموضوعات الإدارية المختلفة . على أن القضاء المصرى يستطيع بدوره إنشاء القواعد وعمل المبادىء القانونية فى حالة خاصة هى حالة عدم وجود نص فى القانون أو عدم كفايته أو غموضه . ففى هذه الصور يجب على القاضى أن يفصل فى النزاع المعروض عليه لأن القانون يعاقبه إن امتنع عن ذلك . ومن قبيل ذلك مانصت عليه المادة ١٢٢ من قانون العقوبات المصرى (رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧) التى تقول :

« إذا امتنع أحد القضاة فى غير الأحوال المذكورة (بالمادتين ١٢٠ و ١٢١) عن الحكم يعاقب بالعزل وبغرامة لاتزيد على عشرين جنيهاً مصرياً .

« ويعد ممتنعاً عن الحكم كل قاض أبى أو توقف عن إصدار حكم بعد تقديم طلب إليه فى هذا الشأن بالشروط المبينة فى قانون المرافعات ... ولو احتج بعدم وجود نص فى القانون أو بأن النص غير صريح أو بأى وجه آخر » .

وقد نص الشارع على كيفية ملء القاضى لهذا الفراغ فى مصر حيث

تقرر المادة ٢٩ من لائحة ترتيب المحاكم الوطنية أنه : « إذا لم يوجد نص صريح بالقانون يحكم بمقتضى قواعد العدل ويحكم فى المواد التجارية بمقتضى تلك القواعد أيضاً وبموجب العادات التجارية ». وقد نصت المادة ١١ من القانون المدنى المختلط على مثل هذا الحكم . وبذلك كان فى مكنة القضاء المصرى أن يتوسع فى تطبيق هذه النصوص على الروابط الإدارية الجديدة كلما أمكن القول بأن النص المدنى لم يوضع لها أو لم يكن كافياً أو واضحاً بشأنها . وحينئذ كان يستطيع القاضى أن يبتدع ـ كالقضاء الإدارى الفرنسى ـ مبادىء إدارية وغير إدارية جديدة ما دام مردها إلى العدالة والقانون الطبيعى . ولكن القضاء المصرى لم يشأ التوسع فى هذا الشأن .

وتوجد لأحكام القضاء مراجع خاصة متعددة يمكن الرجوع إليها لمعرفة أهم هذه الأحكام التى تقرر مبادىء قانونية (décisions de principe) دون تلك التى لا تقرر مثل هذه المبادىء (décisions d'espéce) (١) .

حـ — العرف : ويشمل جملة قواعد « القانون غير المكتوب » (Droit non-écrit) وهى قواعد تخرج من جوف الحياة العملية وتكتسب

---

(١) المراجع القضائية الاساسية فى مصر هى :

ا — بالنسبة لقضاء المحاكم الوطنية :

١ — المجموعة الرسمية .
٢ — المحاماة .
٣ — الحقوق .
٤ — مجموعة القواعد القانونية التى قررتها محكمة النقض والابرام (مجموعة مدنية ومجموعة جنائية) للاستاذ محمود عمر .

ب — بالنسبة لقضاء المحاكم المختلطة :

(1) Bulletin de législation et de Jurisprudence égyptiennes. (B.L.J.)
(2) Gazette des Tribunaux mixtes d'Egypte. (G.)
(3) Recueil officiel des arrêts de la Cour. (R.C)

بتكرارها المطرد وبمضى الزمن منزلة فى ضمير الناس واعتقادهم ترتفع معها إلى قيمة القواعد القانونية وتجعلهم يعتقدون فيها الإلزام كقاعدة القانون. وهى بذلك قواعد قديمة سديدة يعتقد الناس إلزامها وبشرط ألا تكون مخالفة للتشريع القائم بل ولا للمبادىء العامة المقررة بصفة عامة (١).

د — الفقه : أو آراء الشراح ؛ وهذه لاشك مسألة اختيارية متروكة لتقدير القاضى وتتكيف طبعاً بمقدار رجاحه رأى الفقيه مع امكان التأثر طبعاً بما تضفيه مكانته العلمية والأدبية من قيمة على مايبديه من آراء وتقديرات . والفقيه على خلاف القاضى لايعمل فى حدود الوقائع التى تعرض أمامه وبسببها ، وإنما له حرية التوسع وبحث كل فرض محتمل ، وهنا قد يشط به الخيال أو يقوده المنطق المجرد إلى ما لا يتفق وحقائق الحياة الواقعية . وحينئذ يخشى ـ كما قلنا ـ أن يضع القانون كرواية من نسج خياله ومنطقه . ولكن إذا تفادى الشارح هذا المحظور أدى أكبر العون للقاضى وللمشرع على حد سواء . فيعين القاضى على تفسير القانون وشرح أحكامه ، بل ويمده بالرأى السديد فيما لم يشمله النص ، مستعيناً على ذلك بالمنطق السليم والقياس . وهو كذلك يبين للمشرع أوجه النقص فى القانون القائم ويهديه إلى سبيل التعديل والإصلاح (٢) .

وتظهر آراء الفقهاء فى أقوالهم ومؤلفاتهم المختلفة وأبحاثهم وفيما يعقبون به على الأحكام من تعليقات وفيما يتقدم به المحامون مثلا من أوجه دفاع ومذكرات ؛ كما تشمل آراء وفتاوى هيئات الحكومة الاستشارية

---

(١) الدكتور عرفة . المرجع السابق . ص ٤٧ — ٥٩ .

(٢) الدكتوران سليمان مرقس وشفيق شحاته . مقدمة القانون المدنى (بالفرنسية) . القاهرة . ١٩٣٨ ص ١٧ — ٤٢ .

كإدارة قضايا الحكومة المصرية مثلا ، وما إلى ذلك من آراء وإبحاث وتقديرات [1] .

---

(١) يرجع فى الفقه الادارى المصرى — فضلا عن المراجع الدستورية — إلى الأبحاث المنشورة من وقت لآخر بالمجموعات القضائية السابق ذكرها وبخاصة فى مجلة المحاماة ؛ وإلى المجلات الفقهية ، وبالذات إلى مجلة القانون والاقتصاد التى يصدرها أساتذة كلية الحقوق بجامعة فؤاد الأول ومجلة مصر العصرية (l'Egypte Contemporaine) التى تصدرها جمعية « الاقتصاد السياسى والاحصاء والتشريع » ومجلة « الحقوق » التى يصدرها أساتذة كلية الحقوق بجامعة فاروق الأول بالاسكندرية ، وغير ذلك من الابحاث .

كما يرجع بصفة خاصة إلى المؤلفات الادارية العربية الآتية :

ا — للأستاذ بهى الدين بركات باشا : « مذكرات فى القانون الادارى المصرى » .

ب — للأستاذين أحمد قحة بك وعبد الفتاح السيد بك : « نظام القضاء والادارة » . القاهرة سنة ١٩٢٥ . (وللأستاذ قحة بك مؤلف آخر بنفس هذا العنوان طبعة سنة ١٩١٠) .

حـ — للأستاذ الدكتور عبد السلام ذهنى بك : « مسؤولية الحكومة المصرية » ، جزءان القاهرة سنة ١٩١٤ و سنة ١٩١٥ .

د — للأستاذ الدكتور محمد عبد الله العربى بك : « مبادىء القانون الادارى المصرى والمقارن » ، ومذكرات لطلبة معهد الدراسات الاقتصادية والمالية بالكلية ، سنة ١٩٤٣ — ١٩٤٤ .

هـ — للأستاذ الدكتور وحيد فكرى رأفت : « القانون الادارى » ، القاهرة ، ١٩٣٩ ثم ١٩٤٠ .

« رقابة القضاء لأعمال الادارة . رقابة التضمين » . القاهرة ١٩٤٢

و — للأستاذ الدكتور محمد زهير جرانة : « الأمر الادارى ورقابة المحاكم القضائية له فى مصر » رسالة . القاهرة . ١٩٣٥ .

« مبادىء القانون الادارى المصرى » . سنة ١٩٤٣ ثم سنة ١٩٤٤ .

« محاضرات فى القانون الادارى — فى رقابة القضاء لأعمال الادارة وارتفاقات التنظيم ونزع الملكية » . القاهرة . ١٩٤٢ .

« حق الدولة والأفراد على الأموال العامة » ، القاهرة سنة ١٩٤٣ .

ز — للأستاذ الدكتور السيد صبرى « اللوائح التشريعية » . القاهرة . ١٩٤٤ .

ح — للأستاذ الدكتور عبد الحميد متولى : « القانون الادارى المصرى » ، القاهرة ١٩٣٩ .

الإدارة العامة : « القانون الإدارى » ـ الذى بينا الآن نشأته وأهميته وعرفنا موضعه بالنسبة للقوانين الأخرى ومستقبله ، يستمد صفته الإدارية هذه من كونه قانون « الإدارة » ، وبعبارة أدق قانون « الإدارة العامة » . لذلك يجب منطقياً ـ بعد أن حددنا معنى كلمة «قانون ـ Droit » ، وفصلنا بينها وبين الأفكار المجاورة لها واستعرضنا مختلف الأبحاث التى تثيرها ـ أن نباشر نفس هذه العملية بالنسبة لكلمة « إدارى » أى بالنسبة لمعنى وحدود عبارة «الإدارة العامة» Administration Publique أو Public Administration .

هذه « الإدارة العامة » هى أولا وقبل كل شىء « إدارة » ، فلها إذن العناصر الجوهرية المكونة لكل إدارة أى لكل مشروع (Entreprise) ؛ وهى من بعد ذلك « عامة » أى لها مميزات العمل العام أو الهيئات العامة .

أما كونها «إدارة» ـ أى هيئة منظمة أو نشاط منظم لتحقيق غرض معين ـ فذلك يقتضى فيها ، كما يقتضى فى كل إدارة خاصة أيضاً توفر العناصر الضرورية الآتية :

(١) غرض : فكل مشروع تسوده غاية ينشدها ويتحدد نشاطه فى ضوئها . ولكن يختلف الغرض المقصود من وراء المرافق العامة عن ذلك الذى ترمى إليه الإدارات الخاصة ، فهو فى هذه وبصفة غالبة غرض مادى

= ط — للدكتور أنور القبانى : « الضرائب المحلية » — رسالة ، القاهرة ١٩٤٠

ى — للدكتور حسن جرانة : « التشريع الحكومى » — رسالة ، القاهرة ١٩٤٥

ك — ولنا : « اللامركزية ونظام مجالس المديريات فى مصر » — رسالة ، القاهرة ١٩٣٩ . والطبعة الثانية سنة ١٩٤٥ .

« القانون الادارى » ، بغداد — ١٩٤٠ .

وراجع بالانجليزية مؤلف الأستاذ Lamba عن القانون العام الادارى المصرى ، سنة ١٩٠٩ — وبالفرنسية للأستاذ ديجى دروس فى القانون العام . لطلبة كلية الحقوق بالقاهرة سنة ١٩٢٦ — وللأساتذة ديبوا ريشار وجوردون وموسكيلى «مبادىء القانون العام» ، سنة ١٩٣٧ — وللأستاذ موسكيلى «القانون واللائحة» سنة ١٩٤٥ .

يتمثل عادة فى تحقيق الربح (١) ، أما فى المرافق العامة فالغاية المقصودة أساساً هى تحقيق خدمة عامة أى أداء نفع للجمهور وإشباع حاجاته . وهذا هو المفروض فى المرافق العامة حتى ولو كانت ذات صبغة تجارية أوصناعية . ويقصد بالجمهور مجموع من الناس غير محدد الذوات أو محصور الأشخاص (group onvert) سواء شمل هذا الجمهور سكان الدولة أو شمل سكان إقليم معين أومدينة أوقرية فيه مثلا . وروح السعى وراء الصالح العام ـ لا الكسب ـ هى التى يجب أن تسود أساساً « المرافق العامة » ، وكل اتجاه بجانب هذه الروح يجافى الغاية الطبيعية التى تستند إليها تلك المرافق بل والتى نشأت بسببها السلطة الإدارية ووجدت من أجلها الدولة السياسية نفسها . ولذلك لا تظهر فكرة الكسب فى مرافق الإدارة إلا على سبيل الاستثناء البحت وبطريقة غير سافرة كل السفور . ومثال ذلك احتكارات الدولة أو الجهات الإدارية الأخرى . ولكن لايصح أن يعتبر سعياً وراء الربح مجرد اشتراط رسم خاص مقابل الاستفادة من بعض المرافق العامة ، فمثل هذا التكليف إنما يتوسل به فى الحقيقة إلى تنظيم الاستفادة بها أوالاستعانة على بعض تكاليفها ، ولو أن الأصل أن صفة الاستفادة المجانية تتصل أساساً بصفة النفع العام السابقة . ولذلك نجد التيار قوياً نحو التخفيف قدر المستطاع من أثمان الإفادة من المرافق العامة . ومن مظاهر هذا الاتجاه كون هذه الأثمان يجب أن تستند حتما إلى نص يقررها ، وكذلك ما هومشاهد من التوسع فى المجانية فى مراحل التعليم المختلفة مثلا ، ومن مجانية المستشفيات العامة أو بعض أقسامها أو تخصيص بعض الأيام للمعالجة المجانية . ومن ذلك أيضا

---

(١) يظهر ذلك الغرض بصفة خاصة فى الشركات على اختلاف أنواعها مدنية كانت أو تجارية . ولكن هذا لايمنع من وجود بعض إدارات خاصة لا تبغى الربح بل ترمى إلى غرض اخلاق أو اجتماعى أو رياضى أو أدبى كما هو الحال بالنسبة للجمعيات الخيرية وللنقابات والمؤسسات الوقفية مما سيأتى تفصيله .

الاعانات والمكافآت المالية التى تعطى لبعض الأفراد أو الهيئات لتخفف أو لتسد أثمان الخدمة العامة المقررة عليهم (١).

٢ — هيئة توجيهية : وهى التى تتولى تنظيم العمل وترسم خططه وتبين أصوله ووسائل الإشراف عليه . ومن الممكن أن نقول إجمالا إن هذه المهمة تتولاها « الحكومة » بالنسبة لإدارة المرافق العامة ، وبالذات يتولاها مجلس الوزراء ورئيسه والوزراء بل والمديرون والمحافظون فى حدود سيأتى بيانها فى حينه . كما تمثل هذا العنصر فى المرافق أو المشروعات الخاصة — أى الحرة — « الجمعيات العمومية » و « مجالس الادارة » .

٣ — هيئة تنفيذية : إذ يجب إنشاء أفرع وادارات مختلفة ومعقدة أحياناً لتنقل قرارات وآراء الهيئة التوجيهية من حيز القول أو الكتابة إلى حيز العمل والتنفيذ ، ثم إن هذه الأفرع والإدارات لا تحقق ذلك أيضاً إلا بواسطة عمال وموظفين يتفرقون فى هذه الأفرع والإدارات المختلفة فيملؤونها كما يتدفق الدم فى الأوعية والشرايين . وحينئذ تدب فى هذا الهيكل الحياة وتنبعث منه الحركة ويؤدى كل عضو وظيفته . ويمثل هذا العنصر فى الإدارة الحكومية الوزارات ووكالاتها ومصالحها وإداراتها وأقسامها وأقلامها المتعددة مع ما تضمه كل هذه وتلك من موظفين وعمال . وفى الأعمال الحرة يظهر هذا العنصر بشقيه فى تنظيمات الشركات مثلا وأفرعها وإداراتها المختلفة مع من تضمهم من الموظفين والعمال أيضاً

٤ — وسائل قانونية وفنية ومادية : فالادارة تتبع من هذه الوسائل ما يتفق وطبيعتها وما يتمشى كذلك مع تخصصها وغايتها . ونجد هذه الوسائل « مدنية » أى « خاصة » بالنسبة للادارات الحرة ولكنها يغلب عليها الجانب

---

(١) راجع ملخص دروس الأستاذ Rolland فى القانون الادارى لطلبة قسم الدكتوراه بكلية حقوق باريس سنة ١٩٣٧/٣٦ . ص ٧ .

الإدارى العام بالنسبة للادارات العامة ؛ وإن جاز استثناء — أووجب — التجاء الإدارة إلى النوع الأول من الوسائل . ويظهر هذا الوجوب — بصفة خاصة وبالحدود السابق الاماع اليها — فى حالة الدول ذات الإدارة القضائية : كالدول الانجلوسكسونية وفى مقدمتها انجلترا وأمريكا . وهذا عكس ما هو مقرر فى دول النظام الإدارى ، كفرنسا حيث تعتبر الوسائل الإدارية هى الأصل فى المرافق العامة ولا يلجأ إلى الوسائل العادية بصددها إلا على سبيل الاستثناء .

٥ — متاع : أى مجموعة ما يلزم كل إدارة — عامة أو خاصة — من أدوات وأموال عينية متعددة ومتنوعة تبعاً لنوع العمل . ومثال ذلك فى الإدارة العامة : مبانى الوزارات والمصالح والدواوين ، والمخازن والقلاع والمدارس والمستشفيات والأدوات والسيارات ، وما إلى ذلك من صور المتاع التى لا حد لها . وفى الادارة الحرة يظهر المتاع فى شكل سيارات شركات النقل مثلا ومخازنها ومقارها وفى البواخر التجارية وفى المواد الأولية والأدوات العلمية والهندسية والكتابية التى يحتاج العمل إليها والتى تختلف بطبيعة الحال من عمل إلى آخر ولا يدركها الحصر بحال .

٦ — مال : أى نقود ، إذ الإدارة — كما قيل بحق — معناها الصرف (Administrer ç'est dépenser) ويظهر هذا العنصر بالنسبة للدولة فى صورة نقودها بمختلف مواردها ، كما يتمثل بالنسبة للعمل الحر — كما فى الشركات — فى رأس مالها النقدى . وهذا العنصر الأخير هو فى الواقع الذى يمول العناصر الأخرى السابق ذكرها ويتولى الصرف عليها .

* * *

الإدارة العامة والإدارة الخاصة : هذه هى عناصر « الإدارة العامة » باعتبارها « إدارة » ، أما كونها « عامة » فيقتضى توفر عناصر أخرى تميزها

عن الإدارة « الخاصة » أو المشروعات « الحرة » . فما هى هذه العناصر ؟

الواقع أن بحث هذه العناصر التى تفرق بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة يتخذ اتجاهين مختلفين تبعا لاختلاف المعنى الذى نقصده بلفظ « إدارة عامة » وبلفظ « إدارة خاصة » . فقد نقصد من هاتين العبارتين المعنى العضوى (sens organique) وقد نقصد بهما معنى مادياً أو موضوعياً (sens materiel) :

(ا) فان أردنا المعنى الأول كان المقصود التفريق بين الإدارتين المذكورتين من حيث الأعضاء (organes) أو الأشخاص التى تتولى كل منها . وبهذا المعنى يكون التفريق بين الادارة العامة والادارة الخاصة هو بعينه التفريق بين الأشخاص العامة (أفراداً وجماعات) وبين الأشخاص الخاصة (أفراداً وجماعات كذلك) . وسيأتى بيان ذلك بالتفصيل عند دراسة « نظرية الشخصية المعنوية » .

(ب) أما المعنى المادى أو الموضوعى فيقتضى التفريق بين وظيفة أو موضوع الادارة العامة وبين وظيفة أو موضوع الادارة الحرة . وبعبارة أخرى التفريق بين « المرافق العامة » (Services publics) وبين المشروعات الحرة (Entreprises privées) ، وسيأتى تفصيل هذا الموضوع ومعاييره المختلفة عند دراسة « نظرية المرافق العامة » .

أما عن ميدان نشاط كل من الادارتين « العامة والخاصة » فأمر كان تاريخه قلباً وتباين الرأى بشأنه تبايناً بعيد المدى . فحيناً ساد العالم وكثيراً ماقيل إن اشباع الحاجات العامة يجب أن يعهد به أساساً إلى النشاط الحر وألا تتولى الدولة - أو الادارة بصفة أعم - إشباع هذه الحاجات إلا فى أضيق الحدود ولأمس الضرورات ، وأن الحكومات عارض يجب أن يزول بزوال سببه وبتمكن الادارات الحرة من تحقيق حاجات الجمهور

بدونها . وحيناً آخر وكثيراً ما قيل أيضاً بعكس هذا المذهب بل ومع التطرف فى ذلك إلى حد كبير . وبين هذين المذهبين المتطرفين (المذهب الفردى individualisme أو مذهب عدم التدخل non-interventionnisme من ناحية ، والمذهب الاشتراكى socialisme أو مذهب التدخل interventionnisme من ناحية اخرى) ظهر رأى وسط سمى بالمذهب المتوسط أو « المذهب الاجتماعى » (La doctrine sociale) ولا يخفى أن تفصيل هذا الموضوع يخرج بنا إلى صميم الدراسات الاقتصادية[1]. لذلك نكتفى بالقول بأن المذهب المتوسط يفضل الآخرين المتطرفين فى اعتقادنا ، وان كان ينتظر أن يزداد تأثره بالتيارات الاشتراكية التى خلفتها الحرب الأخيرة وبقوة دفع النظم الاشتراكية المتزايد والذى يجب أن يوجه التوجيه الصالح حتى لا يركب شططاً أو يتنكب عن سواء السبيل . ويبدو أن العالم معد لهذا التوجيه عدته وباذل فيه من عصارة جهده .

ومما نلفت إليه النظر بهذا الشأن أن مثل هذا الدفع قد تولد أيضاً عن الحرب العالمية الأولى ، فظهرت حينذاك ضرورة تدخل الحكومات بسبب ماجد من أزمات اقتصادية واجتماعية وفكرية فى الدول المختلفة وما ترتب على كل ذلك من تطاحن القوى المختلفة فى الدولة ، ولذلك تأثر مجلس الدولة الفرنسى مثلا بهذه الظروف - وببعض نصوص تشريعية جديدة صدرت بفرنسا - فعدل عن موقفه القديم لمعارض لنشاط البلديات الفرنسية فى أوجه العمل الاقتصادى ، وأباح فى حدود ربما كان فيها أقسى من النصوص هذا

---

(١) راجع فى هذا الشأن : « الاقتصاد السياسى » للدكتور عبد الحكيم الرفاعى بك . - ومقال الدكتور محمد بك صالح عن « الفكر الاقتصادى العربى » : مجلة القانون والاقتصاد . السنة الثانية . ص ٧٥٥ وما بعدها - ورسالتنا عن « اللامركزية ونظام مجالس المديريات » الموجز العربى . القاهرة . ١٩٤٥ ص ٩ — ١٧ .

النوع من التدخل المعروف . باسم « الاشتراكية البلدية » (Socialisme municipal) .

* *

الادارة العامة والحكومة : لئن كانت «الإدارة الحرة» تعلوها « الادارة العامة» وتبزها بامتيازاتها ووسائلها العامة ، إلا أن هذه «الإدارة العامة» بدورها تحدها من عل «الحكومة» ولذلك يجب بعد أن بينا الحدود الدنيا للادارة العامة ، أن نضع حدودها العليا فاصلين بينها وبين « الحكومة » . ولئن كانت لكلمة « حكومة » عدة معان دستورية إلا أنه من الظاهر أننا عندما نقارنها هنا «بالادارة» لانقصد بها «كيفية ممارسة أعمال السيادة» أى « نظام الحكم » ولا معنى « بمجموع الهيئات الحاكمة من تشريعية وتنفيذية وقضائية » ولا معنى « بمجموعة الوزراء » المسؤولين فى النظام البرلمانى مثلا أمام البرلمان ، وإنما نقصد المعنى التنفيذى للكلمة أى «السلطة التنفيذية» أو شطرها الأعلى حسب البيان التالى :

وللتفريق بين « الادارة » (Administration) و « الحكومة » (Gouvernement) يمكن التفكير أولا فى أن يكون هذا التفريق من حيث الأعضاء (organes) ، كما يمكن من ناحية ثانية أن نحاول التفريق بينها من حيث الموضوع ، أو المادة أو الوظيفة (Fonction) . أما المحاولة الأولى ففاشلة لامحالة لأن الادارة والحكومة كلتيهما من السلطة تنفيذية ولأن الرجال الحكوميين هم فى نفس الوقت الصف الأول من الرجال الاداريين . وكذلك الحال بالنسبة للهيئات ، ومن أمثلة الرجال نذكر رئيس الوزراء ، ومن أمثلة الهيئات نذكر مجلس الوزراء .

أما إجراء هذه التفرقة من ناحية الوظيفة فمبناه أن الادارة ليست إلا فرعاً أدنى للسلطة التنفيذية فى حين تعتبر «الحكومة» فرعها الأعلى ، الذى

يرشد الأول ويوجهه . وبذلك تكون «الحكومة» متبوعة و«الادارة» تابعة لها . ولذلك قيل أيضاً إن هذه التبعية يجب الذود عنها ، وكان من قبيل ذلك فكرة منع الموظفين من تكوين النقابات حتى لا ينتقصوا بقوة نقاباتهم من سلطة «الحكومة» عليهم وحتى لا يصبح رائد «الادارة» مصلحة موظفيها بدلا من صالح الجمهور . وبهذه التبعية تبقى «الادارة» فى كنف «الحكومة» الخاضعة بدورها ـ فى النظام البرلمانى ـ لرقابة البرلمان وليد ارادة الشعب صاحب السلطان . أما فى النظام الرئيسى فتكون الحكومة خاضعة لأمر الرئيس الأعلى (رئيس الجمهورية) وهذا بدوره وليد إرادة الشعب صاحب السلطان .

ولكن كيف السبيل إلى وضع حد فاصل مطلق بين «وظيفة الادارة» و«وظيفة الحكومة» ؟

لم يرد المشرع على هذا السؤال بنص صريح فى مصر أو فرنسا أو انجلترا ، كما أن الفقه والقضاء لم يكن أيهما قط بالشافى نظرياً ولا عملياً . ولم تكن المعايير التى قيل بها ولن تكون جامعة مانعة . على أنه يمكن اجمال ما قيل فى هذا الصدد وتلخيصه فى أن «الحكومة» هى محور السلطة التنفيذية ، وأن «الادارة» ليست إلا أداتها التى تحقق بها أغراضها ، فتحدد الأولى للدولة النهج الذى تترسم خطاه والهدف العام الذى تسير شطره والاتجاه الذى لا يحق لها أن تجانبه ، أما «الادارة» فتقتصر مهمتها على تنفيذ هذا البرنامج الموضوع ومتابعة هذا النهج المرسوم والسير بالأداة الحكومية شطر ذلك الهدف المنشود ، وبوحى الحكومة وتحت هديها وناظرها تحرك «الادارة» دفة المرافق العامة . وبعبارة أخرى تناط بالحكومة أمهات أمور الدولة ومسائلها الخطيرة غير العادية (les affaires exceptionnelles) كتلك الخاصة بوحدتها السياسية وعلاقاتها الدولية ومصالحها العليا القومية فى حين تتعهد «الادارة» بأداء واجبات الدولة العادية وتولى أعمالها الدراجة

وتصرف شؤونها اليومية الخاصة بإشباع حاجات الجمهور العامة (les affaires courantes) .

ولعله لا يخفى أن كل هذه تقريرات مبهمة تقريبية ولا تتجاوز التمثيل إلى الحصر والتحديد ، ولذا يجب أن نعترف باستحالة التفريق المنطق الدقيق بين «الحكومة» و«الادارة» وأن من الواجب استعمال هذين اللفظين إما كمترادفين ، وإما باعتبارهما متداخلين لا يمكن الفصل بينهما كما ذكرنا . والواقع أن هناك عدة عوامل تكاتفت على جعل هذا الفصل متعذراً بين الحكومة والادارة فمن جهة تتداخل هيئات وموظفو هاتين الجهتين كما قلنا . ومن جهة أخرى هناك اشتراك كبير بينهما فى الوسائل التى يؤدى بها كل من الحكومة والادارة وظيفتها . هذا فضلا عما بيناه من أن الادارة لم تنشأ إلا بين أحضان الحكومة ، وبذلك نشأت وظلت متداخلة معها إلى درجة كبيرة واختلطت بها فى الأذهان اختلاطاً شديداً . وفوق كل ذلك تختلف روح التفرقة تبعاً للظروف والملابسات ففى زمهرير الثورات والحروب تتمدد حدود «الحكومة» على حساب الحدود الادارية ، فى حين يحدث العكس فى الظروف العادية . وهذا كله يزيد هذه التفرقة مرونة ويباعد بينها وبين التحديد الدقيق .

وتتصل بصعوبة التفرقة بين «الحكومة» و«الادارة» بل وربما تتفرع عنها صعوبة التفرقة بين ما يسمى «بالأعمال الحكومية» (Actes de Gouvernement) أو بعبارة أخرى «أعمال السيادة» (Actes de souveraineté) ، وبين «الأعمال الادارية» (Actes administratifs) . وسيأتى بحث تلك الصعوبة عند دراستنا لمختلف «أعمال الدولة» فيما بعد[1].

* * *

(١) راجع مقال الأستاذ ديوار يشار عن «معضلة القانون الادارى فى مصر» . مجلة القانون والاقتصاد . السنة الرابعة . العدد الثانى . ص ٨٧ وما بعدها .

منهج الدراسة : نستخلص مما سبق أن « القانون الادارى » هو قانون « الإدارة العامة » التى لها معنيان : أحدهما عضوى والآخر مادى أو موضوعى ، وبذلك يكون « للقانون الإدارى » منطقياً مثل هذين المعنيين تماماً . وكل منهما يقتضى خطة للبحث جد مختلفة فى أسلوبها بل وفى مضمونها عن الخطة الأخرى :

أما القانون الإدارى بمعناه المادى : أى « الوظيفة الإدارية » للدولة فدراسته تقتضى دراسة كل مايعتبر بطبيعته من قبيل الأعمال الإدارية أى داخلا فى هذه الوظيفة ، ولا عبرة فى ذلك بكون هذه الأعمال صادرة عن البرلمان أو عن السلطة التنفيذية أو عن السلطة القضائية . ويقتضى هذا المعنى طبعاً دراسة تنظيم كل هذه السلطات الثلاث أولا حتى يمكن الحكم على « نشاطها الإدارى » فى ضوء تنظيماتها . تلك التنظيمات التى لابد مؤثرة فيها ومتأثرة بها إلى حد كبير . ومعنى ذلك تناول معظم دراسات القانون الدستورى (بصدد أعمال البرلمان الإدارية) وتناول معظم دراسات قانون المرافعات وقانون تحقيق الجنايات وغيرهما (بصدد بحث أعمال القضاء الإدارية) . وذلك كله إلى جانب دراسة السلطة التنفيذية (بصدد أعمالها الإدارية) . كما أن هذا المعنى سيقتضى أن نستبعد من الدراسة كل مالا يعتبر عملا إدارياً ، ولو صدر عن السلطة التنفيذية نفسها ، وبذلك تستبعد الأعمال القضائية التى تباشرها السلطة التنفيذية (كالقضاء الإدارى) كما تخرج أعمالها المشرعة (أى اللوائح) . ولعله من الواضح - بعد ذلك - أن المنهج الذى يوضع على أساس هذا المعنى المادى للقانون الإدارى لايمكن تحقيقه بالمرة ، فضلا عن قضائه على كل ماعرفناه من تخصص فى دراسة قوانين الدولة

المختلفة وعما يترتب عليه من تداخل الأبحاث ومن تكرار البعض وتفويت البعض الآخر . هذا كله إلى جانب مشكلة التفريق بين مايعتبر بذاته عملا إدارياً وما يعتبر بذاته عملا تشريعياً وما يعتبر بذاته عملا قضائياً . وتتكرر هذه المشكلة - كما لا يخفى - عند تحليل أعمال كل واحدة من سلطات الدولة الثلاث . وعليه فلا يمكننا أن نشيد برنامج بحثنا على أساس هذا المعنى المادى للقانون الإدارى .

أما المعنى الآخر ، أى « العضوى » ، فهو الذى نبنى عليه خطتنا فى البحث ، فندرس القانون الإدارى على أنه قانون تلك الهيئات والأعضاء التى يطلق على مجموعها اسم « الإدارة العامة » أو « السلطة الإدارية » ، وهى المرادفة لمعنى « الحكومة » على قول ، والتى تفترق عنها فى الحقيقة بقدر كما بينا وتتداخل معها بقدر آخر . وعلى كل حال فكلتاهما - بهذا المعنى أو ذلك - تكونان إحدى سلطات الدولة الثلاث وهى « السلطة التنفيذية » .

وعلى أساس هذا المعنى العضوى أو الشكلى نقسم بحثنا على النحو الآتى :

الكتاب الأول تنظيم الإدارة العامة : ويشمل : صفحة ٦٩

المبحث الأول : نظرية الشخصية المعنوية ٧٠

المبحث الثانى : معضلة المركزية واللامركزية ١٧٧

الكتاب الثانى نشاط الإدارة العامة : ويشمل :

المبحث الأول : النشاط التنفيذى

المبحث الثانى : النشاط التشريعى

المبحث الثالث : النشاط القضائى

الكتاب الثالث الرقابة على نشاط الإدارة العامة: وتشمل :

المبحث الأول : الرقابة السياسية

المبحث الثانى : الرقابة الإدارية

المبحث الثالث : الرقابة القضائية

الكتاب الرابع عمال الإدارة العامة

الكتاب الخامس أموال الإدارة العامة

الكتاب الأول

ما لم يأت بالكتاب

تنظيم الادارة العامة

لقد عرفنا فيما سبق أن القانون الادارى هو قانون «السلطة الادارية» فى الدولة، أو بعبارة أخرى قانون «الادارة العامة»، لذلك كان من الطبيعى أن يبدأ الباحث الادارى ببيان وتحليل عناصر هذه الادارة العامة ثم يردف ذلك ببيان هندسة هذا البناء الادارى وكيفية ضم هذه العناصر بعضها إلى بعض حتى يصبح الصرح أكثر ما يمكن قوة وأحسن ما يكون إنتاجاً.

أما العناصر المكونة «للادارة العامة» فهى تلك الأشخاص المعنوية التى يطلق على مجموعها ذلك الاسم. ولذا يجب أن نبدأ بدراسة هذه الاشخاص فى مبحث أول تحت عنوان شامل هو نظرية «الشخصية المعنوية».

أما هندسة البناء وكيفية ترتيب تلك العناصر وتحديد علاقة كل منها بالآخر فهذه معضلة أخرى نخصص لها المبحث الثانى وعنوانه: معضلة «المركزية واللامركزية».

وفيما يلى تفصيل كلا المبحثين:

المبحث الأول

الشخصية المعنوية [1]

La Personnalité Morale

لقد اشتهر موضوع الشخصية المعنوية بكثير من الصعوبة وظهر متميزاً بغير قليل من الغموض خصوصاً فى ميدان الدراسات الادارية . ولقد طال الجدل وتعددت الآراء بصدده وبصفة خاصة بالنسبة لشخصية الدولة المعنوية . ولئن ولد هذا الموضوع بين أحضان دراسات القانون

---

(١) يرجع فى تفصيلات هذا الموضوع بصفة خاصة إلى :

— Michoud,Théorie de la personnalité morale,3e édit.,revue par L. Trotabas, 1932
— Waline,Manuel él. de Dr. Adm. Paris,1939,P. 198 et s.
— Berthélemy,droit ad.,13e édit., P.30 et s.
— Bonnard, Précis de droit adm., 3e édit., P, 27et s.
— Duguit,droit constitutionnel,T.I.,P. 451et s. -et-ses «leçons de Droit public», 1926, P.98 et s.
— Haurion,Dr. Adm,12e édft,P. 42et s.
— Rolland,Précis de dr. adm.,Paris,1937,P. 24 et s.
— Saleilles; Scelle; Planiol et Ripert.., etc.

ويراجع فى الفقه العربى :

— الدكتور العربى بك : «القانون الادارى» — القاهرة — ص ٤٩ وما بعدها .
— الدكتور السنهورى باشا والدكتور حشمت أبوستيت : « أصول القانون » . القاهرة ١٩٣٨ ص ٢٩٢ وما بعدها .
— الدكتور وحيد رأفت : «القانون الادارى» القاهرة ١٩٣٩ . ص ٣٠ — ١٦١
— الدكتور زهير جرانة : « مبادىء القانون الادارى المصرى » — القاهرة — ١٩٤٣ ص ٢٢ — ٢٦ . — والدكتور عرفة . ص ٣٣٤ وما بعدها — والدكتور مصطفى كامل «القانون الادارى» بغداد سنة ١٩٤٢ ص٧ وما بعدها . ولنا « القانون الادارى » بغداد . سنة ١٩٣٩ — ١٩٤٠ ص ٢٣ وما بعدها .

الخاص وترعرع زمناً طويلا فى ظلها إلا أن فتوته الحالية قد جاءت بنت ما اكتسبه من طابع إدارى ووليدة تطبيق فكرة الشخصية المعنوية المدنية المنبت على الدولة ثم على الوحدات الادارية الأخرى . ولئن كانت الأشخاص المعنوية فى مجال القانون الخاص ذات أهمية ثانوية إلى جانب الأشخاص الطبيعيين الذين لهم الغلبة فى ذلك الميدان ، إلا أن الأشخاص المعنوية العامة هى كل شىء فى مجال القانون الادارى . فكل أشخاصه معنويون ولا يظهر فيه الشخص الطبيعى كالموظف إلا كممثل لأحد هذه الأشخاص المعنوية العامة ولحساب ذلك الشخص لا لحسابه الخاص . وبذلك لايعامل المحكومون الحاكم كشخص ، بل كممثل للدولة ، أو للمديرية أو لغيرهما من الأشخاص المعنوية العامة . لكل ذلك لبست نظرية الشخصية المعنوية طابعاً جديداً واتخذت لها فى الميدان العام موطناً ثانياً . وهنا استقر بها المقام دون أن تنقطع صلتها بوطنها الأصلى وهو القانون الخاص ، ذلك القانون الذى اعترف بهذه الشخصية للجمعيات الخيرية وللشركات التجارية منذ أيام الرومان وقبل أن تعرف الدولة الحديثة أو يفكر أحد فى تشخيصها .

ولعل أول مايعرض للبحث هو التساؤل عن المقصود «بالشخص المعنوى» أو «بالشخصية المعنوية» ؟

أما جوهر الشخص المعنوى فهو مجموعة من الأشخاص أو من الأموال ينظر إليها مجردة عن هذه العناصر المادية المكونة لها ، وبذلك تكون هذه المجموعة المجردة واحدة وإن تعدد هؤلاء الأشخاص ، أو تعددت تلك الأموال ، أى أنها معنى لا مادة ، ولذلك عندما نعتبرها شخصاً نقول إنها شخص «معنوى» لنفرقها عن الشخص الآدمى الموجود مادياً والمتجسم فى جوهر آدمى . وبهذا يفترق الشخص «المعنوى» عن الشخص المادى أو

الطبيعى أو الجسمانى . وبينما تسمى شخصية هذا الأخير شخصية مادية أو طبيعية أو جسمانية ، تسمى شخصية الأول شخصية « معنوية » .

ولكن لماذا سمينا الشخص المعنوى «شخصاً» ؟ أى لماذا خلعنا عليه هذه « الشخصية » ؟ .

لعله واضح مما سبق أن الشخص المعنوى لم يسم «شخصاً» استناداً إلى أن له جسم الشخص الآدمى ، أو مادته ، فليس للشخص المعنوى شىء من ذلك وإلا لما سمى «معنوياً» . وعليه فمن الناحية الفلسفية البحتة ، وكذلك من ناحية اللغة الدارجة يفهم لفظ « شخص » على أنه جسم مادى ، وبذلك لا يصح أن تسمى الجماعة «شخصاً» لأنها معنى وليست جسما مادياً . ولذلك لا مفر فى نظر هاتين اللغتين من القول بأن « الشخصية المعنوية » محض افتراض ومجاز (fiction) أى أنها تخالف الواقع ؛ بل إن نفس هذه التسمية لابد وأن تبدو فى نظر كل من الفيلسوف والرجل العامى متناقضة الألفاظ فلفظ « شخص » لديهما معناه « مادة » ولفظ « معنوى » ينفى وجود هذه « المادة » والقول بغير ذلك لا يعدو أن يكون ضرباً من العبث وإضاعة للجهد والوقت على السواء [1] .

ولكن ماهو مدلول كلمة « شخصية » أو « شخص » فى نظر القانون؟ « الشخصية » فى نظر القانون هى أهلية اكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات . وبذلك يكون «الشخص» هو كل أهل للالتزام والاكتساب ، فهل يؤثر فى تلك الأهلية كون صاحبها شخصاً آدميا ، أو كونه شخصاً معنوياً؟ أو بعبارة أخرى هل يشترط لهذه «الأهلية» تجسم الشخص مادياً أم يستوى فى ذلك تجسمه (كالإنسان الطبيعى) وعدم تجسمه (كالشخص المعنوى) ؟

---

(١) وبهاتين اللغتين وحدهما يمكن فهم قول Jéze «انى لم أتناول الغداء قط مع شخص معنوى» « Jen'ai jamais déjeuné avec une personne morale » .

إن كانت هذه الأهلية القانونية مرتبطة لزاماً بالجسم المادى كانت أهلية الشخص المعنوى بدعة تخالف الحقيقة وفرضاً مجازياً لا يطابق الواقع. أما إن كان التجسم المادى غير لازم للأهلية حتما وكان منها بمنزلة العرض فقط كان الشخص المادى والشخص المعنوى سيان، ولما جاز التفريق بينهما مطلقاً فى هذا المقام.

ويجب ألا يظن أن هذه المناقشة نظرية فقط وأنها براء من كل أهمية عملية، فعلى العكس من ذلك تترتب على كل من القولين نتائج عملية هامة وجد متباينة. فالقول الأول يجعل شخصية المجموعات (أى الشخصية المعنوية) منحة من المشرع مرهونة بمشيئته منحاً أو منعاً، ويعتبر المنح تاريخاً لميلاد الشخص المعنوى وشهادة به تخلق المولود من العدم، وفى النهاية يحق للمشرع الذى يخلق هذا الشخص المعنوى أن يعلق إذنه على توفر شروط معينة فى الشخص يقدرها المشرع بحرية تامة، كما يحق للدولة أن تقيد من أهليته بل وأن تقضى عليها كلية فتسحب إذنها بالشخص المعنوى دون أن يدعى لنفسه أى حق مكتسب فى شخصيته، وإذن الدولة فى كل ما سبق يجب أن يكون صريحاً لا ضمنياً، وهذا ما تشترطه فعلا بعض القوانين كالقانون البلجيكى. وما دامت هذه الشخصية افتراضاً مخالفاً للواقع فإنه يترتب على هذا القول أن هذه الشخصية استثناء ومخالفة للأصل ولذا وجب أن تكون فى أضيق الحدود الضرورية. وبالجملة يترتب على هذا القول إطلاق يد الدولة (أعنى المشرع) وازدياد سلطانها على الأشخاص المعنوية؛ بل إن البعض يرون أن هذا الرأى قد قصد منه تحقيق هذه الغاية بالذات. ولئن اختلف أصحاب هذا الرأى فى كثير أو قليل من التفاصيل إلا أنهم يجمعهم عنصر مشترك وهو الاعتقاد بأن الشخصية المعنوية محض مجاز وافتراض، ولذا سمى مذهبهم «مذهب المجاز أو الافتراض».

أما القول الثانى فيجمع بين مختلف القائلين به الاعتقاد بأن الشخصية المعنوية شخصية حقيقية كشخصية الانسان ، ولذا يسمى مذهبهم « مذهب الحقيقة » . ولكن يختلف أنصار هذه النظرية مع ذلك على بعض التفاصيل التى لا تمس ذلك الجوهر السابق ، كما يختلفون فى طريقة التدليل على صحة نظريتهم . ويترتب على هذه النظرية — كما لا يخفى — عكس نتائج نظرية المجاز تماماً . فوفقاً لنظرية الحقيقة ينشأ الشخص المعنوى بمجرد توفر العناصر المكونة له وقبل تدخل الدولة (المشرع) واعترافها به ، وبذلك لا يكون تدخل المشرع إلا لمراقبة نشاط الشخص المعنوى ولا يكون اعترافه به إلا اقراراً لحقيقة واقعة ، وبالتالى يكون أقرب إلى الواجب منه إلى الحق أو السلطة ، والا كانت الدولة منكرة للحقائق الواقعة ومخالفة للقانون الطبيعى . وبذلك تكون أهلية الأشخاص المعنوية أمام القانون مساوية لأهلية الأشخاص الآدمية فتكون أصلا عاماً مثلها وليست قياساً عليها أو تشبهاً بها . وبذلك أيضاً لا تنتقص أو تنتفى هذه الأهلية إلا إذا نص المشرع صراحة على ذلك كما هو الحال بالنسبة لأهلية الشخص الآدمى . وبذا تشترط الصراحة فى كل ذلك النيل من الأهلية فى حين لا نحتاج لذلك عند الاعتراف بها على خلاف منطق مذهب المجاز الذى بيناه (١) .

ولكن ما هى حجة كل من المذهبين ؟

[أولا] مذهب المجاز (Doctrine de la fiction) : هذا المذهب التقليدى عرف لدى الرومان وإن كان من المتداول نسبته إلى العالم الألمانى Savigny الذى لم يكن فى الواقع مبتدعه ولكنه أبدع فى صياغته وعرضه . ومن أنصار هذا المذهب Duguit و Jéze و Bonnard و Berthélemy و Esmein

(١) رولان . ص ٢٥ ، وهوريو . ص ٣٦ ، ووحيد رأفت . ص ٣٩ .

و Aubry و Rau و Baudry-Lacantinerie و Capitant وغيرهم (١).
ويرى هؤلاء الأنصار ومن نحا نحوهم بصفة عامة أن الشخص قانوناً — كما هو لغـــة — إنسان آدمى لأن الانسان الآدمى هو وحده الذى يمكن أن يكون محلا للحق (Sujet de droit) وذلك استناداً إلى تفسير معنى الحق وبيان جوهره (٢) . فالحق — كما يراه أنصار هذا المذهب بصفة عامة — مظهر إرادى ، ولذلك سمى هذا الرأى بالفكرة الإرادية عن الحق (La conception volontariste) . وبمقتضى هذه الفكرة يعتبر الحق قدرة إرادية يقرها القانون (un pouvoir de vouloir consacré par le Droit objectif) وعليه فلا حق من غير إرادة . ولما كانت الإرادة مقصورة بطبيعتها على الانسان الآدمى ، وكان الشخص المعنوى معدوم الإرادة الذاتية وإرادته مستعارة من إرادة الشخص الآدمى الذى يمثله ، ترتب على ذلك منطقياً أن الإنسان الآدمى وحده هو الذى يمكن أن يكون صاحب حق أى ذا أهلية قانونية ، أما الشخص المعنوى فلا يمكنه فى الحقيقة أن يكون كذلك كما لا يمكن أن يحمى القانون إرادة غير موجودة ، وعليه يكون من قبيل التجوز والافتراض أن يقال ـ رغم هذا ـ بأنه شخص وبأن له أهلية قانونية أو بعبارة أخرى بأنه ذو إرادة تبين فى ظل تأييد القانون وحمايته . وقد تكون لهذا التحايل فوائد عملية تفسره أو توجبه

(١) نضيف إلى هؤلاء كذلك الأساتذة Rolland و Michoud و Geny لأنهم فى الحقيقة يجارون منطق وروح مذهب المجاز عندما يقولون إن « الشخصية المعنوية » ليست إلا وسيلة من وسائل الصياغة القانونية لتحقيق فوائد معينة (un procédé de technique Juridique) .
راجع مؤلفاتهم ؛ وراجع مؤلف جيز فى « القانون الادارى » . الطبعة الثانية . سنة ١٩١٤ . هامش صفحة ١٧

(٢) الحق والالتزام وجهان لجوهر واحد أو « لمدالية » واحدة كما يقول الأستاذ والين : Droit et olbigation ne sont que l'avers et le revers d'une même médaille.

ولكن هذا لا يغير من كون الشخصية مجازية ومن كون التحايل تحايلا وافتراضاً . أما كون هذه الاعتبارات العملية كافية لتفسير هذا التحايل وموجبة للابقاء عليه فى هذه الحقبة من تطور القانون فذلك ما اختلف أصحاب المذهب فيما بينهم عليه . فانقسموا بصدد ذلك إلى شعبتين ؛ ترى إحداهما الابقاء على فكرة الشخصية المعنوية رغم مجازيتها هذه ، وترى الأخرى إلغاء هذه الفكرة وإنكار الشخصية المعنوية بعد ما اتضح من كونها لا تعبر عن الحقيقة ولا تطابق الواقع . وفيما يلى عرض لكلا الرأيين :

١ — الشعبة المبقية على الشخصية المعنوية باعتبارها مجازاً : ومن أنصار هذه الشعبة Savigny ومن سار على نهجه من بين أنصار نظرية المجاز مثل Foignet وغيره ؛ ويرون أن الشخصية المعنوية وإن كانت مجازاً إلا أنها ليست بالمجاز الوحيد الذى يأخذ به القانون ، فقد عرف القانون القديم هذا النوع من المجاز بكثرة كما يعرف القانون الحديث صوراً عديدة له ، بل تكاد لا توجد نظرية قانونية تخلو تماماً من الافتراضات الوهمية ومن التجرد عن الحقائق المادية . وكل ما يجب هو عدم الإغراق فى التخيل إلى درجة تنسى معها الحقائق كلية ، ويتجاهل معها الواقع الملموس . وعلى كل حال فأمر هذا النوع من المجاز مرهون بإرادة المشرع وبتقديره لضرورات الصالح العام .

فوائد الشخصية

هذا إلى جانب الفوائد العملية المتعددة التى ترجى من وراء هذه الشخصية المعنوية ، والتى تبرر الإبقاء عليها رغم مجازية جوهرها . فهذه الشخصية هى التى توحد جهوداً متفرقة وتجمع بين عناصر متناثرة لتعمل معاً على خدمة فكرة مشتركة وغاية موحدة فتكون الجهود أقوى وأكثر إنتاجا . وهى التى تعبد طريق إدراك هذه الغاية بخلقها ذمة مالية مستقلة لهذا المجموع المعنوى . ولهذا أهميته بالنسبة لجميع الأشخاص المعنوية بصفة عامة وبالنسبة

للأموال العامة على وجه الخصوص . كما نجد للنظرية فضلا آخر إذ تمكن هذا المجموع المعنوى من مباشرة التصرفات القانونية باسمه مجرداً عن أعضائه ، وبالاعتراف له بأهلية التقاضى ادعاء ودفاعاً ، وبأهلية تحمل المسؤوليات أيضاً ، وخصوصاً مسؤولية الدولة ؛ بل وبالاعتراف بكل ذلك لمجموعات من الأموال ترصد لغرض ما . ثم هى نظرية الشخصية المعنوية التى فسرت بصفة خاصة خلود الدولة مهما مرت الأجيال أو تعاقب الحكام ، مع ما يترتب على ذلك من شخصيتها الدولية وبقاء معاهداتها وإن فنى أو أبعد عن السلطة مبرموها . وكذلك تبقى التزامات الدولة وقوانينها وتسمو إرادتها ويلتزم الحكام باحترام قوانينها ومراعاة صالحها العام ماداموا نواباً عنها ، وما دام هذا الصالح العام ـ لا صالح الحكام ـ هو علة وجود الحكام وعلة حقوقهم بل وعلة نشأة الحكومات نفسها . وعن طريق فكرة الشخصية المعنوية أيضاً فسر الفقهاء منذ أوائل القرن الماضى حقوق السلطة العامة أو بعبارة أخرى اختصاصات السلطة العامة التى يباشرها الحاكمون على المحكومين والتى كانت تفسر من قبل بفكرة التفويض الإلهى وغيرها من الأفكار الدنيئة التى سادت قديما .

ونجد فى القضاء المصرى رأياً مرجوحاً يقر الشخصية المعنوية كمجاز ويطبق نتائجه المذكورة[1] . أما الرأى الغالب الآن فعلى خلاف ذلك كما سنرى .

---

(١) من ذلك ما ذهبت إليه محكمة الموسكى الجزئية بتاريخ ٢٧ يناير سنة ١٩٢٥ حيث قررت : « أن الجمعيات ليس لها مبدئياً وجود قانونى لأن الأصل هو أن الأشخاص الحقيقيين هم الذين يكونون أصحاب الحقوق . فالجمعيات التى هى هيئات غير حقيقية أى غير مادية لا يكون لها وجود قانونى إلا إذا كان القانون قد منحها شخصية اعتبارية أو على الأقل ، إذا كانت هذه الشخصية الاعتبارية يجب أن توجد بعد تشكيل الجمعيات للضرورة والمصلحة العامة — كما يقول بعضهم — فان من اللازم صدور قانون بالاعتراف بهذه الشخصية ليكون لهذه الجمعيات وجود قانونى .

ب ـ الشعبة المنكرة للشخصية المعنوية : (وتسمى théorie negatrice de la personnalité morale كما تسمى «بالمذهب الواقعى» positiviste).

ومن أنصار هذه الشعبة من فقهاء مذهب المجاز كثيرون مثل Duguit، Jéze، Brinz، Berthélemy، Planiol، Bonnard وغيرهم. ويرى هؤلاء الأنصار ـ بصفة عامة ـ أن الشخصية المعنوية مادامت مجازاً يخالف الحقيقة فان بقاءها ليس له مايبرره مادام العلم علم الحقائق لا الأحلام، هذا فضلا عما ينجم عنها من بلبلة للأفكار وتعويق للتطور وتعمية للحقائق، خصوصاً فى هذا العصر الحديث الذى تقدم فيه القانون وتجاوز مرحلة التحايل العتيقة. فيجب الآن أن نستبدل بهذه البدع القديمة حقائق واقعية وتفسيرات صادقة غير تحايلية. كذلك يرى البعض أنها نظرية ضارة أو على الأقل يجب أن نصل إلى تحقيق الفوائد العملية المقول إن فكرة الشخصية المعنوية تحققها، عن طريق آخر صحيح وواقعى غير هذه الفكرة المجازية. فما هو هذا الطريق ؟؟.

يقول إهرنج، وبلانيول، وبيرتلمى وغيرهم بإمكان الاستعاضة عن

= «وبما أنه لم يصدر قانون بمنح الشخصية المعنوية للنادى السعدى فلا يكون لوجود قانونى، وبالتالى لايصح لأحد أن يمثله بل يجب أن تكون معاملاته وتقاضيه باسم أعضائه كلهم أو بواسطة وكيل لهم» [المحاماة. السنة الخامسة — رقم ٣٠٥ — ص ٣٥٦] كما جاء فى حكم لقاضى الأمور المستعجلة بمحكمة الاسكندرية الابتدائية الأهلية بتاريخ ٢٤ فبراير سنة ١٩٤١ قوله : «وفكرة الشخصية المعنوية أو الاعتبارية هذه إنما هى استثناء خاص اضطر رجال القانون والتشريع إلى الأخذ بها ليجدوا سبيلا إلى خلق شخص يمكن أن ينوب عن هذه الهيئات التى أنشأتها تطورات النظم الاقتصادية وتقدم أشكال المعاملات . وهذا الاستثناء ككل استثناء لايجوز التوسع فيه ولا القياس عليه» . .

[المحاماة . السنة الثالثة والعشرون . العدد ٦ ، ٧ ، ٨ حكم رقم ٢٠٣ ص ٤٨٤] .

فكرة الشخصية المعنوية بفكرة الملكية المشتركة (Propriété collective)[١].
ويستعيض عنها الفقيه الألمانى Brinz بفكرة المال الذى لا مالك له إلا الغاية التى يرصدلها (patrimoine d' affectation). وبذلك تحل فكرة « الغاية » (But) مكان فكرة « محل الحق » (sujet de droit) وبذلك إيضاً توجد حقوق دون وجود صاحب أو محل لها (droits sans sujet)[٢].
ويذهب بونار إلى الاعتراف بهذه الفكرة الأخيرة، فكرة « محل الحق »، ولكنه يرى أن تكون الدولة وغيرها من الجماعات محلا للحقوق دون القول بشخصيتها المعنوية ويرى أن الأهمية العملية هى فى الاعتراف بكون الجماعات محلا للحقوق، أما القول بشخصيتها بعد ذلك فلا أهمية عملية له[٣].

أما دوجى فإنه يهدم أساساً فكرة الحق الذاتى (droit subjectif) التى تعتبر الحق قدرة إرادية للشخص محل أو صاحب الحق تتميز بها إرادته على إرادة غيره فى أمر معين. فهذا قول يأباه دوجى ويعتبره مخالفاً للواقع

---

(١) راجع بونار. ص ٢٧ ومابعدها وبلانيول وريبير: «مطول القانون المدنى» الطبعة الثانية عشرة. سنة ١٩٣٥ الجزء الأول. ص١٠٤٥ ومابعدها مع ماذكر من مراجع كثيرة. وبيرتلمى « مطول القانون الادارى » الطبعة العاشرة. ص ٥١٦ ومابعدها. والعربى بك المرجع السابق ص ٦٢ — ٧٢. ولقد لوحظ أنه إن أمكن بهذه النظرية إلى حد ما تفسير ملكية الشركاء لمال الشركات ملكية مشتركة فمن المتعذر تحديد هؤلاء الملاك بالنسبة لأموال الأشخاص المعنوية العامة كالدولة مثلا أو المديريات، وفضلا عن ذلك فخلود الدولة مثلا يجعل أموالها ملكاً للأجيال المتعاقبة وهذا يزيد الأمر تعقيداً ويجعل النظرية أضعف عوداً. ثم من يكونون ملاك أموال المؤسسات العامة أى الأشخاص المصلحية كالجامعة مثلا. كل هذه أمور لاتشفى « الملكية المشتركة » فى تفسيرها غليلا.

(٢) هذه النظرية وإن بدت أكثر قبولا بالنسبة للأشخاص المعنوية التى قوامها مجموعة من الأموال ترصد لغرض معين كمشروع القرش مثلا أو مشروع البر وما إليهما، إلا أنها بعيدة عن القبول بالنسبة للأشخاص المعنوية التى قوامها الأشخاص والتى قد لايكون لها مال بالمرة ولو حيناً من الزمن. ثم إنها فى جماعات الأشخاص ذات المال تتجاهل العنصر البشرى فيها وما تتضمنه من علاقات بين الشركاء أو الأعضاء وما تزاوله من نشاط يعدو الجانب المالى البحت [للمراجع السابقة. والعربى بك ص ٧٢ — ٧٥].

(٣) بونار. ص ٢٧.

لأن البشر سواسية ولأن الارادات البشرية متساوية لاامتياز لواحدة منها على الأخرى . وعليه فما تتضمنه «الحقوق» المقول بها من قدرة يتمتع بها «محل الحق» ليست مستمدة من إرادة هذا الشخص الممتازة وإنما هى مستمدة من القانون الذى جعل لهذا الشخص مركزاً قانونياً (situation juridique) هو جماع ما قدره القانون له من اختصاصات ، ولقد كلفه القانون بها وفرض على الكافة احترامها كما كلف أولى الأمر برعايتها والذود عنها كل ذلك لأنه وجد فى هذا الوضع تحقيق صالح المجموع وصيانته .

أما أساس هذا «القانون» خالق «المراكز القانونية» المذكورة فهو فى نظر دوجى إحساس «التضامن الاجتماعى» (solidarité sociale) الذى يشعر به الناس كلما ضمتهم جماعة ما وأياً كان زمان أو مكان اجتماعهم[1] فلقد خلف هذا الاحساس قواعد وأصولا منذ بدء الجماعة وأصبحت مخالفة هذه القواعد والأصول تمس هذا الشعور العام وتحدث بذلك رد فعل اجتماعى هو جزاؤها . لهذا كان «التضامن الاجتماعى» هو أساس القانون وكانت مقتضيات هذا التضامن هى ينبوع كل حكم قبل أن يصبح قانونا بمعناه الوصفى الضيق الذى سبق أن حددناه . والقانون هو الذى يخلق «المراكز القانونية» كما قلنا ولذا أصبحت هذه المراكز محدودة كالقانون نفسه بحدود ذلك «التضامن الاجتماعى» ومرهونة بتحقيقه . ومعنى ذلك كله أن «المركز» لايكون قانونياً وأن «القانون» لايكون واجب الاحترام إلا إذا كانا كلاهما فى حدود «التضامن الاجتماعى» نفسه . فان جاوزا تلك الحدود فقد المركز مناعته القانونية وزال عن القانون طابعه الملزم ، بل وجب عدم احترامه وكان للأفراد حق مقاومته (droit de résistance) . وبهذا يرى دوجى أن مذهبه يجعل سلطة الدولة أكثر تحديداً ويجعل حقوق

---

(١) وهذا إلى جانب شعور كل فرد بذاتيته أيضاً رغم حياته الاجتماعية .

الأفراد أكبر قوة وضماناً (١) .

بذلك ينكر دوجى فكرة « الحق الذاتى » كمظهر لارادة صاحبه إرادة ممتازة ومحمية بواسطة قانون أساسه « سيادة الدولة » ذات « الشخصية المعنوية » و« الارادة العامة » . ويستعيض عن كل ذلك بفكرة الاختصاصات الاجتماعية المتولدة عن « مركز قانونى » خلقه « القانون » الذى أساسه إحساس الناس بشعور « التضامن الاجتماعى » (٢) . وبذلك تنهار مع انهيار فكرة الحق الذاتى بركنه الارادى فكرة « محل الحق الشخصى » باعتباره ذا إرادة ممتازة ، كما تنهار من أساسها وبصفة شاملة فكرة « الشخصية المعنوية » (٣) .

وإذا تركنا جانب التعميم هذا وذكرنا الدولة بصفة خاصة وما يلحق بها من الاشخاص المعنوية العامة ، وجدنا دوجى - وفقا للمنطق السابق - لا يرى فى حقوق السلطة العامة حقوقاً ذاتية ، كما ينكر على الدولة « الارادة العامة » و « السيادة » و « الشخصية المعنوية » ويرى أن إحساس « التضامن

---

(١) دوجى . « مطول القانون الدستورى » — ١٩٢٧ . الجزء الأول . الطبعة الثالثة . ص ٤٥١ وما بعدها — والعرى بك مبادئ القانون الادارى المصرى والمقارن . ص ٤٤ — ٤٨ ومقاله بمجلة القانون والاقتصاد عن « الفقه الادارى وتصويره لنشاط الدولة » . السنة الأولى . ص ٩٤ و ٨٤٧ وما بعدها والسنة الثانية ص ١١٧ وما بعدها .

(٢) لهذا التضامن وجهان وفقاً لنظرية دوجى : فمن وجه يبدو الشعور بالتضامن عندما يشترك جميع الشعب أو أغلبه فى الشعور بحاجات مشتركة فيتولد احساس التضامن كنتيجة لهذا الاشتراك أو التماثل فى الحاجات (Solidarité par similitude) ، ثم مع الزمن تظهر ضرورة تقسيم العمل حتى يتعاون الناس على اشباع هذه الحاجات المشتركة التى لا يمكن دون تقسيم العمل والتعاون اشباعها بالمرة أو تتعذر كفاية وحسن أشباعها باطراد . وهذه الضرورات تزداد كلما تقدمت حياة الجماعة فيقوى شعور التضامن الاجتماعى نتيجة لذلك (solidarité par division du travail) — راجع والين . ص ٢ .

(٣) تسمى هذه الشخصية أيضاً « الشخصية المدنية » (personnalité civile) كما تسمى « الشخصية القانونية » (personnalité juridique) فى القانون الألمانى .

الاجتماعى ، هو الذى أدى إلى ظهور الدولة بسلطتها واعتقد الناس مشروعية سيادتها . حدث كل ذلك كواقعة اجتماعية (fait social) والوقائع الاجتماعية على العكس لا محل لبحث مشروعيتها أو عدم مشروعيتها مادامت حدثاً اجتماعياً . فالدولة وليدة «التضامن الاجتماعى» وكذلك «القانون» نفسه دون حاجة إلى بحث أو تبرير . أما أن يقال للتبرير إن الدولة « شخص معنوى » وإنها ذات « إرادة عامة » وإن أساس القانون « سيادة الدولة » فهذا كله مخالف للواقع ، فالدولة ليست شخصاً ذا إرادة عامة عليا تسمو على إرادات الأفراد بل هى مجموعة من الحاكمين والمحكومين ، والحاكمون كانوا ولا يزالون هم الأقوياء دائماً ، فقد كانوا قديما أقوى الناس مادياً ثم أصبحوا فى العهد الأرستقراطى أقواهم مالياً ثم هم فى العصر الديموقراطى أقواهم عددياً . وما الارادة العامة المزعومة إلا إرادة هؤلاء الحكام وهم بشر كالمحكومين وإرادات البشر سواسية دون تمييز . وعليه فليست هنالك «سيادة» (Souveraineté) ولا إرادة عامة (Volonté générale) ولا «شخصية معنوية» (personnalité morale) ولا « حقوق ذاتية إرادية » (droits subjectifs)

والخلاصة وفقاً لدوجى أن الجماعات - وكذلك الأفراد - إنما تتمتع « بمراكز قانونية » خلقها وحماها « القانون » الذى هو وليد إحساس كل جماعة بشعور « التضامن الاجتماعى » بين أفرادها . أما أموال الجماعة ففصلها عن مال الأفراد المكونين لها يتحقق بكون هذه الأموال مرصودة لتحقيق غرض معين ولإدراك غاية خاصة . وبذلك تغنى فكرة الغاية هذه (but) عن فكرة « محل الحق » (sujet de droit) ويصبح القانون الحديث يحمى « الغاية » ولا يحمى « إرادة الجماعة » .

* *

هذه الآراء المتعددة التى أريد الاستغناء بها عن نظرية الشخصية المعنوية لم تحقق غايتها هذه لدى جمهور الشراح بل رأوا عدم كفايتها ، وقد سبق أن

ألمعنا إلى ذلك فى حينه . أما نظرية دوجى بالذات فقد انتقدها البعض بشدة لها ـ أساساً ـ ما يبررها فى الحقيقة . وكان من ذلك ما أخذه العميد هوريو على العميد دوجى من أنه وإن نعت نظريته بالمذهب « الواقعى » إلا أنه لم يكن هو « واقعياً » فى تقديراته ، فانكر وقائع ملموسة كشخصية الدولة وسيادتها بل إنه كان فوضوياً فى آرائه التى ابتدعها (Anarchiste de la chaire) . وقد أخذ عليه (Carré de Malberg) أن نظريته تقوم على أساس أن جزاء القاعدة القانونية هو رد الفعل الذى تحدثه القاعدة فى الجماعة وهذا يجعل الحكم على القواعد القانونية وعلى صحة أعمال الدولة مرهوناً بشعور الجماعة وبموقف الناس منها بعد صدورها بدلا من أن يكون الحكم على هذه الصحة بناء على نظام قانونى قائم وقواعد قانونية مقررة مقدماً وسابقة لعمل الحكومة لا لاحقة عليه ولا وليدة الصدفة وعدم التنظيم والتحديد كرد الفعل الذى يقول به دوجى والذى تنقصه الصبغة القانونية ويبدو بعيداً عن الحمى القانونى نفسه (extra-juridique) .

ومن ناحية أخرى عنى دوجى أساساً بالجانب المادى من القاعدة القانونية دون جانبها الشكلى ، أو بعبارة أخرى عنى بالمصدر الحقيقى لها (source réelle) دون مصدرها الشكلى (source formelle) ، وبذلك رآى فى القاعدة القانونية علماً لا فناً ومادة لا صياغة (Technique) . ولئن كان الركن الأول هو الجوهر الطبيعى للقاعدة القانونية إلا أن الركن الشكلى الثانى ـ ركن الصياغة ـ له أهميته الكبيرة ولو أنه صناعى . فهو الذى يجعل من الماديات المبهمة قواعد قانونية محددة واضحة قابلة للتطبيق . وهذه وظيفة من وظائف القانون الأساسية التى يغمطها مذهب دوجى حقها العادل[1] .

---

(١) المراجع السابقة . والدكتور زهير جرانة . ص ٢٣ — ٤٢ . والدكتور عرفة . ص ٢٤٤ وما بعدها . ومؤلفى جينى عن « طرق تفسير القانون الخاص الوضعى ومصادره » وعن « العلم والصياغة فى القانون الخاص الوضعى » .

تقدير مذهب المجاز فى مجموعه : لقد أخذ البعض على هذا المذهب عدة مآخذ ، منها أنه لم يعلل تعليلا مقبولا ملكية أموال الأشخاص المعنوية التى لم تعد ملكاً للأعضاء ؛ بل إنه باعتباره الشخصية المعنوية مجازاً قد قرر فى الواقع أن هذه الأموال لا مالك لها ، وكان من نتيجة ذلك ماذهب إليه البعض فى ألمانيا من حق الدولة فى الاستيلاء على هذه الأموال .

كما اعترض على هذا المذهب بأنه لايستطيع تفسير شخصية « الدولة » فكيف يمكن أن تكون هذه الشخصية بنت القانون ومنحة منه فى حين أن القانون هو بذاته من صنع الدولة وأساسه سيادتها وفقاً لمذهب المجاز نفسه . أو من ناحية أخرى كيف حصلت الدولة على شخصيتها ! ؟ إنها لاتستطيع أن تمنح نفسها هذه الشخصية لأنها لاتكون دولة — وفقاً للمذهب المجازى — إلا بعد المنح ، أما قبله فلا تكون دولة ، وبالتالى لاتستطيع أن تمنح نفسها أو غيرها تلك الشخصية المعنوية .

ويترتب على القول بفكرة « المجاز » وانعدام الإرادة الذاتية للشخص المعنوى كذلك أن هذا الشخص لا يمكن أن يسأل جنائياً بل ولا مدنياً . وسيأتى تفصيل ذلك بعد قليل .

إلى جانب كل ذلك يؤدى مذهب المجاز إلى ماسبق أن ألمعنا إليه من تضييق لحرية الجماعات وتوسيع لسلطان الدولة عليها ، مع أن المشاهد — كما قال البعض — أن هناك تطوراً كبيراً فى صميم الحياة الاجتماعية إتجه من أوائل القرن العشرين نحو اختفاء الفرد شيئاً فشيئاً وراء المجموع ونحو ظهور فكرة حرية الجماعة على فكرة حرية الفرد ، فهذه زائلة بزوال الفرد وتلك باقية ببقاء الجماعة . كما أن الفرد بذاته لن يستطيع الدفاع عن حقوقه وحرياته وسط القوى الاقتصادية والاجتماعية الحديثة المتضاربة والمعقدة بقدر ماتستطيع الجماعات الدفاع عن حقوق أعضائها والذود عن حرياتهم ، ولذلك يرى البعض أنه لن تكون للأفراد حقوق فعالة إلا تلك التى تنبثق

من الاستقلال الذاتى للجماعات ومن قدرتها على إدارة شئونها بنفسها مما يعتبر بالنسبة لها بمثابة الحرية المدنية للأفراد (١).

الحاكم المصرية

هذه هى جملة القول فى المذهب الأول مذهب المجاز ، وقبل أن ننتقل إلى المذهب الثانى مذهب الحقيقة نلاحظ أن بعض أحكام المحاكم المصرية قد أخذت بهذا المذهب ولكنها كانت دائماً من الرأى المبقى على هذه الشخصية ولو أنها مجاز ، ولئن كان هذا الرأى هو الذى رجح فى القضاء المصرى قديماً إلا أنه أصبح مرجوحاً الآن ، ومن الأحكام التى أخذت بهذا الرأى المرجوح نذكر على سبيل المثال حكم محكمة أسيوط الابتدائية بتاريخ ١٤ أكتوبر سنة ١٩٠١ والذى قررت فيه المحكمة « أن جمعيات الناس التى يقصد بها استفادة الكسب من الأموال المشتركة بينهم هى التى تعد شركات ليس إلا ، وهى إذن التى لها دون غيرها من جمعيات الناس الشخصية المعنوية . . . . فبناء على ذلك ليس للجمعية التى يكون القصد منها الأعمال الخيرية شخصية معنوية ، وما يكون لها أن توكل أحد أعضائها فى النيابة عنها أمام القضاء » (٢) . ونذكر كذلك حكم محكمة الموسكى الجزئية الرقيم ٢٧ يناير سنة ١٩٢٥ والذى قرر . « . . . أن الجمعيات ليس لها مبدئياً وجود قانونى لأن الأصل أن الأشخاص الحقيقيين هم الذين يكونون أصحاب الحقوق ، فالجمعيات التى هى هيئات غير حقيقية أى غير مادية لا يكون لها وجود قانونى إلا إذا كان القانون قد منحها شخصية إعتبارية (Personnalité fictive) أو على الأقل — إذا كانت هذه الشخصية

محكمة أسيوط

محكمة الموسكى

---

(١) لقد أبدع الأستاذ Waline عندما شبه من يقول بالشخصية المعنوية على أساس أنها وهم وافتراض بمن يتوهم أو يفترض أن على الحائط مشجباً (شماعة) فيعمل على هذا الأساس الوهمى غير الصحيح ويضع معطفه على ذلك المشجب الخيالى . . . . فلا شك فى أن معطفه يهوى تواً على الأرض . [والين . المرجع السابق . ص ٢٠٦] .

(٢) المجموعة الرسمية . السنة الرابعة . العدد ٧ رقم ٢ — والجدول العشرى الأول . رقم ٨٢٨ ص ١٠٣ .

الاعتبارية يجب أن توجد بعد تشكيل الجمعيات للضرورة والمصلحة العامة كما يقول بعضهم — فإنه من اللازم صدور قانون بالاعتراف بهذه الشخصية ليكون لهذه الجمعيات وجود قانونى . . . »[1] .

محكمة الاسكندرية

وبتاريخ ٢٤ فبراير سنة ١٩٤١ جاء فى حكم لقاضى الأمور المستعجلة بمحكمة الاسكندرية الابتدائية أن : « . . . . فكرة الشخصية المعنوية أو الاعتبارية هذه إنما هى استثناء خاص اضطر رجال القانون والتشريع إلى الأخذ بها ليجدوا سبيلا إلى خلق شخص يمكن أن ينوب عن هذه الهيئات التى أنشأتها تطورات النظم الاقتصادية وتقدم أشكال المعاملات . وهذا الاستثناء ككل استثناء لايجب التوسع فيه ولا القياس عليه . . . . »[2] .

من البلديات

كما تدخل ضمن هذه الفئة سائر الأحكام التى اشترطت لوجود الأشخاص المعنوية العامة كالمدن والقرى المصرية أن يكون الاعتراف بهذه الأشخاص بناء على نص صريح دون الاكتفاء بالاعتراف الضمنى الذى يتفق ومنطق نظرية الحقيقة كما بينا . ومن آثار فكرة المجاز أيضاً ظهور مثل هذا الشرط أول الأمر فى فتاوى أقسام قضايا الحكومة مما سيأتى بيانه عند الكلام عن الأشخاص الادارية المصرية ، وحينذاك سنتبين عدول المحاكم وأقسام القضايا بصفة عامة عن منطق فكرة « المجاز » إلى منطق نظرية « الحقيقة » .

الوضع فى مصر

أما التشريع المصرى فسنرى كذلك أنه وإن غلبت عليه روح نظرية الحقيقة إلا أن من نصوصه مع ذلك مايتنافر — إلى حد ما — مع هذه الروح ويتفق مع منطق نظرية المجاز ، أما الفقه المصرى فتكاد ترجح لديه بصفة عامة نظرية الحقيقة .

---

(١) المحاماة . السنة الخامسة . رقم ٣٠٥ ص ٣٥٦ . والدكتور وحيد رأفت . المرجع السابق . ص ٤٩ وما بعدها .

(٢) المحاماة . السنة الثالثة والعشرون . العدد ٦ ، ٧ ، ٨ ص ٤٨٤ حكم رقم ٢٠٣ .

[ثانيا] — مذهب الحقيقة (Doctrine de la réalité) : إنتشر هذا المذهب بصفة خاصة فى ألمانيا ولذا يسميه البعض بالمذهب الألمانى ، وقد تزعمه هنـــاك أولا Beseler ثم Gierke . ولهذا المذهب أنصاره فى ألمانيا وفرنسا كذلك . وفى مقدمة من أخذوا به Saleilles, Hauriou Fouillée, Zeitlemann, René Worms, Michoud, وآخرون [1] .

تعريفه

وقوام هذا المذهب الاعتقاد بأن الشخصية المعنوية حقيقة كائنة أى أن الشخص المعنوى شخص حقيقى ولـكنه غير مجسم فهو من قبيل الحقائق المعنوية المجردة لا المـادية المجسمة ، وليس بلازم لـكى تـكون الحقيقة حقيقة أن تتجسم فى هيكل مادى أو أن تتقمص جثماناً آدمياً .

ذو إراده

أما إثبات هذه الحقيقة فقد اختلفت وسائله وتعددت : فقال البعض إن الشخص المعنوى ذو إرادة ذاتية كما يتمتع الإنسان الآدمى بإرادة ذاتية لامرية فيها . فما إرادة الإنسان إلا عصارة نشاط خلايا مخه التى تحيى كل منها حياة خاصة بها ولـكن مع التعاون بينها ، بل انها قد تتعارض فتـكون الغلبة فى النهاية لأغلبيتها ، ومثل ذلك يحصل تماماً فى الشخص المعنوى ، فخلاياه هم أعضاؤه ، وهم أفراد آدميون لكل منهم حياته الخاصة إلى جانب حياته فى المجموع ، ثم إن خلاصة رأى هؤلاء الأعضاء أو بعبارة أخرى إرادة أغلبيتهم هى عصارة نشاط هذه الخلايا أى أنهـا إرادة ذاتية لهذا الشخص المعنوى تتولد بمثل تولد إرادة الشخص الآدمى تماماً . وبذلك يمكن أن يكون الشخص المعنوى محلا للحقوق كالإنسان سواء بسواء وتـكون شخصية الجماعات حقيقية كشخصية الأفراد ، وبالتالى يجب أن تعادلهـا فى القدر وفى موقف الدولة منها ، فتـكون هى أصلا ولا يكون

اذا محلا للحقوق

النتيجة

(١) راجع بصفة خاصة مؤلف للأستاذ Michoud عن « نظرية الشخصية المعنوية وتطبيقها فى القانون الفرنسى » . طبعة سنة ١٩٢٤ التى قام بها الأستاذ Trotabas (جزآن) .

تقييدها ورقابتها إلا على سبيل الاستثناء الذى تقتضيه ضرورة والذى لايجوز التوسع فيه أو القياس عليه (١) .

رأى زيتلمان

وما من شك فى أنه يقترب من هذا التفسير قول الفقيه الألمانى «زيتلمان» إن القانون لا يعنيه من الفرد إلا إرادته دون نظر ما إلى حطامه الجسمانى ، وإن إرادات الأفراد بتجمعها معاً فى بوتقة الجماعة أو الشخص المعنوى وارتباطها معاً برباط الغاية المشتركة تتحد وتتفاعل ليخرج من مجموعها جوهر جديد مغاير لكل إرادة فردية على حدة وهذا الجوهر الجديد هو « إرادة الجماعة » ، وذلك كمثل الأنغام الموسيقية المتفرقة التى بتجميعها معاً تولد لحناً له كينونته الخاصة وذاتيته البينة (٢) .

وبطرق أخرى يضيق المقام عن شرحها أراد البعض الوصول إلى نفس النتيجة التى وصل إليها القولان السابقان وهى أن للشخص المعنوى إرادة ذاتية تجعله محلا للحق حقيقة لامجازاً (٣) .

رأى ميشو

على أن فريقاً آخر من فقهاء مذهب الحقيقة الذى نحن بصدده ، قد تلمسوا وسيلة أخرى لإثبات هذا المذهب ومن بينهم Michoud وآخرون ،

---

(١) لعله من الظاهر أن هذه النظرية تحلل الانسان تحليلا طبيعياً أو كيماوياً كما أن القياس بين الجماعة وجسم الانسان قياس مع الفارق الكبير . [راجع فى تفاصيل ذلك العرفى بك . ص ٧٥ — ٨٠ والمراجع التى أشار إليها . وراجع « أصول القانون » للدكتور عبد الرزاق السنهورى باشا والدكتور حشمت أبو ستيت . القاهرة . ١٩٣٨ ص ٢٩٦ ومابعدها]

(٢) ظاهر أن من أوضح عيوب هذه النظرية انها — على عكس نظرية Brinz السابقة — لاتنطبق إلا على الشخص المعنوى الذى قوامه الأشخاص وانها تقصر عن تفسير الأشخاص التى قوامها مجموعة من الأموال ترصد لغرض معين . [المرجع السابق ص ٧٦ — ٧٧ و ص ٨٠ — ٨٢]

(٣) من هذه المحاولات قول هوريو بأن ارادة الجماعة هى بذاتها إرادة الشخص الذى يمثلها وينوب عنها . راجع العرفى بك . ص ٧٧ وص ٨٢ — ٨٦ ثم ص ٨٧ — ٩٠ .

فلم يحاولوا إثبات وجود إرادة ذاتية للشخص المعنوى كالإنسان حتى يكون بالتالى محلا للحق مثله ، وإنما عمدوا إلى تحليل « الحق » نفسه تحليلا لايجعل الإرادة ركناً ذاتياً فيه ، وبذلك يمكن أن يتملك الشخص المعنوى دون حاجة لأن تكون لهذا الشخص إرادة ذاتية ، ومن ثم لايكون هناك تلازم حتمى بين الشخص القانونى والشخص الآدمى أو بين الشخصية القانونية والشخصية الآدمية . ولا أدل على ذلك من أنه قد وجد أشخاص آدميون دون أن يعتبروا أشخاصاً فى نظر القانون كالأرقاء قديماً وكالمحكوم عليهم بالموت المدنى (La mort civile) مما عرفته فرنسا مثلا حتى سنة ١٨٥٤ ، وهو النظام الذى كان يقضى بحرمان المحكوم عليه بهذا الموت المدنى من حقوقه وشخصيته القانونية فيعتبر ميتاً وتصفى تركته فيكون شخصاً آدمياً ولا يكون شخصاً فى نظر القانون . ومن ناحية عكسية نجد المشرع يعترف بالشخصية القانونية فى حدود معينة للجنين فى بطن أمه وللوليد وللصبى وللمجنون وغيرهم من معدومى الإرادة فعلا أو حكماً ومن ناقصيها . يضاف إلى ذلك أن القانون يبقى على شخصية الإنسان القانونية بعد وفاته حتى تؤدى ديونه إذ لاتركة إلا بعد سداد الديون ، كما حدث أن اعتبر القديسون حيناً بل واعتبرت بعض الأشياء والحيوانات فى منزلة الأحياء من الناس واعتبروا بذلك محلا للحقوق (١). وكل ذلك يدل على أن عنصر الإرادة الذاتية ليس ركناً فى الحق ذاته وأن أنصار مذهب المجاز قد جانبوا الصواب عندما زعموا أن الحق قدرة إرادية أى مظهر من مظاهر الإرادة . فالحق فى تعريفه الصحيح ليس إلا مصلحة يحميها القانون ، أو كما رأى العالم الألمانى إهرنج « un intérêt socialement protégé » ، وبذلك لايشترط فى محل الحق (sujet de droit) أن يكون

---

(١) والين . المرجع السابق . ص ٢٠٠ .

ذا إرادة ذاتية بل يصح أن تكون هذه الإرادة هى إرادة شخص آخر كالوصى أو القيم أو الممثل بالنسبة للقاصر أو المجنون أو الشخص المعنوى على التوالى . وعليه فيكون للحق عنصران : عنصر الإرادة ، وعنصر المصلحة ، والعنصران قد يفترقان كما فى هذه الأمثلة التى ذكرناها ومن بينها الشخص المعنوى ، وقد يجتمعان كما هو الحال عادة فى الشخص الآدمى الرشيد . ولاشك فى اعتقادنا أن هذه النظرية هى أقرب النظريات فى هذا الشأن إلى الصواب (١) .

ويترتب على الأخذ بنظرية الحقيقة - أيا كانت طريقة إثباتها - أن الشخص المعنوى شخص حقيقى ، أهل لاكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات ، ولكنه لا يستطيع ممارسة هذه الأهلية إلا بواسطة شخص آدمى يمثله ويعمل باسمه . كما تترتب على هذه النظرية النتائج العملية السابق ذكرها والتى تقوى حرية تكوين الأشخاص المعنوية وتقلل سلطان المشرع عليها ، ولكن رغم ذلك فإن الشخص المعنوى لا يوجد إلا بتوفر عدة عناصر وهى : (١) وجود مصالح مستقلة مشروعة جديرة بحماية الجماعة أى بأن تصبح بهذه الحماية حقوقاً . (٢) وجود قدر من الارتباط بين هذه المصالح يبرر تجمعها معاً فى ذمة واحدة وتعلقها بشخص معين . (٣) وجود إرادة تعبر عن هذه المصالح بل الحقوق . ومثال ذلك مديرو الشركات ورؤساء الجمعيات ومجالس إدارتها ، والحكومة بالنسبة للدولة ، وكمجلس المديرية والمجالس البلدية المختلفة ومجالس إدارة المؤسسات العامة أو الأشخاص المصلحية . أما الإنسان الآدمى فيمتزج فيه هذا العنصر الإرادى

عناصر الشخصية

---

(١) نتفق فى ذلك مع أستاذنا العربى بك . المرجع السابق . ص ٧٧ . ولقد أخذ البعض على نظرية الحقيقة هذه استنادها الى أفكار مازالت فى حاجة إلى الاثبات والاقناع ، وأنها بتطبيقها على الدولة تجعل منها كائناً اسمى بطبيعته من سائر الأشخاص يضع القانون ويرسم لنفسه حدودها [راجع رولان . المرجع السابق . ص ٣٥]

مع العنصر الجثمانى كما سبق أن ذكرنا . (٤) وبالنسبة لأشخاص القانون العام يجب كذلك ـ باتفاق ـ اعتراف الدولة بهذه الأشخاص لأنها تقاسمها سلطتها العامة ، وإنما يصح أن يكون هذا الاعتراف صريحاً أو ضمنياً وهذا عكس منطق نظرية المجاز التى تشترط الاعتراف الصريح والتى تعتبر هذا الاعتراف منشئاً للشخصية وليس مقرراً لها . ومن مظاهر الاعتراف الضمنى السماح للهيئة موضع البحث بحق التقاضى مثلا أو التعاقد أو قبول التبرعات أو التمتع بذمة مالية مستقلة وبمسئولية متميزة عن مسئولية أعضائها وعن مسئولية الجماعات الأخرى كالدولة ، وهذه لاشك مسألة تقديرية توزن فى كل حالة على حدة . ولقد ذهب بعض أنصار نظرية الحقيقة ـ على خلاف آخرين ـ إلى اشتراط ركن الاعتراف هذا حتى بالنسبة للأشخاص المعنوية التابعة للقانون الخاص . ويلاحظ أن الاعتراف قد يكون كذلك خاصاً بشخص معنوى بالذات ، وقد يكون عاماً أى يشمل كل الجماعات التى من نوع واحد متى توفرت فيها شروط معينة أو استوفت اجراءات مقررة كفئة الجمعيات الخيرية مثلا .

البلديات

هذه هى « نظرية الحقيقة » التى نجدها الآن راجحة فى مصر ، وكان من مظاهر رجحانها الاعتراف للمدن والقرى ذات المجالس البلدية بالشخصية المعنوية قبل صدور دستور سنة ١٩٢٣ الذى نص صراحة ولأول مرة على هذه الشخصية البلدية . ومن منطق هذه النظرية أيضاً الفتاوى التى أصدرتها إدارة قضايا الحكومة بالمعنى المذكور قبل صدور الدستور ، أو بعبارة أدق ـ قبيل صدور الدستور . وسيأتى بيان ذلك فى حينه . وتؤيد منطق نظرية الحقيقة أيضاً النصوص الخاصة بالشركات وأحكام القضاء بشأنها . أما عن النصوص فلا نجد فى القانون المصرى ـ ولا فى القانون الفرنسى ـ إعترافاً صريحاً بشخصية الشركة المعنوية ، وإنما يستمد ذلك فى مصر (كما فى فرنسا) من عدة نصوص

متفرقة تفترض أحكامها حتما الاعتراف للشركة بالشخصية المستقلة .
ومن قبيل هذه النصوص فى مصر المادة الثامنة من قانون المرافعات الأهلى (والمادة ١٠ المقابلة من القانون المختلط) حيث يقرر المشرع أن : « الأوراق المقضى إعلانها يجرى تسليم صورها على الأوجه الآتى بيانها .. مايتعلق بالشركات التجارية تسلم صورته فى مركز الشركة ، إن كان لها مركز إلى مأمور إدارتها أو مديرها أو من ينوب عنهم . وإن لم يكن لها مركز فتسلم إلى أحد شركائها المتضامنين ... » وكذلك حكم المادة ٣٤ من القانون المذكور (وتقابلها المادة ٣٥ مختلط) التى تقرر مايلى : « تكليف المدعى عليه بالحضور أمام المحكمة يكون على الأوجه الآتية : .... فى مواد الشركة مادامت قائمة ولم يجحد المدعى عليه أنه شريك فيها يكلف بالحضور أمام المحكمة التابع لدائرتها مركز الشركة .... » إلى غير ذلك من الأحكام التى تقرر الشخصية المعنوية ضمناً للشركات فيما عدا « شركات المحاصة » فلا شخصية مستقلة لها . وقد سار القضاء المصرى على ذلك وكانت خطوات القضاء المختلط أوسع من خطوات القضاء الوطنى فى هذا الشأن ، وفى كلا القضاءين ظهر بشكل راجح وبين منطق نظرية الحقيقة ، كل ذلك مع اختلاف فى التفاصيل فقهاً وقضاء مما يدخل بحثه فى دائرة دراسات القانون التجارى .

الجمعيات التعاونية

أما الجمعيات التعاونية فنجد الاعتراف بشخصيتها المعنوية فى مصر صريحاً ، فلقد نصت أول الأمر المادة السادسة من القانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٢٣ الخاص «بشركات التعاون الزراعية المصرية » على ما يلى :

« شركات التعاون الزراعية المصرية المكونة طبقاً لأحكام هذا القانون تكون لها الشخصية المعنوية ويجوز لها قبول الهبة والوصية والانتفاع بالأوقاف المحبوسة لمنفعتها — وهى خاضعة لقضاء المحاكم الأهلية » . وفى

٢٢ يولية سنة ١٩٢٧ صدر القانون الحالى رقم ٢٣ الخاص « بالجمعيات التعاونية المصرية » فالغى قانون سنة ١٩٢٣ المذكور ، معيداً فى المادة ٤٤ منه نفس النص السابق الذى تضمنته المادة ٦ من قانون سنة ١٩٢٣ . على أن هذا القانون الحالى قد تضمن بعض نصوص تتفق مع منطق نظرية الحقيقة كالمادة ١٢ منه التى تجعل القضاء حكما بين الجمعية والحكومة عند ما تضن هذه على تلك بالإذن بانشائها . وحكم القضاء فى ذلك غير قابل لأى طعن . كما أن المادة تجعل رقابة الحكومة منصبة على مراقبة موافقة نظام الجمعية لقانون الجمعيات التعاونية . وتجعل المحكمة المختصة بالفصل فى هذا النزاع هى : « المحكمة الابتدائية الكائن فى دائرة اختصاصها مقر الجمعية » . كل هذا بالنسبة لجمعية لم توافق الحكومة على انشائها ، بل وقد تكون معارضة فى انشائها طالبة تعديلات لم يوافق عليها المؤسسون . وهذا من غير شك لا يتفق مع منطق نظرية المجاز التى تجعل خلق هذه الأشخاص حقاً للدولة لا للأشخاص نفسها . ولكن مع ذلك نجد شذوذاً فى مسايرة هذا المنطق عند ما تقرر المادة ١٦ من نفس القانون ما يلى : « لا تعد الجمعية مؤلفة إلا من تاريخ النشر المنصوص عنه فى المادة السابقة » . والنشر يتولاه وفقاً للمادة ١٥ قسم التعاون . فتعليق المادة ١٦ تأليف الجمعية على هذا النشر يتفق مع روح نظرية المجاز ويعارض روح مذهب الحقيقة كما أنه يتناقض مع ما تضمنته المادة ١٢ السابق ذكرها من إقرار ضمنى لشخصية الجماعة وتحديد لاختصاصها القضائى وهى فى دور النزاع مع قسم التعاون وقبل النشر بمراحل .

وفيما يتعلق بالجمعيات الأخرى نجد القانون الأخير رقم ٤٩ لسنة ١٩٤٥ وإن كان قد جعل القضاء هو الحكم فى النزاع الخاص بتسجيل الجمعية وجعل المحكمة المختصة بذلك هى محكمة مركز الجمعية وأخذ بفكرة اذن الدولة الضمنى بالجمعيات وحدد أسباب اعتراض الحكومة على التسجيل وحصر

حالات حلها للجمعيات إلا أننا نجد المادة الثانية من القانون تجارى فكرة «المجاز» حيث تقول: «لاتثبت الشخصية المعنوية للجمعيات الخيرية والمؤسسات الاجتماعية القائمة عند صدور هذا القانون أو التى تنشأ بعد صدوره إلا إذا شكلت وسجلت طبقاً لأحكام هذا القانون، وذلك مع عدم الإخلال بالحقوق المخولة للجمعيات والمؤسسات المنظمة بقوانين أو مراسيم أو اتفاقات دولية..». أى أن الشخصية المعنوية لاحقة حتما على التسجيل، وسنذكر فيما بعد نصوص هذا القانون.

الموقف المصرى

هذا هو موقف المشرع إجمالا أما القضاء المصرى فقد اتخذ الآن بوضوح جانب فكرة الحقيقة بعد أن اقتنع حيناً بنظرية المجاز كما عرفنا. ومن أمثلة الأحكام المتفقة مع مذهب الحقيقة نذكر مايلى:

الأحكام

حكم محكمة الاستئناف المختلطة بتاريخ ١٩ مارس سنة ١٩٢٣ الذى قررت فيه — بالنسبة لمدارس الفرير — أن: «كل جمعية تألفت فى مصر ولها مصالح خاصة مستقلة أو يمكن أن تكون لها مصالح خاصة مستقلة متميزة عن مصالح أعضائها يجب أن تكون لها شخصية أدبية تميزها عن شخصية أعضائها...»[1].

محكمة مصر الابتدائية

وفى حكم لمحكمة مصر الابتدائية الأهلية (حكم استئنافى) بتاريخ ٢٥ مايو سنة ١٩٢٥ قررت المحكمة مايلى بخصوص شخصية النادى السعدى بالقاهرة: «وبما أنه لم يرد فى القوانين المصرية ذكر لمثل هذه الجمعيات وقد أباح الدستور فى المادة الحادية والعشرين للمصريين حق تكوينها ولم يصدر حتى الآن القانون الذى يبين كيفية استعمال هذا الحق فيجب اذن الاعتراف لتلك الجمعيات بالشخصية المعنوية التى لاغنى لها عنها للقيام بالأعمال الضرورية

---

(١) المحاماة. السنة الخامسة. رقم ١٤٩ ص ١٦٣. ويراجع كذلك حكم نفس المحكمة فى ٢٤ يناير سنة ١٩٢٣. المرجع السابق. رقم ١٥٣ ص ١٦٤

لكيانها مادامت قد تكونت لغرض مباح وبنظام يجعل لها ذاتية مستقلة عن ذاتية الأعضاء المكونين لها . » (١) .

وبتاريخ ٢٠ مارس سنة ١٩٤٠ قرر حكم لقاضى الأمور المستعجلة بمحكمة مصر الابتدائية الأهلية أنه « ليس فى نصوص القوانين المصرية حتى اليوم مايوجب صدور قانون خاص لتكوين النقابات والجمعيات . كما لايشترط صدور مثل هذا القانون لاكتساب تلك الهيئات الشخصية المعنوية . »

كما قرر هذا الحكم أنه : « إذا كان قد صدر قانون خاص بتنظيم بعض النقابات أو الهيئات كقانون نقابة المحامين أو قانون النقابات التعاونية الزراعية — فان هذا لايعنى بطريق القياس العكسى حظر الهيئات الأخرى أو إنكار الشخصية المعنوية لها ، إذ الإباحة هى الأصل ، والحظر هو الاستثناء . ولأن المادة ٢١ من الدستور المصرى نصت على أن للمصريين حق تكوين الجمعيات وان عقبت على ذلك بأن كيفية استعمال هذا الحق سيبينها القانون وهو مالم يصدر للآن . » (٢)

ثم يضيف الحكم المذكور إلى ما سبق أنه : « يكاد يجمع الرأى القانونى — فقهاً وقضاء — على إسناد الشخصية القانونية للجمعيات متى توافر فيها قوام الشخصية المعنوية الذى يتأتى بأمرين : ١ — أن تكون للجمعية كينونة مستقلة فى مالها عن مال الأفراد الذين تتألف منهم وفى ذاتيتها عنهم فتبقى وان تغير هؤلاء . ـ ٢ ـ أن يكون لها نظام يبين إرادة مجموع الأفراد . أو بعبارة أخرى أن يكون لها نظام يمكن الهيئة من استعمال حقوقها بواسطة نواب عنها . ومتى تهيأ هذا القوام لتوافر الأمرين المذكورين اكتسبت

(١) المحاماة . السنة الخامسة . رقم ٦١٨ ص ٧٥٠ .

(٢) صدر أخيراً القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٤٥ .

الجمعية الشخصية المعنوية — اذ لا تستطيع أن تخدم الغرض الذى أنشئت من أجله إلا باسناد هذه الشخصية إليها بشرط أن يكون هذا الغرض مشروعاً ولا يخالف النظام العام أو الآداب »[1]

أما عن الفقه المصرى فيجنح كما قلنا أساساً الى منطق نظرية الحقيقة[2].

* *

هذا ونلاحظ أنه سواء أخذت الدولة بمذهب المجاز أو بمذهب الحقيقة ورغم ما سبق بيانه من فوارق عملية بينهما إلا أن الدولة بصفة عامة وفى كل البلاد لا بد وأن تباشر بعض الرقابة على الأشخاص المعنوية المختلفة فى نشأتها ونشاطها. فتراها تحول دون إنشاء الجماعات التى يكون وجودها خطراً على أمن الدولة مثلا أو على الآداب فلا يمكن أن تصرح دولة مثلا بانشاء جماعة للاتجار بالرقيق أو للحض على الفسق والفجور أو للاتجار بالمخدرات المحظورة أو لقلب نظام الحكم.

كما يلاحظ أن الدولة راغبة عادة عن السماح بانشاء جمعيات تنازعها سلطتها السياسية كالجمعيات السياسية ونقابات العمال والتشكيلات شبه العسكرية وذلك بعكس الجماعات التى تسعى وراء الربح كالشركات المدنية والتجارية. ومن الأمثلة على تلك الريبة فى مصر المرسوم بقانون الذى صدر فى ٨ مارس سنة ١٩٣٨ قاضياً بحل جميع فرق القمصان الملونة وكان ذلك بمناسبة الجدل الذى ثار حينذاك حول فرق القمصان الزرق الوفدية وفرق مصر الفتاة ذات القمصان الخضراء. وهى فرق قام كل من الحزبين بتدريبها تدريباً عسكرياً.

---

(١) المحاماة. السنة العشرون. العدد ٨، ٩ ص ١٠٣٢.

(٢) راجع الدكتور عبد الله العربى بك « مبادىء القانون الادارى » ص ٧٧ و ص ٩٠ ومابعدها. والدكتور وحيد رأفت. «القانون الادارى». ص ٣٠ وما بعدها والدكتور محمد زهير جرانة. «مبادىء القانون الادارى المصرى» ص ٢٣ — ٢٥.

كما يلاحظ من ناحية أخرى أن الدولة لا ترغب عادة فى أن تترك للأشخاص المعنوية الحبل على الغارب من حيث تملك الأموال بالشراء والهبات والوصايا ، لما يترتب على ذلك مع الزمن من حبس هذه الأموال كما حدث بفرنسا على يد الأشخاص المعنوية الكنسية . ولذا نجد المشرع ينص أحياناً على أن يكون وجود بعض الجمعيات مرهوناً باذن سابق صريح من الدولة ، وعلى حدود لنشاط الأشخاص المعنوية الناشئة ، كما نجده ينص على إمكان حلها وتصفية أموالها فى حدود معينة . أو على الأقل نجده - إذا لم يقيد نشأة هذه الجمعيات على تلك الصورة - يتشدد فى رقابتها والاشراف على أعمالها . ويخشى الشارع عادة جماعات العقائد كالدينية منها خصوصاً إن تجاوز نشاطها حدود إقليم الدولة وسلطانها .

شخصية الدولة

لقد تعددت الآراء فى هذا الشأن وتردد كذلك هنا صدى المذاهب المختلفة السابق الكلام عنها ، ويمكن إجمال كل ذلك فيما يلى :

[ا] — المذهب الواقعى : وهو الذى ينكر الشخصية المعنوية عامة وينكرها بالتالى بالنسبة للدولة على النحو الذى بيناه[1] .

[ب] — المذهب الشخصى : وهو المعترف للدولة بالشخصية المعنوية (مجازاً كان ذلك أو حقيقة) . ولكن هذا المذهب يتشعب بالنسبة للدولة (وسائر الأشخاص العامة بالتالى) إلى الشعب الآتية :

١ — رأى يقول بأن الاعتراف بشخصية الدولة المعنوية يتعلق بدائرة القانون الخاص وبالحقوق المالية التى يتمتع بها الأشخاص الآدميون والمعنويون وفقاً للقانون الخاص ، وهى الحقوق التى ينطبق عليها اسم « حقوق » بالمعنى الصحيح ، أما امتيازات السلطة العامة التى يسميها البعض حقوق سلطة

(١) بيرتلمى . « القانون الادارى » . باريس . الطبعة الحادية عشرة . ص ٤٦ ومابعدها

عامة أو حقوقاً سلطانية فليست بالمرة حقوقاً شخصية للادارة (الدولة أو سائر الأشخاص الادارية) « droits subjectifs » وانما هى مجرد اختصاصات أو وظائف لا يباشرها الموظفون إلا للصالح العام ووفقاً لقواعد وحدود يقررها القانون . ولذلك يعتبر حق الدولة على دومينها الخاص حق ملكية بالمعنى الصحيح ولكن لا يكون لها على الدومين العام إلا الاشراف والصيانة ؛ وبهذا الفهم يدرك الحاكمون والأفراد أن هذه الاختصاصات تحمل معنى التقييد وتبغى المصلحة العامة وحدها وبذلك لا تحمل من يباشرها من الموظفين على التوسع فى مباشرتها وتهديد الحريات الفردية والمصالح الخاصة باسمها . أما لفظ « حقوق » ففضلا عن عدم انطباقه نظرياً على طبيعة هذه الامتيازات يعتقد البعض مثل Otto Mayer و Berthàlemy أنه يحقق هذا الخطر على الحرية والمصالح الفردية .

٢ — رأى يقول — على خلاف الرأى السابق — إن هذه الامتيازات حقوق ، كما أن الحقوق المالية حقوق من غير شك ؛ ولا خطر من تسمية تلك الامتيازات « حقوقاً » لأن الحق لم يعد مطلقاً ، حتى حق الملكية نفسه الذى قيل عنه فيما مضى إنه مطلق بل ومقدس ، قد تطورت الأفكار بشأنه وأصبح نسبياً حتى قيل إنه ليس إلا وظيفة اجتماعية . وبهذا المعنى النسبى لا غضاضة فى استعمال كلمة « حقوق » فى الميدانين العام والخاص على السواء .

ولكن بعد ذلك يرى البعض أن الدولة بالنسبة لفئة الحقوق المالية أو الخاصة تعتبر شخصاً معنوياً خاصاً ، وتعتبر شخصاً معنوياً عاماً بالنسبة لحقوق السلطة العامة ، ومعنى ذلك أن للدولة شخصيتين أو شخصية مزدوجة فهى خاصة فى ميدان القانون الخاص ، وهى شخصية عامة فى دائرة القانون العام . ولعله مما يزكى هذا الرأى أن فكرة « بيت المال » بذاتيته المتميزة قد ظهرت فى القانون الاسلامى مثلا قبل ظهور فكرة شخصية

الدولة العامة الحديثة . بل إن مثل هـذه الذاتية قد عرفها الرومان بالنسبة لأموال الدولة (fisc) ففرقوا بينها وبين أموال الامبراطور ، فاصلين بذلك بين ذاتية الدولة « المالية » وبين شخصية الامبراطور . ثم لعله مما يؤيد هذا الرأى كذلك أن الدولة باعتبارها شخصاً مدنياً إنما تخضع للقانون المدنى وللقضاء المدنى ، ولـكنها كشخص عام تخضع للقانون العام ويختص بقضاياها أساساً القضاء الادارى فى البلاد التى تعرف مثل هـذا القضاء كفرنسا . كما أن وسائل العمل جد مختلفة فى الحالتين وكذلك الحقوق وقيمة الأعمـال التى يأتيها الشخص المعنوى فى كل حالة ومدى رقابة القضاء له ونوع مسئولياته كل ذلك قد يؤيد التفريق بين الشخصيتين .

وفى النهاية يلاحظ أن فـكرة ازدواج شخصية الدولة أو بعبارة أخرى فـكرة «بيت المال» (La doctrine du fisc) ـ التى برزت بالذات فى القانون الألمـانى ـ قد مكنت من مقاضاة بيت المال فى وقت لم تـكن قد تقررت فيه بعد مسئولية الدولة فظلت غير مسئولة فى الواقع باعتبارها شخصاً عاماً فقط أى فى مباشرتها لحقوقها السلطانية . إذ كانت هذه الحقوق واجبة الطاعة ولـكن كان يلتزم بيت المال بتعويض من أصابه الضر من جراء تلك السلطة الآمرة . وبذلك كان على الفرد أن يذعن لأمر الدولة ولـكن له أن يطالب بيت المـال الذى لايملك إلا التعويض . (وهذا ما عبر عنـه بدقة قولهم : « اخضع وقـدم مذكرتك » (Soumets-toi et présente ta note))[1] .

---

(١) أوتومايير — المرجع السابق — الجزء الأول — الترجمة الفرنسية . باريس سنة ١٩٠٣ ص ٥٥ ومابعدها وبخاصة ص ٥٩ — ٦٣ . والدكتور زهير جرانة . الرسالة . ص ١٧٣ — ١٧٧ وكتابه « مبادىء القانون الادارى » ص ٢٥ — وراجع الدكتور وحيد رأفت . « رقابة التضمين » . المرجع السابق — ص ٢٢٤ — ٢٢٦ و ص ٢٣٧ وما بعدها و ص ٤٠٨ ومابعدها . ومقال الأستاذ ديبوا ريشارد بمجلة القانون والاقتصاد عن «معضلة القانون الادارى فى مصر» السنة الرابعة . العدد الثانى . ص ٩٩ وما بعدها .

ولئن كان تطور الأفكار خلال القرن التاسع عشر قد أدى إلى تقرير مسئولية الدولة عن حقوق السلطة العامة فأفقد بذلك نظرية « ازدواج الشخصية » أو « بيت المال » تلك الأهمية التى بيناها إلا أننا نرى أن منطق هذه النظرية قد أخذ يظهر فى التطورات الحديثة لمجلس الدولة الفرنسى فيما يتعلق بإمكان التعويض مالياً وفى حدود معينة عن أعمال السيادة التى لاتزال ـ أساساً ـ فى منأى عن رقابة القضاء ، وقد ظهر هذا الاتجاه الجديد بشكل لم يكن متوقعاً فى حكم المجلس المذكور الصادر بتاريخ ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٢٣ فى قضية Couitiéas وفى حكم بتاريخ ١٩٢٦/١٢/٢٤ ، وآخر بتاريخ ٢٤ / ١٠/ ١٩٣٠ . كما ظهر هذا الاتجاه فى القضاء المصرى المختلط رغم النصوص الصريحة المقررة لحصانة أعمال السيادة (م ١١ قديمة و ٤٣ جديدة من لائحة المحاكم المختلطة) وفى هذا الاتجاه نجد حكم محكمة الاستئناف المختلطة بالاسكندرية بتاريخ ٣١ يناير سنة ١٩٠١ .

ولقد عرضت نظرية الازدواج المذكورة أمام القضاء المصرى ، حيث استندت أحكام إلى هذا الازدواج لتعفى الدولة كشخص معنوى مدنى من مسئولية أعمال الدولة باعتبارها شخصاً معنوياً عاماً أو سلطة عامة . ومن قبيل ذلك حكم محكمة مصر المختلطة الرقيم ٢٢ فبراير سنة ١٩٣٢ والمؤيد بالحكم الصادر من محكمة الاستئناف المختلطة بتاريخ ٢٩ اكتوبر سنة ١٩٣٥ الذى كان من بين أسبابه ما يلى : « لا محل فى الدعوى لتطبيق المبدأ القائل بأنه ليس لأحد الطرفين المتعاقدين أن يزيد بفعله تكاليف الطرف الآخر لأن المتعاقد فى هذه الدعوى هى مصلحة التنظيم أما زيادة العوائد الجمركية تبعاً للتعريفة الجمركية الجديدة ، فهو عمل تشريعى صادر من الدولة ذاتها ، ولا يجوز الخلط بين الدولة من جهة وفروعها الإدارية المختلفة ، وحتى لو قلنا بأن الدولة هى وحدة عضوية رغم تشعب فروعها ومصالحها ، فإنه من المؤكد أن الدولة حينما تقوم بعمل من الأعمال العادية

طبقاً للقانون الخاص ، هى هيئة متميزة عن الدولة بصفتها سلطة عامة ، تعمل فى حدود القانون العام » (١) . ولئن كان يؤيد هذا النحو من التصوير لشخصية الدولة ـ كما قلنا ـ ماهو مقرر من التفرقة بين الدولة كشخص خاص والدولة كشخص عام من حيث خضوع الأولى للقانون المدنى والقضاء العادى فى حين تخضع الثانية للقانون العام ، بل وللقضاء الإدارى فى بعض الدول كفرنسا إلا أنه لنفس هذا الاعتبار تبدو نظرية ازدواج شخصية الدولة أبعد ماتكون عن القبول فى دولة كانجلترا لا تعرف نظام القضاء الإدارى ، بل ولا تكاد تفرق تفريقاً كبيراً بين السلطة العامة والأفراد من حيث القانون الواجب التطبيق ومثل ذلك يقال عن سائر الدول السكسونية نظراً لخضوعها لنظام الإدارة القضائية مما سبق أن ألمعنا إليه .

٣ — قول ثالث يعتبر الدولة شخصاً معنوياً واحداً وإنما يتمتع بنوعين من الحقوق : « حقوق مالية ، و« حقوق سلطة عامة » . ويصبح مثل الدولة فى ذلك كمثل الموظف ـ الذى يباشر فى نفس الوقت حقوق سلطة عامة وحقوقاً مالية عادية ـ دون أن يقول أحد إن له شخصيتين . ولقد أخذت بفكرة وحدة شخصية الدولة ورفضت فكرة ازدواجها محكمة استئناف مصر الوطنية بتاريخ ١١ يناير سنة ١٩٤٢ (٢) .

وباستعراض هذه الآراء المختلفة فى شخصية الدولة (وبالتالى فى شخصية سائر الأشخاص المعنوية العامة) يمكن القول بأن أفضلها هو الرأى الأخير الموحد لشخصية الدولة مع تقرير تمتعها بحقوق خاصة ، وحقوق سلطة عامة كالموظف مثلا الذى يباشر النوعين من هذه الحقوق .

---

(١) B.L.J. 1934 — 1935 — p.215 وراجع مثل هذا تماماً فى الأحكام التى أشار إليها Otto Mayer . المرجع السابق . هامش ص ٥٨ — ٥٩ . وراجع الدكتور وحيد رأفت . المرجع السابق . ص ١٥٨ — ١٦٠ .

(٢) المحاماة . السنة ٢٢ رقم ٣٣١ ص ٦٦٧ وما بعدها وبخاصة ص ٦٦٩ .

أما المذهب الواقعى فقد سبق نقده ، وأما القول بأن للدولة شخصية مدنية فقط فهو والقول بازدواج شخصيتها أيضاً يعيبهما أنهما يؤديان منطقياً إلى نتائج لا يمكن التسليم بها كعدم مسؤولية الدولة باعتبارها شخصاً معنوياً خاصاً (يملك حقوقاً مالية فقط) عن أعمال الدولة باعتبارها «سلطة عامة» على رأى ، أو « شخصاً عاماً » على الرأى الآخر (١) . على أن هذا الازدواج قد أدى من ناحية أخرى وبخاصة فى القانون الألمانى القديم إلى نتيجة عكسية تماماً ، ففى ذلك الوقت لم تكن الدولة لتسأل أمام المحاكم عن أعمالها باعتبارها سلطة عامة أو شخصاً عاماً ، ولم تكن بصفتها هذه أو تلك تخضع للقانون الخاص ، ولذلك أستند إلى فكرة الازدواج لتقدير مسؤولية الدولة عن أعمال سلطتها العامة فلا ترفع الدعوى وتوجه المسؤولية فى هذه الحالة ضد الدولة كسلطة عامة أو كشخص عام ، ولكن باعتبارها شخصاً خاصاً خاضعاً للقانون المدنى كسائر الأشخاص . على أن هذه الفكرة قد فقدت جل قيمتها الآن بعد ما تقررت مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة على النحو الذى سيأتى بيانه فى حينه . ولكن هذا لا يمنع من تسجيل ما حققته هذه النظرية من ضمانات للأفراد إزاء الدولة وبخاصة فى ألمانيا (٢) .

* * *

وعليه نرى أن الشخصية المعنوية حقيقة معنوية وليست مجازاً ، وأن شخصية الدولة واحدة وليست ازدواجاً ، وأنها تتمتع بنوعين من الحقوق : « مالية » و « عامة » ، وهذه الحقوق فى الحالتين ـ وبصفة خاصة فى الحالة الثانية ـ نسبية غير مطلقة .

---

(١) الدكتور وحيد رأفت . ص ١٥٨ — ١٥٩ .

(٢) Otto Mayer . ص ٥٧ — ٦٣ . والدكتور زهير جرانة . ص ٢٥ .

نتائج الشخصية المعنوية

تترتب على هذه الشخصية عدة نتائج هى :

(١) وجود شخص قانونى جديد هو الشخص المعنوى وذلك أخذاً بالمذهب الشخصى السابق ترجيحه . ويكون الاعتراف به خالقاً له من العدم وفقاً لنظرية المجاز ، أو اقراراً به كحقيقة معنوية موجودة من قبل وفقاً لنظرية الحقيقة كما رأينا . ومن مظاهر استقلال شخصية هذا الكائن الجديد تمتعه بجنسية قد تختلف عن جنسية مديره أو ممثله بل وقد تختلف عن جنسية كل أو بعض أعضائه ، وتظهر أهمية ذلك فى بلد كمصر بالذات بسبب وجود المحاكم المختلطة . ولذلك قرر القضاء المصرى مثلا أنه : « إذا أنشأ الواقف وقفه فى مصر عن أعيان موجودة فى مصر كان الوقف مصريا ، والدعاوى التى ترفع منه على الأهالى أو من الأهالى عليه تكون من اختصاص المحاكم الأهلية ولو كان الناظر منتمياً لدولة أجنبية أو كان المستحقون بعضهم أو كلهم من رعايا دولة أجنبية [١] » . وغير خاف بطبيعة الحال ما لذلك من أهمية فائقة بالنسبة لجنسية الشركات بصفة خاصة [٢] .

---

(١) محكمة الاستئناف المختلطة فى ٥ / ٢ / ١٩٢٤ — المحاماة . السنة الخامسة رقم ٤٠٠ صفحة ٤٧١ . وقد جاء فى حكم لقاضى الأمور المستعجلة بمحكمة الاسكندرية الابتدائية الوطنية بتاريخ ٢٤ فبراير سنة ١٩٤١ قوله فى هذا الشأن : « ... وفى بلد كمصر تتعدد فيه الأنظمة القضائية تبعاً لجنسية الأشخاص جعلوا لهذه الهيئات الاعتبارية (أى الأشخاص المعنوية) جنسية غير جنسية الأفراد المشتركين فيها . . . » . [المحاماة السنة ٢٣ حكم رقم ٢٠٣ ص ٤٨٤] . وراجع أيضاً حكم محكمة السنبلاوين الجزئية فى ٧ / ١ / ١٩٤٠ . المحاماة السنة الحادية والعشرون — رقم ٦٥ ص ١٢٥ . وحكم قاضى الأمور المستعجلة بشأن الحراسة على أموال الأعداء وشخصيتها المصرية — ٢٦ مايو سنة ١٩٤١ المحاماة . السنة ٢٢ رقم ٩٧ ص ٢٩٣] .

(٢) فى حكم قديم بتاريخ ٤ نوفمبر سنة ١٨٩١ (B.L.J.IV.p.5) قررت محكمة الاستئناف المختلطة بالنسبة للشركات المساهمة التى تؤسس فى مصر أنها تعتبر جنسيتها مصرية وتخضع لقوانين الضرائب التى تصدرها الحكومة المصرية وتسرى على كل السكان بصرف النظر =

ومن نتائج استقلال شخصية الجماعة المعنوية كذلك عن شخصية أفرادها ماقررته محكمة الأسكندرية الابتدائية المختلطة بتاريخ ١٩ مارس سنة ١٩٢٣ من أنه إذا رفع الشخص المعنوى دعوى تعويض عن الضرر الذى أصابه فلا يحكم له إلا بتعويض الضرر الذى أصاب الشخص المعنوى فقط (أى كمجموع) دون التعويض الذى لحق بأعضاء الجمعية شخصياً كأفراد (١).

وإن كان هذا الشخص المعنوى الجديد من أشخاص القانون العام كالمديريات المصرية مثلا والمدن والقرى والمؤسسات العامة فاستقلال هذا الشخص لا يمنع من كونه سلطة إدارية كما سبق أن عرفنا وبذلك يعتبر موظفوه « موظفين عموميين » (fonctionnaires publics) ولو أنهم لم يعودوا كما كانوا من قبل « موظفين حكوميين » (٢). ومايصدرونه من أعمال تظل مصطبغة بالطابع الادارى وتعتبر أعمالا إدارية على غرار أعمال موظفى الإدارة الحكومية . ولكن الاستقلال فى الشخصية تترتب عليه رغم ذلك نتائج منطقية متعددة كعدم سريان الأحكام الخاصة بموظفى الحكومة على موظفى الشخص المعنوى الادارى الجديد إلا إذا نص على ذلك صراحة وعدم تمتع هذا الشخص بالقواعد المتعلقة بالاختصاص القضائى المقرر بالنسبة للحكومة إلا إذا كانت هذه القواعد تتضمن مايفيد هذا الشمول فى

= عن الاختصاص مالم يكن هناك نص صريح ناتج من إرادة المشرع أو الاتفاقات الدولية يقضى بالاعفاء . وراجع لها حكماً مماثلا فى ٦ أبريل سنة ١٨٩٢ (B.L.J., IV., P. 198) . وبذلك تعتبر الشركة مصرية الجنسية وتخضع كسائر المصريين لقوانين الضرائب المصرية ولو كانت مؤلفة من أجانب وخاضعة لاختصاص المحاكم المختلطة .

[راجع للدكتور عبدالحكيم الرفاعى بك «الضرائب المباشرة» — ١٩٤٢ — ص ١٤٣]

(١) المحاماة . السنة الخامسة . رقم ١٤٩ ص ١٦٣ .

(٢) راجع مع ذلك حكم محكمة الزقازيق الابتدائية بتاريخ ٢٣ مارس سنة ١٩٤١ ومأشار إليه من مراجع وأحكام . [المحاماة السنة ٢٢ رقم ١٧٥ ص ٥١٤] .

التطبيق [١] . إلى غير ذلك من النتائج التى تترتب منطقياً على انفصال شخصية الدولة عن هذا الشخص الإدارى الجديد . ولذلك قضى مثلا بأن تعرض الحكومة لشخص أخذ امتيازاً بمرفق ما من مجلس محلى لايعتبر تعرضاً من نفس المتعاقد لأن الحكومة شخص والمجلس المحلى يعتبر شخصاً آخر منفصلا عنها تماما ولذا اعتبرت الحكومة من الغير بالنسبة لطرفى العقد [٢].

(٢) استقلال الشخص المعنوى بذمة مالية خاصة ومتميزة عن ذمة غيره من الأشخاص وعن ذمة أعضائه أو ممثليه . فأموال الدولة أو الشخص الادارى أو الشركة أو الجمعية ملك لهذا الشخص المعنوى لا للأفراد المكونين له ولا لممثليه الآدميين . وهذا عكس ما كان سائداً فى الماضى من خلط لذمة الدولة بذمة الملك بسبب عدم الاعتراف للأولى بشخصية معنوية مستقلة وبذمة مالية متميزة مما ترتب عليه اسراف الملوك فى تبذير أموال

(١) لذلك مثلا نجد فى تطبيق الأمر العالى الرقيم ٨ مايو سنة ١٨٩٢ (الذى حل محله القانون رقم ٧١ لسنة ١٩٤٢) المحدد للمحاكم المختصة بنظر القضايا التى ترفع على الحكومة أن المحاكم قد طبقته على وزارة الأوقاف عندما اعتبرتها جزءاً من الحكومة (حكم محكمة بنى سويف الجزئية بتاريخ ١٩٢٦/١٢/١٨ — المحاماة . السنة ٧ رقم ٢٥٩ ص ٣٨٣) . كما طبقت الأمر المذكور على المجالس البلدية ومجالس المديريات قبل الاعتراف لها بالشخصية المعنوية (مثل حكم محكمة استئناف مصر الأهلية بتاريخ ١٣ مايو سنة ١٩١٨ . المجموعة الرسمية . السنة ١٩ رقم ٥٣ وكذلك محكمة رشيد الجزئية فى ٢٢ مارس سنة ١٩١٥ . ومحكمة المنصورة الابتدائية فى ٢٥ أكتوبر سنة ١٩١٧) .

ولكن فى الحالات التى رأت فيها المحاكم أن المديريات والمدن والقرى شخصية معنوية قررت ألا ينطبق على قضاياها الأمر العالى المذكور . ومن قبيل ذلك حكم محكمة بنى سويف الابتدائية بتاريخ ٨ مارس سنة ١٩٢٢ . المحاماة . السنة ٢ رقم ١٧٠ ص ٥٠٥ (للبلديات) وكذلك (بالنسبة لمجالس المديريات) حكم محكمة بنها الجزئية فى ٢٥ /٢/ ١٩٢٥ . المحاماة . السنة السادسة . رقم ٢١٣ ص ٢٨٤ . وكذلك الزقازيق الجزئية (مجلس بلدى المنصورة) . بتاريخ ٢٧ يولية سنة ١٩٠٨ . المجموعة الرسمية فى السنة ١٠ رقم ٦٩ . وحكم طنطا الابتدائية فى ١٤ / ١٢ / ١٩٠٨ والزقازيق الابتدائية فى ٩ / ٩ / ١٩١١ .

(٢) محكمة استئناف أسيوط فى ١٥ يناير سنة ١٩٤٢ . المحاماة — السنة ٢٢ رقم ٢٣٨ ص ٦٨٣ . حيث رفضت المحكمة فكرة : « أن المجلس المحلى ووزارة المواصلات هما فى القانون والواقع شخص واحد تجمعهما كلمة حكومة ... »

الدولة كما لو كانت ملكا خاصا لهم . فأموال الدولة الآن مثلا ملك لها لا للحكام ولا لأفراد الرعية . وعليه فهى ضمان عام لدائنى الدولة لا لدائنى الحكام أو الأفراد . كما أنه لا يمكن لدائنيها استيفاء ديونهم من ذمة هؤلاء الأخيرين . وكذلك الحكم بالنسبة لسائر الأشخاص المعنوية . ولذلك قضى مثلا ببطلان الحجز الذى يوقع على ثمرة أعيان الوقف لدين على مستحق وباعتبارها ملكا لهذا المستحق (١) .

ولقد حكم القضاء المصرى كذلك بأنه يمكن أن يكون للشخص المعنوى كالدولة حق ملكية أدبية كالأفراد . فقررت محكمة استئناف مصر الوطنية بتاريخ ١١ يناير سنة ١٩٤٢ أنه « . . . قد أجمع الفقه والقضاء الفرنسى على أن الأشخاص المعنويين عموميين كانوا أو خصوصيين كالدولة والمقاطعات . . الخ لهم حق الملكية الأدبية والفنية ، وأن حق هذه الملكية يناله الشخص المعنوى إذا قام بالعمل نائب له أو مستخدم عنده كلفه بذلك . . . . » (٢) .

(٣) ـ تمتع الشخص المعنوى باهلية التعاقد : فيتولى العقد ممثل هذا الشخص دون اشتراك كل الاعضاء فيه . ولكن يلاحظ أن المشرع قد يقيد من أهلية التعاقد هذه فيحرم الشخص المعنوى من أهلية قبول الهبات والوصايا مثلا أو يشترط لذلك شروطاً معينة كاذن الحكومة أو تصديقها على ذلك . ومن هذا القبيل اشتراط المادة ٦٥ من قانون مجالس المديريات المصرية تصديق مجلس الوزراء على القروض التى تعقدها تلك المجالس .

---

(١) نقض مدنى مصرى فى ٢٦ / ٤ / ١٩٣٤ . مجموعة الأستاذ محمود عمر . الجزء الأول . رقم ١٧٥ ص ٣٧٠ .

(٢) المحاماة . السنة ٢٢ رقم ٢٣١ ص ٦٦٧ وقد ذكر الحكم أنه لم يشذ عن هذا الرأى الابريس فى مؤلفه عن الملكية الصناعية والأدبية والفنية ص ٦٥١ رقم ٧٢٠ باتياً رأيه على أن الحكومة مكلفة بنشر العلوم والمعارف فكل ماتنشره من المؤلفات والمطبوعات يدخل فى الملك العام .

ومن قبيل ذلك أيضاً تقييد حق الشخص المعنوى فى تملك العقارات كما فى فرنسا مثلا بالنسبة لبعض الأشخاص المعنوية .

ويترتب على هذه الأهلية إمكان حصول تعاقد بين الدولة وبين سائر الاشخاص المعنوية الادارية كما تتعاقد هذه وتلك مع الافراد . وبذلك تسرى فى مختلف هذه الحالات القواعد الخاصة بالعقود الادارية وفى الحدود المقررة بشأنها مما سيأتى تفصيله فى حينه .

(٤) تمتع الشخص المعنوى بأهلية التقاضى : فترفع الدعوى باسم ممثل هذا الشخص فى حالة كونه مدعياً وذلك دون حاجة لاشتراك كل الاعضاء فى رفع الدعوى ولا حاجة أيضاً لإعلان صحيفتها إلى كل منهم إذا كان الشخص المعنوى هو المدعى عليه . فالممثل ينوب بشخصه عن الشخص المعنوى فى الحالتين ، بل ويجوز أن يظهر الممثل المذكور فى حالتى الادعاء والدفاع كتيهما لا باسمه بل بوظيفته كأن يقال « مدير الشركة » دون حاجة لأن يقال فلان بالذات (١) .

أما قبل الإعتراف لهيئة ما بالشخصية المعنوية فيجب أن ترفع دعاويها باسم كل الاعضاء أو بتوكيل منهم ، كما يجب أن ترفع الدعاوى عليهم جميعاً لا على واحد منهم كممثل لهم . وبهذا قضى القضاء المصرى فى الحالات التى أنكر فيها على الجماعة الشخصية المعنوية بل وقرر فوق ذلك أن الدعوى التى ترفع فى مثل الحالة باسم الجماعة غير المتمتعة بالشخصية المعنوية لا تصح « بالمصادقة البعدية » التى يصدرها جميع الاعضاء (٢) .

---

(١) نقض مدنى مصرى ١٤/١/١٩٣٢ — مجموعة محمود عمر — الجزء الأول . رقم ٣٢ ص ٥٢ وراجع كذلك حكم محكمة مصر الابتدائية الوطنية — ٢٥ مايو سنة ١٩٤٥ . المحاماة السنة ٥ رقم ٦١٨ ص ٧٥٠ .

(٢) أسيوط الابتدائية — ١٤/١٠/١٩٠١ — المجموعة الرسمية . السنة الرابعة . عدد ٧ رقم ٢ . وانظر الموسكى الجزئية — ٢٧/١/١٩٢٥ — المحاماة . السنة الخامسة . رقم ٣٠٥ ص ٣٥٦ .

وبالنسبة لأشخاص القانون العام يترتب على هذه الأهلية منطقياً إمكان التقاضى بين الدولة والاشخاص الادارية الاخرى كالمديريات والقرى ، وبغير الشخصية المعنوية كانت تعتبر هذه الوحدات فروعاً لشخص واحد هو الدولة ، والشخص لايستطيع مقاضاة نفسه . على أنه يتعذر أو قد يتعذر من حيث الواقع حصول هذا التقاضى بحكم مابين الدولة وهذه الاشخاص الادارية من صلات ووسائل تغنى عن الالتجاء إلى القضاء من أى الجانبين إن لم تحل دونه تماماً .

ويلاحظ أن ممثل الشخص المعنوى فى أهلية التقاضى يمثله كمجموع كما يمثل كل قسم من أقسامه مادام هذا القسم غير متمتع بشخصية معنوية مستقلة ، ولذلك قضت محكمة استئناف مصر الوطنية بتاريخ ١٩٤٠/١/١ بأن الجامع الازهر كشخص معنوى وبمختلف كلياته ينحصر تمثيله فى شيخ الأزهر وحده الذى نص القانون على أنه هو وحده الذى يمثل الأزهر ، ولذا فهو وحده كذلك الذى يحق له من الناحية القانونية أن يمثل كذلك أساتذة الازهر أو موظفيه أو طلبته [1] .

(٥) — استقلال مسئولية الشخص المعنوى : فتستقل عن مسئولية غيره من الاشخاص المعنوية كالدولة مثلا ، ومن الاشخاص الطبيعيين كالاعضاء المكونين للشخص المعنوى والافراد الممثلين إياه . ولكن ماهى أنواع المسئولية التى يمكن أن يتحملها الشخص المعنوى ؟ .

المسئولية كما هو معروف مدنية وجنائية : وتنقسم المسئولية المدنية بدورها إلى تعاقدية وتقصيرية ، وهذه الأخيرة إما أن تكون مباشرة أو غير مباشرة .

المسئولية التعاقدية : أو العقدية (R. contractuelle) : وتتولد عن إخلال أحد المتعاقدين بالتزام فرضه عليه عقد صحيح فان كان الشخص المعنوى

(١) المحاماة . السنة العشرون . العدد ٧ ص ٩٣٩ .

لا يستطيع أن يعمل أو يتعاقد أو يخل بالتعاقد إلا بواسطة ممثله الآدمى كانت المسئولية التعاقدية لا تتصور بالنسبة له إلا خلال هذه الوساطة ، والعكس بالعكس .

فكيف يستطيع الشخص المعنوى أن يرتكب بالذات أو بالوساطة عملا إيجابياً أو سلبياً يعتبر إخلالا بالتزامه التعاقدى فيوجب مسئوليته التعاقدية ؟ .

نرى أن فكرة « المجاز » فى الشخصية المعنوية توجب منطقياً القول بعدم إمكان الشخص المعنوى نفسه إشغال مسئوليته التعاقدية طالما أنها تقوم على أساس إرتكاب خطأ شخصى ، لأنه بسبب انعدام الارادة الذاتية لدى الشخص المعنوى يستحيل عليه أن يريد الفعل المخل بالتزامه التعاقدى سواء كان هذا الفعل إيجابياً أوسلبياً . وبذلك لا يمكن للشخص المعنوى « المجازى » أن يخل هو نفسه بالتزاماته التعاقدية ، ولكن هل يمكن أن يحصل هذا الاخلال بطريقة غير مباشرة أعنى بواسطة ممثل الشخص المعنوى ؟ .

يبدو لنا كذلك أن مذهب « المجاز » يجب أن يجيب منطقياً بالنفى على السؤال السابق إذا كانت الفكرة فى النائب أو الممثل أنه يعمل بإرادة الأصيل ، أى أن إرادة الأصيل (وهو الشخص المعنوى) هنا قد تقمصت جثمان النائب . وهذه هى النظرية التقليدية فى النيابة ، وعليه فإن إرادة الأصيل المعنوى منعدمة لأنها مجاز ومن ثم لا تستطيع حقاً أن يقال بتقمصها جسم النائب أو الممثل . أما إن أخذنا بالفكرة الحديثة للنيابة فيكون النائب معبراً عن إرادته هو لا عن إرادة الأصيل وبذلك يمكن أن تستقيم هذه الفكرة فى النيابة مع المذهب المجازى فى الشخصية المعنوية فيعمل الممثل بارادته ولكن تنصرف آثار العقد إلى الأصيل ، وبذلك أيضاً تنصرف إلى الاصيل (أى الشخص المعنوى) المسئولية التعاقدية التى تثيرها إرادة الممثل الآدمى ما دام يعمل بصفته وفى حدود نيابته وأهلية الأصيل .

أما مذهب الحقيقة المعترف للشخص المعنوى بارادة ذاتية فلا يخفى أنه يبيح مسئولية الشخص المعنوى التعاقدية مباشرة أو عن طريق ممثله حسب الاحوال ، وسواء أخذنا بالفكرة التقليدية للنيابة أو بفكرتها الحديثة السابق ذكرها[1] .

المسئولية التقصيرية : وتكون مباشرة عندما يسأل الشخص مدنياً عن خطئه الشخصى ، وتكون غير مباشرة فى الحالات التى يسأل فيها مدنياً عن خطأ ارتكبه شخص آخر كمسئولية المتبوع عن تابعه أو السيد عن خادمه أو الوالد عن ولده . فهل يمكن أن يسأل الشخص المعنوى مسئولية تقصيرية مباشرة وأخرى غير مباشرة ؟ أو بعبارة أخرى هل يمكن أن يخطىء الشخص المعنوى مباشرة فى الحالة الأولى ويفترض فيه الخطأ فيسأل بطريقة غير مباشرة فى الحالة الثانية ؟

القول بمذهب « المجاز » فى الشخصية المعنوية يجعل الخطأ المباشر مستحيلا تصوره فى الشخص المعنوى مادام هذا الخطأ يفترض الارادة الذاتية بل الادراك والتمييز ، وهذه كلها منعدمة بطبيعتها لدى هذا الشخص وفقاً للمذهب المذكور ولا يتحدث عنها بالنسبة له إلا على سبيل المجاز فقط . ولذلك نرى أن المنطق يقضى فى هذا المذهب بنفى مسئولية الشخص المعنوى التقصيرية المباشرة عن الاخطاء التى ترتكب باسمه ورغم أنها صادرة مثلا من مجلس إدارته أو جمعيته العمومية ، بل ولو لم يستلزم الخطأ أى اجراء تنفيذى فردى لتنفيذه ، أى ولو لم يتدخل فى التنفيذ أى عامل أو نائب بالذات . وإنما تنحصر المسئولية التقصيرية المباشرة فى الأشخاص الذين ارتكبوا

---

(١) راجع فى المسئولية : الدكتور السنهورى باشا . « نظرية العقد » — القاهرة ١٩٣٤ ص ٢١٠ ومابعدها . وكذلك ص ٢٢٣ ومابعدها — والدكتور حشمت أبو ستيت « نظرية الالتزام فى القانون المدنى المصرى » . القاهرة — ١٩٤٥ — ص ٢٩٨ ومابعدها . والدكتور محمد على عرفه . المرجع السابق . ص ٤٠٥ ومابعدها .

الخطأ ولو أنهم يعملون كمجلس أو لجنة أو جمعية ويسأل كذلك الأشخاص الذين بحكم رئاستهم أو ادارتهم للشخص المعنوى يعتبرون مساهمين فى هذا الخطأ (١).

أما نظرية الحقيقة فتؤدى إلى غير ذلك بل إنها — إذا سايرنا منطقها لنهايته — تؤدى إلى عكسه تماماً. فما دام الشخص المعنوى حقيقة، وما دامت الإرادة المنبعثة عن الممثل أو المجلس أو اللجنة أو الجمعية إنما هى إرادة الشخص المعنوى حقاً لا الأعضاء فيجب أن تنحصر المسئولية فى ذلك الشخص المعنوى دونهم كأفراد. وهذه النظرية فى صورتها التى لاتدعى وجود إرادة عامة مستقلة للشخص المعنوى بل تعتبر أن ارادته هى بالذات ارادة ممثله، تتفق من حيث النتيجة - كما لا يخفى - مع الفكرة التقليدية للنيابة التى جعلت ارادة النائب هى ارادة الأصيل تقمصت جسم النائب (مع ملاحظة وجود فارق دقيق بين النظريتين).

على أنه يبدو لنا أن الذوق القانونى يأبى السير إلى تلك النهاية المتطرفة حيث يصبح الممثل آلة وتنمحى منه ذاتيته الآدمية كلية لتحل محلها بشكل تام شخصيته النيابية المستعارة (٢). كما أن هذا لا يتفق وتلك الفكرة السديدة التى أثبتها الفلاسفة وأخذ بها روسو بصدد السيادة الشعبية وهى أن الارادة لاتنتقل ولا يمكن أن تتقمص غير صاحبها لأن الارادة تفنى بانتقالها (une volonté ne peut s'aliener sans disparaître).

---

(١) Saleilles . المرجع السابق . ص ٣٤٦ وما بعدها . وحكم محكمة السين الفرنسية الذى أشار إليه وتاريخه ٥ / ١٢ / ١٩٠٥ والمراجع التى ذكرها .

(٢) ويلاحظ مدى ماهنالك من اتفاق بين هذا المنطق المتطرف وبين التطورات الخاصة بتقرير مسئولية الدولة عن الخطأ الشخصى للموظف (foute personnelle) . [المرجع السابق وخصوصاً ص ٣٤٨ ومابعدها] .

وعليه نعتقد أن أفضل مايمكن أن يقال فى مسئولية الشخص المعنوى التقصيرية هو أن هذا الشخص يسأل مباشرة عن الاخطاء التى يرتكبها ممثله (فرداً كان أو مجلس إدارة أو لجنة أو جمعية عمومية) بشرط أن يكون هذا الممثل قد ارتكب الخطأ بصفته هذه وفى الحدود المرسومة لنيابته ، وإلا كان الخطأ « خطأ شخصياً » للممثل وكان موضوع البحث هو مسئولية الشخص المعنوى غير المباشرة وليست المسئولية المباشرة التى نحن بصددها . ويصح فى حالة مسئولية الشخص المعنوى المباشرة على النحو السابق أن تصاحبها مسئولية الممثل شخصياً كذلك إذا ثبت عليه خطأ شخصى إلى جانب خطأ الشخص المعنوى بالتحديد الذى بيناه . على أن هذه النتائج المدنية السليمة قد لاقت بعض التطور والتحوير عندما أريد تطبيقها على مسئولية الإدارة العامة ، فقد وسع القضاء الإدارى الفرنسى مسئولية الإدارة المباشرة حتى امتدت فى حدود إلى حالة الخطأ الشخصى للموظف على خلاف حكم القواعد المدنية المعروف ، وسيأتى بحث ذلك عند الكلام عن مسئولية الادارة العامة بالتفصيل . ولا يخفى أنه إذا ماوجد نص يقرر مسئولية الشخص طبيعياً كان أو معنوياً فلا يكون محل فى هذه الحالة للتحليل الذى بيناه ، إذ لا اجتهاد مع النص . وعلى ذلك لا داعى لاثارة فكرة المجاز أو فكرة الحقيقة فى الحالات التى ينص فيها المشرع صراحة على تحمل الشخص المعنوى مسئولية المخاطر (risques). وكذلك الحالات التى يفترض فيها المشرع خطأ الشخص المعنوى فرضاً لايقبل اثبات العكس ونعنى بذلك مسئولية السيد عن فعل خادمه أو المتبوع عن فعل تابعه . وقد نصت على هذه المسئولية فى مصر المادة ٢١٤/١٥٢ من القانون المدنى (الوطنى والمختلط) . كما نصت عليها فى فرنسا الفقرة الثالثة من المادة ١٣٨٤ من القانون المدنى أيضاً . وكذلك مسئولية الحارس عن الحيوان (م ١٣٨٥/٢١٥/١٥٣ مدنى وطنى ومختلط وفرنسى) فمادام الخطأ

مفروضاً بحكم القانون ولا يمكن إثبات عكسه استوى فى الخضوع للنص مذهب المجاز ومذهب الحقيقة على السواء. أما حالات الخطأ المفروض فرضاً يقبل إثبات العكس فيمكن تقرير مسئولية الشخص المعنوى فيها أخذاً بمذهب الحقيقة، ويثبت العكس آلياً عند الأخذ بمذهب المجاز الذى بطبيعته ينفى الارادة فينفى بالتالى ركن الخطأ ويثبت عكس القرينة القانونية التى تبيح هذا الاثبات. على أنه من الناحية العملية لا يتصور انطباق الحالات الخاصة بهذا النوع من المسئولية على الأشخاص المعنوية لأنها حالات خاصة — فى فرنسا وفى مصر — بمسئولية الوالدين عن الولد والمعلم عن التلميذ ورب الحرفة أو الصانع عن الصبى (المواد ١٥١ فقرة ٢ و٢١٣ مدنى مصرى — وطنى ومختلط — و ١٣٨٤ فرنسى) (١).

أما مسئولية الشخص المعنوى الجنائية: فمعضلة تزداد مع الأيام أهمية، ولا نستطيع هنا إلا إجمال الأحكام العامة المتعلقة بها بإيجاز لما لا يخفى من أن هذا المقام ليس مقام تفصيلها.

والخلاصة أنه يتنازع الفقه الجنائى فيما يتعلق بأساس هذه المسئولية مذهبان أحدهما تقليدى (classique) يسمى أيضاً بالمذهب الروحانى (spirituelle) والآخر وضعى أو واقعى (positive).

أما المذهب الأول فلا يكتفى فى تقرير مسئولية المجرم بمجرد العلاقة المادية بينه وبين الجريمة أى ارتكابه إياها مادياً، مما يسميه البعض بالذات (imputabilité)، وإنما يشترط كذلك أن تربطه بجريمته رابطة معنوية بأن يكون مخطئاً فى ارتكابه العمل المادى (en faute) وهذه العلاقة المعنوية هى التى يقصر عليها البعض اسم (culpabilité) أى الخطيئة. والخطيئة — أو الخطأ — لا يمكن أن تنسب إلا إلى شخص مميز حر الارادة يرى أمامه

(١) الدكتور حشمت أبو ستيت. المرجع السابق. ص ٣٤٥ — ٣٨٤.

طريق الخير وطريق الشر فيخطىء ويختار الطريق الثانى لا الأول ، فأساس المسئولية اذن أنه هو ـ كما يقال ـ الحكم المسيطر أو ذو حرية الاختيار (Libre arbitre) . وبذلك لاتشترط الارادة فقط وإنما يجب أيضاً أن تكون هذه الارادة حرة فى الاختيار . على أنه يجب ألا يظن أن هذه الارادة مشترطة فقط فى الجرائم العمدية بل هى مستلزمة كذلك فى الجرائم غير العمدية كأساس للمسئولية ، لأن هذه الجرائم أساسها الاهمال وعدم الاحتياط وهذا وذاك لايمكن نسبتهما إلا لمن هو قادر على التمييز فيدرك الخير من الشر ولا يكون مجبراً اجباراً على سلوك طريق الشر . فان كان فاقد التمييز منعدم الارادة أومجبراً على فعل الشر إجباراً استحال القول بأنه أهمل أو لم يحتط ولم يتبصر . وبعبارة أخرى يجب أن يريد الجانى ، فيريد فى الجريمة العمدية إحداث الضرر وهو القتل مثلا فى جرائم القتل العمد (القصد الجنائى) ، وهو يريد مجرد الفعل المادى دون الضرر الذى ينشأ عنه كمجرد إطلاق العيار النارى مثلا فى حالة القتل الخطأ . وعليه فالارادة الحرة أساس للمسئولية الجنائية حتى بالنسبة للجرائم غير العمدية . وكذلك الحالات التى يمكن فيها استثناء أن يسأل الشخص جنائياً عن جريمة غيره يظهر بالتعمق أن هناك قدراً من الخطأ الشخصى ينسب إلى ذلك الشخص بسبب جريمة هذا الغير . فجريمة الصغير يحكم من أجلها بالغرامة أيضاً على والده الذى استلمه ليقوّم معوجه (م ٦٩ عقوبات مصرى) ولكن لايعتبر الوالد متحملا هذه المسئولية الجنائية عن خطأ الولد الذى عاد فأجرم وإنما يتحمل الوالد فى الحقيقة مسئولية خطئه الشخصى إذ أنه أهمل فى رعاية ابنه وأخل بتعهده الذى التزم به فى هذا الشأن . يتضح من ذلك أنه فى مختلف صور المسئولية الجنائية تقوم هذه المسئولية ـ وفقاً للمذهب التقليدى طبعاً ـ على أساس الخطأ والارادة الحرة . فهل يمكن على هذا الأساس أن يسأل الشخص المعنوى جنائياً ؟ .

لعله من الواضح أن « مذهب المجاز » فى الشخصية المعنوى بإنكاره ارادة الشخص المعنوى ينفى عنه المسئولية الجنائية منطقيا ، ولكن « مذهب الحقيقة » القائل بأن للشخص المعنوى ارادة حقيقية كإرادة الانسان (سواء كانت ارادة « جمعية » Collective أو نفس ارادة الفرد ممثل الشخص المعنوى) يؤدى منطقيا إلى إمكان تصور الخطأ من الشخص المعنوى وبالتالى يمكن أن يتحمل هذا الشخص ـ من هذه الناحية ـ المسئولية الجنائية حسبما يتصورها المذهب التقليدى فى المسئولية المذكورة .

أما المذهب الثانى فى المسئولية الجنائية فهو المذهب الوضعى أو الواقعى وفى مقدمته أنصار المدرسة الوضعية الإيطالية (l'école positiviste italienne) التى تزعمها Lambroso و Ferri و Garofalo ويرى هذا المذهب اسقاط العلاقة المعنوية السابق ذكرها بين المجرم والجريمة والاكتفاء بالعلاقة المادية . لأنه لامحل للقول بركن الإرادة الحرة أو الخطيئة فى الإجرام لأن المجرم مسير فى الواقع وليس مخيراً كما يدعون (فكرة الحتمية déterminisme) هذا فضلا عن وجوب حماية المجتمع دائماً من فعل هذا المجرم وخطره دون قصر ذلك على الحالات المدعى بأن المجرم كان فيها مميزاً ذا إرادة حرة الاختيار . وبذلك يكون أساس هذه المسئولية مجرد الخطر (risque) وليس الخطأ (faute) . ولاشك أن هذا المذهب الوضعى أو الواقعى فى المسئولية الجنائية يؤدى منطقياً إلى إمكان تحمل الشخص لهذه المسئولية دون أن تكون له إرادة ، وبالتالى يمكن أن يتحملها الشخص المعنوى سواء أخذنا فى تكييفه بمذهب المجاز أو بمذهب الحقيقة أما الجزاء الذى يطبق على هذا الشخص المعنوى فهو الجزاء الملائم لطبيعة الشخصية المعنوية ، وهو بالطبع المعروف باسم النظم الوقائية أو وسائل الأمن (mesures de sûreté)[1].

---

(١) B. L. J., X, P.315 وراجع رأى لجنة المراقبة بتاريخ ٢٨ يناير و١٦ مارس سنة ١٨٩٩ ـ مجلة « القضاء » سنة ١٨٩٩ ص٤٢ . وراجع جرانمولان — ١ — رقم ٧٦٩ و ٧٧٠ ومؤلف الأستاذين على بك بدوى وشيرون عن « القانون الجنائى المصرى الجديد » =

وجملة القول أن المسئولية الجنائية للشخص المعنوى متصورة دائماً إن أخذنا بالمذهب الوضعى فى المسئولية ، وهى متصورة دائماً كذلك إن أخذنا « بمذهب » الحقيقة فى الشخصية المعنوية . ولا يتعذر تقرير هذه المسئولية إلا إذا أخذنا فى آن واحد بالمذهب التقليدى فى المسئولية وبمذهب المجاز فى الشخصية المعنوية . ويلاحظ أن المذهب التقليدى فى المسئولية لاتزال له الغلبة حتى اليوم تشريعياً وفقهياً وقضائياً وهو الذى وضعت على أساسه مجموعة القانون الجنائى الفرنسى سنة ١٨١٠ وتبعتها فى ذلك أغلب القوانين الجنائية فى العالم ومن بينها القانون المصرى ، وهذا القانون رغم عدم إيراده نصاً صريحاً يأخذ بالمذهب المذكور نجده يردد صداه فى مختلف أجزائه . وعليه فلا يمكن تقرير المسئولية الجنائية بالنسبة للأشخاص المعنوية فى مصر إلا أخذاً بمذهب الحقيقة السابق تفصيله[1] . ولكن القضاء المصرى قد جرى فى هذا الشأن بصفة عامة على قاعدة أن العقوبة الجنائية إنما تطبق على ممثلى الشخص المعنوى الذين ارتكبوا الجرم ، وهذا ماقررته محكمة الاستئناف

= ص ٦٤ — ٦٧ . ومؤلف الأستاذ محمد مصطفى القللى بك فى « المسئولية الجنائية » . القاهرة . سنة ١٩٤٥ ص ٧٣ وما بعدها . مع ما أشار إليه من مراجع وأحكام متعددة . ص ٧٤ هامش رقم (١) .

(١) راجع فى تأييد هذه المسئولية رسالة A. Mestre عن «les personnes morales et le probléme de leur responsabilité pénale».Paris.1899 وراجع تقريره لجمعية السجون المنشور بمجلة السجون والقانون الجنائى سنة ١٩٢٠ ص ٢٣٨ وما بعدها . وقد أخذ بقاعدة المسئولية آخرون مثل Gierke و List . وراجع فى المعنى العكسى بصفة خاصة Vareilles-Sommières القائل عن الشخص المعنوى إنه :« aussi impuiasante à réparer le mal qu' à le causer, aussi impunissable qu' impeccable.»

وراجع فى بحث المذاهب المختلفة فى المسئولية الجنائية : على بك بدوى : « الأحكام العامة فى القانون الجنائى » ١٩٣٨ ص (ص) وما بعدها وص ٣٢٩ وما بعدها . والقللى بك « فى المسئولية الجنائية » ١٩٤٥ . ص ٤ وما بعدها . والأستاذ محمود اسماعيل « قانون العقوبات المصرى » ١٩٤٥ . ص ١٠ وما بعدها .

المختلطة منذ ٨ يونية سنة ١٨٩٨ . ولذلك قررت لجنة المراقبة مثلا مسئولية ناظر الوقف ـ وليس الوقف نفسه ـ عن الإهمال فى هدم جزء آيل للسقوط من مبانى الوقف (١) . ويمثل هذه القواعد أخذ الفقه والقضاء الغالبان فى فرنسا أيضاً .

ولكن هل أساس المسئولية الجنائية هو العقبة الوحيدة التى قيل بها لتحول دون مسئولية الشخص المعنوى جنائياً ؟

قيل بعقبات أخرى ، فلوحظ من ناحية أن الشخص المعنوى لم يوجد بقصد ارتكاب الجرائم وإنما له أغراض محددة وجد من أجلها وتقيد وجوده بدائرتها (مما يعرف باسم مبدأ التخصص ، spécialité) . فان أجرم الشخص المعنوى فقد جاوز هذه الدائرة وبالتالى يفقد وجوده خارجها ولا يكون هنالك محل لتوجيه أية مسئولية إليه مادام منعدماً ومادامت تنقصه أهلية الاجرام . ولكن رد على ذلك بأنه سفسطة بحتة لأن هذا المنطق يجب أن يؤدى إلى القول بعدم أهلية الشركة التى تبغى الربح

---

(١) قال شراح الحاشية للقانون الرومانى : إن إرادة الأغلبية يفترض فيها أنها إرادة إجماعية ولذا استنتجوا منطقياً أن الجرائم التى ترتكبها هذه الأغلبية العاملة باسم الجميع تعتبر مرتكبة بواسطة المجموع نفسه . وبذلك رأوا إمكان توقيع العقوبات على النواحى وعلى الكنائس ، كما دفعت الوقائع من بعد ذلك الأباطرة والبابوات إلى معاقبة النواحى والمديريات ، ثم قيل بمسئولية الشخص المعنوى جنائياً عن جرائمه إيجابية كانت أو سلبية بل وعن جرائم عماله إذا كان الشخص المعنوى هو الآمر أو الموافق على الجريمة . وفى القانون الفرنسى القديم طبقت المسئولية الجنائية على الأشخاص المعنوية بشكل عام خصوصاً إذا راعينا ما كان للقاضى حينذاك من تقدير العقوبات تحكمياً وماساد ذلك العهد من نظام الحكم المطلق . ففرض الملك والبرلمان عقوبات على المدن مراراً ، كمدينة تولوز سنة ١٣٣١ وبوردو سنة ١٥٤٨ وغيرها . ولكن خالفت ذلك المنطق الثورة الفرنسية وما قررته من شخصية العقوبة .

[راجع مؤلف R. Valeur عن مسئولية الأشخاص المعنوية جنائياً فى القوانين الفرنسى والانجليزى والأمريكى . باريس . ١٩٣١ ص ٧ وما بعدها] .

طبعاً لعمل أى عقد لا يتضمن ربحاً بل خسارة . ويؤدى كذلك لانتفاء مسئولية الشخص المعنوى عن الجريمة المدنية التى يرتكبها كذلك ، وهذا مالم يقله الفقه ولا القضاء . وإن كانت الجماعات يصح أن تكرم برموز أو كؤوس شرفية فيجب أن تؤاخذ إذا ماأساءت بأمور على عكس السابقة . وفوق ذلك يلاحظ أن الإنسان الآدمى نفسه لم يخلق لارتكاب الجرائم ومع ذلك إذا أجرم حاق به العقاب .

ومن ناحية أخرى أعترض بأن مساءلة الشخص المعنوى جنائياً وتحميله العقوبة فى ماله أو بتقييد نشاطه إنما ينقل عبء هذه العقوبة فى الواقع إلى أعضائه الآدميين . وهذا يتنافى من مبدأ شخصية العقوبة أى أن لاتزر وازرة وزر أخرى . وهذا الاعتراض قد رد عليه بدوره إذ أن الذى يتعدى إلى الأعضاء هو أثر العقوبة غير المباشر لا أثرها المباشر ، وبالنسبة للمجرم الآدمى نفسه قد تتعدى الآثار غير المباشرة لعقابه إلى غيره من الأبرياء كأولاده وذويه مثلا . كما يترتب على تعدى الأثر غير المباشر إلى أعضاء الشخص المعنوى كالمساهمين حفزهم على حفظه بعيداً عن الإجرام وحملهم على حسن اختيار المديرين له . هذا فضلا عما يرد على مبدأ شخصية العقوبة نفسه من استثناءات .

وفى النهاية قيل إن العقوبات التى نصت عليها القوانين حصراً لايمكن بطبيعة الأشياء أن تنطبق على الشخص المعنوى وبخاصة الإعدام والعقوبات المقيدة للحرية كالسجن أو الأشغال الشاقة . ولكن هذا الاعتراض مردود أيضاً ، إذ لامانع من النص على عقوبات جديدة تلائم الأشخاص المعنوية كتقييد أوجه نشاطها أو تعطيله فترة من الزمن أو فرض رقابة خاصة عليها . هذا فضلا عن أن العقوبات الحالية نفسها يمكن تصورها بالنسبة للشخص المعنوى على نحو خاص ، فحل الشخص المعنوى مثلا هو اعدامه فى الواقع ،

ومنعها من العمل فترة من الزمن هو بمثابة حبس لنشاطها ، كما أن الغرامة وهى عقوبة مالية لاتوجد صعوبة بالمرة فى تطبيقها على الشخص المعنوى ، وكذلك نشر الأحكام ومايتضمنه من إيذاء أدبى بل ومادى لهذا الشخص وما فيه من مساس بسمعته ونيل من اعتباره .

وعليه إذا أضيف إلى كل ذلك مايرجى من وراء تقرير مسئولية الأشخاص المعنوية جنائياً من فوائد عملية ومايخشى من خطر ازدياد هذه الأشخاص فى العصر الحاضر وما يصاحب انتشارها طبعا من فقد الكثير منها جادة الصواب وانغماسه فى أعمال الضر بل والإجرام ، إذا روعى كل ذلك أمكن توقع انتشار رأى الأقلية التى تقول الآن بهذه المسئولية بالنسبة للأشخاص المعنوية إذا ما ارتكب الشخص المعنوى جريمة قررتها الجهة الممثلة له قانوناً ونفذها عضو التنفيذ المختص [١] . ويشترط البعض فوق ذلك أن تكون الجريمة داخلة فى دائرة تخصص الشخص المعنوى ، فتسأل شركات التسليف مثلا جنائياً عن جريمة اعتياد القرض بالربا الفاحش ولاتسأل عن جريمة قتل مثلا ، ولكن لايشترط آخرون هذا الشرط . وعلى كل حال فان بعض التشريعات الحديثة - كقانون العقوبات المكسيكى - قد عمدت فعلا إلى تقرير بعض وسائل أمن (Mesures de sûreté) فى هذا الشأن (م ١١) ، وكذلك المادة ٧١ من مشروع تعديل قانون العقوبات الفرنسى سنة ١٩٣٢ [٢] .

وجملة القول فى موضوع المسئولية عامة بالنسبة للأشخاص المعنوية أن مذهب المجاز يؤدى إلى نفى كل مسئولية تقوم على أساس الخطأ أى

---

(١) R. Valeur . المرجع السابق . ص ٦٣ وما بعدها . وانظر المراجع العديدة التى أشار إليها ص ٧٣ — ٧٤ . والفلى بك — المرجع السابق . ص ٧٤ وما بعدها .

(٢) يلاحظ أن البعض مثل الأستاذ Cuche يرى إمكان تطبيق الجزاءات المقترحة ضد الأشخاص المعنوية (كحل الشخص المعنوى مثلا أو تقييد نشاطه) دون حاجة للقول بمسئولية الشخص المعنوى جنائياً . راجع الفلى بك — المرجع السابق . ص ٧٧ و٧٨ .

الارادة وبذا ينفى المسئولية التعاقدية (عند الأخذ بالمذهب القديم فى فكرة النيابة) وينفى المسئولية التقصيرية المباشرة مادام أساسها الخطأ لا الخطر وينفى المسئولية التقصيرية غير المباشرة مادام أساسها خطأ مفروض إلا إذا كان هذا الفرض لا يقبل إثبات العكس . وفى النهاية ينفى المسئولية الجنائية وفقاً للمذهب التقليدى السائد بصدد هذه المسئولية ، ويشمل ذلك الجرائم العمدية وغير العمدية على السواء .

أما « مذهب الحقيقة » فى الشخصية المعنوية فيرى توفر ركن الارادة وبالتالى يتصور إمكان خطأ الشخص المعنوى وبذا يؤدى منطقياً إلى تقرير مسئولية هذا الشخص فى كل الحالات السابقة على عكس مذهب المجاز .

*

أما من ناحية التطبيق العملى فيلاحظ أن القاعدة العامة فى التشريع الفرنسى هى عدم مسئولية الشخص المعنوى جنائياً إلا وفقاً لبعض نصوص متفرقة تقرر هذه المسئولية وهى ذات طابع استثنائى بحت . ومثال ذلك المسئولية المقررة بالنسبة للنواحى (Communes) والنقابات (Syndicats) والجماعات (Associations) وذلك فى قوانين خاصة كقانون ١٥ يولية سنة ١٨٤٦ (مم ١٢ و ١٥ و ٢١) وقانون ٢١ مارس سنة ١٨٨٤ (م ٩) والقانون الصادر فى ١٧ يولية سنة ١٨٧٤ الخاص بمقاومة حرائق الغابات بالجزائر ، والقانون الرقيم أول يولية سنة ١٩٠١ (رقم ٣ - ٧) .

ولقد قرر القضاء الفرنسى - متفقاً فى ذلك مع الفقه - أن هذه النصوص هى مجرد استثناءات وأن الأصل عدم مسئولية الشخص المعنوى جنائياً (١) . ولو أن الضرورات العملية قد اضطرت هذا القضاء إلى توسيع

---

(١) R. Valeur . المرجع السابق . ص ٧ وما بعدها وكذلك ص ٢٠ وما بعدها . وراجع فى هذا المعنى حكم محكمة النقض الفرنسية بتاريخ ١٠ يناير سنة ١٩٢٩ . (Gaz. Pal. 1929. 1. 395) وكذلك الحكم الاستئنافى الصادر من محكمة مونبيليه بتاريخ ٢٧ مارس سنة ١٩٢٩ حيث اتهمت شركة Kodak بتهمة التقليد (Contrefaçon) فقررت المحكمة بطلان الدعوى الجنائية بطلاناً متعلقاً بالنظام العام لانها يجب ألا ترفع على الشخص المعنوى بل على مديريه كأفراد وبأسمائهم وعن أعمالهم الشخصية .

دائرة هذه المسئولية المحدودة شيئاً فشيئاً وذلك نظراً لتقدم الجماعات الآن ولازدياد أهميتها وخطرها كما قلنا ، وكان من قبيل هذا التوسع القول بإمكان ارتكاب الشخص المعنوى الجرائم المادية أى غير العمدية (Les ifnractions materielles) بحجة أنها تعتمد على وجود قصد جنائى ، وكذلك تغليب صفة التعويض المدنى على صفة العقوبة فيما يتعلق بالغرامات المالية الخاصة بجرائم الضرائب (Les amendes fiscales) ، فقد مكن هذا التغليب من الحكم بها على الأشخاص المعنوية (١) . وفيما عدا ذلك لا يسأل إلا الأشخاص الممثلون للشخص المعنوى الذين ارتكبوا الجرم باسمه على النحو السابق بيانه .

أما فى انجلترا فقد سار القضاء على إمكان مسئولية الجماعات إن أساءت استعمال سلطتها (Criminal liability of corporations) . وقد أقر التشريع هذا الحكم عندما قرر قانون سنة ١٨٨٩ (interpretation act) أن كلمة « شخص » تتضمن فى القانون الجنائى معنى الشخص المعنوى ما لم ينص الشارع على خلاف ذلك . وبذلك تكون المسئولية أصلا فى القانون الانجليزى على عكس ما بيناه عن القانون الفرنسى . كما تشمل الجرائم الإيجابية « المادية » والجرائم السلبية على السواء . أما الجرائم الإيجابية « العمدية » فيجب لتقرير مسئولية الشخص المعنوى عنها وجود نص خاص بذلك (٢) .

---

(١) بعض الأحكام الفرنسية الحديثة قررت صراحة مسئولية الشخص المعنوى الجنائية بالنسبة لهذه الغرامات المالية فى جرائم الضرائب دون التحايل السابق . [محكمة دوای ١٢/٧ / ١٩٣٥ ولعل ٣٠ / ١٢ / ١٩٣٥ — جازيت دى باليه — ٢٧ / ٢ / ١٩٣٦] . القللى بك . المرجع السابق ص ٧٤ . هامش رقم (١) .

(٢) ويلاحظ أن العقوبات المالية قد قررت فى انجلترا ضد الاشخاص المعنوية من عهد بعيد ، بل وكانت تتخذ ضدها جزاءات خاصة منها ما عمله الملك هنرى الثالث من سحب امتيازات مدينة لندن أربع مرات وامتناع ادوارد الأول عدة سنوات عن اعطاء لندن امتياز اختيار عمدتها وحلوله محل مجلسها البلدى . R. Valeur ص ١٦ وص ٣٣ وما بعدها وص ٦٢ وما بعدها .

أما القضاء الأمريكي فقد وصل في هذا الشأن إلى أبعد من ذلك إذ قرر المسئولية الجنائية حتى بالنسبة لجماعات ليست لها الشخصية المعنوية بل وانتهى بعد تردد إلى تقرير مسئولية الشخص المعنوى عن الجرائم العمدية نفسها .

على أن هذا الموضوع لايخلو من جانب دولى هام ، وهو هل تطبق هذه المسئولية الجنائية على أكبر الأشخاص المعنوية وهى الدولة كشخص معنوى دولى أم لا ؟

عرض هذا البحث على المؤتمر الأول لجمعية القانون الجنائى الدولية (بروكسل سنة ١٩٢٦) فقرر المؤتمر أن لمحكمة العدل الدولية الدائمة أن تحكم على الدول الباغية على غيرها أو المخالفة للقانون الدولى بجزاءات جنائية (Sanctions pénales) أو وسائل أمن (Mesures de sûreté) . ولكن فى أكتوبر سنة ١٩٢٩ انعقد فى بوخارست المؤتمر الثانى وبحث نفس الموضوع ، وانتهى من اختلاف الآراء إلى تقرير رغبة بأن تطبق القوانين الداخلية على الأشخاص المعنوية مايلائمها من الوسائل الفعالة « للدفاع الاجتماعى » (Mesures efficaces de défense sociale) وهذا مايعتبره البعض أوسع دلالة من عبارة « وسائل الأمن » أو « النظم الوقائية » (Mesures de sûreté) . ولم يأخذ المؤتمر بفكرة تطبيق عقوبة جنائية بالمعنى الدقيق على الأشخاص المعنوية . وسيراً مع هذا الرأى عدل المؤتمر قرار مؤتمر بروكسل الأول السابق ذكره فيما يتعلق بمسئولية الدول فقرر بالنسبة لها نفس الحكم الجديد الذى قرره بالنسبة لأشخاص القانون الداخلى المعنوية (١) .

---

(١) المرجع السابق . ص ١٦ — ١٩ .

أنواع الأشخاص المعنوية

الأشخاص المعنوية على عدة أنواع ، ولقد ذهب الفقهاء منذ القرون الوسطى إلى التفريق بين نوعين رئيسيين منها وهما : الأشخاص المعنوية الخاصة التابعة للقانون الخاص ، والأشخاص المعنوية العامة التابعة للقانون العام . فما هو معيار التفرقة بين هذين النوعين ؟

تعددت لذلك المعايير وبذل الفقهاء قصارى الجهد ولكن لم يتيسر وضع معيار مطلق يكفى بمفرده للتفريق المنشود ، ولذلك اتجه الفكر بصفة عامة إلى البحث عن معيار نسبى لامطلق ، وقيل بتلمس هذا المعيار النسبى فى جملة القواعد القانونية الخاصة بالشخص المعنوى الذى يعرض للبحث إن لم يوجد نص صريح يبين نوع الشخصية ، فتكون تلك القواعد فى مجموعها هى عنصر تقدير نوع الشخص المعنوى . على أنه إن سهل هذا التقدير مثلا بالنسبة للأشخاص «الإدارية» التى لاشك فى كونها عامة أو بالنسبة «للشركات التجارية» التى لاشك فى أنها خاصة إلا أن الأمر قد يصعب ويدق فى بعض الحالات فيتردد الانسان فى الحكم على نوع الشخص ، ولا أدل على ذلك من اختلاف الرأى فى فرنسا مثلا على نوع الاشخاص الدينية المسماة «les congrégations réligieuses» وكذلك نقابات المحامين وغيرها مما اعتبره العلامة Michoud مثلا أشخاصاً معنوية عامة وخالفه أو تشكك فى ذلك آخرون عديدون . وكذلك الاشخاص المعنوية المسماة فى فرنسا باسم «المؤسسات ذات النفع العام» فالرأى الغالب أنها أشخاص خاصة ولكن من الفقهاء كالاستاذ Foignet مثلا من يعتبرها أشخاصاً عامة .

على أننا إذا استعرضنا المعايير الأخرى التى قيل بها فى هذا الشأن لانجد أياً منها شافياً بمفرده وانما نلاحظ أن أفضلها المعيار الذى يقول إن الشخص العام يتميز عن الخاص بما يتمتع به دونه من حقوق السلطة العامة ومن

امتيازات مستمدة من القانون العام ، فالأشخاص المعنوية العامة تتمتع على درجات متفاوتة بهذه الحقوق التى ترتقى فى حالة الدولة إلى حد السيادة وتنزل فى غيرها من الحالات إلى قدر كبير أو صغير من حقوق السلطة العامة كحق جباية الضرائب والرسوم وحق نزع الملكية للمنفعة العامة وحق التنفيذ المباشر (L'exécution forcée) (١) . على أنه يجب الاسترشاد إلى جانب هذا الاعتبار بالاعتبارات الأخرى التى تقول بها المعايير الأخرى والتى لاتخلو من نصيب من الصحة ، ومن هذه الاعتبارات والمعايير ما قاله البعض من أن التحاق الأفراد يكون قهرياً بالشخص المعنوى العام كالدولة ويكون اختيارياً بالشخص الخاص كالنوادى والشركات (٢) . كما قال Ihering باعتبار آخر وهو أن الالتحاق بالشخص العام مباح للكافة على خلاف الالتحاق بالأشخاص الخاصة . وقال آخرون بأن غرض الشخص العام عام أما غرض الشخص الخاص فخاص (٣) . كما يمكن أن يسترشد القاضى فى هذا الشأن بنوع المرفق الذى يقوم به الشخص المعنوى وبمقدار نصيب الادارة فى إنشائه (l'origine) وبمدى حق الإدارة فى التدخل فى حياته الداخلية وفى الإشراف على إدارته وأعماله والمساهمة فى تعيين مديريه أو مراقبتهم . فإذا ما ازداد تدخل الإدارة على هذه الصور كان ذلك قرينة تضم إلى

---

(١) هذا المعيار كما قلنا غير مطلق الصحة فضلا عن تفاوت حقوق السلطة تبعاً لاختلاف الأشخاص المعنوية العامة كما سبق ، نجد أنه قد يعترف ببعض حقوق السلطة العامة لأشخاص معنوية خاصة على سبيل الاستثناء ، ومن ذلك حق نزع الملكية الذى يعترف به أحياناً لشركات خاصة فى حالات معينة فلا يجب أن يفيد ذلك حتما أن هذا الشخص قد أصبح من أشخاص القانون العام .

(٢) ومن أدلة عدم صحة هذا المعيار دائماً وجود أمثلة على عكسه فالالتحاق بالجامعة مثلا اختيارى مع أنها شخص عام . ويلتحق الشخص اجبارياً بأسرته مع أنها شخص خاص فى الشرائع التى تعتبرها شخصاً معنوياً .

(٣) لله لا يخفى أيضاً عدم إطلاق صحة هذه الاعتبارات بدورها فالالتحاق ببعض الأشخاص العامة مقيد والعكس بالنسبة لبعض الأشخاص الخاصة ، كما أن من الأشخاص الخاصة ما تبغى غرضاً عاماً بل وتمس الغرض الذى تبغيه الأشخاص العامة المقابلة كالجامعات الأهلية والجامعات العامة .

بمجموع القواعد القانونية الخاصة بالشخص المعنوى لتعرف نوعه .

وتنقسم الأشخاص المعنوية بنوعيها السابقين إلى عدة أقسام فرعية وذلك على النحو الآتى : —

أولا — الأشخاص المعنوية الخاصة : تشمل :

(أ) الجمعيات Les associations : وهى عبارة عن مجموع من الأفراد يسعون إلى تحقيق غرض أخلاقى أو اجتماعى بدون السعى وراء الربح والكسب المادى ، ومن أمثلة ذلك الجمعية الخيرية الإسلامية فى مصر وجمعية الاقتصاد والتشريع والإحصاء وجمعية المواساة وجمعية الإسعاف وجمعيات الشبان المسلمين والشبان المسيحيين . ولقد اعترف فى أكثر البلاد بالشخصية المعنوية لهذه الجمعيات على اختلاف أنواعها . بمجرد تأليفها وتنظيمها أو بعبارة أخرى بمجرد ظهور مصالح مشروعة مستقلة لهذه الجمعيات مع وجود إرادة تمثلها . ويلاحظ أن المقصود بوجود هذه الارادة أن يوجد التنظيم القانونى المحدد لها ولو زال مؤقتا العضو محط هذه الارادة ، فيجب مثلا وجود قانون منظم لمجالس المديريات كممثلة لها ولو حل المجلس مثلا . وتوجد بمعظم الدول كفرنسا تشريعات تعترف بهذه الشخصية وتنظمها (قانون أول يوليو سنة ١٩٠١ بفرنسا) أما فى مصر فلم يصدر قبل سنة ١٩٤٤ تشريع شامل مقابل رغم نص المادة ٢١ من الدستور على أن « للمصريين حق تكوين الجمعيات وكيفية استعمال هذا الحق يبينها القانون » . ولكن القضاء المصرى قد قام بنفسه بهذا الدور فقرر الاعتراف مراراً بهذه الشخصية المعنوية للجمعيات ما دامت فى الحدود المشروعة واستوفت الشرطين السابقين ، وقد سبقت أمثلة ذلك(١).

(١) راجع السنهورى باشا والدكتور حشمت . المرجع السابق . ص ٣٠ .

ولكن صدر فى ٨ مارس سنة ١٩٣٨ المرسوم بقانون رقم ١٧ الذى حظر الجمعيات السياسية شبه العسكرية مقرراً مايلى :

مادة ١ — « تحظر الجمعيات أو الجماعات ، دائمة كانت أم مؤقتة ، التى يكون لها سواء من حيث تأليفها أو عملها أو من حيث تدريب أعضائها أو نظامهم أو زيهم أو تجهيزهم ، صورة التشكيلات شبه العسكرية خدمة لحزب أو مذهب سياسى معين » .

مادة ٢ — « يعاقب بالحبس من ١٥ يوماً إلى ستة أشهر أو بالغرامة من خمسة جنيهات إلى خمسين جنيهاً كل من اشترك فى الجمعيات أو الجماعات المشار إليها فى المادة السابقة وذلك مع عدم الاخلال بتوقيع أية عقوبة أشد ينص عليها قانون العقوبات أو أى قانون آخر .

ويعاقب الداعون للانضمام إلى هذه الجمعيات أو الجماعات ومنظموها بضعف العقوبة المشار إليها آنفاً . »

مادة ٣ — « تضبط ملابس وشعار وشارات الجمعيات أو الجماعات المشار إليها فى المادة الأولى وتصادر إدارياً . كما تضبط وتصادر كذلك الأسلحة والمهمات والنقود والأموال أياً كان مالكها التى تستعملها تلك الجمعيات أو الجماعات أو التى هى معدة لأن تستعملها » .

جمعيات الاصلاح الريفى :

وفى ١٧ فبراير سنة ١٩٤٤ صدر قرار من وزير الشئون الاجتماعية بخصوص تنظيم بعض الجمعيات بالذات وهى « جمعيات الإصلاح الريفى » وتضمن هذا القرار عدة أحكام عامة رغم أن المادة ٢١ من الدستور قد اشترطت أن يكون تنظيم هذا الموضوع بقانون . ولذلك نرى أن هذا القرار قد جاء غير دستورى وبالتالى وجب أن تمتنع المحاكم عن تطبيقه .

الجمعيات الخيرية :

بتاريخ ١٢ / ٧ / ١٩٤٥ صدر المرسوم بقانون رقم ٤٩ الخاص بتنظيم الجمعيات الخيرية والمؤسسات الاجتماعية الآتى نصه :

مادة ١ — «تعد جمعية خيرية كل جماعة من الأفراد تسعى إلى تحقيق غرض من أغراض البر سواء أكان ذلك عن طريق المعاونة المادية أم المعنوية .

وتعد مؤسسة اجتماعية كل مؤسسة تنشأ بمال يجمع كله أو بعضه من الجمهور لمدة معينة أو غير معينة سواء أكانت هذه المؤسسة تقوم بأداء خدمة إنسانية دينية أو علمية أو فنية أو صناعية أو زراعية أو رياضية أم بأى غرض آخر من أغراض البر أو النفع العام .

ويشترط فى جميع الأحوال ألا يقصد تحقيق ربح مادى للأعضاء وألا تكون أغراض الجمعية الخيرية أو المؤسسة الاجتماعية ووسائلها فى تحقيق هذه الأغراض مخالفة للنظام العام أو الأمن العام أو الآداب العامة» .

مادة ٢ — «لا تثبت الشخصية المعنوية للجمعيات الخيرية والمؤسسات الاجتماعية القائمة عند صدور هذا القانون أو التى تنشأ بعد صدوره إلا إذا شكلت وسجلت طبقاً لأحكام هذا القانون وذلك مع عدم الاخلال بالحقوق المخولة للجمعيات والمؤسسات المنظمة بقوانين أو مراسيم أو اتفاقات دولية» .

مادة ٣ — «يجب على كل جمعية خيرية أو مؤسسة اجتماعية أن تتقدم بطلب تسجيلها لوزارة الشؤون الاجتماعية .

ويجب أن يرفق بطلب التسجيل :

١ — نسختان من لائحة النظام الأساسى موقع عليهما من أعضاء مجلس الإدارة أو الهيئة التنفيذية .

٢ — كشف بأسماء أعضاء الجمعية العمومية التأسيسية وآخر بأسماء أعضاء مجلس الإدارة أو الهيئة التنفيذية .

٣ — نسخة من محضر جلسة الجمعية العمومية لآخر انتخاب مجلس إدارة الجمعية أو هيئتها التنفيذية .

٤ — إقرار موقع عليه من مجلس الإدارة أو الهيئة التنفيذية يثبت تكوين الجمعية أو المؤسسة طبقاً لأحكام هذا القانون .»

مادة ٤ — «يكون لكل جمعية خيرية أو مؤسسة اجتماعية مقر فى المملكة المصرية وتتضمن لائحة النظام الأساسى لكل منهما ما يأتى :

١ — إسم الهيئة ومحلها .
٢ — أسماء الأعضاء وألقابهم وجنسيتهم ومهنتهم وموطنهم .
٣ — الأغراض التى أنشئت من أجلها .
٤ — شروط العضوية واشتراكات الأعضاء وطرق اسقاط عضويتهم .
٥ — طريقة انتخاب أو تعيين مجلس الإدارة أو الهيئة التنفيذية التى تمثل الجمعية أو المؤسسة .
٦ — إختصاصات مجلس الإدارة أو الهيئة التنفيذية .
٧ — نظام الجمعية العمومية .
٨ — نظام المراقبة المالية .
٩ — نظام حل الجمعية أو المؤسسة .

مادة ٥ — « على الجمعيات الخيرية ، والمؤسسات الاجتماعية إخطار وزارة الشؤون الاجتماعية بكل تعديل فى لائحة نظامها الأساسى لاقراره وتسجيله .

ولايكون للتعديل أثر إلا من وقت التسجيل » .

مادة ٦ — « تسجل وزارة الشؤون الاجتماعيـــة الجمعيات الخيرية أو المؤسسات الاجتماعية التى تتقدم إليها بطلب التسجيل فى خلال ستين يوماً من تاريخ تقديم الطلب بشرط أن ترفق به الأوراق المثبتة لاستيفاء جميع الشروط المنصوص عليها فى هذا القانون .

وينشر قرار التسجيل فى الجريدة الرسمية بغير مقابل فى خلال شهر من تاريخ صدوره وتسلم للجمعية أو المؤسسة شهادة بالتسجيل والنسخة الثانية من نظامها الأساسى مؤشراً عليها بالتسجيل .

فإذا وجدت الوزارة أن الطلب غير مستكمل للشروط القانونية أعيد إلى ذوى الشأن بكتاب مسجل تبين فيه أوجه النقص ، ويجب أن يتم ذلك فى خلال ستين يوماً من تاريخ تلقى الطلب فإذا انقضت مدة الستين يوماً ولم تقم الوزارة بالتسجيل أو الاعتراض عليه وقع التسجيل بحكم القانون » .

مادة ٧ — « لطالبى التسجيل أو من يمثلهم الحق فى الطعن فى قرار الوزارة برفض التسجيل أمام المحكمة الابتدائية الواقع فى دائرة اختصاصها مركز

الجمعية أو المؤسسة المطلوب تسجيلها وذلك فى خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطارهم بقرار الرفض .

ويكون حكم المحكمة فى هذا الطعن نهائياً .

ويقوم الحكم الصادر بالتسجيل مقام قرار التسجيل نفسه وينشر بالجريدة الرسمية بدون مقابل » .

مادة ٨ — « لوزارة الشؤون الاجتماعية حق الأشراف المالى والتفتيش على الجمعيات الخيرية والمؤسسات الاجتماعية للتثبت من أن غلة أموالهم أو ما تجمعه من اشتراكات وتبرعات يصرف فى أوجه البر أو فى الأغراض الاجتماعية المحددة فى لائحة نظامها الأساسى » .

مادة ٩ — « يجب فيما يتعلق بالانتخابات لمجالس إدارة الجمعيات الخيرية والمؤسسات الاجتماعية وهيئاتها التنفيذية إخطار وزارة الشئون الاجتماعية عن موعد الانتخاب ومكانه قبل إجرائه بخمسة عشر يوماً على الأقل .

ويجوز لوزير الشؤون الاجتماعية أن يندب من يحضر هذه الانتخابات للتحقق من أنها تجرى طبقاً للنظام الأساسى .

وللوزير حق إلغاء الانتخاب بقرار مسبب وذلك فى خلال خمسة عشر يوماً من اجرائه إذا تبين له أنه وقع مخالفاً لذلك النظام . ويجوز التظلم من هذا القرار على الوجه المبين فى المادة ١١ فى خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغه لذوى الشأن » .

مادة ١٠ — « يجب على الجمعيات الخيرية والمؤسسات الاجتماعية أن تعمل طبقاً للأوضاع الآتية :

١ — أن يكون لها مقر ثابت فيه جميع الوثائق والمكاتبات الخاصة بها .

٢ — أن تحتفظ بسجلات لقيد أسماء الأعضاء المشتركين ومدى قيامهم بدفع الاشتراكات .

٣ — أن تحتفظ بسجلات تدون بها محاضر جلسات الاجتماعات المختلفة .

٤ — أن تحتفظ بسجل خاص لتدوين محاضر جلسات الجمعية العمومية .

٥ — أن تحتفظ بدفاتر للحسابات تبين بها الإيرادات والمصروفات والاشتراكات والتبرعات ومصدرها ».

مادة ١١ — « لوزير الشؤون الاجتماعية الحق فى طلب حل الجمعيات الخيرية والمؤسسات الاجتماعية فى الأحوال الآتية :

١ — إذا تبين أن أعمالها أصبحت غير محققة على وجه جدى للأغراض التى أنشئت من أجلها أو إذا ثبت أنها أصبحت عاجزة عن تحقيق الغرض الذى تسعى إليه .

٢ — إذا تصرفت فى الأموال التى تحت يدها فى غير الأوجه المحددة لها .

٣ — إذا رفضت التفتيش عليها أو قدمت بيانات غير صحيحة بقصد التضليل .

٤ — إذا خالفت لائحة نظامها الأساسى المسجل فى وزارة الشؤون الاجتماعية .

٥ — إذا وقع منها ما يخالف الآداب أو النظام العام فى أعمالها ومظاهر نشاطها .

ويقدم طلب الحل إلى رئيس المحكمة الابتدائية الواقع فى دائرتها مركز الجمعية الخيرية أو المؤسسة الاجتماعية ويصدر الرئيس قراره بعد الاطلاع على الأوراق .

ويجوز لكل من الوزير أو من ينيبه ولممثل الجمعية المعارضة فى أمر رئيس المحكمة فى خلال خمسة عشر يوماً من إعلانه وتقضى المحكمة فى هذه المعارضة على وجه السرعة ويكون حكمها نهائياً .

وفى حالة الحكم بحل الجمعية أو المؤسسة يعين رئيس المحكمة أو المحكمة حسب الأحوال حارساً لتصفية أموالها طبقاً للائحة نظامها الأساسى .

وينشر قرار الحل فى الجريدة الرسمية بغير مقابل ».

مادة ١٢ — « إذا رأى القائمون على شؤون الجمعية الخيرية أو المؤسسة الاجتماعية حلها وجب أن يصدر بذلك قرار من الجمعية العمومية على الوجه

المبين فى نظامها الأساسى . ويشترط صدور قرار الحل بأغلبية ثلثى أعضاء الجمعية العمومية الحاضرين على الأقل » .

ويجب اتباع أحكام المادة التاسعة فيما يختص باخطار وزارة الشؤون الاجتماعية » .

مادة ١٣ — « لايجوز للقائمين على شؤون الجمعية الخيرية أو المؤسسة الاجتماعية التى صدر قرار بحلها أن يتصرفوا فى أموالها التى تحت أيديهم إلا بترخيص من وزارة الشؤون الاجتماعية على الوجه المبين فى نظامها الأساسى » .

مادة ١٤ — « يقرر وزير الشؤون الاجتماعية بعد صدور الحكم بالحل وجوه البر التى تنفق فيها أموال الجمعية الخيرية أو المؤسسة الاجتماعية المنحلة ما لم ينص نظامها الأساسى على هذه الوجوه » .

مادة ١٥ — « لايجوز للأفراد أو الجماعات غير المسجلة جمع تبرعات من الجمهور بأية وسيلة كانت بقصد انفاقها فى أحد وجوه البر أو النفع العام إلا بعد الحصول على ترخيص سابق من وزارة الشؤون الاجتماعية قبل بدء الجمع بشهر على الأقل .

كما لايجوز للجمعيات الخيرية والمؤسسات الاجتماعية المسجلة جمع هذه التبرعات إلا فى حدود الأغراض التى تعمل لها وبعد الحصول على ترخيص سابق من وزارة الشؤون الاجتماعية قبل بدء الجمع بشهر على الأقل ولايجوز إدخال أى تعديل فى الغرض من جمع المال ولا فى نظامه ولا فى سبل انفاقه المرخص بها إلا بعد الحصول على موافقة وزارة الشؤون الاجتماعية .

ولوزير الشؤون الاجتماعية فى حالات الإغاثة المستعجلة أن يرخص بالبدء فى جمع التبرعات قبل مضى المدة المنصوص عليها فى هذه المادة .

ويكون للوزارة حق التفتيش على حساب التبرعات وعلى نظام جمع المال للوقوف على سبل جمعه وانفاقه أو التبرعات ومطابقتها للأغراض التى منح الترخيص من أجلها » .

مادة ١٦ — « يصدر وزير الشؤون الاجتماعية قراره فى طلب الترخيص

المنصوص عليه فى المادة السابقة أو فى طلب التعديل المشار إليه فى نفس المادة فى ميعاد لايتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ وصول الطلب للوزارة فإذا انقضت هذه المدة دون صدور القرار عد الطلب مقبولا .

وفى حالة رفض الترخيص يتعين بيان الأسباب فى القرار الصادر بذلك » .

مادة ١٧ — « مع عدم الاخلال بالعقوبات الأشد التى يقضى بها قانون العقوبات أو غيره من القوانين أو اللوائح يعاقب على كل مخالفة لأحكام المادة ١٥ بغرامة لاتقل عن خمسة جنيهات ولا تزيد على مائة جنيه .

ويجوز للمحكمة فى حالة جمع التبرعات بغير ترخيص الأمر بمصادرة ماتجمع منها لحساب وزارة الشؤون الاجتماعية لتخصيصه فى وجوه البر التى تراها » .

مادة ١٨ — « يتولى إثبات المخالفات لأحكام هذا القانون والقرارات المنفذة له الموظفون الذين يندبهم وزير الشؤون الاجتماعية لهذا الغرض ويكون لهم فى هذا الشأن صفة رجال الضبطية القضائية » .

مادة ١٩ — « يجب على الجمعيات الخيرية والمؤسسات الاجتماعية القائمة عند صدور هذا القانون أن تتقدم بطلب التسجيل فى خلال ثلاثة أشهر من تاريخ العمل به .

فإذا لم تطلب التسجيل فى خلال هذه المدة يكون لوزير الشؤون الاجتماعية حق طلب حلها على الوجه المبين فى المادة ١١ » .

مادة ٢٠ — « على وزراء الشؤون الاجتماعية والداخلية والعدل تنفيذ هذا القانون كل منهم فيما يخصه ويعمل به من تاريخ نشره فى الجريدة الرسمية .

ويصدر وزير الشؤون الاجتماعية القرارات اللازمة لتنفيذه . »

الجمعيات التعاونية :

ينظم هذه الجمعيات فى مصر الآن القانون رقم ٥٨ الصادر بتاريخ ٣٠ مايو سنة ١٩٤٤ والذى حددت مادته الأولى هذه الجمعيات بقولها : « لا تعد جمعيات تعاونية مصرية ولا يطبق عليها هذا الإسم إلا الجمعيات التى تنشأ طبقاً لأحكام هذا القانون ، وتكون غايتها تحسين حالة أعضائها من الوجهة

المادية فى مسائل الإنتاج والشراء والبيع والإقراض والاقتراض والتامين واستغلال الأراضى وأعمال الرى والصرف وبناء المساكن بقليل النفقات أو ما شاكل ذلك بواسطة اشتراك جهودهم متبعة فى ذلك المبادىء التعاونية. » كما نصت هذه المادة على أنه « يجوز للجمعية التعاونية أن تقوم بعمل واحد أو أكثر من الأعمال المتقدمة . »

وقد حظر القانون (م ٢) على الجمعيات التعاونية أن تتناول أعمالها مصالح أفراد غير أعضائها « إلا إذا جاء ذلك عن طريق فرعى وفى الحدود التى يعينها نظام الجمعية لغرض خدمة مصالح الأعضاء على وجه أتم . هذا فيما عدا أعمال الاقراض فإنه لايجوز للجمعيات أن تقرض غير أعضائها »

كما اشترط القانون ألا يقل عدد أعضاء الجمعية عن عشرة ، وعلى أن يتكون رأس مال الجمعية الأصلى من اشتراكات أو أنصبة أو أسهم كما نص على أنه قابل للتغيير (م٣) . ويجب وفقا للمادة السادسة أن يكون مقر الجمعية فى المنطقة التى تزاول فيها أعمالها ، ولا يجوز أن يكون لها فروع فى جهات أخرى إلا إذا كان ذلك لشراء ما تحتاج إليه أو لتصريف حاصلاتها أو حاصلات أعضائها وتعلن عنها مصلحة التعاون لتسجيلها . ولا يجوز كذلك أن تؤلف أكثر من جمعية تعاونية لغرض واحد فى منطقة واحدة إلا بترخيص خاص من الوزير المختص (وهو وزير الشؤون الاجتماعية) وتستثنى من ذلك المحافظات وعواصم المديريات . ويجب التمييز بين أسماء الجمعيات إذا ما تألفت أكثر من واحدة منها فى منطقة واحدة .

ولقد اشترط القانون أن يبعث الأعضاء المؤسسون إلى مصلحة التعاون بنسختين من عقد التأسيس ونظام الجمعية موقعا عليهما من جميع المؤسسين ومصدقاً فيهما على امضاءاتهم تصديقاً رسمياً ، فإذا رأت المصلحة المذكورة أن نظام الجمعية لا يطابق أحكام قانون الجمعيات التعاونية المذكور

وأغراض التعاون فلها أن ترفض التسجيل أو تطلب تعديل نظام الجمعية على أن تبين أسباب الرفض أو وجوه التعديل وتبلغها إلى المؤسسين فى خلال شهرين من تبليغه إليها . فإذا انقضى الميعاد المذكور بدون أن تعيد المصلحة النظام لهم اعتبرت الجمعية قائمة ووجب تسجيلها . وإذا أعادته ورأى المؤسسون أن التعديلات المطلوبة لامبرر لها أو إذا رفضت المصلحة التسجيل فللمؤسسين أن يرفعوا الأمر مباشرة بعريضة إلى المحكمة الابتدائية الكائن بدائرتها مقر الجمعية ، وعلى المحكمة بعد سماع ملاحظات مصلحة التعاون أن تبت فيه بطريق الاستعجال وبدون مصاريف ويكون حكمها غير قابل لأى وجه من وجوه الطعن . ولقد نص القانون على ألا تعد الجمعية مؤلفة إلا من تاريخ نشر ملخص نظامها بواسطة مصلحة التعاون فى نشرة تصدرها فى الجريدة الرسمية . كما أوجد مجالس استشارية للجمعيات التعاونية بالمديريات ويعلوها « مجلس استشارى أعلى » يرأسه وزير الشئون الاجتماعية أو وكيله عند غيابه ، وبعضوية ثمانية أعضاء معينين بحكم وظائفهم وشيخ ونائبين يختارهم الوزير المذكور واثنين يختارهم هو كذلك من المشتغلين بشؤون التعاون الاقتصادية والاجتماعية وستة ينتخبهم رؤساء الاتحادات التعاونية والجمعيات التعاونية العامة من بينهم . ولا يقر وزير الشؤون أمراً بشأن تلك الجمعيات إلا بعد أخذ رأى هذا المجلس الذى ينعقد بصفة عادية مرة كل أربعة أشهر على الأقل .

كما نظم القانون إصدار الأسهم وقيمتها والمال الاحتياطى (م ٢٣ - ٢٩) ثم وضع قواعد الاقراض والاقتراض والودائع (م ٣٠ - ٤١) ، وبين حقوق وواجبات الجمعيات وأعضائها (م ٤٢ وما بعدها) معترفاً بأن لهذه الجمعيات الشخصية المعنوية ومقرراً أنها « خاضعة لقضاء المحاكم الأهلية ، ويجوز لها قبول الهبات ، والوصايا ، والانتفاع . بالأوقاف

المحبوسة عليها »[1] .

ولقد رأى المشرع تشجيعاً لهذه الجمعيات أن يقرر إعفاءها من جميع رسوم العقود ورسوم تسجيلها كما قرر لها مجانية التصديق على الإمضاءات والنشر وأن تعفى من رسوم الدمغة ومن كافة ضرائب الأرباح التجارية والصناعية الحالية منها والمستقبلة ومن تأمين المناقصات ومن الرسوم الجمركية على العدد والآلات التى تستوردها ، بل وتمنح تنزيلا قدره ٢٥ ٪ من أجور نقل هذه العدد والآلات بالسكك الحديدية الحكومية وكذلك تخفيض رسوم التحليل فى المعامل الكيمائية الحكومية حسب قرار يصدره الوزير المختص وتخفيض ٥ ٪ على الأقل من أثمان البذور والأسمدة وغير ذلك من السلع التى تشتريها من مصالح الحكومة أو من بنك التسليف الزراعى المصرى لمنفعة أعضائها شخصياً . وفوق كل ذلك يجوز أن تمنح الجمعية إعانات من الحكومة أو مجالس المديريات أو المجالس البلدية لما تقوم به من الخدمات الاجتماعية فى منطقة أعمالها .

وفى النهاية خصص القانون الباب التاسع منه لموضوع « حل الجمعيات وتصفيتها » (م ٨٤ - ٩٥)[2] . وتناول بابه العاشر موضوع « بنك

---

(١) وفقاً للمادة ٧٣ لا يكون للعضو إلا صوت واحد مهما كان عدد الاسهم التى يملكها .

(٢) ويكون الحل بقرار من الجمعية العمومية فى حالات (هى انتهاء مدة الجمعية أو إتمام أعمالها أو استحالة اتمامها أو نقص الأعضاء عن عشرة أو لاندماجها فى جمعية تعاونية أخرى ولكل سبب تراه الجمعية العمومية .) ويكون الحل بحكم المحاكم فى حالات أخرى (وهى اشتغال الجمعية بالمسائل السياسية أو الدينية أو تقديمها المساعدة أو المعونة بالذات أو بالواسطة إلى الاحزاب السياسية . وكذلك إذا ثبت أنه من المتعذر أن تثابر الجمعية على عملها بانتظام بسبب اضطراب أعمالها اضطرابا مستمراً أو لتكرار اخلالها بالمبادىء الأساسية للتعاون أو لخروجها على القواعد التى قررها القانون أو نظام الجمعية أو لحدوث منازعات بين الأعضاء أو « لأى سبب خطير آخر » (!!) . وكذلك إذا ثبت أن الجمعية فى حالة اعسار بسبب تكرر اخلالها بتعهداتها — (ط . م ٨٤ — ٨٥) .

التعاون العام والجمعيات التعاونية العامة والاتحادات التعاونية» (م٩٦-١٠٥)[١] وفى الباب الحادى عشر وضع القانون جملة « أحكام خاصة بالعقوبات » وكلها تنصب على الأعضاء أو المصفين لا على الشخص المعنوى نفسه .

(ب) النقابات (Syndicats) وهى عبارة عن جمعيات غرضها الدفاع عن المصالح المشتركة لأفراد منتمين إلى مهنة معينة أو مهن متقاربة ، كنقابات المحامين والأطباء ، والمهندسين وعمال النسيج وعمال المناجم وغير ذلك . ويلاحظ أن الشارع قد يخص بعض هذه النقابات بتنظيم معين كتنظيم نقابة المحامين الوطنيين فى مصر مثلا بالقانون رقم ٩٨ لسنة ١٩٤٤ وتنظيم نقابة المحامين الشرعيين بالقانون رقم ١٦ لسنة ١٩٤١ وكتنظيم نقابة الصحفيين بالقانون رقم ١٠ لسنة ١٩٤١ . وفى مثل هذه الحالة يعترف عادة القانون الخاص بكل نقابة بشخصيتها المعنوية بنص صريح .

ولقد أصدر الشارع المصرى فى ٦ سبتمبر سنة ١٩٤٢ القانون رقم ٨٥ المنظم بصفة شاملة لنقابات العمال ، وبتاريخ ١٢ مارس سنة ١٩٤٤ صدر قرار من وزير الشؤون الاجتماعية متضمناً اللائحة التنفيذية للقانون المذكور الذى نكتفى فى هذا المقام بإيراد نصوصه فيما يلى :

[مادة ١ — « يراعى فى تطبيق أحكام هذا القانون أن كلمة « عمال » تشمل العمال والمستخدمين الذين يقومون عادة مقابل أجر بتأدية عمل مادى أو عقلى فى عمل صناعى أو تجارى ويكونون خاضعين لأمر أو لإشراف صاحب عمل سواء كان شخصياً أو معنوياً .

وللأشخاص الذين يشتغلون فى غير الأعمال الصناعية أو التجارية عدا من نص عليهم فى المادة الثانية حق إنشاء نقابات تقوم بجميع المهام النقابية ماعدا

---

(١) — تتكون الجمعية التعاونية العامة وكذلك الاتحاد التعاونى من عشر جمعيات تعاونية على الاقل ولا يجوز قبول الأفراد ضمن أعضائها . (م ٩٨ و ١٠١) .

التدخل بين الخادم ومخدومه أو بين العامل وصاحب العمل .

ويعتبر سائق السيارة الذى يحمل رخصة عمومية عاملا طبقاً لنص الفقرة الأولى من المادة » .

مادة ٢ — « لايسرى هذا القانون على الأشخاص الآتى بيانهم وهم :

(ا) موظفو الحكومة ومستخدمو مجالس المديريات والمجالس البلدية والمحلية والقروية الداخلون فى هيئة العمال وعمال الجيش والطيران والبحرية والبوليس الدائمون .

(ب) عمال الزراعة .

(ج) الوكلاء المفوضون الذين يمثلون أصحاب الأعمال .

(د) الممرضون وعمال المستشفيات ومن فى حكمهم .

على هؤلاء الموظفين والمستخدمين والعمال أن ينشؤا لهم جمعيات ترعى مصالحهم المشتركة » .

مادة ٣ — « للعمال الذين يشتغلون بمهنة أو صناعة أو حرفة واحدة أو بمهن أو صناعات متماثلة أو مرتبطة بعضها أو تشترك فى إنتاج واحد أن يكونوا فيما بينهم نقابات ترعى مصالحهم وتدافع عن حقوقهم وتعمل على تحسين حالتهم المادية والاجتماعية » .

مادة ٤ — « لايجوز تكوين أى نقابة إذا قل عدد المنضمين إليها عن خمسين عضواً .

ولايجوز تكوين أكثر من نقابة واحدة لمنشأة واحدة فى بلد واحدة » .

مادة ٥ — « يجب أن يكون لكل نقابة مجلس إدارة يشكل من خمسة أعضاء على الأقل وواحد وعشرين عضواً على الأكثر ، تنتخبهم الجمعية العمومية للنقابة » .

مادة ٦ — « تسير النقابة فى أعمالها طبقاً للائحة نظامها الأساسى ويجب أن تبين اللائحة مايأتى :

(١) إسم النقابة ومقرها .

(٢) الأغراض التى أنشئت من أجلها .

(٣) شروط قبول الأعضاء وانسحابهم وفصلهم .

(٤) الشروط اللازمة للحصول على المزايا المقررة للأعضاء إن وجدت والحالات التى يجوز فيها حرمانهم منها كلها أو بعضها .

(٥) قيمة الاشتراكات والرسوم الأخرى التى يجوز تحصيلها من الأعضاء وحالات الاعفاء وشروطها .

(٦) مصادر أموال النقابة وكيفية استغلالها والتصرف فيها .

(٧) إختصاص الجمعية العمومية والقواعد المتعلقة بسير أعمالها .

(٨) تشكيل مجلس الإدارة واختصاصه والقواعد الخاصة بسير أعماله وكذلك شروط العضوية فيه وكيفية انتخاب أعضائه .

(٩) القواعد المتعلقة بامساك الحسابات والتصديق على الميزانية والحساب الختامى .

(١٠) إسم المصرف الذى تودع فيه أموال النقابة .

(١١) الاجراءات الواجب اتخاذها لتعديل لائحة النظام الأساسى أو حل النقابة .

(١٢) بيان النسبة المئوية التى تقررها النقابة للانفاق على شؤون العمال بشرط أن لاتقل النسبة عن ٢٥ ٪ من إيراداتها السنوية على أن تصرف فى النواحى الصحية والاجتماعية .

(١٣) الوجوه التى تنفق فيها أموال النقابة عند حلها . ولا يجوز النص على توزيع هذه الأموال على الأعضاء وإنما تسلم لوزارة الشؤون الاجتماعية لانشاء نقابة جديدة أو توزيعها فى وجوه نافعة للعمال » .

مادة ٧ — « لكل عامل مصرى الجنسية بلغ من العمر خمس عشرة سنة على الأقل الحق فى الانضمام لنقابة مهنته مالم يكن ممنوعاً بمقتضى القانون من الاشتغال بهذه المهنة ولايجوز أن ينضم لأكثر من نقابة واحدة .

ولا يجوز للعمال الأجانب أن ينضموا لنقابة إلا إذا كانوا مقيمين فى مصر بصفة دائمة وبشرط ألا يتجاوز عددهم ربع عدد أعضاء النقابة .

ويجب على النقابة إعطاء كل عضو من أعضائها شهادة تثبت عضويته .

ويجوز بصفة استثنائية للعمال المنضمين لعضوية إحدى النقابات أن يستمروا فى عضويتها سنتين عقب خلوهم من العمل إذا كانوا قد زاولوا مهنتهم لمدة سنة على الاقل » .

مادة ٨ — « لكل عضو أن ينسحب من النقابة فى أى وقت شاء ولو نص على غير ذلك . ولا يجوز للنقابة أن تطالب إلا بما قد يكون مستحقاً عليه من رسم الاشتراك وينقطع استحقاق الاشتراك عند آخر الشهر الذى حصل فيه الانسحاب . وللعضو المنسحب أن يسترد ثلاثة أرباع ما يستحقه فى صندوق الادخار المشار إليه فى المادة ١٦ عند تاريخ انسحابه » .

مادة ٩ — « لا يجوز فصل أحد الأعضاء إلا بعد إخطاره كتابة بما نسب إليه بخطاب موصى عليه فى محل إقامته وبعد سماع دفاعه . على أن يكون إخطاره قبل موعد محاكمته بأسبوع على الأقل .

فإذا أخطر بالمحاكمة ولم يحضر ولم يبد دفاعاً جاز الحكم فى غيبته ويجب إخطاره بقرار الفصل فى ظرف ثلاثة أيام من صدوره .

ويجوز للعامل فى جميع الأحوال الطعن فى قرار الفصل أمام المحكمة الجزئية الواقع فى دائرة اختصاصها مقر النقابة . ويجب عليه تقديم الطعن للمحكمة المختصة فى ظرف ثلاثين يوماً من تاريخ إخطاره بقرار الفصل وإلا سقط حقه فى ذلك ويكون حكم المحكمة نهائياً » .

مادة ١٠ — « لا يجوز للأشخاص المذكورين بعد ، أن يكونوا أعضاء فى مجلس إدارة النقابة وهم :

(١) القصر والمحكوم عليهم .

(٢) العمال الأجانب .

(٣) المحكوم عليهم بعقوبة جنائية أيا كانت العقوبة . والمحكوم عليهم لارتكابهم سرقة أو إخفاء أشياء مسروقة أو نصب أو خيانة أمانة أو رشوة أو تفالس مع التدليس أو تزوير أو استعمال أوراق مزورة أو شهادة زور أو إغراء شهود أو تجارة مخدرات أو حيازتها أو حكم عليه فى أى جريمة من الجرائم المنصوص عليها فى المواد ٢٦٧ و ٢٦٨ و ٢٦٩ و ٢٧٠ و ٢٧١ و ٢٧٢

و ٢٧٥ و ٢٧٧ و ٢٧٨ و ٢٧٩ من قانون العقوبات أو لشروع معاقب عليه قانوناً فى ارتكاب إحدى الجرائم المذكورة ».

مادة ١١ — « يكون للنقابة الشخصية المعنوية إذا شكلت وسجلت طبقاً لأحكام هذا القانون ».

مادة ١٢ — « لايجوز للنقابات أن تباشر أعمالها إلا بعد تسجيلها فى وزارة الشؤون الاجتماعية بناء على طلب مجلس الإدارة ».

مادة ١٣ — « يجب أن يرفق بطلب التسجيل :

(١) نسختان من لائحة النظام الأساسى موقع عليهما من أعضاء مجلس الإدارة ويجب أن تكون التوقيعات على إحدى النسختين مصدقاً عليها .

(٢) نسخة من محضر جلسة الجمعية العمومية التى انتخب فيها مجلس الإدارة .

(٣) كشف بأسماء أعضاء مجلس الإدارة وصفات كل منهم وسنه وصناعته ومحل سكنه .

(٤) إقرار موقع عليه من أعضاء مجلس الإدارة يثبت تكوين النقابة طبقاً لأحكام هذا القانون ».

مادة ١٤ — « على النقابات إخطار وزارة الشؤون الاجتماعية بكل تعديل فى لائحة نظامها الأساسى لتسجيله ».

مادة ١٥ — « يجب على وزارة الشؤون الاجتماعية أن تسجل النقابة من تاريخ إيداع الطلب والأوراق المثبتة لجميع الشروط المنصوص عليها فى هذا القانون ويجب نشر قرار التسجيل فى الجريدة الرسمية مجاناً فى مدة لاتتجاوز شهراً من تاريخ الإيداع وتسلم للنقابة شهادة بالتسجيل ويعاد إليها دفتر قيد أسماء الأعضاء والنسخة من اللائحة المؤشر عليها بالتسجيل .

إذا انقضت المدة المنصوص عليها فى الفقرة السابقة ولم تقم الوزارة بالتسجيل أو بالاعتراف وقع التسجيل بحكم القانون .

إذا رفضت الوزارة تسجيل النقابة فعليها أن تخطر طالبى التسجيل بالأسباب المانعة منه ولطالبى التسجيل أو لأحد أعضاء النقابة أن يطلب

فى إحدى الحالتين المنصوص عليهما فى الفقرتين السابقتين الحكم بالتسجيل من المحكمة الكلية الواقع فى دائرة اختصاصها مقر النقابة .

ويقوم الحكم الصادر بالتسجيل مقام التسجيل نفسه وينشر بالجريدة الرسمية بدون رسم . »

مادة ١٦ — « للنقابات المسجلة ، طبقاً لأحكام هذا القانون إبرام عقود واتفاقات خاصة بشروط عقد العمل المشترك طبقاً للقواعد التى يقررها القانون ، ويكون لها حق التقاضى وبنوع خاص مباشرة جميع الدعاوى الناشئة عن عقد العمل والادعاء بالحقوق المدنية المترتبة على الجرائم التى تلحق ضرراً بالمصالح المشتركة بأرباب المهنة التى تمثلها النقابة ، ويجوز لها إنشاء أو شراء المبانى اللازمة لسكناها أو لسكنى المنشآت المرخص لها بإقامتها .

يجوز لها ، بموافقة وزير الشئون الاجتماعية ، قبول التبرعات من منقول وعقار ، ولها كذلك أن تنشىء صناديق إدخار وجمعيات تعاونية وجمعيات للتأمين الاجتماعى وغير ذلك من المنشآت التى تهم المهنة » .

مادة ١٧ — « لايجوز للنقابات :

(١) توظيف أموالها فى أعمال مالية أو تجارية أو صناعية أو فى إقتناء أسهم أو سندات لشركات مالية غير التى يصدر باعتمادها قرار من وزير الشئون الاجتماعية ، أو استعمال هذه الأموال فيما تجاوز الحدود التى يبينها القرار المذكور .

(٢) الدخول فى مضاربات مالية أو تجارية .

(٣) الاشتغال بمسائل سياسية أو دينية » .

مادة ١٨ — « يجب على النقابات أن تعمل بالأوضاع والشروط التى يبينها قرار من وزير الشئون الاجتماعية .

(ا) سجلات لقيد الأعضاء مبينة لاسم كل عضو ولقبه وجنسيته وصناعته وتاريخ ميلاده وتاريخ قبوله فى العضوية وتاريخ فصله منها وتوقيع كل منهم أو ختمه .

(ب) سجلا تدون فيه محاضر جلسات مجلس الإدارة .

(ج) سجلا تدون فيه محاضر جلسات الجمعية العمومية .

(د) دفاتر للحسابات وبنوع خاص دفتراً تقيد فيه المبالغ التى دفعها كل عضو والتى صرفت له ، ويشترط قبل البدء فى العمل بالدفاتر والسجلات المذكورة أن ترقم صفحة كل صفحة من صفحات هذه الأوراق وتختم بخاتم الوزارة . ولمفتشى الوزارة أن يطلعوا فى أى وقت على تلك السجلات والدفاتر فى مقر النقابة دون نقلها » .

مادة ١٩ — « يجب على النقابة أن تقدم لوزارة الشؤون الاجتماعية فى خلال ستة شهور على الأكثر من تاريخ انتهاء السنة المالية نسخة من حسابها الختامى مرفقاً بها محضر الجمعية العمومية التى صدق فيها عليه » .

مادة ٢٠ — « لأعضاء نقابات العمال والاتحادات الحق فى الاجتماع بعد إخطار الجهات المختصة ، ولا يجوز للسلطات التدخل فى حرية الاجتماع إلا إذا كان مخالفاً للنظام العام » .

مادة ٢١ — « لكل عامل الحق فى الانضمام لأية نقابة أو الانفصال عنها ولا يجوز اكراهه على اتخاذ سبيل معين فى هذا الشأن » .

مادة ٢٢ — « كل صاحب عمل ، أو من يقوم مقامه ، يشترط فى عقوده مع العمال شرطاً يخالف أحكام هذا القانون أو يحد من حرية العامل المنصوص عليها فى المادة السابقة يقع شرطه باطلا ولا يعمل به ، فاذا فصل أحد عماله أو أوقع عليه عقوبة لارغامه على الانضمام أو عدم الانضمام إلى النقابة أو بسبب قيامه بعمل من أعمال النقابة أو تنفيذه قراراً من قراراتها يعاقب بغرامة لاتقل عن ٥ جنيهات ولا تزيد على ٢٠ جنيهاً مع إلزامه بتعويض العامل عن الاضرار التى تلحقه .

ولا ينطبق هذا النص على الحالات المنصوص عليها فى الفقرة الثانية من المادة الأولى إلا فى حالة واحدة وهى فصل المخدوم لأحد عماله أو توقيعه أية عقوبة عليه لارغامه على الانضمام أو عدم الانضمام إلى النقابة » .

مادة ٢٣ — « تحل النقابة وتصفى أموالها بقرار يصدر من جمعيتها العمومية

طبقاً للائحة نظامها الأساسى بموافقة ثلثى أعضائها على الأقل، ويجب إخطار وزارة الشؤون الاجتماعية فى ظرف خمسة عشر يوما من تاريخ قرار الحل ».

مادة ٢٤ « — يجوز لوزير الشؤون الاجتماعية حل النقابة فى الأحوال الآتية :

(١) إذا وقعت منها مخالفة لأحد الأحكام الواردة بهذا القانون . رغم سبق إنذارها كتابة بإزالة سبب المخالفة .

(٢) إذا ارتكبت النقابة أو اشتركت فى ارتكاب جريمة من الجرائم المنصوص عليها فى المواد ١٧٤ و١٧٦ و٣٧٤ و٣٧٥ من قانون العقوبات .

ويجوز للنقابة فى خلال خمسة عشر يوما من تاريخ إعلانها قرار الحل أن تستأنف هذا القرار للمحكمة الكلية الواقع فى دائرة اختصاصها مقر النقابة ويكون حكمها نهائياً .

وفى حالة الحكم بالحل تعين المحكمة حارساً لتصفية أموال النقابة من النقابة طبقاً للائحة نظامها الأساسى ».

مادة ٢٥ — « الدعاوى التى ترفع تطبيقاً لأحكام هذا القانون من النقابة أو من أحد أعضائها يعفى رافعوها من الرسوم القضائية . وعلى رافع الدعوى أن يقدم طلباً كتابياً إلى لجنة المساعدة القضائية مثبتاً عضويته ، وعلى هذه اللجنة أن تقرر اعفاءه من الرسوم على وجه الاستعجال ويعتبر مجرد تقديم طلب الاعفاء اقامة للدعوى » .

مادة ٢٦ — « للنقابات المسجلة تسجيلا صحيحاً أن تكون فيما بينها اتحادات لترعى مصالحها المشتركة ، على أنه لايجوز أن تضم الاتحادات غير النقابات التى تتعلق بمهنة واحدة أو صناعة واحدة أو صناعة تشترك فى انتاج نوع واحد من السلع ، وتسير الاتحادات فى أعمالها طبقاً للائحة نظامها الأساسى ، ويجب أن تبين اللائحة بنوع خاص القواعد التى تتبع فى تمثيل النقابات المنضمة للاتحاد فى مجلس الادارة والجمعية العمومية ، كما تبين قيمة الاشتراكات السنوية التى تدفعها الاتحادات ، ولا يجوز أن تزيد هذه الاشتراكات عن عشر مجموع الاشتراكات السنوية التى تجمعها النقابة من أعضائها » .

مادة ٢٧ — « يكون إنشاء الاتحادات وحلها طبقاً للنصوص الواردة بهذا القانون فيما يتعلق بإنشاء النقابات وحلها ويكون لها ما للنقابات من حقوق وماعليها من واجبات ».

مادة ٢٨ — « يقصر إسم « نقابة عمال » : « واتحاد نقابات » على النقابات والاتحادات التى تشكل وفقاً لأحكام هذا القانون ».

مادة ٢٩ — « يعاقب بغرامة لاتتجاوز ١٠ جنيهات وبالحبس مدة لاتزيد على شهر أو بإحدى هاتين العقوبتين كل شخص معين أو منتدب لإدارة شركة أو جمعية أو جماعة أو هيئة أطلق عليها فى مكاتباته أو فى لوحات أو فى إعلان أو إشارة أو بلاغ موجه إلى الجمهور باسم نقابة عمال أو اتحاد نقابات خلافاً لأحكام هذا القانون.

ويحكم بمصادرة المكاتبات أو اللوحات أو الإعلانات موضوع مخالفة أو الأموال التى تكون قد جمعت ».

مادة ٣٠ — « مع عدم الاخلال بالعقوبات الأشد التى ينص عليها القانون يعاقب بنفس العقوبات المنصوص عليها فى المادة السابقة كل عضو من أعضاء مجلس الإدارة يتعمد إعطاء بيانات غير صحيحة تتعلق بلائحة النظام الأساسى أو السجلات أو الدفاتر أو الحسابات التى فرض القانون إبلاغها لذوى الشأن ».

مادة ٣١ — « يجب على النقابات والاتحادات التى تحمل الآن هذين الاسمين أن تأخذ نفسها بتطبيق أحكام هذا القانون فى ميعاد لايتجاوز ستة أشهر من تاريخ العمل به ».

مادة ٣٢ — « على وزراء الشؤون الاجتماعية والعدل والداخلية والتجارة والصناعة تنفيذ هذا القانون ويعمل به من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية.

ولكل وزير فيما يخصه أن يصدر القرارات اللازمة لذلك ».]

(ج) الشركات : (Sociétés) : تعرف المادة ٤١٩ من القانون المدنى المصرى الشركة بأنها « عقد بين اثنين أو أكثر يلتزم به كل من المتعاقدين وضع حصة فى رأس المال لأجل عمل مشترك بينهم وتقسيم الأرباح التى تنشأ عنه بينهم »[1]. بذلك تكون الشركة جماعة أشخاص لا مؤسسة أموال ويكون غرضها مميزاً لها عن سائر الجماعات لأنها تسعى إلى غرض مالى هو الكسب المادى (But lucratif) .

وتنقسم الشركات حسب نوع الأعمال التى تختص بها إلى شركات تجارية وشركات مدنية . أما الأولى فتحترف - كالتجار - القيام بأعمال تجارية مما نصت عليه فى مصر المادة الثانية من قانون التجارة الوطنى ؛ ولكن الشركة المدنية لا تحترف هذه الاعمال . وشخصية الشركات التجارية مستنتجة فى مصر وفى فرنسا كذلك من عدة نصوص تتضمن فكرة الشخصية المعنوية كما سبق أن بينا . والاتفاق معقود على عدم شخصية الشركات التجارية المعروفة باسم « شركات المحاصة » وهناك آراء مختلفة فى شخصية الشركات المدنية وإن كانت الغلبة الآن لفكرة تشخيصها . كما أن الغلبة الآن فقهاً وقضاء ، وفى مصر وفرنسا ، للمعيار الموضوعى الذى ذكرناه كمميز بين ما يعتبر شركة تجارية وما يعتبر شركة مدنية ، ولذلك رجح هذا المعيار على المعيار الشكلى الذى قيل به قديماً فى فرنسا والذى بمقتضاه تعتبر الشركة تجارية إن اتخذت الشكل التجارى المقرر للشركات التجارية وإلا اعتبرت مدنية بصرف النظر عن نوع الأعمال التى تقوم بها . وغنى عن البيان أن الشركات المدنية إنما ترد أمورها إلى قواعد القانون المدنى فى حين تخضع الشركات التجارية أساساً للقانون التجارى . أما معيار التفرقة بين الجمعية بصفة عامة والشركة فهو - كما يتضح مما سبق - كون الجمعية ذات أغراض غير نفعية أى لا تقصد

(١) تقابل م ٥١١ مختلط و ١٨٣٢ فرنسى .

الربح بل تبغى مقاصد خيرية مثلا أو تعليمية أو دينية أو فنية أو رياضية أو نقابية أو تعاونية ولو قامت فى سبيل تحقيق هذه الأغراض ببعض الأعمال المربحة مادامت هذه الأعمال عارضة فى نشاطها ومادام الربح ليس فى ذاته غاية بل هو وسيلة لتحقيق الأغراض الاجتماعية السابقة، وإلا أصبحت الجمعية شركة. وعليه فالشركات يميزها عن الجمعيات أنها تبغى اقتسام الأرباح التى تنوء عليها (١).

مشروع تنقيح القانون المدنى :

الآن وقد عرفنا حكم القانون المصرى فيما يتعلق بالجمعيات على اختلاف فئاتها نرى لزاما أن نذكر حكم مشروع تنقيح القانون المدنى فى هذا الشأن وهو الذى ينتظر أن يصبح بعد قليل قانوناً سوياً.

ولقد عنى هذا المشروع لأول مرة فى مصر بوضع تنظيم شامل للأشخاص المعنوية فى صلب القانون المدنى مخصصاً لذلك الفصل الثانى من الباب التمهيدى تحت عنوان « الأشخاص » (Des personnes) وهو يشمل فرعين عنوان أولهما « الأشخاص الطبيعية » (Des personnes physiques). وعنوان الثانى « الأشخاص المعنوية » (Des personnes morales). وقد شمل الفرع الأول فى الصورة الأولى للمشروع التى عدلت فيما بعد خمساً وعشرين مادة (من ٥٩ إلى ٨٣) وشمل الثانى سبعاً وعشرين (من ٨٤ إلى ١١٠). وخصصت أولى هذه المواد لما سماه المشروع حينذاك « خصائص الشخص المعنوى » كما ضمن المادة التالية (م٨٥) « بيان الأشخاص المعنوية »، ومن

(١) راجع فى الجانب المدنى لهذا الموضوع الأستاذ العميد محمد كامل مرسى باشا : « العقود الصغيرة » ، الطبعة الثالثة ، القاهرة ، ١٩٤٢ ، فقرة ٤٦ ص ٦١ ومابعدها وفقرة ٦٠ ص ٨٠ ومابعدها . وراجع فى الجانب التجارى للموضوع الأستاذ العميد محمد صالح بك: « شرح القانون التجارى المصرى » ، الجزء الأول ، الطبعة الخامسة ، القاهرة ، ١٩٤٠ . فقرة ٨٥ ص ١٤٣ ومابعدها وفقرة ٩٦ ص ١٦٠ ومابعدها .

بعد ذلك قسم المواد إلى قسمين ثانويين بين فيهما على التوالى أحكام « الجمعيات » (م ٨٦ — ١٠٠) وأحكام المؤسسات (م ١٠١ — ١٠٩)، وختم هذه النصوص بنص مشترك عنوانه « أحكام مشتركة بين الجمعيات والمؤسسات » وهو نص المادة ١١٠ من المشروع .

أما المشروع فى صورته الأخيرة التى عرض بها على البرلمان فقد اقتصد بعض الشىء فى مجموع مواده ، ولكن زاد عدد المواد الخاصة بموضوع « الشخصية المعنوية » مادة فاصبح مجموعها ثمان وعشرين (م٥٥ إلى ٨٢) .

وكان أول تعديل أدخل فى هذه الصورة على المشروع القديم أن استبدل بعبارتى « الشخصية المعنوية » و « الشخص المعنوى » عبارتى « الشخصية الاعتبارية » و « الشخص الاعتبارى » . وكان المشروع الأول فى هذا أوفق فى اعتقادنا من التعديل (١) .

ولئن كان المقام لا يتسع للتبسط فى تحليل هذه النصوص أصلا وتعديلا إلا أننا نرى لزاماً — والمشروع يأخذ طريقه إلى مرحلة المناقشة البرلمانية — أن نبدى فى إيجاز أهم ما يعن لنا فى هذا الصدد من ملاحظات . وسنرى أن المشروع إلى جانب ما أتى به من تجديدات موفقة ومشكورة قد جانبه

---

(١) يبدو لنا أن اصطلاح « شخص معنوى » أوفق من اصطلاح « شخص اعتبارى » لان لفظ « اعتبارى » يشعر بكونه مجازاً ويدل على أنه ليس شخصا حقيقيا . وهذا غير صحيح إلا إذا كان المقصود بالشخص الانسان الادمى أو الطبيعى كما يقول المشروع وكان المقصود بالشخصية معنى الجنمانية ، وقد سبق أن بينا بالتفصيل أن الرأى الراجح على خلاف هذا المعنى الفلسفى واللغوى لكلمتى « شخص » و « شخصية » أما القانون فليست الشخصية فى عرفه الا أهلية أكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات ، فان أعطيت هيئة ما هذه الاهلية كانت شخصا حقا لا اعتباراً وصدقا لا مجازاً . وسنرى أن المشروع نفسه مشبع بروح مذهب الحقيقة فى الشخصية المعنوية لا بمذهب المجاز ، ولهذا نرى أن الانسجام فى موقفه يقتضى أن يفضل عبارة « شخص معنوى » على عبارة « شخص اعتبارى » ويختار اصطلاح « الشخصية المعنوية » بدلا من اصطلاح « الشخصية الاعتبارية » .

التوفيق فى عدة مواطن . ولقد أصلح الأمر أخيراً فى بعضها ، ونتمنى أن يكون الباقى محلا لاعادة النظر .

ويتضح للباحث من استعراض النصوص المذكورة أن المشروع قد أخذ بمذهب الحقيقة فى الشخصية المعنوية ونسج على مقتضاه بشكل واضح ، وهو المذهب الذى سبق أن بينا رجحانه واطراد الاتجاه نحوه . ومن الأمثلة المتعددة لمجاراة المشروع فى مرحلتيه لمذهب الحقيقة نذكر بالذات نص الفقرة الثانية من المادة ٨٤ ـ التى أصبحت الآن الفقرة الأولى من المادة ٥٦ ـ إذ تقرر أن الشخص الاعتبارى « يتمتع بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازماً لصفة الانسان الطبيعية ، وذلك فى الحدود التى يقررها القانون » . كما نذكر الفقرة الأولى من المادة ٩٠ وقد أصبحت الآن الفقرة الأولى من المادة ٦١ ، فمقتضاهما : « تثبت الشخصية الاعتبارية للجمعية بمجرد إنشائها » (والنص الفرنسى يقول par le seul fait de leur constitution .

هذا ويلاحظ أن الفقرتين الثانية والثالثة من المادة ٩١ القديمة و ٦٢ الحالية تقرران كذلك أن إهمال القيد أو التهرب بأية وسيلة أخرى من ثبوت الجمعية رسمياً لايكون مانعاً للغير من التمسك ضد الجمعية بالآثار المترتبة على الشخصية القانونية . وأن « كل جمعية غير مقيدة أو غير منشأة إنشاء صحيحاً أو مكونة بطريقة سرية ، تلتزم مع ذلك بما تعهد به مديروها أو العاملون لحسابها ، ويجوز تنفيذ هذه التعهدات على مال الجمعية سواء أكان ناتجا من اشتراكات أعضائها أو كان من أى مورد آخر » ، وتسرى تلك الأحكام [بنص المادة ١٠٥ من المشروع الأول و ٧٦ من المشروع الحالى] على « المنشئات الوقفية » Fondations التى سماها المشروع فى صورتيه « المؤسسات »

ويلاحظ من ناحية أخرى أن المشروع ـ وقد تعرض لأشخاص القانون العام أيضاً ـ قد أخذ فى هذا الشأن صراحة بالمذهب الشخصى Subjective

فاعترف [فى الفقرة الأولى من كل من المادتين ٨٥ القديمة و ٥٥ الحالية] بشخصية الدولة والمديريات والمدن والقرى وكذلك « المؤسسات العامة » وإن لم يطلق عليها هذا الاسم . وفى تشخيص المشروع لهذه الوحدات الادارية متابعة للرأى الراجح تشريعاً وفقهاً وقضاء .

واننا لنلاحظ إجمالا أن بعض النصوص - وبخاصة قبل التعديل الأخير - قد تضمنت أحكاما كان يحسن تركها للفقه والقضاء ، كما تضمن البعض الآخر أحكاما معادة أو ثانوية الأهمية متقلقلة الوضع معرضة بالتالى للتعديل السريع بل وللتغيير كلية ، وكان من الأوفق ترك تنظيمها إلى القوانين الخاصة وليس فى « المجموعة المدنية » المفروض فيها الاستقرار وطول البقاء . هذا إلى جانب بعض ملاحظات من حيث الصياغة والتعبير .

وأولى مواد المشروع الحالى وهى المادة ٥٥ إنما تقابل المادة ٨٥ من المشروع الأول التى أرادت أن تبين الأشخاص المعنوية بقولها :

« الأشخاص المعنوية هى :

« ١ — الدولة وكذلك المديريات والمدن والقرى بالشروط التى يحددها القانون ، والادارات والمصالح والمنشئات العامة التى يمنحها القانون شخصية قانونية .

« ٢ — البطريكيات والطوائف الدينية التى تعترف بها الدولة ، والرهبنات والأديرة التى تتمتع باستقلال ذاتى ولها ذمة مالية مستقلة عن الهيئة الدينية التى تتبعها .

« ٣ — الأوقاف .

« ٤ — الشركات التجارية والمدنية .

« ٥ — الجمعيات والمؤسسات المنشأة وفقاً للأحكام الآتية فى هذا الفرع .

« ٦ — وكذلك كل مجموعة من الأشخاص أو الأموال يمنحها القانون شخصية قانونية » .

ولقد تمنينا عند الإطلاع على هذا النص القديم أن يعدل المشروع عن محاولة تعداد أو « بيان الأشخاص المعنوية » على حد تعبيره ،

(Enumération)، فلقد اضطره ذلك إلى ذكر جميع الأشخاص الموجودة مع الاشارة إلى جميع الأشخاص المرتقبة والتى قد تنشأ مستقبلا وفقاً لأحكام القانون المدنى المقترح أو أى قانون آخر . وفى كلتا الحالتين يتجاوز المشروع النطاق الذى كان يجمل به أن يلتزمه ، وكان من نتيجة ذلك أن اعترف بالشخصية المعنوية للمديريات وللمدن والقرى مع أن هذه الشخصية مقررة من قبل بالقوانين الخاصة بكل منها [كقانون المديريات رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ وقانون المجالس البلدية والقروية رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٤] بل إن هذه القوانين لم تأت إلا مطبقة ومنظمة لما سبق أن قرره الدستور نفسه فى هذا الشأن حيث قررت المادة ١٣٢ منه مايلى :

« تعتبر المديريات والمدن والقرى فيما يختص بمباشرة حقوقها أشخاصاً معنوية وفقاً للقانون العام بالشروط التى يقررها القانون » .

« وتمثلها مجالس المديريات والمجالس البلدية المختلفة » .

« ويعين القانون حدود اختصاصها » .

فبعد هذا النص الدستورى الشامل لم يعد هنالك محل لتكرار هذا الاعتراف اللهم إلا - كتحصيل حاصل - فى القوانين الخاصة بتلك الوحدات والتى أشار إليها الدستور نفسه ، فتتولى القوانين المذكورة تفصيل هذا الأصل الدستورى كما حدث فعلا . أما أن تجىء « مجموعة القانون المدنى » فتعيد حكم الدستور فى هذا الشأن وبعد صدور القوانين الخاصة بتلك الوحدات فهذا تحصيل لاضرورة له وفى غير موضعه فضلا عن أن صياغته بالمشروع لم تكن موفقة كما سنرى .

أما الكلام عن « شخصية الدولة » فهذا موضوع تفصيله فقهى قبل كل شىء بل ان الفقه فى أحكامه جد مفترق ونواحى الاختلاف بصدده متعددة لم يستطيع أن يتناولها المشروع بطبيعة الحال . ولذلك كنا نفضل أن يترك

هذا الموضوع كلية للفقه والقضاء، خصوصاً وأن مجرد النص على شخصية الدولة دون التعرض لأى خلاف بشأنها لا يأتى بجديد لدينا فكل نصوصنا التشريعية إنما تصدر فى هذا الصدد عن ذلك الأساس وهو التسليم بهذه الشخصية، كما أن الفقه والقضاء المصريين يعترفان إجماعاً بشخصية الدولة. وبذلك لا نرى للنص المقترح من أثر إلا قفل الباب فى وجه التطورات النظرية الجديدة أو المستقبلة التى قد تنجح يوما ما وبحق فى الاقناع التام بضرورة إنكار الشخصية المعنوية عن الدولة وبإمكان تحقيق فوائدها العملية عن طريق آخر غيرها. وهذا - كما لا يخفى - ميدان فقهى وإدارى قبل كل شىء، ومن ثم يجب ألا يقفل الشارع فيه باب الاجتهاد والتطور مقدماً بنص صريح وخصوصاً إذا كان هذا النص فى صلب « المجموعة المدنية » وليس فى نص تشريع من التشريعات الجزئية المعتادة.

ومما يجعل الدولة أشد تغانياً عن هذا النص ما عرفناه من أن المشروع نفسه قد أخذ بمذهب الحقيقة فى الشخصية المعنوية بكل وضوح. وحتى أنصار مذهب المجاز نفسه الذين اعتبروا الأشخاص المعنوية وليدة إرادة المشرع وثمرة اعتراف القانون نجدهم يعتبرون شخصية الدولة أسمى من ذلك ويرون أن الاعتراف بها حتمى فى ذاته (nécessaire)، ولذلك لما أراد رجال الثورة الفرنسية القضاء على الأشخاص المعنوية وحاربوها إنما كان ذلك لحساب شخصية الدولة ولم يستطيعوا إلا الإبقاء على شخصيتها هذه وإلحاق غيرها بها بل والتوسع فيها إلى أبعد حد.

أما باقى الأشخاص المعنوية العامة التى ذكرتها الفقرة الأولى من المادة ٨٥ (وهى بالذات المؤسسات العامة) فلم يذكر المشروع منها هيئات بالذات ليعترف لها بالشخصية المعنوية، وإنما ذكرها إجمالا ليقول انها هى الهيئات التى « يمنحها القانون شخصية قانونية »، وبذلك لم يتضمن المشروع، وما كان ليستطيع أن يتضمن أكثر من مجرد الإحالة إلى ما قد

يصدر مستقبلا من قوانين يعترف كل منها للمؤسسة بالذات بالشخصية القانونية . وهنا يصح لنا أن نتساءل : ما الداعى وما الفائدة من هذه الإحالة؟ من المفهوم أن يحصل ذلك فى صلب « الدستور » فيحيل هكذا على قوانين عادية مقبلة راغباً تقييدها بهذه الشخصية أساساً ، ولكن هذا لا يتوفر بين قانون عادى ، وقانون عادى آخر ، بل انه لا يتوفر أيضاً بين الدستور والقانون إذا كان الدستور مرناً ، أى يمكن تعديله ومخالفته عن طريق التشريع العادى . وبذلك لا محل لمثل النص المقترح مادام الموضوع هو تنقيح « القانون المدنى » وهو تشريع عادى .

وعلة ذلك الوضع فى اعتقادنا كون المادة المقترحة قد أريد بها تعداد كل الأشخاص المعنوية بالذات أو بالإحالة وهو ما لا نقره لما سبق أن بيناه . لذلك نفضل أن يستبدل بمطلع المادة القائل « الأشخاص المعنوية هى : . . الخ » ، مطلع آخر يقول : « تعتبر أشخاصاً معنوية . . الخ » . وحينذاك تصبح الفقرة الأولى ولا حاجة لها بالمرة وتترك لموضعها الطبيعى وفى حدودها الطبيعية خارج نصوص « المجموعة المدنية » .

أما من حيث الصياغة فلم تكن عبارة الفقرة المذكورة موفقة فى اعتقادنا . فلقد أرادت التعبير عن « المؤسسات العامة » التى جرى الإصلاح فى مصر على تسميتها كذلك والتى تسمى فى فرنسا établissements publics ولكنها لم تذكر هذه التسمية على بساطتها ودلالتها بل قالت : « . . الإدارات والمصالح والمنشئات العامة التى يمنحها القانون شخصية قانونية . . » (Les administrations, services et établissements publics auxquels la loi confére la personnalité juridique) ، ويبدو لنا أن المشروع قد تأثر فى هذه الأسماء الثلاثة (إدارات ومصالح ومنشئات عامة) باصطلاحات الدواوين الحكومية المصرية ، وهى مصطلحات غير تامة التحديد فى تلك الدواوين نفسها وتستعمل فى معان غير مستقرة أو مطردة فضلا عن عدم

اتفاقها مع المصطلحات القانونية المتداولة . يضاف إلى ذلك أن « المؤسسات العامة » المقصودة والتى نفضل تسميتها كذلك ، ليست مقصورة فى إنشائها على ما اصطلح فى الدواوين الحكومية على تسميته « إدارات » و « مصالح » و « منشئات عامة » بل تشمل كل ما يسمى فقهياً « مصلحة عمومية » بمعنى إدارية ، وسواء كانت هذه المصلحة موجودة قبل منحها الشخصية المعنوية أو خلقت لتكون مباشرة شخصاً معنوياً ، أى ولو لم تكن قط إدارة أو مصلحة أو منشأة كما ذكر النص . إلى جانب كل هذا أصبح متداولا أن المقصود من عبارة « المنشئات العامة » - التى استعملها النص - الدور الحكومية والكبارى والمتاحف وما إلى ذلك ، أى أن لكلمة « منشأة » نصيباً من معنى المادة أى الجانب المادى فى المشروعات . ولهذا نفضل استعمال هذا اللفظ فى معنى الأشخاص المعنوية التى قوامها المال لا الأشخاص . ولكن المشروع مع ذلك قد سمى هذه الأخيرة « المؤسسات » مع أن العكس لاشك أكثر توفيقا .

وفى النهاية يلاحظ أن النقد الذى ذكرناه يمتد إلى الصياغة الفرنسية للمشروع أيضا فقد استعمل الألفاظ الفرنسية للدلالة على غير ما عرفت به بدقة فى فرنسا فهناك يعبرون عن كل المرافق الإدارية التى تصلح موضوعا للمؤسسات العامة بلفظ (Services publics) وذلك بالمعنى الضيق أى (Services publics administratifs) كما يخصصون عادة عبارة (établissement public) للدلالة بالذات على هذه المصالح بعد تشخيصها وبعد صيرورتها « مؤسسة عامة » لا قبل ذلك كما هو الحال فى الفقرة الأولى للمادة التى نحن بصددها .

ومن ناحية أخرى نجد أن المشروع عند ما ذكر فى عداد الأشخاص الادارية « المديريات والمدن والقرى » قد خصها دون ما قبلها فى النص (وهى الدولة) ودون ما بعدها (وهى المؤسسات العامة) بحكم خاص يقول

« بالشروط التى يحددها القانون » (dans les conditions déterminées par la loi) ، ولئن أمكن فهم هذا القصر بالنسبة للدولة مراعاة لكون إرادتها هى أساس القانون نفسه ـ على قول ـ فمن غير المفهوم عدم سحب هذا الشرط على « المؤسسات العامة » التى تحدث عنها عجز الفقرة والتى تعتبر باتفاق وليدة إرادة الدولة وحبيسة نصوص القانون .

كل هذه عيوب نأخذها على المادة ٨٥ من المشروع الأول ، ونلاحظ مع الأسف أن المادة المقابلة لها بعد التعديل وهى المادة ٥٥ الحالية قد سارت على نفس النهج الذى انتقدناه فجاءت كتعداد أو بيان للأشخاص الاعتبارية وتكلمت فى أولى فقراتها عن هذه الأشخاص الادارية بنفس الاسلوب تقريبا وذلك على النحو الآتى :

« الأشخاص الاعتبارية هى :

ا ـ الدولة وكذلك المديريات والمدن والقرى بالشروط التى يحددها القانون ، والادارات والمصالح وغيرها من المنشئات العامة التى يمنحها القانون شخصية اعتبارية .... » .

وعليه تظل اعتراضاتنا على النص الأول قائمة ضد هذا النص الجديد .

أما باقى فقرات المادة ٨٥ القديمة والمادة المقابلة لها حاليا رقم ٥٥ فتبين الأشخاص الاعتبارية التابعة للقانون الخاص . وهى نصوص تسودها من غير شك روح جد مشكورة هى روح التوسع فى الاعتراف بالشخصية المعنوية . وليس بمنقص من قدر ذلك فى نظرنا كون القضاء المصرى قد سبقها إلى تقرير شخصية الطوائف الدينية مثلا والأوقاف وكذلك اعترافه بشخصية الشركات بنوعيها والجمعيات . فمن هذه الناحية جاء النص فى الحقيقة مقرراً لما جرى عليه القضاء الغالب ، ومسجلا لما خلفته السنون لدينا من تراث قضائى وفقهى ، وقاضيا على كل خلاف فى هذا الشأن . كما أن المادة قد

خطت خطوة أخرى مشكورة وهى تنظيمها لأول مرة فى مصر موضوع « المنشئات الوقفية » (Fondations) وهى التى يضيق بها نظام الوقف المعروف لدينا . وفى ذلك سبق المشروع التشريع الفرنسى نفسه وساير التشريعات الأخرى كالألمانى والسويسرى وغيرهما . ولا تخفى الفوائد العملية والاجتماعية والانسانية التى تترتب على هذا النوع الجديد من الأشخاص المعنوية .

وقبل أن نترك هذا النص نلفت النظر إلى أن المشروع الحالى قد أعاد صياغة الفقرات ٢ و٣ و٤ و٥ و٦ من النص القديم مع قليل من التعديل ، ولكن هذا القليل قد جعل الفقرة الثانية من المادة الحالية (م٥٥) أسلم لغة وموضوعا وإن أصبحت أقسى حكما من الفقرة التى تضمنها المشروع قبل تعديله والتى سبق ذكرها . ولئن ظهرت أفضلية اللغة والموضوع من مجرد التأمل فى النصين مقارنين إلا أن التشديد فى الحكم يتضح من أن النص القديم كان يقرر أن كل طائفة أو هيئة دينية معترف بها من الدولة تعتبر بالتالى شخصاً معنوياً ، أما النص الحالى فيشترط أن يكون الاعتراف للهيئة أو الطائفة بالذات بالشخصية المعنوية ولا يكتفى بمجرد الاعتراف بالهيئة أو بالطائفة . لأن النص الحالى يقول « الهيئات والطوائف الدينية التى تعترف لها الدولة بشخصية اعتبارية . » . ونحن نشك فى أن مقترحى التعديل قد قصدوا فعلا إلى هذا التشدد ولذا نأمل أن يعدل هذا النص ليتمشى مع الحكم القديم . ولقد أحسن واضعو النص الحالى عندما الغوا باقى الفقرة الثانية فقضوا بذلك على ما تضمنته من عيب فى الصياغة وفى الموضوع .

أما باقى نصوص المادة ٥٥ الحالية فتتفق تماماً فى الحكم مع نصوص المشروع القديمة وإن اختلفت عنها قليلا فى بعض الالفاظ حيث تقول :

« ٣ ..... الأوقاف .

٤ — الشركات التجارية والمدنية .

٥ — الجمعيات والمؤسسات المنشأة وفقا للاحكام التى ستأتى فيما بعـــد .

٦ — كل مجموعة من الأشخاص أو الأموال تثبت لها الشخصية الاعتبارية بمقتضى نص فى القانون » .

وكذلك للمادة ٨٤ القديمة نصيب موفور من ملاحظاتنا اذ كانت تتحدث عن « خصائص الشخص المعنوى » بقولها :

« ١ — يكون لكل شخص معنوى هيئة تعبر عن إرادته .

« ٢ — ويتمتع بجميع الحقوق ، إلا ما كان منها ملازماً لصفة الإنسان الطبيعية .

« ٣ — وله ذمة مالية مستقلة .

« ٤ — وهو مسئول عن الاضرار التى يحدثها مديره بهذا الوصف .

« ٥ — وعنده أهلية الاداء ، وذلك فى الحدود التى يبينها عقد انشائه أو التى يفرضها القانون .

« ٦ وله حق التقاضى .

« ٧ — وله موطن ، ويعتبر موطنه المكان الذى يوجد فيه مركز إدارته . والشركات التى يكون مركزها الرئيسى فى الخارج ، ولها أعمال فى مصر يعتبر مركز إدارتها بالنسبة للقانون الداخلى المكان الذى توجد فيه الادارة المحلية » .

ولعله غير خاف ان ماتضمنته الفقرة الأولى بخصوص الارادة المعبرة عن الشخص المعنوى أمر طبيعى مسلم به حتما لأن الشخص المعنوى بطبيعته لايستطيع أن يعمل إلا بواسطة أشخاص آدميين ، فهذا الأمر يعتبر من مستلزمات الشخصية المعنوية دون حاجة لنص الفقرة الأولى المذكورة . وقد سبق أن بينا أنه حتى بالنسبة لأكثر المذاهب تأييداً للشخصية المعنوية

وحريتها (أعنى مذهب الحقيقة) يشترط تنظيم وسيلة للتعبير عند إرادة الشخص المعنوى كركن من أركان هذا الشخص . وبذلك تكون هذه الفقرة تحصيلا لأمر حاصل واضح لاخلاف عليه كما أن النص قد يشعر بأن المقصود هو وجود الهيئة المعبرة عن إرادة الشخص المعنوى فعلا مع أن المقصود لايمكن أن يكون إلا مجرد اشتراط وجود الوسيلة القانونية أو التنظيم القانونى المبين لكيفية هذا التعبير ولو زالت الهيئة مؤقتاً كالوحل المجلس البلدى مثلا .

كما أنه من البديهيات أن الشخص المعنوى وهو بطبيعته غير الانسان الطبيعى لايمكن أن يتمتع بالحقوق الملازمة لصفة الإنسان الطبيعية ، فلايمكن مثلا أن يتزوج أو يتبنى . ولكن المادة قد جعلت هذه الفكرة البديهية موضوع نص خاص فى سياق الفقرة الثانية المذكورة . وربما حملها على ذلك كون صدر الفقرة يقول : « ويتمتع بجميع الحقوق . . . . الخ » .

وكان أولى بالمشروع أن يكتفى بمجرد تقرير الشخصية المعنوية فتترتب عليها نتائجها القانونية المعروفة والمسلم بها من أهلية اكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات وتكون هذه وتلك بالبداهة مقصورة على مايلائم طبيعة الشخص المعنوى الخاصة .

كذلك خصصت المادة فقرة ثالثة للقول بأن للشخص المعنوى «ذمة مالية مستقلة» ، وهذا الحكم متداخل فى حكم الفقرة الثانية كما لايخفى ، وكذلك تخصصت الفقرة الرابعة للتحدث عن مسئولية الشخص المعنوى « عن الاضرار التى يحدثها مديره بهذا الوصف » وليس هذا إلا اجمالا لإحدى جزئيات مسئولية الشخص المعنوى مما سبق أن فصلناه ومما تنوء به النصوص التشريعية ويجب أن يترك ليتطور مع تطور الأفكار القضائية والفقهية فى موضوعى المسئولية وطبيعة الشخصية المعنوية وكلاهما فى تطور مطرد .

لذلك كان رأينا وجوب الاقتصار على مجرد تقرير أهلية الشخص المعنوى لتحمل المسئوليات بل إنه ليغنى عن ذلك تماماً مجرد تقرير أن له أهلية اكتساب الحقوق والإلتزام بالواجبات ، أو بعبارة أكثر إيجازاً أن له الشخصية القانونية . ولعله لايخفى بعد ذلك أن حق التقاضى الذى نصت عليه الفقرة السادسة لم يخرج عن كونه حقاً من الحقوق التى نصت عليها بصفة شاملة الفقرة الثانية ، فضلا عن كونه بدوره ليس إلا نتيجة طبيعية للشخصية القانونية والتى كان يجب الاقتصار على مجرد تقريرها ، خصوصاً وأن المشروع - كما بينا - يأخذ بوضوح بمذهب الحقيقة فى الشخصية المعنوية .

لذلك كله فضلنا أن يستعاض عن الفقرات السبع للمادة ٨٤ بفقرة واحدة تقول « الشخص المعنوى شخص قانونى فى الحدود التى يقررها القانون . ويعتبر موطنه المكان الذى فيه مركز إدارته ، والشركة التى يكون مركزها الرئيسى فى الخارج ولها أعمال فى مصر ، يعتبر مركز إدارتها بالنسبة للقانون الداخلى المكان الذى توجد فيه الإدارة المحلية » .

هذا هو النص الذى نقترحه والذى لانزال نفضله رغم أن المادة ٥٦ الحالية من المشروع قد عدلت المادة ٨٤ القديمة تعديلا جنبها الكثير مما بيناه من عيوب ولكن القليل مما بيناه لايزال قائماً فى النص الجديد . وقد وفق هذا النص حين جعل من الحكم الوارد فى الفقرة الأولى أصلا شاملا ثم ساق من بعده سائر الحقوق كنتائج لهذا الأصل لا كأحكام أصولية متداخلة . وفيما يلى النص الحالى القائل :

« ١ — الشخص الاعتبارى يتمتع بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازماً لصفة الإنسان الطبيعية ، وذلك فى الحدود التى قررها القانون .

« ٢ — فيكون له :

(ا) ذمة مالية مستقلة :

(ب) أهلية فى الحدود التى يعينها سند انشائه أو التى يفرضها القانون .

(ح) حق التقاضى .

(ى) موطن مستقل ، ويعتبر موطنه المكان الذى يوجد فيه مركز إدارته . والشركات التى يكون مركزها الرئيسى فى الخارج ولها نشاط فى مصر يعتبر مركز إدارتها بالنسبة إلى القانون الداخلى المكان الذى توجد فيه الادارة المحلية » .

« ٣ — وكذلك يكون له نائب يعبر عن إرادته » .

وفى النهاية نأخذ على التعديل الأخير للمشروع تبرعه باضافة المادة ٨٢ لأول مرة وتقول : « الجمعيات الخيرية والمؤسسات الاجتماعية ينظمها قانون خاص » . فهذا النص إن قبل فى صلب الدستور فلا محل له فى مجموعة القانون المدنى ، كما سبق أن قررنا فى مناسبة أخرى . ثم من حيث الواقع لا داعى لهذا النص لأن قانون الجمعيات الخيرية والمؤسسات الاجتماعية قد صدر فعلا سنة ١٩٤٥ ونفذ ولم ينقصه سند جديد حتى يتلمسه فى القانون المدنى المقترح . وعليه يجب إلغاء هذه المادة .

أما الاحكام الخاصة بالجمعيات فى المشروع فى صورته الحالية فنكتفى بذكرها فقط فيما يلى :

[مادة ٥٧ — الجمعية جماعة ذات صفة دائمة مكونة من عدة أشخاص طبيعية أو اعتبارية لغرض غير الحصول على ربح مادى .

مادة ٥٨ : ١ — يشترط فى إنشاء الجمعية أن يوضع لها نظام مكتوب موقع من الأعضاء المؤسسين .

٢ — ويجب أن يشتمل نظامها على البيانات الآتية : —

(أ) إسم الجمعية والغرض منها ومركز إدارتها . على أن يكون هذا المركز فى مصر .

(ب) إسم كل من الأعضاء المؤسسين ولقبه وجنسيته ومهنته وموطنه .

(ج) موارد الجمعية .

(د) الهيئات التى تمثل الجمعية واختصاصات كل منها وطرق تعيين الأعضاء الذين تتكون منهم هذه الهيئات وطرق عزلهم .

(ه) القواعد التى تتبع فى تعديل نظام الجمعية .

مادة ٥٩ : ١ — لايجوز أن ينص فى نظام الجمعية على أن تؤول أموالها عند حلها إلى الأعضاء أو إلى ورثتهم أو أسرهم .

٢ — ولايسرى هذا الحكم على المال الذى لم يخصص إلا لصندوق الاعانات المتبادلة أو لصندوق المعاشات .

مادة ٦٠ : ١ — لايجوز أن يكون للجمعية حقوق ملكية أو أية حقوق أخرى على عقارات إلا بالقدر الضرورى لتحقيق الغرض الذى أنشئت من أجله.

٢ — ولا يسرى هذا الحكم على الجمعيات التى لايقصد منها غير تحقيق غرض خيرى أو تعليمى أو لا يراد بها إلا القيام ببحوث علمية .

مادة ٦١ : ١ — تثبت الشخصية الاعتبارية للجمعية بمجرد إنشائها .

٢ — ولايحتج بهذه الشخصية قبل الغير إلا بعد أن يتم شهر نظام الجمعية

٣ — ويتم الشهر بقيدها بالطريقة التى يقررها القانون .

مادة ٦٢ : ١ — لايتم قيد الجمعية إلا بناء على طلب مديريها .

٢ — ومع ذلك فان اهمال القيد أو التهرب بأية وسيلة أخرى من ثبوت الجمعية رسمياً لايمنع الغير من التمسك ضد الجمعية بالآثار المترتبة على الشخصية الاعتبارية .

٣ — وكل جمعية غير مقيدة أو غير منشأة أنشاء صحيحاً أو مكونة بطريقة سرية تلتزم مع ذلك بما تعهد به مديريها أو العاملون لحسابها . ويجوز تنفيذ هذه التعهدات على مال الجمعية سواء أكان ناتجاً من اشتراكات أعضائها أم كان من أى مورد آخر .

مادة ٦٣ : كل تعديل فى نظام الجمعية يجب شهره وفقاً للقواعد المقررة فى المادة ٦١ ولا يعتبر التعديل نافذاً بالنسبة إلى الغير إلا من الوقت الذى يتم فيه هذا الشهر .

مادة ٦٤ : اعتماد الميزانية والحساب الختامى وأجراء أى تعديل فى اللائحة وحل الجمعية حلا اختيارياً كل ذلك لايكون إلا بناء على قرار يصدر من الجمعية العمومية .

مادة ٦٥ : ١ — تجب دعوة كل الأعضاء إلى الجمعية العمومية .

٢ — وتتخذ قرارات الجمعية العمومية بالأغلبية النسبية للأعضاء الحاضرين والممثلين وذلك مالم يرد فى نظام الجمعية نص يخالف هـذا الحكم وفيما عدا الحالات الواردة فى الفقرة التالية .

٣ — ولاتصح مداولات الجمعية العمومية فيما يتعلق بتعديل النظام أو باتخاذ قرار بحل الجمعية حلا اختياريا إلا إذا أدرجت هذه المسائل فى جدول الأعمال المرافق لإعلان الدعوة . وتصدر القرارات بأغلبية ثلثى الأصوات فيما يختص بتعديل النظام وبأغلبية ثلاثة أرباعها فيما يختص بتقرير حل الجمعية أو بادخال تعديل فى النظام متعلق بغرض الجمعية وهذا مالم يرد فى النظام نص يشترط أغلبية أكبر من ذلك .

مادة ٦٦ : ١ — كل قرار تصدره الجمعية العمومية مخالف للقانون أو لنظام الجمعية يجوز إبطاله بحكم من المحكمة الابتدائية التى يقع فى دائرتها مركز الجمعية . ويشترط أن ترفع دعوى البطلان من أحد الأعضاء أو من شخص آخر ذى مصلحة أو من النيابة العامة فى خلال ستة أشهر من تاريخ صدور ذلك القرار .

٢ — غير أن دعوى البطلان لايجوز توجيهها قبل الغير الحسنى النية الذين يكونون قد كسبوا حقوقا على أساس القرار المذكور .

مادة ٦٧ : ١ — الأعمال التى يقوم بها مديرو الجمعية متجاوزين حدود اختصاصاتهم أو مخالفين أحكام القانون أو نظام الجمعية أو قرارات الجمعية العمومية يجوز ابطالها بحكم من المحكمة الابتدائية التابع لها مركز الجمعية بناء على طلب أحد الأعضاء أو النيابة العامة .

٢ — ويجب رفع الدعوى فى خلال سنتين من تاريخ العمل المطلوب ابطاله .

٣ — ولا يجوز رفع دعوى البطلان على الغير الحسنى النية الذين كسبوا حقوقاً على أساس ذلك العمل .

مادة ٦٨ : ١ — يجوز لكل عضو مالم يكن قد تعهد بالبقاء فى الجمعية مدة معينة أن ينسحب منها فى أى وقت بعد وفاء ماقد يكون مستحقاً عليه من بدل الاشتراك .

٢ — وليس للعضو المنسحب ولا للعضو المفصول أى حق فى أموال الجمعية إلا فى الحالات التى يكون فيها صندوق مشترك كما هو مبين فى المادة ٥٩ الفقرة الثانية فانه فى تلك الحالات يجوز أن ينص فى نظام الجمعية على خلاف ذلك .

مادة ٦٩ : ١ — يجوز حل الجمعية بحكم من المحكمة الابتدائية التابع لها مركز الجمعية بناء على طلب أحد الأعضاء أو أى شخص آخر ذى مصلحة أو النيابة العامة متى أصبحت الجمعية عاجزة عن الوفاء بتعهداتها أو متى خصصت أموالها أو أرباح أموالها لأغراض غير التى أنشئت من أجلها أو متى ارتكبت مخالفة جسيمة لنظامها أو للقانون أو للنظام العام .

٢ — وللمحكمة إذا رفضت طلب الحل أن تبطل العمل المطعون فيه .

مادة ٧٠ — إذا حلت الجمعية عين لها مصف أو أكثر ويقوم بهذا التعيين الجمعية العمومية إن كان الحل اختيارياً أو المحكمة إن كان الحل قضائياً .

مادة ٧١ : ١ — بعد تمام التصفية يقوم المصفون بتوزيع الأموال الباقية وفقاً للأحكام المقررة فى نظام الجمعية .

٢ — فاذا لم يوجد فى نظام الجمعية نص على ذلك أو وجد ولكن أصبحت طريقة التوزيع المنصوص عليها غير ممكنة وجب على الجمعية العمومية إذا كان الحل اختيارياً وعلى المحكمة إذا كان الحل قضائياً أن تقرر تحويل أموال الجمعية المنحلة إلى الجمعية أو المؤسسة التى يكون غرضها هو الأقرب إلى غرض هذه الجمعية .]

(د) المنشئات الوقفية Fondations : وهى فى أصلها الألمانى stiftung عبارة عن مال يرصد لغرض معين ويخصصه صاحبه لهذا الغرض دون حاجة لنقل ملكية هذا المال لفرد آدمى أو لشخص معنوى قائم . فبمجرد موافقة السلطة الإدارية على المشروع المقصود بالتخصيص يتمتع بالشخصية المعنوية . ومثل ذلك مقرر أيضاً فى سويسرا .

أما فى فرنسا فلا يعرف التشريع هذا النظام كنوع مستقل من الأشخاص المعنوية وإنما يجوز للفرد قانوناً أن يهب أو يوصى لشخص آدمى أو معنوى بالذات مقرناً تبرعه هذا بشرط أو بتكليف يخصص المال بمقتضاه للغرض المنشود أو للمشروع المقصود . (don ou legs avec charges) كأن يوصى شخص لآخر بماله مشترطاً أن يخصص ريعه كله للصرف على ملجأ لأيتام بلدة ما مثلا . وبذلك يجب فى هذه الصورة أن يتدخل وسيط يتلقى التبرع وينفذ الشرط أو التكليف . ولكن القضاء الفرنسى قد توسع فى الأمر بعض الشىء وذلك تشجيعاً للمشروعات الخيرية عن هذا الطريق وتشجيعاً لمن يريد أن تتخصص هيئة بالذات لإدارة منشأته التى تبرع لها بماله فاعترف القضاء للمشروع بصفة « المنشأة ذات النفع العام - élablissement d'utilité publique » فيكتسب المشروع بذلك الشخصية المعنوية دون وسيط . كما أبيح أن يهب الشخص أو يوصى بالمال المتبرع به لمشروع ما مطالباً بتكوين جمعية تسهر على المشروع وتسعى للحصول على الاعتراف له بصفة النفع العام (١) .

أما فى مصر فقد ساد نظام الوقف فيما يتعلق بدائرة تطبيقه أى باقتصاره على العقارات . بذلك أغنى الوقف إلى حد كبير عن فكرة المنشآت الألمانية أو الفرنسية ولكن هناك منشآت موجودة أو يمكن أن توجد

(١) بيرتلمى . المرجع السابق ص ٤٥ وما بعدها . وانظر المرجع السابق ص ٢٠٩ — ٢١١

وتكثر وهى من هذا القبيل الذى يحتاج إلى تنظيم شامل يضيق به نظام الوقف (١).

المنشئات الوقفية فى مشروع تنقيح القانون المدنى :

عرفنا من قبل أن المشروع قد سمى هذه المنشئات باسم « المؤسسات » وقد انتقدنا ذلك . كما سبق أن ذكرنا وحللنا الأحكام العامة المشتركة بين الجمعيات وهذه المنشئات أو المؤسسات كما يقول المشروع . وبذلك نكتفى فيما يلى بذكر باقى مواد المشروع الخاصة بهذا النوع الجديد من الأشخاص المعنوية فى مصر :

[مادة ٧٢ : — المؤسسة شخص اعتبارى ينشأ بتخصيص مال مدة غير معينة لعمل ذى صفة إنسانية أو دينية أو علمية أو فنية أو رياضية أو لأى عمل آخر من أعمال البر أو النفع العام دون قصد إلى أى ربح مادى .

مادة ٧٣ : ١ — يكون إنشاء المؤسسة بسند رسمى أو بوصية .

٢ — ويعتبر هذا السند أو هذه الوصية دستوراً للمؤسسة . ويجب أن يشتمل على البيانات الآتية :

(ا) اسم المؤسسة ومركزها على أن يكون هذا المركز فى مصر .

(ب) الغرض الذى انشئت المؤسسة لتحقيقه .

(حـ) بيان دقيق للأموال المخصصة لهذا العمل .

(ء) تنظيم إدارة المؤسسة .

مادة ٧٤ : ١ — يعتبر إنشاء المؤسسة بالنسبة إلى دائنى المنشىء وورثته بمثابة هبة أو وصية .

٢ — فاذا كانت المؤسسة قد انشئت اضراراً بحقوقهم جاز لهم

---

(١) راجع للاساتذة العميد السنهورى باشا والدكتور حشمت . المرجع السابق ص ٣٠٠ — ٣٠١ والدكتور عرفة . المرجع السابق ص ٣٣٨ — ٣٤٠ والأستاذ خليل اسماعيل . الحقوق الادارية . بغداد ١٩٣٨ ص ١٣٠ .

مباشرة الدعاوى التى يقررها القانون فى مثل هذه الحالة بالنسبة إلى الهبات والوصايا .

المادة ٧٥ — متى كان انشاء المؤسسة بسند رسمى جاز لمن أنشأها أن يعدل عنها بسند رسمى آخر وذلك إلى أن يتم شهرها وفقاً لاحكام المادة ٦١ .

مادة ٧٦ : ١ — يتم شهر المؤسسة بناء على طلب منشئها أو أول مدير لها أو الجهة المختصة برقابة المؤسسات .

٢ — ويتعين على الجهة المختصة بالرقابة أن تتخذ الاجراءات اللازمة للشهر من وقت علمها بأنشاء المؤسسة .

٣ — وتسرى على المؤسسات أحكام المواد ٦١ و٦٢ و٦٣ .

مادة ٧٧ : — ١ للدولة حق الرقابة على المؤسسات .

٢ — والجهة التى يناط بها أمر هذه الرقابة تعين بمرسوم .

مادة ٧٨ — على مديرى المؤسسة موافاة جهة الرقابة بميزانية المؤسسة وحسابها السنوى مع المستندات المؤيدة لهما . وعليهم أيضاً تقديم أية معلومات أو بيانات أخرى تطلبها هذه الجهة .

مادة ٧٩ — يجوز للمحكمة الابتدائية التابع لها مركز المؤسسة أن تقضى بالاجراءات الآتية بناء على طلب تقدمه جهة الرقابة فى صورة دعوى عادية :—

(ا) عزل المديرين الذين يثبت عليهم إهمال أو عجز والذين لا يوفون بالالتزامات التى يفرضها عليهم القانون أو يفرضها سند المؤسسة والذين يستعملون أموال المؤسسة فيما لا يتفق مع تحقيق غرضها أو قصد منشئها والذين يرتكبون فى تأدية وظائفهم أى خطأ جسيم آخر .

(ب) تعديل نظام إدارة المؤسسة أو تخفيف التكاليف والشروط المقررة فى سند انشاء المؤسسة أو تعديلها أو الغاؤها إذا كان هذا لازماً للمحافظة على أموال المؤسسة أو كان ضرورياً لتحقيق الغرض من انشائها .

(ح) الحكم بالغاء المؤسسة إذا اصبحت فى حالة لا تستطيع معها تحقيق الغرض الذى أنشئت من أجله أو أصبح هذا الغرض غير ممكن التحقيق أو صار مخالفاً للقانون أو للاداب أو للنظام العام .

(د) ابطال الأعمال التى قام بها المديرون مجاوزين حدود اختصاصاتهم أو مخالفين أحكام القانون أو نظام المؤسسة . ويجب فى هذه الحالة أن ترفع دعوى البطلان فى خلال سنتين من تاريخ العمل المطعون فيه وذلك دون اضرار بالغير الحسنى النية الذين كسبوا حقوقاً على أساس ذلك العمل .

مادة ٨٠ : ١ — تعين المحكمة عند الحكم بالغاء المؤسسة مصفين لأموالها وتقرر مصير ما يتبقى من الأموال بعد التصفية وفقاً لما نص عليه فى سند انشاء المؤسسة .

٢ — فاذا كان انتقال المال إلى الجهة المنصوص عليها غير ممكن أو إذا كانت الجهة لم تبين فى سند إنشاء المؤسسة فان المحكمة تقرر للأموال مصيراً يقرب بقدر الإمكان من الغرض الذى أنشئت له المؤسسة .]

* * *

ملحوظة : المنشآت السابق ذكرها قد يعترف لها فى فرنسا بصفة « النفع العام » فتتمتع بالشخصية المعنوية وكذلك جماعات الأشخاص قد يعترف لها بصفة النفع العام أيضاً وتسمى هذه وتلك فى فرنسا « المؤسسات ذات النفع العام » (Etablissements d'utilité publique) والاعتراف لها بهذا الوصف لم يخرجها وفقاً للرأى السائد فقها وقضاء عن كونها أشخاصاً معنوية خاصة وإنما تتمتع بأهلية فى فرنسا أكبر مما لو لم يعترف لها بهذا الوصف[1] . فتصح للدولة اعانتها مالياً مراعاة لأن نفعها يمتد إلى الجمهور ، كما قد تستعين الدولة بها وبمجهوداتها فى أداء واجبها . ولقد جاء ظهور هذا النوع من المؤسسات فى فرنسا وليد تطوراتها التشريعية ونتيجة اعتبارات وعناصر خاصة بها قبل كل شىء ، ولذلك لم يكن محل فى مصر للجدل الطويل الذى ثار فى فرنسا حول التفريق بينها وبين المؤسسات العامة .

على أن مشروع تنقيح القانون المدنى المصرى قد واجه هذا النوع من

---

(١) ولذلك إن غضبت الدولة عليها أستطاعت سحب الاعتراف بصفة النفع العام منها فتعود أهليتها إلى القدر المنقوص الذى كانت عليه من قبل [والبن ص ٢٢٤] .

الأشخاص عندما قرر امكان اعتبار الجمعية أو المؤسسة « من المنافع العامة » على حد عبارة المشروع (م ١١٠ قديماً) و(م ٨١ حديثا). والتعبير كما لا يخفى قد جاء غير موفق إذ المقصود اعتبار الجمعية أو المؤسسة « ذات نفع عام » ولذا يقول النص الفرنسى للمشروع «être reconnues d utilité publique» هذا فضلا عن أن لاصطلاح « منافع عامة » دلالة جد مختلفة كما لا يخفى.

ونحن لا نرى غضاضة فى هذا التجديد ولو أن الأشخاص ذات النفع العام هذه قد ظهرت فى فرنسا وليدة اعتبارات تاريخية بحتة كما قلنا. أما المادة ٨١ الحالية من المشروع فتنص على هذه الأشخاص بقولها:

« ١ - الجمعيات التى يقصد منها تحقيق مصلحة عامة والمؤسسات يجوز بناء على طلبها أن تعتبر من المنافع العامة بمرسوم يصدر باعتماد نظامها

« ٢ - ويجوز أن يفرض المرسوم اتخاذ اجراءات خاصة للرقابة كتعيين مدير أو أكثر من الجهة الحكومية، أو اتخاذ أى اجراء آخر يرى لازما »

* *

ثانياً — الأشخاص المعنوية العامة:

تخضع هذه الأشخاص كما تخضع الأشخاص المعنوية الخاصة لمبدأ التخصص السابق ذكره ولكنا إذا نظرنا الى الأشخاص المعنوية العامة من هذه الناحية وجدنا أنها فى الواقع فئتان:

(١) الأشخاص الاقليمية (personnes territoriales): وهى التى يكون تخصصها أقليمياً، فتقوم بذلك على عنصر شخصى هو السكان وعنصر مادى أو عينى هو الإقليم، وفى حدود هذا الإقليم يتخصص الشخص الأقليمى ولا يتعداه. أما من حيث المرافق أو المصالح التى يتولاها فقد تحدد له حصراً كذلك كما فى انجلترا وقد يطلق لها العنان فيختص الشخص بكل المصالح التى تهم سكان إقليمه مالم ينص على خلاف ذلك، وهذه هى الطريقة المتبعة فعلاً فى فرنسا والتى نصت عليها قوانين

الأشخاص الإقليمية المصرية كما سنرى . وتشمل هذه الأشخاص الإقليمية فى مصر المديريات والمدن والقرى وتضاف إلى ذلك فى فرنسا المستعمرات . وفى العراق لاتوجد أشخاص إقليمية إلا البلديات [1] . ولايخفى أن الانتساب إلى هذه الأشخاص يتم بالإقامة على الإقليم أو فى دائرة المدينة أو القرية أو المستعمرة . فإذا توفر هذا الشرط كان الانتساب للشخص المعنوى محتوماً . واستقلال هذه الأشخاص الإقليمية يوصف بوصفها فيسمى «اللامركزية الإقليمية» (la décentralisation territoriale) وهى مايسميه الانجليز «الحكم الذاتى المحلى» (Local self-government)

(ب) المؤسسات العامة (Les établissements publics) :

وهى أشخاص إدارية أيضاً ولكن تخصصها غير محدد حتما بإقليم معين بل قد يمتد نشاطها إلى كل إقليم الدولة وتكون تابعة لها كجامعة فؤاد الأول مثلا فتسمى «مؤسسة قومية» ، وقد تتبع المؤسسة إقليما معيناً أعنى مديرية من المديريات فتسمى «مؤسسة إقليمية» . وإن كانت تابعة لبلدة معينة سميت «مؤسسة بلدية» ، وهى فى كل هذه الصور مؤسسة عامة أى شخص إدارى . ولئن كان نشاط المؤسسة على هذا النحو ليس مقيداً حتماً بإقليم معين وانتفى بذلك ركن التخصص الإقليمى إلا أن الخضوع لمبدأ التخصص يظهر من ناحية الغرض أو المصلحة التى تتولى المؤسسة إشباعها ، فكل مؤسسة عامة إنما تتخصص لغرض معين أى لمصلحة معينة ، فالجامعة مثلا تتخصص فى التعليم العالى دون سواه ولذلك سميت المؤسسات العامة «أشخاصاً مصلحية» كما عرف استقلالها — على غرارها — بالاستقلال «المصلحى» أو «اللامركزية المصلحية» ، (La décentralisation par service) .

(١) ويطلقون على المديريات فى العراق اسم «الألوية» وهى غير متمتعة بالشخصية المعنوية .

ولعله بعد ذلك لايخفى الارتباط الشديد بين فكرة الأشخاص المعنوية العامة وفكرة المركزية واللامركزية ، ولذلك نكتفى هنا بالإشارة إلى ماسيأتى تفصيله من أحكام تلك الأشخاص العامة التى هى محور القانون الإدارى كما سبق أن بينا (١) .

انقضاء الشخصية المعنوية

يرتبط تحديد نهاية الشخص المعنوى بتحديد بدايته فالأركان التى يلزم توافرها لكى يولد الشخص المعنوى هى التى يستتبع زاول أى منها انقضاء الشخص المعنوى . ولذلك لايخفى أن هذا الانقضاء لابد متأثر بكل من مذهب المجاز ومذهب الحقيقة فى الشخصية المعنوية بمثل ماتأثر بهذا وبذاك مولد الأشخاص المعنوية كما سبق أن فصلنا . ويمكن إجمال اسباب انقضاء الأشخاص المعنوية على النحو التالى :

(١) — تحقق الغرض الذى وجد الشخص المعنوى من أجله ، كما لو انشئت جمعية فى مصر للعمل على الغاء نظام الوقف مثلا ، فتنقضى هذه الجمعية بالطبع عندما يلغى هذا النظام . وكذلك الجمعية التى تكون مثلا للعمل على اعطاء النساء حق الانتخاب ، فتنقضى بتقرير هذا الحق .

(٢) — استحالة تحقيق الغرض الذى وجد الشخص المعنوى من أجله ومثال ذلك أن تهدف جمعية أو شركة لغرض معين ثم يصبح هذا الغرض مستحيلا قانونيا بأن يصدر قانون يحرمه ، كما لو حرمت تجارة المسكرات مثلا — أو بأن تحتكره الدولة مثلا — كما لو احتكرت الدولة المصرية صناعة الكبريت مثل مافعلت فرنسا . وكذلك لو استحال الغرض نفسه ماديا بنفاد المنجم مثلا أو البئر المعدنية أو باستيلاء دولة معادية عليهما نهائياً وقد ترجع

---

(١) أنظر بعده . المبحث الثانى . ص ١٧٧ ومابعدها .

الاستحالة إلى الشخص المعنوى نفسه لا إلى الغرض المقصود كما لو عجزت جمعية أو شركة عن الحصول على المال اللازم لتحقيق هذا الغرض واستحال عليها تدبيره بأية وسيلة[١] .

(٣) — انتهاء الأجل الذى حدد للشخص المعنوى ما لم يمد اجله بالطريق القانونى المقرر ، وذلك طبعاً إذا كان قد ضرب أجل لحياة الشخص المعنوى .

(٤) الحل (dissolution)[٢] . وقد يكون ذلك اختياريا أعنى بقرار من الشخص المعنوى تصدره هيئته التى أعطاها نظامه هذا الحق وفى الحدود والأوضاع التى قررها ذلك النظام وقوانين ولوائح الدولة المعمول بها . وهذه الهيئة هى عادة الجمعية العمومية للشخص المعنوى ، وقد نص على ذلك التحديد بالذات فى قانون الجمعيات الخيرية والمؤسسات الاجتماعية الصادر بمصر سنة ١٩٤٥ والذى سبق ذكره ، فقد نصت مادته الثانية عشرة على أنه : « إذا رأى القائمون على شؤون الجمعية الخيرية أو المؤسسة الاجتماعية حلها وجب أن يصدر بذلك قرار من الجمعية العمومية على الوجه المبين فى نظامها الأساسى . ويشترط صدور قرار الحل بأغلبية ثلثى أعضاء الجمعية العمومية الحاضرين على الأقل » ، [ولا يخفى طبعاً انه يصح أن يشترط قانون أية جمعية أغلبية أكبر من هذه لا العكس] . ولقد أضافت المادة أيضاً انه « يجب اتباع أحكام المادة التاسعة فيما يختص باخطار وزارة الشؤون الاجتماعية » . ولقد رأينا أن هذا القانون قد اشترط فى مادته الرابعة بصراحة أن تتضمن لائحة النظام الأساسى لكل جمعية أو مؤسسة عدة أمور من بينها « نظام حل الجمعية أو المؤسسة » .

---

(١) والين . ص ٢٢٣ ومابعدها .

(٢) المرجع السابق . ص ٢١٢ — ٢١٨ و ص ٢٢٣ — ٢٢٥ .

ولقد نصت على نفس هذه الأحكام المادة ٢٣ من القانون رقم ٨٥ لسنة ١٩٤٢ الخاص بنقابات العمال والسابق ذكره [مع إضافة كون إخطار وزارة الشؤون الاجتماعية بقرار الحل يحصل فى ظرف خمسة عشر يوماً من تاريخه] . كما جعلت الجمعية العمومية هى المختصة بحق الحل أيضاً فى قانون الجمعيات التعاونية المصرى الجديد الصادر سنة ١٩٤٤ (م ٨٤) .

وقد يكون الحل من قبيل الرقابة على الشخص المعنوى فيصدر من الدولة ضده لأمر من الأمور المقررة . وهنا يتردد مرة أخرى صدى الخلاف بين مذهب المجاز ومذهب الحقيقة فى الشخصية المعنوية كما سبق أن بينا . والدولة إذ تحل الأشخاص المعنوية إما أن يكون ذلك بالطريق القضائى وإما أن يكون بالطريق الإدارى . ولا يخفى أن الطريق الأول أكثر ضماناً لحرية الأشخاص المعنوية خصوصاً وأن الحل وفقاً له لايكون إلا بعد صدور حكم القضاء بذلك وهنا لاشك أن القضاء يكون أكثر ميلا إلى عدم حل شخص معنوى قائم فعلا ، إلا إذا وجدت أسباب جدية تبرر ذلك الحل . أما الطريق الإدارى فالحل فيه متروك لتقدير الإدارة - وهى أقل ضماناً من القضاء - وقراره عادة ينفذ مباشرة وإن جاز الطعن فيه أمام القضاء . وبذلك يكون تدخل القضاء لاحقاً على الحل ويتقيد القضاء فى الواقع إن لم نقل يحجم عن إلغاء قرار إدارى بالحل ولو كانت له سلطة الإلغاء كالقضاء الإدارى الفرنسى كما يحجم عن الحكم بالتعويض على الإدارة التى أصدرت قرار الحل كما فى مصر اللهم إلا إن وجد فى الحالتين أسباباً جدية تبرر هذا التعرض للعمل الإدارى ، وهو على كل حال لايتدخل فيما هو متروك لسلطة الإدارة التقديرية ولايراقب ملاءمة قرار الحل . لكل ذلك كان الطريق القضائى أكثر ضماناً للأشخاص المعنوية من طريق الحل الإدارى . ولذلك أيضاً نجد المشرع يشترط أحياناً أن يكون

قرار الحل الإدارى مسبباً حتى ينفذ القضاء إلى تحرى أسباب الحل ويباشر قدراً من الرقابة عليه وسيأتى ـ فى حينه ـ بحث موضوع تسبيب الأوامر الإدارية .

ولقد أخذ المشرع بفكرة الحل القضائى فى قانون « الجمعيات الخيرية والمؤسسات الاجتماعية » الصادر سنة ١٩٤٥ والذى عدد فى مادته الحادية عشرة ـ السابق ذكرها ـ الأحوال التى يكون فيها « لوزير الشؤون الاجتماعية الحق فى طلب حل الجمعيات . . . . . » . كما نص فى نفس المادة على أن يقدم طلب الحل إلى رئيس المحكمة الابتدائية المختصة فيصدر قراره فى الأمر بعد الاطلاع على الأوراق ، وللوزير أو من ينيبه ولممثل الجمعية حق المعارضة فى أمر رئيس المحكمة خلال خمسة عشر يوماً من إعلانه وتقضى المحكمة المذكورة فى هذه المعارضة نهائياً وعلى وجه السرعة . وينشر قرار الحل فى الجريدة الرسمية بغير مقابل . وقد أخذ بهذه الطريقة أيضاً القانون الصادر سنة ١٩٤٤ خاصاً بالجمعيات التعاونية (م ٨٥ ومابعدها) .

وبفكرة الحل الإدارى أخذ الشارع المصرى بالنسبة لحل المجالس المنتخبة التى تمثل الوحدات الإدارية المحلية مع اشتراط أن يكون قرار الحل مسبباً ، فقررت المادة ٧٢ من قانون مجالس المديريات الصادر سنة ١٩٣٤ أنه « يجوز حل مجلس المديرية بمرسوم تبين فيه أسباب الحل » كما نصت المادتان ٥٩ و ٧٩ من القانون الأخير رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٤ ، الخاص بالمجالس البلدية والقروية على أنه « يجوز حل المجلس بقرار من مجلس الوزراء بناء على طلب وزير الصحة العمومية ويبين فى القرار أسباب الحل . . . . . » . ولايخفى أن هذا الحل خاص بالمجلس الذى ليس إلا ممثلا للشخص المعنوى ـ وهو المديرية أو المدينة أو القرية ـ مما نصت عليه صراحة المادة ١٣٢ من الدستور . وبذلك لايتضمن حل هذه المجالس زوال

الشخصية المعنوية وإنما يتضمن فقط زوال ممثلها مؤقتاً ليستبدل به غيره وفقاً للاجراءات القانونية المقررة . أما الشخص المعنوى نفسه فلا يزول إلا بزوال التنظيم القانونى المنظم للهيئة المعبرة عن إرادة الشخص المعنوى كان يلغى مثلا قانون مجالس المديريات دون استبدال قانون آخر به ينظم شخصية هذه المجالس ، فهنا بزوال أو انعدام ذلك التنظيم القانونى ينتفى الشخص المعنوى نفسه . ولهذا لاتعتبر مدينة القاهرة مثلا شخصاً معنوياً .

وفى دائرة الأشخاص المعنوية الخاصة نجد أيضا تطبيقا لهذه الطريقة الإدارية فى الحل ولكن مع إعطاء الشخص المعنوى حق الطعن القضائى فى قرار الحل ، وهذا مانصت عليه المادة الرابعة والعشرون من قانون نقابات العمال لسنة ١٩٤٢ التى تجيز لوزير الشؤون الاجتماعية حل النقابات فى الحالتين اللتين عينتهما ، فقد نصت المادة المذكورة على أنه : « يجوز للنقابة فى خلال خمسة عشر يوما من تاريخ اعلانها بقرار الحل أن تستأنف هذا القرار للمحكمة الكلية الواقع فى دائرة اختصاصها مقر النقابة ويكون حكمها نهائيا »(١) .

---

(١) ويلاحظ بالنسبة للشركات أن المادة ٤٤٥ من القانون المدنى قد نصت على مايلى :
« تنتهى الشركة بأحد الأمور الآتية :
أولا — بانقضاء الميعاد المحدد للشركة .
ثانياً — بانتهاء العمل الذى انعقدت الشركة لأجله .
ثالثاً — بهلاك جميع مال الشركة أو هلاك معظمه بحيث لايمكن إدارة عمل نافع بالباقى .
رابعاً — بموت أحد الشركاء أو بالحجز عليه أو بافلاسه إذا لم يشترط فى عقد الشركة شىء فى شأن ذلك مع عدم الاخلال بالأصول المخصوصة المتعلقة بالشركات التجارية التى لاتنفسخ بموت أحد الشركاء الغير المتضامنين أو افلاسه أو الحجز عليه .
خامساً — بارادة جميع الشركاء .
سادساً — بانفصال أحد الشركاء عن الشركة إذا كانت مدة الشركة ليست معينة بشرط أن لايكون هذا الانفصال مبنياً على غش ولا فى غير الوقت اللائق له » .

ولكن ماهو مآل أموال الشخص المعنوى عند حله ؟

مادام من غير المتصور القول بأن تصبح هذه الأموال سائبة فمن الواجب تحديد الشخص أو الجهة التى تؤول اليها ملكية تلك الأموال . ويكون هذا التحديد عادة وفقا للأسس الآتية :

(ا) اذا وجد نص صريح فى القوانين أو اللوائح وجب العمل به ، وكذلك اذا وجد النص فى اللائحة الأساسية للشخص المعنوى نفسه ، مادام هذا النص غير مخالف للنظام العام أو الآداب . ومن قبيل ذلك النص نذكر المادة ١٤ من قانون الجمعيات الخيرية الصادر سنة ١٩٤٥ حيث تقول : « يقرر وزير الشؤون الاجتماعية بعد صدور الحكم بالحل وجوه البر التى تنفق فيها أموال الجمعية الخيرية أو المؤسسة الاجتماعية المنحلة مالم ينص نظامها الأساسى على هذه الوجوه » .

وأحياناً يستلزم المشرع أن ينص نظام الجمعية الأساسى على هذه الأحكام بل وقد يضع قيودا معينة لها ، ومثال ذلك فى مصر نص المادة السادسة من قانون نقابات العمال (لسنة ١٩٤٢) إذ تنص على أنه « . . . يجب أن تبين اللائحة . . . . الوجوه التى تنفق فيها أموال النقابة فى حالة حلها ، ولايجوز النص على توزيع هذه الأموال على الأعضاء ـ وإنما تسلم لوزارة الشؤون الاجتماعية لانشاء نقابة جديدة أو توزيعها فى وجوه نافعة للعمال » . وقد تضمن مشروع تنقيح القانون المدنى بعض الأحكام فى هذا الشأن كما سبق .

ومن قبيل النص كذلك ماقد يقرره القانون فى بعض الأحوال من مصادرة أموال الشخص المعنوى ، كما لو هدف إلى غرض غير مشروع أو اجرامى ، أو هدف إلى غرض مشروع ولكنه اتخذ لإدراكه وسائل غير مشروعية أو اجرامية ، ومثال ذلك فى فرنسا المادة الثالثة من قانون ١٠ نوفمبر سنة ١٩٣٦ ونجد فى مصر كمثال لذلك نص المادة ٢٩ من قانون

سنة ١٩٤٢ والخاص بالنقابات حيث تقول: « يعاقب بغرامة لاتتجاوز ١٠ جنيهات وبالحبس مدة لاتزيد على شهر أو باحدى هاتين العقوبتين كل شخص معين أو منتدب لإدارة شركة أو جمعية أو جماعة أو هيئة أطلق عليها فى مكاتباته أو فى لوحات أو فى إعلان أو إشارة أو بلاغ موجه إلى الجمهور اسم نقابة عمال أو اتحاد نقابات خلافا لأحكام هذا القانون. ويحكم بمصادرة المكاتبات أو اللوحات أو الاعلانات موضوع المخالفة أو الأموال التى تكون قد جمعت ». وكذلك جميع الحالات التى يقرر فيها أى قانون المصادرة تبعا للحكم على الشخص المعنوى بالحل.

(ب) إذا لم يوجد مثل هذه النصوص فيتحدد مصير الأموال على ضوء الغرض الذى وجد الشخص المعنوى من أجله، فان كان غرضه الربح مثلا كما فى الشركات وجب منطقياً القول بتوزيع الأموال على الأعضاء، وهذا ما قد يقرره القانون صراحة، فقد نص القانون المدنى فى الفصل الثانى من الباب الرابع على « قسمة الشركات وغيرها » وخصص لذلك المواد من ٤٤٨ إلى ٤٦٢ التى تهمنا منها بالذات المواد الآتية:

[م ٤٤٨: « تقسم بين الشركاء أموال الشركة على حسب المبين فى عقدها ».

م ٤٤٩: « إذا لم يصرح فى العقد عن كيفية القسمة يكون اجراؤها فى الشركات المدنية بمعرفة جميع الشركاء وفى الشركات التجارية بمعرفة من يعين لتصفية الشركة بأغلب آراء الشركاء سواء كان واحداً أو أكثر أو بمعرفة من تعينه المحكمة عند عدم اتفاق أغلبية الشركاء على التعيين ».

م ٤٥٨: « إذا لم تمكن القسمة عينا تباع الاموال بالاوجه المبينة بقانون المرافعات ».

م ٤٥٩: « لارباب الديون على الشركة الذين حصلت ديونهم بسبب الاموال المشتركة أن يطالبوا باستيفائها من مجموع أموال الشركة ومن كل حصة منها ».

م ٤٦١ « الدائنون للشركة مقدمون عند توزيع الثمن ودفعه على مدانى أشخاص الشركاء ».]

أما إذا لم يكن غرض الشخص المعنوى الربح بل كان يبغى غرضاً أدبياً أو اجتماعياً أو فنياً أو رياضياً أو ما إلى ذلك فيجب أن تؤول أمواله عند حله إلى أقرب هيئة إلى غرضه، والمفروض من غير شك أن الشخص المعنوى المنحل هو الأقدر على تحديد الجهة التى يكون عملها أقرب مايكون إلى غرضه، ولذلك مادام لايوجد نص نطبقه فى هذا الشأن وما دامت الجمعية لم تبغ تحقيق النفع المادى لأعضائها فيجب أن يترك إلى هذه الجمعية عند حلها تحديد الجهة التى تؤول اليها أموالها لتظل هذه الأموال تؤدى الأمانة التى وجدت لأدائها. أما إن تعذر قيام الشخص المعنوى المنحل بهذا التحديد مادياً أو قانونياً فلا مفر من أن تتولى الدولة هذه المهمة فتختار هى الجهة التى تكون أقرب مايمكن إلى غرض الشخص المنقضى (١).

بيان:

ظهر أخيرا تقرير لجنة الشؤون التشريعية بمجلس النواب عن مشروع تنقيح القانون المدنى فلم يتضمن فيما يتعلق بالأشخاص الاعتبارية تعديلا يذكر فى النصوص السابقة إلا جعله الفقرة الأولى من المادة ٦٥ تضيف كلمة «العاملين» بعد كلمة «الأعضاء»، كما جاءت بالفقرة الثالثة من المادة المذكورة عبارة «بالأغلبية المطلقة لأعضاء الجمعية» بدلا من قولها «بأغلبية ثلثى الأصوات»، ثم قالت «بأغلبية ثلثى أعضاء الجمعية» بدلا من «بأغلبية ثلاثة أرباعها».

وأخيراً أضافت اللجنة الى المادة ٨٢ ذكر الجمعيات «التعاونية.... والنقابات» إشارة الى قوانينها السابق ذكرها.

وهذه كما لا يخفى تعديلات طفيفة مقبولة.

(١) والين. المرجع السابق. ص ٢٢٤ — ٢٢٥.

المبحث الثانى

المركزية واللامركزية[1]

المقدمة عامة :

إن معضلة البحث عن الأسلوب الإدارى الصالح - كما قال الرئيس Taft فى رسالته إلى البرلمان الأميريكى فى يونية سنة ١٩١٠ - ليست من المسائل التى تحل دفعة واحدة وفى وقت واحد بل هى معضلة مستمرة الوجود دائمة التجدد[2]. ولذلك كان طبيعيا أن تعنى الدول الأوربية ونعنى نحن كذلك بموضوع « الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية . » ولكن هذه المشكلة لم تلق لدينا فى الماضى ما هى قمينة به من العناية والجهد . بيد أنها قد شغلت بصفة خاصة الفقه القانونى ورجال السياسة والرأى العام فى أوربا سحابة القرن الماضى . حينذاك كانت مصر منهمكة فى الحملات الحربية أولا ثم فى حادثات السياسة الداخلية والدولية التى عصفت بالبلاد فى النهاية فأدت إلى احتلال الانجليز إياها فور الثورة العرابية .

ولقد عنى الانجليز بعد الاحتلال بوضع النظم وبجعلها متمشية وروح هذا الاحتلال متسقة مع مقتضياته فلم يعنوا عناية جدية بنظام الحكم الذاتى

---

(١) راجع رسالتنا « اللامركزية ونظام مجالس المديريات فى مصر » — القاهرة — ١٩٣٩ — والمراجع التى ذكرت بها . وراجع الموجز العربى لتلك الرسالة . القاهرة . ١٩٤٥

(٢) الدكتور محمد عبد الله العربى بك ، مبادىء القانون الادارى المصرى والمقارن . الجزء الأول — ص ٢٧ و ٢٨ هامش نمرة (١) .

المحلى الذى وجدت فكرته لدى شريف باشا قبل دخولهم مصر ، والذى جعله غلادستون هدف الاحتلال البريطانى فى خطبته التى ألقاها بمجلس العموم فى ١٦ أغسطس سنة ١٨٨٢ . وما كان ليرجى أن يفعلوا غير ذلك وإلا كان عملهم إقراراً بأهلية البلاد لحكم نفسها بنفسها فضلا عما يتضمنه من اضعاف الحكومة المركزية التى كانت فى قبضة يدهم . لذلك أرادوا تخدير التيار الديمقراطى الذى أقام الشعب وأقعده إذ ذاك باعطاء البلاد نظما نيابية اسمية أكثر منها فعلية وكان من ذلك أن أعطوا المديريات المصرية سنة ١٨٨٣ حكما ذاتيا صوريا وضعه اللورد دوفرين مبعوث بريطانيا فوق العادة حينذاك . أما الجو الذى عمل فيه هذا النظام فلم يكن مواتيا ، لأن الاحتلال قد رأى فيه ثوبا فضفاضا على المصريين ، بحجة أن الشعوب أحوج إلى النظام والاستقرار منها إلى الحرية والاستقلال وأنه عند ما يتحقق هذا النظام لابد وأن تقبل تلك الحرية where order deigns to come her sister liberty cannot be far .

على أن رجال السياسة المصريين لم يكرسوا من بعد ذلك جهدا يذكر للأخذ بساعد النظام المحلى الناشىء . لأن فكرة الحرية القومية طغت فى ذلك الوقت على فكرة الحريات المحلية ، وما كان ليتصور العمل على الاستقلال الذاتى المحلى فى وقت كانت فيه البلاد بأسرها فى قبضة الأجنبى الغاصب ، كما أنه لم يغير من ذلك كثيراً اعلان استقلال البلاد سياسيا فى سنة ١٩٢٢ نظرا لما صاحب هذا الاستقلال من تحفظات استبقى بها الانجليز فعلا جل سلطانهم واقتضت تكاتف المصريين لتخليص البلاد من براثنها ، ثم أبرمت فى سنة ١٩٣٦ معاهدة الصداقة بين مصر وانجلترا وأعقب ذلك الغاء الامتيازات الأجنبية ودخول مصر عصبة الأمم فى سنة ١٩٣٧ ، فجاءت بذلك مرحلة العمل جدياً على اعادة النظر فى نظمنا المحلية وتعديلها على النحو الذى يتناسب مع الوضع الذى جد . وشعرت مصر بالحاجة إلى أن تدعم نظام الحكومة الديمقراطية

فيها بنظام إدارة لامركزية، إذ بهذه الأخيرة تمتد يد الديمقراطية ـ كما يقولون ـ من عالم السياسة السطحى إلى عالم الحقائق الادارية والاقتصادية والاجتماعية (١). وبغيرها قد تقيم دولة ما حكومتها على أساس من الحرية ولكنها رغم ذلك لا تتشرب روح تلك الحرية نفسها بحيث نجد روح الاستبداد الكامن فى جوف اليم وقد طفا إن عاجلا وإن آجلا على السطح وعاد سيرته الأولى (٢).

ولقد ردد شعور مصر بالحاجة إلى هذا الإصلاح اللامركزى خطاب العرش الرقيم ١٢ أبريل سنة ١٩٣٨ حيث قال « وتعنى حكومتى فيما يتعلق بنظام الحكم باشاعة الروح الدستورية وتمكنها فى الشئون العامة وإكمال تنظيم الهيئات النيابية المحلية وتوسيع اختصاصاتها . وتعرض عليكم بعد الآن ما تقتضيه هذه الأغراض من مشروعات القوانين » .

وبتاريخ ١٨ يناير سنة ١٩٤٥ قال خطاب العرش أيضا :

« كما ترى حكومتى توسيع سلطان الحكام الاداريين فى دوائر اختصاصهم لكى يتيسر لهم تنفيذ ما يضطلعون به من الأعمال . وكذلك اعادة النظر فى تنظيم مجالس المديريات والمجالس البلدية والمحلية . وتوسيع اختصاصها وتدعيم نظامها ، تنمية للروح الديمقراطية فى الانظمة المحلية وتحقيقا للتعاون بينها وبين الحكام الاداريين على ما فيه الخير والاصلاح »

وفى ٣١ مارس سنة ١٩٤٦ توج الملك فاروق هذا الموضوع بعنايته السامية عندما حضر اجتماع المجلس الأعلى المشكل برئاسة رئيس الوزراء لمحاربة الجهل والمرض والفقر فقد كان مما نصح به قوله :

« إن هناك أمراً يساعد على الإسراع فى تنفيذ مشروعات المجلس ، وهو

---

(١) Paul Boncour. la République et la décentralisation. renaissance latine du 15 Juillet 1903.

(٢) De Tocqueville. La démocratie en Amérique

التحرر من القيود المركزية باشراك مجالس المديريات وغيرها من الهيئات المحلية لما ينطوى عليه هذا الإشراك من سرعة التنفيذ وإنماء روح الإقدام على الابتكار والعمل وتعزيز الشعور بالمسئولية فضلا عن إثارة التنافس المنتج بين تلك الهيئات.

يتبين من ذلك مقدار ما لهذا الموضوع من أهمية خاصة فى بلادنا فى الوقت الحاضر بحيث أصبح لزاما أن نتبين حقيقته ونتعرف ما لكل جانب من فوائد ومضار حتى نحدد بالضبط موقفنا وندرك مدى ما يجب ادخاله من اصلاحات على نظامنا الادارى. ولعلنا لا ننسى فى هذا المقام حكمة العلامة الفرنسى Henri Chardon الذى قال «لقد اعتقدنا أننا عملنا كل شىء لأننا أنشأنا بالانتخاب سلطة سياسية تحكم مصائر الأمة، ولكن السلطة السياسية ليست الا نصف حياة الديمقراطية وقد لا تكون النصف الأفضل..»[1].

الأسلوب الإدارى:

إن ادارة الدولة ليتنازعها كما ألمعنا تياران متعارضان، بل كما قال البعض تياران متعاديان ولكنهما رغم ذلك يجب أن يتعاونا معاً فى إدارتها خصوصاً فى العصر الحاضر. هذان التياران هما نظام المركزية (La centralisation) ونظام اللامركزية (La décentralisation) أو الحكم الذاتى كما يسميه الانجليز (Self-government).

وغنى عن البيان أننا ونحن نتحدث هنا عن التنظيم الادارى إنما نقصد بالمركزية واللامركزية صورتهما الادارية لا السياسية. أى موضوع حصر الوظيفة الادارية بيد الحكومة المركزية أو توزيعها بين هذه الحكومة وبين هيئات منتخبة محلية أو مصلحية. فهى بذلك لا تمس سيادة الدولة بالمرة أى لا يمتد التوزيع مطلقاً إلى وظيفتى التشريع والقضاء، لأن بحث هذا الأمر الأخير هو موضوع المركزية واللامركزية السياسيتين اللتين تعتبران من موضوعات القانون الدستورى [بحث الدولة البسيطة الموحدة Etat simple والدولة المتحدة

(١) العربى بك. مجلة القانون والاقتصاد. سنة ١٩٣٤ ص ٤٩٩.

اتحاداً مركزياً (Etat fédéral)] [1].

(١) وعليه يجب عدم الخلط بين اللامركزية الادارية - décentralisation administrative وبين نظام الاتحاد المركزى الذى يسمى كذلك باسم اللامركزية السياسية (décentralisation politique) . واننا نتفق فى هذا الشأن مع أغلبية الفقهاء الذين يرون أن الفارق بين الأمرين فارق فى الجوهر والطبيعة . وفى مقدمة القائلين بذلك هوريو وبرتلمى ودوجى . ولكن من الفقهاء من يقولون مثل Le Fur بأن الفارق بين الأمرين فارق فى الدرجة والمدى لا فى الطبيعة والجوهر ، فان تناول استقلال الهيئات اللامركزية الوظيفة الادارية فقط كانت اللامركزية ادارية وان امتد هذا الاستقلال إلى درجة التمتع أيضاً بقسط من السيادة أى من وظيفتى التشريع والقضاء كانت اللامركزية سياسية. وقد أخذ بهذا الرأى أيضا الأستاذ موسكيلى (Mouskheli) فى رسالته . ولم نأخذ بهذا الرأى رغم الاعتبار السابق نظراً للفوارق الجوهرية الآتية بين الأمرين وهى :

أولا — أن اللامركزية السياسية لاتقوم إلا على حساب وحدة الدولة السياسية أى لاتقوم إلا فى دولة مركبة فى حين لاترتبط اللامركزية الادارية بشكل الدولة ولاتمس جانب الوحدة السياسية بل ولا تمتد إلا إلى شطر — كبير أو صغير — من الوظيفة الادارية . وهذا الفارق فى طبيعة الدولة فى الحالين فارق جوهرى لاعرضى . والقول بأن اللامركزية الادارية فى بعض الأمثلة تمس سيادة الدولة ووحدتها السياسية يعيبه الخطأ فى تكييف هذا المثال أو فى تحديد معنى الوحدة السياسية نفسها .

ثانياً — تختلف اللامركزية الادارية عن نظام الاتحاد المركزى (اللامركزية السياسية) أصلا وروحاً وتطوراً ووسيلة . فالأولى — كما يقول العميد هوريو — شعبية فى أصلها رائدها الشعب وحرياته لأنها ترمى إلى تولى الهيئات المحلية والمصلحية إدارة شئونها الخاصة بنفسها وبذلك تميزت بروح شعبى ديمقراطى وهى تتطور نحو التوسع فى هذه الحريات المحلية فى العادة . كما أن وسيلة هذه اللامركزية هى الانتخاب لا التعيين فتنتخب الوحدة اللامركزية مجلساً يتداول فى أمورها الادارية . وفى كل ذلك تتعارض هذه اللامركزية مع اللامركزية السياسية التى لاترجع حتما إلى أصل شعبى بل قد تكون وليدة اعتبارات تاريخية بل وعوامل حربية لم يرد بها تغليب جانب الشعب . وفوق ذلك فان الدويلات رغم نظام الاتحاد المركزى قد تكون خاضعة لنظام إدارى مركزى قاس بل وقد تأخذ بنظام الحكم الفردى البعيد كل البعد عن فكرة الحرية الشعبية فى الحكم والادارة كليهما . وهذا هو السر فى اختلاف النظامين من حيث ميول الشعوب نحو كل منهما . فالشعوب عامة تواقة — خصوصاً فى العصر الديمقراطى الحديث — إلى الاشتراك فى إدارة شئونها المحلية والمصلحية بهيئات منتخبة من بينها وهذا مايحققه حقاً نظام الادارة اللامركزية ومالا تلازم بينه وبين نظام الاتحاد المركزى الذى قد تأخذ فيه الدويلات كلها أو بعضها بأقصى صور المركزية الادارية . ومعنى =

وعليه فموضوعنا قاصر على وظيفة تنفيذ القانون لاسنه أو القضاء به . وفى دائرة التنفيذ هذه نجد الاسلوبين الاداريين السابق ذكرهما أى : المركزية واللامركزية ، وهما موضع دراستنا التالية :

= ذلك أن مثل هذه الدويلات ستأخذ بمبدأ التعيين — لا الانتخاب — فى اختيار السلطات الادارية المحلية والمصلحية . ولعله دليل قاطع على ذلك أن نظام «اللامركزية السياسية» فى الريخ الألمانى سنة ١٨٧١ قد تضمن ملكيات بعضها مطلق وبعضها دستورى كما تضمن فى نفس الوقت بعض الجمهوريات . فنظام هذا شأنه يختلف طبيعة وجوهراً عن أسلوب اللامركزية الادارية التى معناها انتخاب الهيئات الادارية المحلية والخاصة مما يفترض كذلك كون الانتخاب أساسا للهيئات الحكومية المركزية أيضاً .

ثالثاً — تتميز الدويلات فى نظام الاتحاد المركزى عن الأقاليم فى نظام اللامركزية الادارية بحقها فى المساهمة بصفتها دويلة فى تكوين إرادة الدولة . وذلك لأنها ممثلة على قدم المساواة مع الدويلات الأخرى — رغم اختلاف أهمية كل منها — فى أحد مجلسى البرلمان . وبالتالى تشترك مباشرة فى تكوين إرادة الدولة العليا على خلاف الأقاليم فى الدولة البسيطة

رابعاً — تتمتع الدويلات بحق اختيار النظام الدستورى الذى ترتضيه (طبعاً فى الحدود التى قد يقررها دستور دولة الاتحاد المركزية) فى حين ليس للأقاليم فى الدولة البسيطة أى استقلال دستورى . ونظامها الذى تقوم عليه خاضع كلية لرقابة السلطة التشريعية المركزية التى لا تساهم فيها الأقاليم كأقاليم وبطريقة مباشرة على النحو السابق .

خامساً — وهناك كذلك اختلافات كبيرة بين اللامركزية السياسية واللامركزية الادارية من حيث رقابة وسلطة الحكومة المركزية على الدويلات فى اللامركزية السياسية ، ورقابة وسلطة الأقاليم فى حالة الاستقلال الادارى .

لكل ذلك نعتقد أن الفارق بين النظامين جوهرى وفى الطبيعة لا فى العرض وحده ولذلك نرى ألا يستعمل لفظ اللامركزية إلا للدلالة على اللامركزية الادارية وأن تستبدل بعبارة « اللامركزية السياسية » عبارة « نظام الاتحاد المركزى » (fédéralisme) وذلك لأن استعمال العبارة الأولى يؤدى إلى اللبس ويوقع فى الخلط بين النظامين رغم ما بينا من فوارق جوهرية . فقد ينسى الوصف اللاحق للفظ «اللامركزية» فيؤخذ ان على أنهما أمر واحد أو أنهما توأمان وتؤخذ أحدى الطريقتين بذنب الأخرى وتحمل ظلما أوزارها . وهذا ما حدث فعلا فى فرنسا حينما حيث أنهم المدافعون عن فكرة اللامركزية الادارية بالرغبة فى تقسيم البلاد إلى دويلات تدخل معها فرنسا فى عداد الدول المركبة ، ولم يقع فى هذا الخلط العامة فحسب بل خدع به بعض الفقهاء أنفسهم ورجال السياسة . ولذلك رأينا حكومة الجمعية الوطنية تقترف أسوأ الأخطاء أحياناً وتسوق المعارضين فى إلغاء الحريات المحلية إلى المقصلة بتهمة الاعتداء على أمن الدولة . =

أولا - المركزية

Centralisation

تتميز المركزية أعنى «الادارية» بأنها تنشىء مركزاً لتوحيد الادارة وجعلها متسقة متجانسة فى الدولة وتعتمد فى ذلك على مجموع من الموظفين يخضع المرؤوس منهم لرئيسه ويصدع لأمره ، وتسمى هذه الخاصية باسم « التبعية » من وجه أو « السلطة الرئاسية » من الوجه المقابل (pouvoir hiérarchique) .

وتعتبر هذه التبعية من لوازم النظام المركزى وبمقتضاها لا يخضع الموظف للقانون فقط بل يخضع كذلك لما يصدره إليه رئيسه من أوامر ملزمة ، فللأول سلطة مطلقة فى أساسها على الثانى خلال تنفيذه لاعمال وظيفته كما يسأل كل رئيس عن مرؤوسه أمام رئيسهم جميعاً حتى نصل إلى الوزير المسئول أمام البرلمان فى النظام البرلمانى أو أمام رئيس الجمهورية المنتخب فى النظام الرئيسى . وهذه المسئولية هى المبرر لتلك السلطة الرئاسية التى تتضمن عنصرين أحدهما سابق والثانى لاحق ، وهما : (١) سلطة التوجيه بما يصدره الرئيس لمرؤوسيه من تعليمات وأوامر وإذن بالأعمال

= لكل ذلك تساؤل الأستاذ Lanlaud بحق « أى علاقة يمكن أن توجد بين طريقة أداء السلطة التشريعية من ناحية وتوزيع السلطة التنفيذية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية من ناحية أخرى ! ؟ » (راجع رسالة Lanlaud عن « اللامركزية » باريس سنة ١٩٠١ ص ٥) .

وعليه يجب التفريق بين النظامين موضع البحث ويجب — منعاً للخلط — التفريق بين تسميتهما . ويجب ألا ينسى فى هذا المقام أن التقسيمات العلمية لم تكن فى يوم من الأيام مطلقة ولم يكن كل تشابه أو تقارب بين أمرين مدعاة للخلط بينهما وإلا لانهارت كل التقسيمات العلمية ولرجعنا فى جل الأمور إلى أصل واحد . ولذلك يكون الفيصل بين اللامركزية السياسية (الاتحاد المركزى fédéralisme) وبين اللامركزية الادارية فيصلا واضحاً بالقدر الكافى وزيادة . ولذلك أيضاً نقصد « باللامركزية » معنى واحداً هو « اللامركزية الادارية » ولذا سنستعملها فى بحثنا مجردة عن هذا الوصف .

(يراجع فى تفصيل كل ذلك : الطبعة الأولى من هذه الرسالة . القاهرة . سنة ١٩٣٩ من ١١ إلى ص ٢٦ بالنسخة العربية والصفحات ١٣ إلى ٣٢ من النسخة الفرنسية) .

(ب) سلطة مراقبة أعمالهم : فله حق إجازتها أو إبطالها أو تعديلها أو تعديل آثارها أو الحلول محل المرؤوس فى ادائها . وهذه حقوق تسندها سلطة الرئيس التأديبية عليهم وإمكان التظلم والطعن فى تصرفاتهم إليه وسلطته فى ترقيتهم . هذا مع عدم حق المرؤوس فى الطعن أمام القضاء فى أعمال رئيسه هذه ولو جاوز فيها حدود اختصاصه حتى ولو كانت للمرؤوس سلطات خاصة Pouvoirs propres وهذه السلطات بدورها لاتقرر له إلا بنص على سبيل الاستثناء . هذا مع ملاحظة أن هذه السلطة الرئاسية — على عكس الرقابة الادارية فى النظام اللامركزى — تعتبر أصلا أى قاعدة عامة فلا تنتفى إلا عند النص الصريح على انتفائها .

مبررات المركزية :

يرجع إلى هذه المركزية فى الواقع فضل القضاء على سلطات الاشراف المشتتة فى العهد الاقطاعى ووضع حد للسلطات البلدية المحلية المتناثرة الممتازة التى قاسمت الملوك السلطة إلى جانب أمراء الاقطاع كما سبق أن بينا . فعلى انقاض هذه السلطات غير المتجانسة أقامت المركزية إدارة حكومية موحدة جمعت بيدها القوة العامة من جيش وبوليس . واليوم تتمثل هذه الحكومة المركزية فى شكل الوزارات المتعددة الشاملة للدواوين القائمة فى العاصمة مع من يتبعون لهذه الوزارات من موظفين حكوميين منبثين فى مختلف ربوع الدولة . ولكن ماهى مبررات هذه المركزية اليوم ؟ .

تتلخص المبررات التى يقول بها أنصار المركزية فيما يلى :

(١) تثبيت أركان السلطة العامة وتقوية ونشر نفوذها . ولهذا الاعتبار أهميته الخاصة لدى قوم كالفرنسيين جاهدوا طويلا — كما عرفنا — فى سبيل تركيز السلطة الادارية .

(٢) للمركزية فوائد جليلة بالنسبة للأفراد المحكومين، لأنها تضمن لهم أداء الخدمات العامة التي يحتاجون إليها على وجه أحسن، فهي الوسيلة الوحيدة لاداء بعض المرافق العامة التي تهم الجميع ولا تقتصر أهميتها على فئة معينة أو اقليم معين. ثم هي تدخل النظام على الحياة الادارية بفضل تبعية الموظفين فيها كل لرئيسه وخضوعه لأمره. وقد قيل كذلك بأن المركزية تخلع على الإدارة طابعاً من العدالة وعدم المحاباة ونبذ المحسوبية وذلك نظراً لأن المركزية - كالقانون - تنظر إلى الجميع نظرة شاملة من عليائها بعيدة عن التأثر بالحالات الفردية وصغائر الإعتبارات الشخصية المحلية والمصلحية. ثم إن المركزية فوق ذلك أفضل من اللامركزية اقتصاديا لأنها تؤدى إلى القصد فى النفقات مع ما يمتاز به موظفو الحكومة المركزية على عمال الإدارات المنتخبة من مهارة ودربة ومران. هذا كله إلى جانب تجانس الأساليب الإدارية واتساق الروح التي تسودها فى النظام المركزى.

«٣» إن الجيوش قد نظمت فى الدول الحديثة تنظيما مركزيا قويا ولذا يجب تنظيم الحياة المدنية أيضاً على هذا النحو المركزى حتى تتمكن السلطة المدنية من أن تحافظ على سموها على السلطة العسكرية.

«٤» المركزية شرط لازم لوجود النظام الديمقراطى الحديث حتى تحل الأقسام الإدارية الموحدة فى النظام المركزى الحديث محل الوحدات الارستقراطية المشتتة القديمة التي قضى عليها. وحتى لا يكون تقسيم الشعب فى الديمقراطية الحديثة على أساس اختلاف الأحزاب السياسية فقط وانما على أساس الأقسام الإدارية أيضاً. وفى هذا فائدة جليلة للنظام الديموقراطى.

على أن هذه المبررات جميعها لم تحل دون مهاجمة أغلبية الفقهاء للنظام المركزى وتفضيلهم اللامركزية عليه، وذلك على النحو الذى سنراه تفصيلا بعد قليل.

صور المركزية :

إذا فهمت المركزية على إطلاقها كان معنى ذلك أن تصبح وظيفة التنفيذ فى كلياتها وجزئياتها مرهونة بإرادة الحكومة المركزية المستقرة فى كعبة البلاد أى مكاتب الوزارات ، والإدارات الموجودة بالعاصمة ملحقة بالوزارات ، بحيث لاتكون هنالك أية سلطة خاصة (pouvoir propre) لموظفى الحكومة الاقليميين مثلا كالمديرين ومأمورى المراكز ونظار المدارس وغيرهم . وإنما يكون البت فى كل الأمور كبيرة وصغيرة مرهونا بإرادة هذه الوزارات التى بالعاصمة ، ولذلك اقترحنا تسمية هذه الصورة من صور المركزية باسم « الوزارية » لترادف لفظة «concentration» .

ولا شك أن هذه الصورة من المركزية لم تعد مستطاعة فى العصر الحاضر حيث تتعذر إدارة البلاد كلها على النحو السابق ونظراً لأنه قد غدا من المستحيل أن تمتد يد الوزير من سمت وزارته إلى كل صغيرة وكبيرة من شئون هذه الوزارة فى الأقاليم والمصالح المختلفة . فالادارة اليوم قد أصبحت على سبيل الالزام مجموعة إدارات منظمة الواحدة منها فوق الأخرى وتتولى كل منها جزءا كبيراً أو صغيراً من السلطات الخاصة تباشره تحت رقابة سابقة ولاحقة تتولاها الإدارة التى تعلوها حتى ينتهى بنا الأمر إلى الوزارات القائمة بالعاصمة . وإن الدكتاتوريات نفسها لاتستطيع قط نبذ هذه الطريقة فى توزيع السلطة بين الوزارات وموظفيها الاقليمين .

لذلك نجد الدول الحديثة جميعها لابد وأن تأخذ بالصورة الثانية من المركزية وهى القاضية باعطاء بعض سلطات خاصة لموظفى الحكومة الاقليمين بحيث يستطيعون بمقتضاها البت نهائياً فى بعض الأمور دون رجوع إلى الوزارة . ولكن هنا تظل السلطة رغم هذا التوزيع بيد « الحكومة المركزية » بمعناها الواسع الذى يشمل الوزارات والمصالح المختلفة والموظفين المقيمين فى مختلف أقاليم الدولة وبلدانها . كما يدخل ضمن هذا النوع من

التوزيع اعطاء تلك السلطات الخاصة لمجالس اقليمية أو بلدية اذا كانت هذه المجالس معينة بشكل تام أو غالب بواسطة الحكومة . وعليه ففى هذه الصورة من المركزية يبت فى بعض الأمور بعيداً عن الوزراء وباستقلال عن الوزارات ولذلك اقترحنا تسمية هذا النظام باسم « اللاوزارية » ليترجم اصطلاح « Déconcentration » .

على أنه يجب الحذر من الخلط بين هذه اللاوزارية وبين اللامركزية التى سنرى أنها تتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة (بمعناها الواسع السابق بيانه) وبين هيئات منتخبة (بشكل تام أو غالب) بواسطة الشعب وغير معينة بواسطة الحكومة . وعليه فاننا مهما خطونا فى طريق « اللاوزارية » فان ذلك لايخرجنا من دائرة النظام المركزى ولا يضفى على الإدارة صفة « اللامركزية » فان الحكومة مهما جادت على المديرين والمحافظين مثلا بسلطات ادارية خاصة فانها لاتزال تضن بها على الشعب وممثليه . بل إن هذه اللاوزارية يمكن اعتبارها ـ على العكس ـ أكثر ابعاداً للادارة عن رقابة الشعب (أعنى البرلمان) وذلك لأن الوزير أقرب إلى رقابة البرلمان من المدير ، ولذلك قال Bethmont إن اللاوزارية ليست من هذا الوجه إلا خطوة أوسع فى النظام المركزى . فهى لاتغل فى شىء يد الحكومة أو ترفعها . ولذلك أيضاً قال الفقيه Odilon Barrot إن المطرقة التى تضرب لاتزال واحدة فى حالتى الوزارية واللاوزارية ، ولكننا فى الحالة الثانية قد قصرنا من ساعدها « C'est toujours le même marteau qui frappe, seulement (par la déconcentration) on en a raccourci le manche ».(١)

على أنه من الاسراف أن ننكر على هذه اللاوزارية الادارية مالها من فوائد جمة من حيث تسهيلها الكثير من التعقيدات العملية ومحاربتها العقم فى الاجراءات الإدارية وتوفيرها الكثير من الوقت والجهد ، والمكاتبات ،

(١) راجع بيرتلمى « مطول القانون الادارى » المرجع السابق ص ١٦٣ (بالهامش) .

إلى جانب خلقها روحا محلية محمودة لدى عمال الحكومة المحليين مما يجعلهم مع الزمن حماة المصالح المحلية يدافعون عنها بحمية ويتفانون فى السهر على رعايتها كما لو كانت مصالحهم الشخصية أو كما لو كانوا من أبناء هذه الجهة المحلية وممثليها. هذا فضلا عن أن الإدارة - كما قال العميد Bérthélemy - إذا بوشرت عن قرب كانت أفضل بكثير منها إن بوشرت عن بعد، وإنه وإن كانت المطرقة التى تضرب هى عينها فى حالتى الوزارية واللاوزارية مع تقصير ساعدها فى الحالة الأخيرة إلا أنها وقد قصر ساعدها على هذا النحو ربما لاتكون أقل قوة فى وقعها عن ذى قبل وإنما تصبح أكثر دقة وأقرب عدلا (١).

ويلاحظ فى النهاية وبصفة خاصة أن اللاوزارية تعتبر بحق - وكما أثبت العمل ذلك فى فرنسا وغيرها - تمهيداً وخطوة سابقة للامركزية ذاتها. فاعطاء مجلس المديرية مثلا سلطة من سلطات المدير أسهل هضما لدى الحكومة من إعطاء هذا المجلس احدى سلطات الوزير نفسه. ولهذا الاعتبار يرحب أنصار اللامركزية بالتعديلات اللاوزارية وينظرون إليها بعين الرضا والرجاء.

ثانيا — اللامركزية

La Décentralisation

اللامركزية طريقة من طرق الإدارة تتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة وبين هيئات منتخبة محلية ومصلحية تباشر اختصاصاتها فى هذا الشأن تحت رقابة الدولة.

---

(١) المرجع السابق. ص ١٦٣، حيث يقول.

«L'on administre mieux de prés que de loin»

ثم يقول:

Le marteau dont le manche est raccourci ne frappe peut-être pas moins fort, mais il frappe plus juste.»

ومن هذا التعريف نستخلص المبادىء الآتية :

١ ـ أن اللامركزية طريق من طرق « الإدارة » وليست صورة من صور الدولة أى صور « الحكم » وقد سبق أن فصلنا ذلك (١) .

٢ ـ أن اللامركزية تتضمن توزيع الاختصاصات الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة محلية ومصلحية ، وهذا هو شرط انتخاب الهيئات اللامركزية أساساً مما بيناه كذلك فيما سبق (٢) .

على أننا إذا نظرنا إلى مبدأ الانتخاب هذا المعتبر ركن الاستقلال اللامركزى وجدناه يبدو فى صور متباينة ، أو بعبارة أدق يطبق فى ميادين مختلفة ، ففى صورته الأولى يكون وسيلة لانتخاب مجالس المديريات (أى الأقاليم) فتسمى « لامركزية الإقليم » (Décentralisation provinciale ou départementale) ؛ وقد يكون وسيلة لانتخاب المجالس البلدية فتسمى اللامركزية حينئذ « بلدية » (Décentralisation municipale) . ويلاحظ فى هاتين الحالتين أن الهيئات المنتخبة تساهم فى إدارة إقليم أو بلدة أى فى إدارة أحد الأقسام الإدارية لأرض الدولة ولذلك انتظم هذين النوعين من اللامركزية اسم مشترك هو « اللامركزية الإقليمة » بالمعنى الواسع لكلمة اقليمية ، أو كما قال البعض اللامركزية الأرضية (وهى المسماة «Local self-government» أو Décentralisation territoriale) .

وفى صورته الثانية يكون الانتخاب وسيلة لاختيار أعضاء هيئة لامركزية يتحد اختصاصها تحديداً مصلحياً لا إقليمياً أى تختص بمرفق أو عدة مرافق محددة كالتعليم العالى مثلا (كجامعة فؤاد الأول) وهنا تسمى اللامركزية « مصلحية » (Décentralisation par service) .

---

(١) راجع قبله ص ١٦٠ وما بعدها .

(٢) راجع قبله ص ١٦١ فى الهامش .

٣ ـ الهيئات اللامركزية تخضع دائماً لرقابة الدولة وسنبحث هذا الموضوع تفصيلا بعد قليل .

فوائد ومضار اللامركزية :

هذه اللامركزية التى وضعنا حدودها على النحو السابق قد أسرف فى أطرائها البعض كما أفرط فى نقدها آخرون والواقع أن اللامركزية تحقق فوائد جليلة ومتعددة ولكنها لا تخلو من بعض المخاطر :

١ ـ مبررات اللامركزية :

إن اللامركزية قد أصبحت كما يقول الأستاذ والين ـ من مقتضيات الدولة الحديثة نظراً لوجود حركة فكرية قوية ترمى إلى الأخذ بها . فالشعوب تواقة الآن إلى الاشتراك فى إدارة شئونها المحلية والمصلحية ، بعد أن ساهمت فى تصريف شؤونها العامة فى ظل الحكومات الديمقراطية . فالناس يريدون أن يكون تعيين أولى الأمر فى الحكم والادارة منهم عن طريق الانتخاب لا التعيين ، بل إنهم كما قال البعض — إن قدر لهم أن تسرق أموالهم فإنهم يفضلون أن يكون السارق من بينهم لا غريباً عنهم .

(Ils demandent à s'occuper de leurs affaires eux-mêmes, à nommer leurs chefs. S'ils sont volés, ils veulent que ce soit par les leurs) (١)

من هذا يظهر مدى ما هنالك من تجانس بين نظام الحكومة الديمقراطية وأسلوب اللامركزية الإدارية فكلاهما يرمى إلى إشراك الشعب فى شؤونه ، ففى النظام الأول يساهم الناخبون فى شؤون الحكم العامة وفى اللامركزية يساهمون فى الإدارة المحلية والمصلحية . وفى هذا وذاك تحقيق لمبدأ كون الأمة مصدر السلطات وإعمال للسيادة الشعبية وعليه فالحكومة الديمقراطية والإدارة اللامركزية أيضاً تتكاتفان إذاً فى حياة الشعوب

(١) نقلا عن Waline (طبعة سنة ١٩٣٩) ص ٢٣٧ .

حياة ديمقراطية صحيحة ، فى الدساتير المشربة بهذا الروح تتجمع السلطة فى يد الشعوب عن طريق البرلمان الذى يمثلهم . ولكن رقابة هذا البرلمان أبعد من أن تنزل إلى جزئيات المسائل الإدارية المحلية والمصلحية ، فباللامركزية يقرب إشراف الشعب ورقابته على هذه الجزئيات فتصبح رقابة مباشرة وبالتالى أقوى من ذى قبل ، ولذا قال العلامة Rolland إن اللامركزية ليست إلا خطوة أوسع للديمقراطية ونتيجة لازمة لمبدأ السيادة الشعبية . ولذلك أيضاً كانت اللامركزية ألزم للدولة ذات الحكومة الديمقراطية منها لغيرها من الدول . والواقع أنه لا يوجد أمر أكثر خطورة وأقرب إلى حكم الاستبداد الفردى المطلق من النظام الديمقراطى المركز ، ولذلك قال بحق العلامة دى توكفيل إننى أعتقد أن النظم المحلية مفيدة لكل الشعوب ولكنه يبدو لى أنه ليس من هذه الشعوب من هو أحوج إلى هذه النظم من الدولة ذات النظام الديمقراطى . فى حكومة الأشراف «الارستقراطية» نجد ما يضمن تحقيق نوع ما من النظام والحرية إذ للحكام مصلحة مادية فى تحقيق النظام والأمن ، لأن لهم ما يخشون ضياعه إن انعدم هذا النظام وزال ذلك الأمن ، كما يمكن القول أيضاً بأن الشعب فى هذه الحكومات فى مأمن من مساوىء الحكم المطلق لوجود قوى منظمة فيها على أهبة القيام فى وجه المستبد . أما الديمقراطية التى تنقصها النظم الاقليمية فإنها براء من كل ضمان من هذا النوع . إذ كيف يمكن أن يقاوم الاستبداد شعب خارت قوى بنيه جميعهم وانفصمت كل رابطة عامة تجمع شملهم ، (١) وهذا هو ما أشار إليه العميد Hauriou بقوله « إن الدولة أحوج ما تكون إلى اللامركزية إذا كانت حكومتها منظمة تنظيما ديمقراطياً ، أو بعبارة

---

(١) De Tocqueville, المرجع السابق

أخرى إذا كان لها برلمان » (١) .

ولعله لا يخفى أن اللامركزية تثبت كذلك من أركان النظام الديمقراطى فى البلاد من حيث كونها تساعد على تربية الناخبين تربية سياسية صالحة . فهى التى تمد البرلمانات بأفضل النواب وخيرة الشيوخ وهى فى النهاية التى تخلق إلى جانب الهيئة التشريعية فى البلاد البرلمانية هيئات نيابية صغرى تشد من عضد الحياة النيابية ذاتها وتقوى من عودها .

كما أن الفرد يدرج فى النظام اللامركزى على الحرية ويرتشف من منهلها فيتذوقها ويعتاد عليها أما فى النظام المركزى فانه يسوس نفسه على الرق ويروضها على العبودية ، فلا تنال المسائل السياسية شيئاً مذكوراً من عنايته وقد بوعد بينه وبينها وأصبح مقصياً عن الحياة العامة . ثم هو بالتالى لابد متناس طعم هذه الأمور شيئاً فشيئاً حتى ينساها ، ويتجاهل الشئون العامة بالتدريج فيجهلها . وعند ذلك يستعذب الخضوع ويستمرىء المرعى ولا يرضيه إلا أن يشعر بسلطة مركزية صارمة تحكم شؤونه يد قوية فتتولى أمره وتمسك بعنانه . بل إن الشعوب التى تصل بها روح الذلة والعبودية إلى هذا الحد ليعز عليها أن تخلع هذه الرقعة البالية التى ارتضتها ولنراها تستعذب الخضوع لسلطة عليا تأمر فيها ولو بقسوة دون أن تبغى لهذا الخضوع عوضاً أو ترضى عنه بديلا .

والنظام المركزى يجعل المسائل العامة أموراً تزداد غرابتها على الأفراد تدريجياً بحيث يجنح هؤلاء إلى الركون فيها كلياً إلى هذا السلطان الأعلى ذى الجلال المقدس ألا وهو الدولة . فإذا ما أعرض هؤلاء عن تلك الأمور العامة على هذا النحو ، انتهى بهم الأمر حتما إلى القصور عن فهمها والعجز عن إدراكها (٢) .

---

(١) Hauriou, Répertoire de droit administratif p. 486

(٢) Glouchtevitch, le «self-government» local en Serbie, thèse· Paris, 1911, p. 10.

على أن الأمر أخطر من ذلك بكثير . فهو ليس بقاصر على إغفال الفرد للشؤون العامة والركون فيها إلى الدولة ، بل إن هذا الفرد ، ليبدأ فوق ذلك يفقد الثقة بنفسه ، ويتسرب إلى قرارة شعوره الاعتقاد بأنه قاصر عن كل شيء وغير كفء لأداء أى عمل ، لأنه يسمع ويرى ويحس بأنه يعامل معاملة القاصر ويوضع موضع المحجور عليه . إن تكرار الكذب قد يخلق الاعتقاد بصحته يوماً ما . فإذا ما تكررت أمام الأفراد علامات قصورهم ومظاهر عجزهم أيقنوا أنهم حقاً ناقصو الأهلية عديمو الكفاءة ، وغدوا فى المجتمع كالخشب المسندة التى لا يعنيها شيء مما يحيط بها ولا يسترعى انتباهها أقرب الأمور إليها وأمسها بحاضرها ومستقبلها . وحينذاك يحق للمرء أن يسائل نفسه : أيستطيع أمثال هؤلاء الأفراد القيام بما توجبه عليهم الحياة العامة فى بلد متمتع بنظام الحكومة الديمقراطى ... ؟ ان هذا النظام ليختل إذ ذاك من أساسه لأنه قائم على السيادة الشعبية ، فإذا ما تسرب الوهن وامتد الخلل إلى هذا الأساس ، آذن النظام الديمقراطى ذاته بالتداعى وهدد بالانهيار ، وآذنت الحريات الفردية كذلك بالذبول والفناء ، لأنها لا تجد لها الضمان القوى الذى تعتبره سياجاً قوياً لها ، وهو الحرية المحلية . ويلاحظ إلى جانب ذلك أن الدولة فى النظام المركزى تنال من الحريات الفردية ، لأنها مع الأفراد تعتبر خصما وحكما فى آن واحد ، إذ هى التى تحكم ، وهى التى يشتكى إليها . وهى التى تبت برأيها فى هذه الشكايات ، لأن الإدارات كلها من الدولة وإليها ، ولذا قلما تناقش الدولة نفسها سلطتها ، وقلما تترك لغيرها فرصة مناقشتها . أما فى النظام اللامركزى فتتولى الإدارة سلطات لامركزية متعددة يسر الدولة مناقشتها ومحاسبتها على كيفية مباشرة سلطتها ، بل إنها لا بد قائمة بهذا الدور بحكم مالها من رقابة على هـــذه الهيئات المستقلة . وبذلك تقوم الدولة فى النظام اللامركزى بدور الحكم بعد أن كانت فى النظام المركزى خصما وحكما ، مما لا يتفق مع رعاية حقوق الأفراد وحرياتهم .

ويضاف إلى ماسبق ما عرفناه من تطور فكرة الحرية حديثاً، بحيث تجب فكرة حرية الجماعات، أهمية الحرية الفردية، إذ فى العصر الحديث لن يكون للأفراد فعلياً إلا ماتحفظه لهم جماعاتهم المستقلة من حقوق وحريات.

وعليه فمن الواجب فى كل نظام ديمقراطى أن تتخذ من اللامركزية مدرسة لرياضة الشعب على تولى أموره بنفسه، ووسيلة للحيلولة دون استكانته وتعوده الذلة والعبودية؛ إذ أن الناس إن اعتادوا هذه وتلك، ضنوا بهما أن تزولا. ولئن تصادف فى وقت ثورة مثلا أن قضوا على سادتهم، اشتروا من بعد ذلك من يذلهم فقد اعتادوا أن يشد وثاقهم أياً كانت اليد التى تشد هذا الوثاق (١).

لكل ذلك نعتقد أن من واجب المصلحين، فى أى بلد كان، أن يعملوا على تعويد الشعب أفراداً وجماعات، طائعين ومرغمين، على التمتع بالحرية، والإفادة من النظم الديموقراطية، حتى تكون الأرض خصبة صالحة لنمو هذه النظم، وإلا كانت كل بذرة ديمقراطية مقضيا عليها بالموت فى هذه الأرض، بل إن التربة نفسها تصبح مع الزمن جرداء قاحلة لاتصلح للزرع ولا تقدر على الانتاج. ولقد خامرت هذه الفكرة اللورد دوفرين عندما فكر فى إخراج المجالس الاقليمية إلى حيز الوجود فى مصر فور الاحتلال البريطانى، فأشار إلى ذلك بوضوح عندما قال:

«Despotion not only destroys the seeds of liberty but renders the soil, on which it has trempled, incapable of growing the plant. A longenslaved nation instinctively craves for the strong hand of a master, rather than for a lax constitutional regime (٢)».

---

(١) D' Avenel, "Richelieu et la monarchie absolue, T. IV.

(٢) The Earl of Cromer, Modern Egypt, V.I. London, 1906 P. 343.

فضلا عن هذا كله ، فإن اللامركزية تساعد على تكوين نواب صالحين داخل المجالس اللامركزية الصغيرة ، كالمجالس البلدية ، ومجالس المديريات ، حتى إذا ما اتخذوا أماكنهم تحت قبة البرلمان كانوا على بينة من تلك المهمة الجليلة الملقاة على عاتقهم والتى تستند إلى الدربة والمران بأكثر مما تعتمد على الدراسات النظرية والأفكار المجردة . إن الديمقراطية لا تقرأ على القراطيس ، ولا تلقن بين جدران المعاهد العلمية بقدر ما تنتشر بها الشعوب من الحياة العملية ذاتها ويدركها الأفراد حقائق مادية يلمسونها فى حياتهم العائلية ، وفى قراهم ، وفى إدارة إقليمهم ، ثم فى النهاية فى حكم بلادهم وتولى شؤونها العامة . وعليه فالهيئات المحلية والمصلحية تعتبر بحق مدرسة عامة لتعليم الشعب كيفية تولى شؤون نفسه بنفسه وتلقينه أسس السيادة الشعبية .

على هذا النحو تتبين شدة ارتباط الحكم الديمقراطى بنظام الإدارة اللامركزية . وإنه ليكفى إلقاء نظرة على تطور كل من نظامى الحكم والإدارة فى مصر وفرنسا وغيرهما لبيان مدى ما بينهما من ارتباط تاريخى واضح . ولقد أشارت إلى هذا الارتباط فى مصر مذكرة وزير الداخلية المؤرخة فى ١٢ ديسمبر سنة ١٩٢٦ ، والتى رفعها إلى مجلس الوزراء لتشكيل لجنة لوضع مشروعات القوانين الخاصة بمجالس المديريات والمجالس البلدية ، كما أعادت الإشارة إلى ذلك المذكرة الإيضاحية لمشروع قانون مجالس المديريات المؤرخة ٢٣ ديسمبر سنة ١٩٣١ بقولها : « فمجالس المديريات منذ وجودها (سنة ١٨٨٣) كانت مرتبطة بالحياة السياسية للبلاد . وكان كل إصلاح يدخل على هذه الحياة منذ هذا التاريخ يتناول مجالس المديريات معها [١] . لذلك فإن وضع نظام دستورى للدولة المصرية كان يستتبع ضرورة إعادة النظر فى أبواب القانون النظامى (رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣)

---

(١) راجع انتقاد الدكتور متولى لهذا التعميم . المرجع السابق ، ص ٢٥١ — ٢٥٣

المعمول بها فى نظام مجالس المديريات وتعديلها طبقاً لمقتضيات الحالة الجديدة . وذلك لوجوب المشاكلة بين النظم السياسية وبين مايقوم إلى جانبها من النظم المحلية . . . » .

كذلك يلاحظ أن تاريخ الجماعات البشرية قد أثبت أن اللامركزية ظاهرة توحيها طبيعة الأشياء ونواميس الكون ، فلقد كانت الجماعات الصغيرة فالقرى فالمدن — بحياتها الاجتماعية — أسبق من الدولة ، وكانت كل منها متعاونة فى دائرتها على مصالحها الخاصة . وعليه فإعطاء هذه الهيئات استقلالا فى إدارة مرافقها الخاصة ليس إلا تقريراً لما هو طبيعى ، ولما سبقتنا الحياة نفسها إلى تقريره ، ومخالفة هذا الوضع تجافى نواميس الوجود . وفضلا عن ذلك فإن اللامركزية تجعل إدارة المصالح العامة مطابقة لحاجات الأفراد الذين تهمهم هذه المصالح ومتفقة مع أمانيهم وهم العارفون بحاجات إقليمهم أو بلدتهم أكثر من الموظف الحكومى الغريب عنهما . كما أن لهؤلاء الأفراد مصالح شخصية ومادية ترتبط مباشرة بحسن إدارة مرافقهم المحلية ، وبذلك يكونون أكثر غيرة على نجاح هذه الإدارة . أما الموظف الحكومى فلا يعنيه نجاح الإدارة أساساً إلا بالقدر الذى يرضى معه رؤساؤه المتحكمون فى مستقبله والساهرون على الصالح العام قبل الصالح المحلى . ولذلك قيل إن هذا الموظف لا يدير الإقليم أو البلدة لصالحهما الخاص بقدر ما يستغلهما فى سبيل الصالح العام استغلالا قد يكون ماهراً ورشيداً ، ولكنه استغلال بل وإساءة لاستعمال الدولة سلطتها . واللامركزية كذلك أمر يستلزمه تعقد الحياة فى الدول الحديثة التى يجب معها أن تعاون الهيئات اللامركزية الدولة فى القيام بالواجبات التى تنوء بعبئها إن انفردت بها . كما أنها تفسح المجال لتجربة النظم الإدارية المختلفة فى دائرة المديرية أو المدينة الضيقة ، فإن صادفت التجربة نجاحاً أمكن تعميمها ، وإلا كان ضرر

الفشل محدوداً . فهى بذلك توجد مشتلا للتجارب الإدارية المختلفة . وقد تنجب قرية صغيرة أبدع فكرة إدارية ، كما قد ينتج عامل بسيط أروع اختراع . وحسب الإدارات المستقلة أنها أقدر من الموظف الحكومى على التجديد ، وأقوى على تحمل المسئولية ، وأجرأ على الإصلاح .

وفى النهاية يمتاز النظام اللامركزى بأنه أقوى على مواجهة الأزمات الثورية والحربية من النظام المركزى ، لأنه فى هذا الأخير يختل عقد الإدارة فى الدولة كلها بمجرد اختلال أمر العاصمة والحكومة المركزية ، أما فى النظام اللامركزى فيمكن لكل وحدة إقليمية أن تقف بمفردها على قدميها لتحقق الأمن أو تتولى الدفاع . كل ذلك مع ضمان عدالة أكثر فى توزيع الضرائب العامة على المرافق المختلفة ، دون أن تطغى مرافق العواصم وما إليها على المرافق التى يحتاجها دافعو الضرائب فى الأقاليم والمدن الأخرى .

٢ — عيوب اللامركزية :

هذه الفوائد الجليلة لنظام اللامركزية لا يصح أن تنسينا ما لها من مخاطر وعيوب . ويلاحظ أن البعض قد أسرفوا فى تقدير هذه المثالب واتخذوا منها سلاحاً لمهاجمة اللامركزية مهاجمة تعيبها المغالاة ويؤخذ عليها الإسراف والتهويل ، بل والخطأ المبين أحياناً . فلقد اخذوا عليها عيوباً هى فى الواقع عيوب نظم أخرى شبيهة بعض الشبه باللامركزية ولكنها متميزة عنها ، كنظام الاتحاد المركزى . ويكتفى لإعطاء فكرة عما ارتكب من إسراف فى هذا الشأن أن نلاحظ قول الأستاذ Dupont-white : « إن وجود سلطة محلية ، معناه وجود جماعة لا نظام لها ولا خير فيها ، لحمتها نزوات فى تصريف أمور المحكومين ، وسداها التنابذ بين الحاكمين ، تنقصها العدالة فى الداخل وتعوزها القوة فى الخارج ، فهى مرتع للضغينة والجور ، ومجلبة للتناحر وسوء العواقب » .

على أننا ـ رغم ما فى مثل هذه الأقوال من إسراف أو خطأ ـ نعتقد أن الإسراف فى الأخذ باللامركزية قد يحقق خوف خصومها ، فتتعدى على القدر الضرورى من الوحدة الإدارية فى البلاد ، ولا يخفى أنه يخفف من هذا الخطر كون اللامركزية إنما يؤخذ بها كاستثناء فقط إلى جانب الأصل وهو المركزية ، تلك المركزية التى تظهر أولا بالنسبة للمرافق القومية ، وثانياً فى تولى الحكومة بعض المرافق المحلية والمصلحية بنفسها أحياناً ، وثالثاً فى رقابة الدولة لمباشرة الهيئات المستقلة لاختصاصاتها .

كما قيل إنه يخشى من الإسراف فى اللامركزية أيضاً أن يتسع المجال للحزازات بين الهيئات المستقلة ، ولكن الواقع أن ما يحصل ليس تناحراً معيباً ـ كما اعتقد أعداء اللامركزية ـ وإنما هو تنافس محمود فى سبيل الخير يبعث فى الإدارات الحياة بدلا من الموت ، والنشاط بدلا من النعاس .

ومن ناحية أخرى قيل إن الهيئات اللامركزية عادة أقل مهارة وأكثر إسرافاً من الحكومة المركزية . ولكن يمكن أن يسد هذا النقص عن طريق تعيين بعض الأعضاء الفنيين الأكفاء ، كما فى مجالس المديريات والبلديات المصرية أو الاستعانة ببعض الهيئات الفنية الاستشارية .

وخشى البعض فى النهاية من اللامركزية أن يؤدى تقدم روحها إلى تقديم الأفراد لمصالحهم المحلية والخاصة على الصالح العام .

على أن هذه الانتقادات ، وإن لم تخل فى الكثير منها من نصيب من الصحة ، إلا أنها يمكن علاجها عن طريق الرقابة التى يجب أن تباشرها الدولة على الهيئات اللامركزية جميعها . بذلك نضع حداً للإسراف ، ونتفادى مغبة الإفراط المعيب ، ونحصر ضرر اللامركزية — إن لم نقض عليه كلية — فى دائرة جد ضيقة .

حدود اللامركزية :

مما سبق يتضح ما لكل من النظامين المركزى واللامركزى ، وما عليه .

كما تتضح بشكل بين أفضلية اللامركزية فى مجموعها على الإدارة المركزية ، وإنما يجب أن يلاحظ مما سبق أن ذلك القول محدد بحدين ، هما :

(١) أن اللامركزية لا يمكن أن تمتد إلى كل وظيفة الدولة الإدارية ، بل إلى بعض المرافق التى تتضمنها هذه الوظيفة ، وبذلك يكون البعض الآخر مركزياً وهو الغالب .

(٢) أن اللامركزية لا يمكن أن تكون مطلقة من غير رقابة ، فكل هيئة مستقلة استقلالا ذاتياً لابد وأن تخضع لرقابة الدولة .

وهذان الأمران يحتاجان إلى بعض التفصيل :

أولا ـ مدى كل من الإدارتين المركزية واللامركزية

يمكننا القول بأن اللامركزية مهما اختلفت عن المركزية أو فضلتها فانها لاتستطيع الحياة فعلا إلا بجوارها . ولذا يجب تحديد الفاصل بين ميدانيهما ، أى تحديد المرافق التى تدار مركزياً والمرافق التى تدار محلياً أو بواسطة المؤسسات العامة المستقلة . وهذه فى الواقع مسألة اعتبارية حتما تختلف فيها الآراء كما تتباين بشأنها التشريعات . أما بالنسبة للمؤسسات العامة فتختص عادة بالمرافق التى لايناسبها كثيراً النمط الحكومى لإدارة المصالح ، وفى مقدمة هذه المرافق تلك التى تتميز بصبغتها التجارية أو الصناعية ، ويمكن أن نلحق بذلك فى بلاد الشرق المرافق ذات الصبغة الزراعية أيضاً . فهذه وتلك يحسن ، لاعتبارات اقتصادية ومالية واجتماعية مختلفة ، أن تعطى استقلالا ذاتياً ، أى أن تختص بها مؤسسات عامة مستقلة عن الدولة .

والمسألة اعتبارية تختلف باختلاف الزمان والمكان بالنسبة للإدارة المحلية أيضاً ، وذلك لاستحالة وضع فيصل مطلق للتفرقة بين المرافق القومية ، والمرافق الإقليمية ، والمرافق البلدية . فأحياناً نجد أخص المرافق البلدية مثلا قد يبدو من بعض الوجوه ذا أهمية خاصة قومية أو إقليمية .

وبالعكس قد نجد مرفقاً قومياً له إلى جانب ذلك أهمية خاصة لإقليم معين أو لبلدة بالذات . فالدفاع الوطنى مثلا الذى يهم الأمة بأسرها والذى يعتبر فى مقدمة المرافق القومية قد تبدو له أهمية خاصة بالنسبة لجزء بالذات من أجزاء الدولة أو بالنسبة لبلدة معينة أو إقليم معين كما هو الحال بالنسبة لاقليم الالزاس واللورين بين فرنسا وألمانيا . فى مثل هذه الحالات يصبح للدفاع الوطنى — إلى جانب طابعه القومى العام — طابع بلدى أو إقليمى خاص . وعليه فتحديد المرافق المحلية أمر نسبى ولذا نجد أن التعليم الإلزامى مثلا مرفق قومى فى فرنسا ، إقليمى فى مصر ، بلدى فى انجلترا.

وفى تطبيق هذه النسبية تتأثر كل دولة طبعاً بظروفها التاريخية والجغرافية والروحية الخاصة . ولكن رغم هذا فإن النظم تتلاقى أو تكاد تتلاقى فى هذا الشأن عند بعض الأسس والاعتبارات العامة . من ذلك أن المسائل التى تهم الدولة كوحدة شاملة أو التى تحتاج إلى الانسجام ـ روحا وأداة ـ فى جميع أجزاء الدولة ، ويضيرها أن يحل محل هذا الانسجام التنوع والاختلاف ، وكذلك المرافق التى تحتاج فى حسن أدائها إلى مقدرة مادية كبيرة أو إلى كفاءات علمية وتنظيمات فنية لا تتوافر إلا لدى الدولة ودواوينها ، مثل هذه المرافق وتلك يجب أن تكون قومية ، أى تدار بالأسلوب المركزى . ومثال ذلك مرفق الدفاع الشامل ـ أساساً ـ فى مداه وأثره ، والمستلزم فى تنظيمه وحدة النمط وشدة التماسك والارتباط ، ومثله فى ذلك مرفق القضاء الذى يجب كذلك أن يكون بمنجاة من المؤثرات المحلية ولا يكون ذلك إلا بجعله مرفقاً مركزياً لا محلياً . أما المرافق المحلية فيجب أن تشمل ـ بصفة عامة ـ تلك التى تضيرها وحدة التنظيم ويفيدها تعدد النمط تبعاً لتعدد الأقسام المحلية المختلفة ، والتى تتكيف أهميتها ووسائلها تبعاً لظروف كل إقليم أو كل بلدة ، وكذلك المرافق التى تحتاج إلى رقابة مباشرة

قريبة دائمة والتى تهم جهة ما بصفة خاصة أكثر مما تهم الدولة فى مجموعها(١).

ومن ناحية ثانية يلاحظ أن الفن التشريعى لم يقف موقفاً واحداً من هذه المسألة الاعتبارية ، بل وجدت فى هذا المقام وسيلتان مختلفتان : أما الوسيلة الأولى فانجليزية تتضمن تحديد المشرع اختصاص الهيئات الاقليمية والبلدية على سبيل الحصر بحيث لا تستطيع الواحدة منها الخروج من تلك الدائرة المقفلة لتباشر أى مرفق خارجها إلا بتشريع جديد. ولكن هذا الأسلوب الإنجليزى يعطى للهيئة المحلية داخل الدائرة المذكورة حرية فى العمل واسعة جداً كما سنرى) . أما الطريقة الثانية فقد أخذت بها فرنسا وغيرها من الدول ، وبمقتضاها لا تحدد اختصاصات الهيئات المحلية على سبيل الحصر ، بل يوضع حكم عام يعطى هذه الهيئات الاختصاص بكل المرافق المتعلقة بالحاجات العامة لسكان الإقليم أو البلدة إلا ما استثنى من اختصاصها بنص صريح . ولكن يخضع الشارع هذه الهيئات المحلية لرقابة قاسية عادة تباشرها الحكومة المركزية ، والحكومة المركزية ـ برقابتها هذه ـ تعمل عادة ، ويعمل القضاء معها أيضاً ، على تحديد هذا التعميم بل وعلى تفسيره تفسيراً ضيقاً فى الغالب ، فيدق الفارق من هذه الناحية عملياً بين الطريقتين المذكورتين . وقد أخذ بالطريقة الثانية القانون الفرنسى والقانون البلجيكى والقانون المصرى .

ومن ناحية ثالثة نلاحظ أن هذه الاعتبارية لا تقف عند حد الاختلاف والتنويع بين دولة وأخرى بل قد يمتد هذا وذاك إلى نظم الدولة الواحدة ، ولذلك نجد فى هذا الصدد أسلوبين مختلفين : أسلوب وحدة النمط فى الدولة الواحدة ، وأسلوب تعدد الانماط فيها . ومقتضى الأسلوب الأول ـ الذى أخذت به فرنسا ـ أن يوضع نظام واحد لكل فئة

---

(١) دروس العربى بك السابق ذكرها . ص ١٠ و ١١

من الوحدات الإقليمية فتعمل معاً وفقاً لنظام مشترك وعلى أساس موحد. وقد أخذت مصر بأسلوب خاص سنراه تفصيلا فيما بعد .

ووحدة النمط توافق الدولة التى تتشابه أقسامها وتقل الفوارق العمرانية والجغرافية والاقتصادية والمدنية بينها . كما تفيد من حيث توحيد روح الادارات المحلية أو تقاربها وتجانسها ، ومن حيث تسهيل مهمة الرقابة عليها وتوجيهها . ولكن هذا الأسلوب يعيبه تجاهله ماهنالك من فوارق عديدة من النواحى السابقة بين أقاليم وبلدان الدولة المختلفة . وهو نظام يزداد عيبه حيث تزداد هذه الفوارق ويتسع مدى التباين فى رغبات وحاجات الأهالى بين إقليم وآخر أو بين بلدة وأخرى . ولذلك يفضله فى هذه الحالة الأسلوب الثانى أى أسلوب التنويع الإنجليزى الذى يراعى كل هذه الفوارق ويقدر فى كل هيئة حقيقة وضعها الخاص .

واختيار هذا الأسلوب أو ذاك أمر تتأثر فيه كل دولة بروحها ومزاجها الخاص وتاريخها وظروفها التاريخية والاجتماعية . ففرنسا مثلا دولة جاهدت فى سبيل تحقيق المركزية الإدارية والقضاء على تلك الادارات المحلية الممتازة بل وعلى القضاء المحلى المتعنت مما جعل الأمر فوضى إلى حد كبير . لذلك قويت فى فرنسا فكرة التوحيد والتركيز والمساواة حتى فى النمط والأسلوب . أضف إلى ذلك أن النظم والتعديلات الفرنسية كانت وليدة مبادىء نظرية وفلسفية تبحث أولا وتطبق ثانياً ، وهذا يساعد بدوره على توحيد النمط .

أما الإنجليز فعلى العكس من ذلك ، لم يكن نظامهم الإدارى — بل ولا السياسى — وليد الأخذ بنظرية قانونية معينة أو بمبدأ فلسفى خاص ، بل كان وليد التطورات التاريخية وابن التقاليد . أضف إلى ذلك أن الإنجليز قد جبلوا — بحكم روحهم المحافظة — على عدم اقتلاع النظم القديمة من جذورها إن أرادوا إصلاحاً ، وإنما يبقون على القديم مع ما يمكن

إدخاله على هذا القدم من تطورات ، وينشئون إلى جانبه هيئات جديدة بنظام جديد . ولذلك جاءت نظمهم فى الإدارة المحلية منوعة غير موحدة ، وكانت بنت تلك الاعتبارات العملية لا المبادىء الفلسفية . وقد وصل هذا التنويع فى انجلترا لدرجة تداعى معها فى بعض الحالات الحد الفاصل بين نظامى الادارة الإقليمية والإدارة البلدية .

ولعل ظروف مصر الخاصة ـ وبالذات نظام الامتيازات الأجنبية ـ هى التى أوجدت عندنا نظاماً منوعاً للبلديات . وإن كان نظام المديريات قدجاء موحداً لبعده عن تلك الاعتبارات كما سنرى .

ثانيا ـ الرقابة على الهيئات اللامركزية

قلنا إنه لا استقلال فى الإدارة بغير رقابة من الدولة على الهيئة المستقلة . ولهذا أدخلنا هذه الرقابة ركناً فى تعريفنا للامركزية . فعلى أى نحو تحصل هذه الرقابة ؟

نجد هنا نظامين مختلفين : أحدهما متبع فى انجلترا بصفة خاصة ، والثانى مأخوذ به فى فرنسا ومصر وغيرهما ، وذلك على التفصيل الآتى :

١ ـ النظام الانجليزى فى الرقابة

وهو أكثر النظم حرية ورقياً إذ أنه فى داخل الدائرة المحصورة من الاختصاصات المقررة للهيئات المحلية تتمتع هذه الهيئات بسلطة تامة تقريباً ولا تخضع إلا لرقابة ضئيلة فى الواقع من قبل الدولة وهى رقابة يتولاها البرلمان والقضاء والحكومة :

(١) رقابة البرلمان : للبرلمان الانجليزى أن يعدل النظم المحلية ، زيادة أو نقصاً ، كما يستطيع إنشاء نظم جديدة أو إلغاء النظم أو الحريات المقررة كلية . هذا من الناحية القانونية ، أما من حيث الواقع فيلاحظ أن التقاليد

الانجليزية قد أضفت على الاستقلال المحلى فى تلك البلاد صبغة الحق الخالد الذى لاتجرؤ أية حكومة فى الواقع على النيل منه فضلا عن القضاء عليه .

(٢) وللقضاء الانجليزى : رقابة على أعمال الهيئات اللامركزية . وهو القضاء العادى ، لأنه لايوجد فى انجلترا نظام القضاء الإدارى المعروف فى فرنسا والذى أعدت مصر مشروعاً للأخذ به .

(٣) رقابة الحكومة المركزية : وهى على الهيئات المحلية الانجليزية ضئيلة جداً إذا ماقورنت بما سنراه من رقابة الحكومة المركزية فى بلد كفرنسا أو مصر . فى انجلترا تقتصر حقوق الحكومة فى هذا الشأن على مايلى :

ا — حقها فى الالتجاء إلى القضاء العادى فى حالة مخالفة الهيئة المحلية للقانون وإصرارها على هذه المخالفة . وهنا يرغم القضاء تلك الهيئة المحلية على احترام القانون . وحق الحكومة فى هذا لايعدو أساساً حق الأفراد العاديين فى الطعن أمام القضاء فى أعمال الهيئات المحلية المخالفة للقانون .

ب — التفتيش على أعمال الهيئات المحلية وإسداء النصيحة لها والإرشاد وتقديم التقارير السنوية عن هذه الأعمال . وقد يمنح البرلمان الحكومة فى هذا الشأن اختصاصات تزيد فى أثر هذه الرقابة وفى قيمة مايقدمه مفتشو الحكومة من تقارير سنوية عن المرافق المحلية كالصحة والبوليس والتعليم وغيرها ، ويلاحظ أن هذه التقارير يتوقف عليها مبلغ المكافآت الضخمة التى تمنحها الخزانة العامة سنوياً للمرافق المحلية ، وهى مكافآت تعتمد عليها الميزانيات المحلية إلى حد كبير ، وبدونها تضطر الهيئة المحلية إلى زيادة الضرائب على الممولين ، وبالتالى تثير سخطهم وتذمرهم ، وهذا مالا ترحب به هيئة نيابية أمرها بيدهؤلاء الناخبين . كما يلاحظ أن مفتشى الحكومة المركزية هؤلاء قد

يلحقون بالهيئات المحلية بصفة دائمة أو يبعث بهم إليها فى فترات خاصة .

حـ — تباشر الحكومة المركزية أحياناً - بناء على تصريح من البرلمان - سلطة لائحية ، بالنسبة لبعض المرافق المحلية ، ومثال ذلك ما لوزارة الحكم المحلى من حق سن اللوائح اللازمة لتنفيذ القانون الخاص بموضوع « الاحسان العام » مثلا الذى تتولاه الهيئات المحلية .

ء — وهنالك حالات استثنائية تتمتع فيها الحكومة المركزية ببعض مظاهر الرقابة الإدارية بالمعنى المعروف فى فرنسا وغيرها . من ذلك إشراف الحكومة المركزية فى انجلترا على الهيئات المحلية فى إصدارها اللوائح المحلية ، أو التصرف فى الأملاك البلدية ، وفى موضوع مساكن العمال ، والقروض ، والحسابات الختامية ، وفى اشتراط تصديق الحكومة أو إذنها لمباشرة بعض الأعمال المحلية (١) .

ب — الرقابة فى النظام الفرنسى (والمصرى)

للدولة فى هذا النظام الذى يمكن أن يسمى « تجوزا » بالنظام الفرنسى رقابة قوية جداً على الهيئات اللامركزية . وتأخذ هذه الرقابة الصور الثلاث السابق ذكرها فى النظام الإنجليزى أعنى : رقابة البرلمان أو الرقابة التشريعية ، ورقابة القضاء أو الرقابة القضائية ، ورقابة الحكومة أو الرقابة الادارية . ولكن مدى الرقابة متسع جداً وخصوصاً الرقابة الادارية وذلك كله على النحو الآتى :

(١) الرقابة التشريعية : فالأشخاص اللامركزية هنا - كما فى النظام الانجليزى وبشكل أوضح - تعتبر من صنع السلطة التشريعية . على أن السلطة المشرعة العليا أعنى السلطة المؤسسة (Pouvoir constituant) قد تتولى إنشاء

(١) راجع فى تحديد الاختصاص والرقابة بانجلترا دروس الدكتور العربى بك ، المرجع السابق ، ص ١٦ .

بعض الأشخاص اللامركزية وتعترف لها باستقلالها ، بل وقد تضع المبادىء الأساسية الخاصة بهذه الأشخاص ، كما فعل الدستور المصرى بالنسبة للمديريات والمدن والقرى (م ١٣٢ و ١٣٣) . وبعد ذلك تتولى السلطة التشريعية العادية تنظيم هذه الأشخاص المستقلة ، كما تتولى إصالة إنشاء أشخاص جديدة وبيان اختصاصاتها وكيفية سيرها فى أعمالها . وفى كل ذلك تظل هذه السلطة التشريعية صاحبة الحق فى إلغاء ما وضعته من الأحكام وفى تعديلها ، إنما يلاحظ أنه حيث يكون الدستور جامداً لا تعدل الأحكام الواردة به إلا بالطريق الخاص المقرر لتعديله .

(٢) الرقابة القضائية : تخضع أعمال الهيئات اللامركزية فى كل دولة كذلك للرقابة المقررة للقضاء على الأوامر الادارية الفردية والتنظيمية حسب الأحوال . وقد يتولى مراقبة هذه الأعمال الادارية قضاء إدارى كما فى فرنسا أو القضاء العادى كما لايزال فى مصر [وحتى يصدر قانون « مجلس الدولة » المعروض مشروعه الآن على البرلمان .] . وكل ذلك على تفصيل يختلف حسب النظام المقرر فى كل دولة .

(٣) الرقابة الادارية : وهى التى تتولاها أساساً الحكومة على الأشخاص اللامركزية . وتسمى كذلك باسم « الوصاية الادارية » ، ولا يخفى وجه الخطأ فى هذه التسمية نظراً لاختلاف طبيعة هذه الرقابة وأغراضها عن طبيعة وأغراض الوصاية المدنية . ولكن قدم هذه التسمية فى فرنسا قد برر الابقاء عليها هناك . واقتراحنا أن يقتصر الفقه العربى على تسميتها « الرقابة الادارية على الأشخاص اللامركزية » . ويلاحظ فى هذا المقام بصفة أساسية أن رقابة الحكومة قد تبدو بادىء ذى بدء مصطبغة بالطابع التنظيمى ، أعنى أنه قد تكون للحكومة سلطة لائحية (أى سلطة التشريع الثانوى) بالنسبة للأشخاص اللامركزية . وتظهر هذه السلطة أولا فيما قد

تتولاه الحكومة بلائحة من تنظيمات هذه الأشخاص كما حدث فى مصر مثلا سنة ١٩٠٩ وسنة ١٩١٨ عندما صدرت كل من لائحة المجالس المحلية ولائحة المجالس القروية بقرار من وزير الداخلية . والمظهر الثانى لهذه الرقابة اللائحية هى ما تقوم به الحكومة من إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين المنظمة للأشخاص اللامركزية عندما يتولى المشرع تنظيمها بقانون . ومثال ذلك فى مصر أيضاً لائحة النظام الداخلى لمجالس المديريات الصادرة فى ٢٦ سبتمبر سنة ١٩٣٤ بقرار من وزير الداخلية بعد موافقة مجلس الوزراء ووفقاً للمادتين ٣٨ و ٤٢ من قانون مجالس المديريات رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ . وكذلك مرسوم ٢٦ ديسمبر سنة ١٩٢٧ الخاص بتحديد اختصاصات كبار موظفى جامعة فؤاد الأول ، وبمجلس الجامعة وبمجالس الكليات وذلك تنفيذاً للقانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٧ الخاص بإعادة تنظيم الجامعة المذكورة .

ويمكننا تسمية هذا النوع من الرقابة باسم «الرقابة الادارية اللائحية» .

وفى هاتين الصورتين تظهر رقابة الحكومة فى شكل أوامر تنظيمية أى قواعد مشرعة تلتزم بها الهيئات اللامركزية ، ولكن قد تظهر هذه الرقابة كذلك فى شكل أوامر فردية تواجه حالات بالذات ، وهذه يمكننا تسميتها « بالرقابة الإدارية الفردية » ، وهى رقابة مختلفة الدرجات متعددة الصور . وقد تأخذ الدولة فى تشريعها ببعضها أو بكلها ، وقد تأخذ بإحدى هذه الصور فى أمر وبصورة أو صور غيرها فى الأمور الأخرى ، وذلك حسب درجة أهمية الموضوع من الناحية القومية ومدى رغبة الدولة فى أن تشتد رقابتها له . كما أن الأمر متوقف كذلك على مدى نضوج الروح الاستقلالى المحلى ومقدار مسايرة المشرع والحكومة لهذا الروح . أما مختلف صور هذه الرقابة الفردية فيمكن إجمالها على النحو الآتى :

صور الرقابة الفردية الادارية

لهذه الرقابة صورتان أساسيتان ، وهما : الرقابة على نفس الهيئات اللامركزية ، والرقابة على أعمال هذه الهيئات :

أولا — الرقابة على نفس الهيئات اللامركزية : وتشمل هذه الرقابة أحد أو بعض أو كل الحقوق التالية :

(١) حق التعيين : أى حق الحكومة فى تعيين بعض أشخاص الهيئة اللامركزية رغم استقلالها . ومن ذلك مثلا تعيين عضو التنفيذ لهذه الهيئة كالمدير بالنسبة لمجلس المديرية المصرى [١] . وقد يمتد هذا الحق إلى أعضاء المجلس أنفسهم فيكون للحكومة حق تعيين بعض هؤلاء الأعضاء سواء أكانوا برأى استشارى أم بأصوات معدودة فى المداولات . بل وقد تحتفظ الحكومة لأحد موظفيها أو أعضائها المعينين بحق رئاسة المجلس الممثل للشخص اللامركزى مع مايتصل بهذه الرئاسة من امتيازات ، كأن يعتبر صوت الرئيس مرجحاً عند تعادل الأصوات وغير ذلك . وسنرى مثلا واضحاً لكل ذلك فى الأعضاء المعينين بمجالس المديريات المصرية وفى المدير (أو وكيله) الذى يتولى رئاسة مجلس المديرية بامتيازاتها ونفوذه الذى لايخفى . كما سنرى أنه رغم مافى ذلك من إسراف فإن مثل هذه التعيينات لاتنفى من الناحية القانونية كون النظام نظام « لامركزية » مادام الانتخاب غالباً على التعيين فى المجالس . أى أن التعيين لاينافى — من الناحية القانونية — النظام اللامركزى مادام الانتخاب فى هذه المجالس أصلا والتعيين استثناء .

ويراد بالأعضاء المعينين فى المجالس اللامركزية — إلى جانب تحقيق قدر

---

(١) ولفت النظر منذ الآن إلى أن حق الحكومة هذا فى تعيين عضو التنفيذ يعتبر الاساس الذى تبنى عليه الحكومة رقابة أخرى سيأتى ذكرها تفصيلا وهى الرقابة على اجراءات تنفيذ القرارات التى يصدرها الشخص اللامركزى

من الرقابة عليها - سد ماقد يعتور هذه المجالس المنتخبة من نقص بسبب عدم ضمان انتخاب الرجال الفنيين والأكفاء. فبالتعيين يسد هذا النقص، وبرجال الحكومة المعينين يملأ ذلك الفراغ. وقد أثبت العمل فى مصر - كما سنرى تفصيلا - أن وجود بعض أعضاء معينين على هذا النحو بالمجالس المحلية يمكن أن يؤدى أجل الخدمات بشرط أن يوضع فى الحدود التى تضمن للصبغة الانتخابية الغلبة على هذه المجالس قولا وفعلا، فإن ضمنا ذلك أمكن الوصول إلى الهدف المنشود دون خوف مما تخوف منه البعض وهو أن يتآلب الأعضاء المعينون معاً ليكونوا جبهة موحدة ضد الأعضاء المنتخبين.

(٢) حق الإيقاف والعزل: لئن كان هذا الحق طبيعياً بالنسبة لأعضاء المجالس المعينين وبالنسبة لكل موظف حكومى يؤدى خدمة ما للمجلس، إلا أنه قد يمتد إلى موظفى الشخص اللامركزى، بل إنه - وهذا هو المقصود هنا بالذات - قد يمتد إلى الأعضاء المنتخبين، وذلك طبعاً بالقدر وفى الحدود التى يقررها المشرع فى كل دولة. وسنرى تطبيقات ذلك فيما بعد.

(٣) حق إيقاف وحل المجالس المنتخبة: وهنا يصدر الإجراء ضد المجلس برمته، ومن ذلك حق الحكومة فى مصر فى حل مجلس المديرية مثلا واحلال لجنة إدارية مؤقتة محله. وذلك أيضاً فى الحدود القانونية المقررة فى كل بلد.

ثانيا — الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية: وهنا نجد الرقابة ممتدة إلى الأعمال ذاتها أو إلى إجراءات تنفيذها وهى إجراءات لابد منها للخروج بهذه القرارات من حيز القول إلى حيز العمل. وفيما يلى تفصيل هذين الوجهين من الرقابة:

(ا) الرقابة على نفس أعمال الهيئات اللامركزية: وهذه الرقابة بدورها متنوعة تشمل رقابة على الأعمال الإيجابية ورقابة على الأعمال السلبية أى الامتناع عن القيام بالأعمال اللازمة:

[١]— الرقابة على الأعمال الإيجابية: وتتضمن عدة حقوق هى:

حق الأذن أو التصديق: وهما وإن اختلفا مدلولا (لكون الإذن سابقا والتصديق لاحقاً) إلا أنهما متساويان فى الأثر فى هذا المقام أو يكادان. وهذا الحق يتضمن فى الواقع رقابة شديدة على أعمال الهيئات المستقلة إدارياً ـ محلية كانت أو مصلحية ـ وبمقتضى هذه الرقابة تصبح هذه الأعمال (المرهونة بالإذن أو التصديق) مجرد تقديرات أو مشروعات، كما تصبح يد الحكومة مطلقة فى تقدير ملاءمة القرار فتصدق عليه أو تأذن به، وفى تقدير عدم ملاءمته فتضن بالإذن أو ترفض التصديق. ويلاحظ أن هناك حالات يخضع فيها القرار لتصديق الحكومة قانوناً ولكن يكون هذا التصديق إجبارياً لاتستطيع الحكومة الضن به ما دام القرار صادراً فى الحدود القانونية المقررة. ومن ذلك مثلا تصديق الحكومة على ميزانية مجلس الإقليم فى فرنسا. وفى مثل هذه الحالة يكون رفض التصديق من قبيل أعمال الغصب (Voie de fait).

والتصديق على قرارات المجالس المستقلة يصل إلى أقصى شدته عندما يكون المقرر هو «التصديق الصريح». ولكن توجد صورة أخف للتصديق هى «التصديق الضمنى» الذى يستفاد من مجرد انقضاء فترة محدودة من الزمن عقب صدور القرار من المجلس اللامركزى دون صدور قرار من الحكومة بإبطاله أو بإيقافه. ومن أمثلة ذلك المادة ١٩ من قانون بلدية الأسكندرية الصادر سنة ١٨٩٠ والمعدل سنة ١٩٣٥ حيث تقول: «يعرض القومسيون البلدى فى ميعاد ثلاثة أيام مداولاته على وزير الداخلية للتصديق منه عليها، ولا يجوز تنفيذها إلا إذا صار التصديق عليها أو إذا لم يصدر منه أمر بإيقاف تنفيذها فى بحر الثمانية الأيام التى تمضى من تاريخ عرضها عليه. وكل مداولة صار إيقاف تنفيذها ولم يجر إلغاؤها فى خلال

الثلاثين يوماً التى تمضى من تاريخ عرضها على وزير الداخلية تكون نافذة المفعول . . . . .

حق إيقاف أو إبطال الأعمال التى قررتها الهيئة اللامركزية : والإيقاف مختلف فى مدلوله طبعاً عن الإبطال ولكنه لافرق هنا بينهما فى الأثر مادام الإيقاف لأجل غير محدود . وعليه فالأمر فى الحالين إبطال فى الواقع . ويلاحظ أن إبطال قرارات الهيئات اللامركزية على نوعين : فقد يكون إبطالا إداريا مباشراً بدون استناد إلى أسباب محدودة قانوناً ، أو يكون استناداً إلى مثل هذه الأسباب . وقد يكون إبطالا غير مباشر أى إبطالا قضائياً عن طريق الطعن أمام القضاء . وهذا لايكون طبعاً إلا بناء على أسباب محدودة قانونياً . وفيما يلى بحث هذه الحالات :

ا — حالة الإبطال المباشر بدون سبب معين (ويسمى (Annulation d' office et sans causes déterminées) وهنا يأخذ حق الإبطال أقسى صوره لأنه أولا تتولاه الحكومة مباشرة لا القضاء . ثم هى ثانياً تباشره غير مقيدة بأية أسباب ، فتستطيع إبطال القرار لمجرد أنها تراه غير ملائم (inopportun) ولذا تسمى هذه الرقابة رقابة «ملاءمة» (opportunité) . ونظراً لقسوة هذا النوع من الإبطال نجد الاتجاه التشريعى فى الدول المختلفة عازفاً عنه إلى غيره من صور الرقابة .

ب — حالة الإبطال المباشر لأسباب محددة (Annulation d'office et pour causes déterminées) . وهنا لايزال حق الإبطال مباشراً أى بيد الحكومة لا القضاء ، وإنما لاتستطيع الحكومة إبطال قرار الهيئة المستقلة إدارياً إلا إذا كان هذا القرار مخالفاً للقانون أو لقواعد الاختصاص وتقييد هذا الحق بتلك القيود يخلع على هذه الرقابة المباشرة صبغة الرقابة

القضائية لأن الموظف الإدارى الذى يبطل قراراً استناداً إلى أسباب حددها القانون على النحو السابق ، إنما يبطله بأسلوب القاضى وعلى نهجه . وهو إن كان فى مباشرته لرقابة «الملاءمة» السابقة لايزال موظفا إدارياً قلباً وقالباً إلا أنه فى هذه الصورة يلبس زى القاضى ويعمل بميزانه (١) .

حـ — الإبطال بناء على طعن قضائى ولأسباب محددة (Annulation sur recours et pour causes déterminées) . وهذه هى أخف صور حق الإبطال وأكثرها ضماناً . ولا يظهر الجانب الإدارى فى هذا الإبطال إلا من حيث حق الحكومة فى أن تتولى بنفسها الطعن أمام القضاء فى العمل الذى أتاه الشخص اللامركزى ، وهى صورة الإبطال الشائعة فى النظام الانجليزى كما سبق . والتطور فى رقابة الإبطال ميمم شطر هذه الصورة تدريجياً كلما تقدمت فكرة الاستقلال اللامركزى . وبذا نجد الإبطال الذى بدأ إدارياً بدون تقيد بأسباب محددة يتطور منطقياً حتى يصبح إبطالا قضائياً تحيط به ضمانات القاضى الذى يحل الرقابة محل الإدارة ، وهو الأكثر منها حرصاً على احترام القانون ورعاية حرماته . بل إن هذا التطور ليس فى الواقع منطقياً فقط وإنما هو تاريخى أيضاً وتابع لتقدم الروح اللامركزية . ومن أحسن الأمثلة على تطابق هذا التطور منطقياً وتاريخياً تطور رقابة الإبطال فى فرنسا .

[٢] — الرقابة على الأعمال السلبية : حقاً إن أول لبنة فى حرية الهيئات اللامركزية هى قدرتها على الامتناع عن أداء مالاترى داعياً لأدائه من

---

(١) ولذلك يقول العميد هوريو :

« L'administrateur qui annule pour cause déterminée, annule à la façon d'un juge; dans toue les cas, il est beaucoup moins administrateur que lorsqu'il annule d'une façon discrétionnaire d'office. . » Hauriou, Répertoire de dr. ad., 1892 pp. 487 et 488 .

الأعمال ، وذلك حتى لاتضطرها الحكومة المركزية على السير فى أعمال لاترى هى محلا للسير فيها . ولكن ذلك الحق لايصح أن يؤدى إلى تعريض المرافق الجوهرية لخطر إهمال الشخص اللامركزى أو توانيه وتقصيره ، ولذا تزود الحكومة المركزية عادة بالوسائل الفعالة التى تستطيع بفضلها ضمان أداء هذه المرافق بل وعلى النحو الواجب ولو رغم أنف الهيئة المستقلة . ويلاحظ أن للحكومة حق حل المجلس المنتخب أحياناً وهذا قد يقال بأنه يكفى سلاحاً لمحاربة هذا الامتناع والتقصير ، ولكن هذا السلاح غير كاف فى الواقع . وذلك لأنه أولا إجراء خطير بدرجة تدعو الحكومة إلى التردد فى الالتجاء إليه بكثرة . ثم إنه غير مضمون العواقب لأنه قد يقف المجلس الجديد - بعد المنحل - نفس موقف المجلس السابق من الامتناع أو التقصير. ولذلك وجدت طريقة أخرى لمعالجة الأمر بشكل أسلم وهى فكرة الحلول أى أن تحل الحكومة محل المجلس فى أداء العمل الذى امتنع أو أهمل فى أدائه . (ويسمى Substitution d'action) . والصورة الشائعة لفكرة الحلول هذه هى حالة المصاريف الالزامية (dépenses obligatoires) التى يمكن للحكومة أن تدرجها مباشرة فى ميزانية الشخص اللامركزى إن امتنع مجلسه أو قصر فى إدراجها . ويمكن أن نذكر على سبيل المثال فى هذا المقام نص المادة ٤٤ من قانون مجالس المديريات المصرية رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ التى تلزم الحكومة (وبالذات اللجنة الاستشارية لمجالس المديريات) بأن تدرج المبالغ اللازمة للأبواب الآتية إذا أهملها المجلس كلها أو بعضها: (١) الالتزامات التى يكون المجلس مقيداً بها . - (٢) المصروفات التى يفرضها هذا القانون أو أى قانون آخر . - (٣) مصاريف الإدارة والصيانة .

ويلاحظ أن المشرع يضع عادة بعض الحدود لحق الحلول السابق ذكره فيشترط مثلا ألا يحصل الحلول إلا بعد دعوة المجلس اللامركزى أولا إلى القيام بالعمل بنفسه بداءة .

(ب) — الرقابة على اجراءات تنفيذ القرارات اللامركزية : وهى رقابة خطيرة على خلاف ماقد يبدو لأول وهلة ، وذلك لأن القرارات اللامركزية قبل تنفيذها لاتكون إلا حبراً على ورق . ولذلك يلاحظ أن الدولة كلما خففت رقابتها على نفس الأعمال فانما تعتمد على هذا النوع من الرقابة الخفية التى لاتكاد تبين . ويكفى لمعرفة مدى أهمية هذه الصورة من الرقابة وخطورتها أن نلاحظ مثلا أن الكثير جداً من قرارات الأشخاص اللامركزية يحتاج فى تنفيذه إلى نزع ملكية عقارات للمنفعة العامة . وهذا لايمكن أن يتم أساساً إلا بتدخل الدولة من جديد . فى مصر مثلا يجب أن يكون نزع الملكية بمرسوم ، ومعنى ذلك أن ما اتخذه المجلس «المستقل» من قرارات لايمكن أن يأخذ طريقه إلى التنفيذ إلا بتدخل جديد من الدولة وبعمل إيجابى من جانبها . ولذا كثيراً ما تترك الحكومة المجالس حرة فى تشكيلها ومستقلة فى قراراتها ، ولكن الحكومة تكمن لهذه القرارات فى تلك المرحلة الخفية الأخيرة ، فهى تترك للمجالس ـ راغبة ـ خط الدفاع الأول فى كثير من الأحيان لتصمد لها فى خط الدفاع الثانى الحصين ألا وهو اجراءات التنفيذ . (une seconde ligne de défense)[1] .

توزيع سلطة الرقابة الادارية

الرقابة الإدارية بصورها المختلفة السابقة تباشرها فى الأصل الوزارات القائمة بعاصمة البلاد (أى بأسلوب الوزارية الإدارية concentration) . إلا أنه يصح أن يعطى قسط منها ـ ولو استثناء ـ لبعض موظفى الحكومة المركزية كالمديرين فى مصر مثلا ، ومعنى ذلك أنه يمكن أن تكون الرقابة الإدارية المقررة على الهيئات المستقلة موزعة بين الوزارات القائمة بالعاصمة وبين موظفى الحكومة الإقليمين (أى اللاوزارية déconcentration) . وقد يصل التوزيع إلى أبعد من ذلك فيعطى لبعض الهيئات المنتخبة قسط من

(١) المرجع السابق .

الرقابة الإدارية على الهيئات اللامركزية التى دونها، كما لو أعطى بعض الرقابة الإدارية على البلديات لمجالس المديريات تباشره إلى جانب رقابة الدولة لتلك البلديات . وهنا يكون التوزيع أخذاً بأسلوب اللامركزية فى « الرقابة الادارية » نفسها (Décentralisation de la tutelle).

حدود الرقابة الادارية

ليست هذه الرقابة التى عرفنا صورها العديدة مطلقة من غير تحديد ، وإنما لها حدود على نوعين وهما :

أولا — حدود مستمدة من استقلال الهيئات اللامركزية : فقد عرفنا أن اللامركزية تفيد معنى الحرية وتتضمن أن للهيئة المستقلة ـ أساساً وما لم ينص على خلاف ذلك ـ الحق فى القيام بأى مرفق ، مادام ذلك المرفق لايخرج على حدود تخصص تلك الهيئة ، سواء أكان هذا التخصص من الناحية الأقليمية أم من الناحية الموضوعية أى المصلحية . وبذلك تكون أهلية الشخص اللامركزى وحريته أصلا ، ويكون تقييد هـذه الحرية استثناء ، والاستثناء لايكون إلا بالنص عليه وبالتفسير الضيق . والاستثناء المقصود هنا هو « الرقابة الإدارية » .

وتترتب على هذه القاعدة عدة نتائج هى :

(١) الهيئات اللامركزية هى التى تعمل بداءة : فهذا هو منطق الاستقلال الإدارى وذلك حتى فى الحالات التى يكون قرار هذا الشخص اللامركزى خاضعاً فيها لتصديق الحكومة المركزية . وهذا ما قرره القضاء المصرى أيضاً . (مثلا الحكم الصادر فى ١١ فبراير سنة ١٩٣١ ، من محكمة استئناف أسيوط) كما سبق أن قرره القضاء الفرنسى (مثلا حكم مجلس الدولة الفرنسى فى ١٨ نوفمبر سنة ١٩٠٤ حيث قرر بطلان قرار صادر من

المدير بعزل عمال بأحد المستشفيات استناداً ـ فى العزل ـ إلى أن للمدير حق التصديق على عزل هؤلاء العمال . فأبطل مجلس الدولة قرار المدير رغم أن لجنة إدارة المستشفى قد صدقت على قراره ولكنها لم تعمل هى بداءة).

(٢) الهيئة التى تباشر الرقابة الإدارية لا يمكنها أساساً تعديل القرارات الصادرة من الهيئات اللامركزية : فسلطة التعديل من خصائص نظام « التبعية » المركزى لا « الرقابة » فى النظام اللامركزى . ويستتبع ذلك أنه لا يجوز للهيئة التى لها حق التصديق مثلا أن تصدق على بعض قرار الهيئة اللامركزية دون بعضه الباقى لأن هذا يساوى التعديل ، ولا يمكن أن يعترض على ذلك بفكرة أن من يملك الكل يملك الجزء . وإنما يشترط ألا يكون هذا القرار الواحد فى مظهره متعدداً فى حقيقته . وظاهر أن هذه المسألة اعتبارية بحتة تقدر فيها كل حالة على حدة . ولكن لا يخفى إمكان الحكومة الضغط على الهيئة اللامركزية وذلك بامتناعها عن التصديق على قرار الهيئة اللامركزية حتى تعدله تلك الهيئة التعديل الذى يوفق بين وجهة نظرها ووجهة نظر الحكومة[1].

(٣) تصديق الهيئة المباشرة للرقابة الإدارية على قرار الشخص اللامركزى لا يقيد هذا الشخص : ومعنى ذلك أن هذا التصديق لا يمنع المجلس البلدى مثلا من العدول عن قراره رغم التصديق عليه من قبل الحكومة .

(٤) الشخص اللامركزى هو وحده المسئول عن أعماله وإن صدقت عليها الحكومة : لأن القرار فى الواقع من صنع الشخص المستقل وما التصديق على حد قول العميد هريو إلا "Simple "je n' empèche ، أى مجرد عدم ممانعة ، فالقرار قرار الشخص المستقل له غنمه وعليه غرمه .

(١) راجع رسالتنا — الطبعة الأولى — ص٤٩١ ، والمراجع المذكورة بها .

وهو قرار بذاته قابل للتنفيذ (acte exécutoire). ولكن تنفيذه مشروط بالتصديق الذى يعتبر عنصراً خارجاً عنه . وهذا هو الرأى الصحيح وهو الذى أخذ به بعض الفقهاء فى مصر مستندين فى ذلك أيضاً إلى القياس على حالة ناقص الأهلية الذى يتحمل فى ماله ـ دون القيم عليه ـ نتائج تصرفات هذا القيم التى يجريها لصالح ناقص الأهلية . كما استشهدوا ـ تأكيداً لهذا النظر ـ بما كان يتضمنه التشريع البلدى المصرى من النص على أن «يؤدى المجلس اختصاصاته على مسئوليته وعاتقه بلا أدنى ارتباط أو ضمان من قبل الحكومة» . [كالمادة ٤ من لائحة المجالس المحلية ومن لائحة المجالس القروية أيضاً وكذلك نصوص المجالس البلدية المختلطة كالفقرة الأخيرة من المادة ١٥ من أمر بلدية بنها الصادر سنة ١٩١٧] (١) .

وقد خالف بعض الفقهاء المصريين هذا النظر ورأوا ـ مع بعض أحكام القضاء المصرى ـ أن تشارك الحكومة الشخص اللامركزى فى المسئولية عن القرار اذا كانت قد صدقت عليه(٢).

ثانياً — الحدود المستمدة من شروط الرقابة شكلياً وموضوعياً :

فالرقابة الإدارية كغيرها من الأوامر الإدارية لا يكفى فيها أن تصدر من الجهة المختصة غير مخالفة للقوانين القائمة بل يجب فوق ذلك أن تصدر وفقاً للأوضاع الشكلية التى قررها القانون وأن تكون كذلك قانونية من حيث موضوعها والغرض من استعمالها وذلك على النحو التالى :

---

(١) راجع رسالتنا — ١٩٣٩ — ص ٤٩٢ . وراجع «مبادىء القانون الادارى المصرى» للدكتور زهير جرانة — ص ١٢٣ .

(٢) الدكتور وحيد رأفت — المرجع السابق — ص ٨٠١ وما بعدها ، وراجع فى هذا الرأى كذلك حكم محكمة استئناف مصر بتاريخ ٣١ ديسمبر سنة ١٩٢٨ ، وحكم محكمة مصر الكلية فى ٦ مارس سنة ١٩٣٧ . وقد جاء فى الحكم الأول أنه رغم ثبوت الشخصية المعنوية للمجالس المحلية فان « الحكومة تكون مسئولة عن أعمال تلك المجالس فى حالات خاصة وهى التى يكون فيها تنفيذ قرار المجلس معلقاً على تصديق الحكومة وتكون قد صدقت عليه» .

١ — من الناحية الشكلية نجد الشارع كثيراً ما يفرض لأمر الرقابة شكلا معيناً أو إجراء خاصاً يقصد من ورائه تحقيق شيء من الروية أو الضمان فى اتخاذ هذا القرار ، أو من السرعة والحزم وعدم تعليق القرارات أمداً طويلا ، ومن ذلك اشتراط أن يصدر أمر الرقابة فى شكل مرسوم مثلا (كما هو الحكم بالنسبة لقرار حل مجلس المديرية فى مصر حيث يجب أن يكون الحل بمرسوم مسبب) ومن ذلك أيضاً اشتراط أن يكون رفض التصديق على قرارات الهيئة اللامركزية مسبوقاً بأخذ رأى جهة معينة أو لجنة خاصة (كاشتراط أخذ رأى اللجنة الاستشارية لمجالس المديريات فى مصر فى بعض قرارات الرقابة الإدارية عليه) أو مسبباً (كمرسوم الحل السابق ذكره) . ونلاحظ بصدد « التسبيب » . أنه يجب أن يكون هذا التسبيب جدياً لا صوريا فلا يكفى مجرد استعمال عبارات دارجة أو ألفاظ جافة أو جذلة قد تكون مبيتة من قبل . فهذه الأسباب الظاهرية مثلها فى ذلك مثل الأسباب المبهمة والصيغ الملتوية لا تصح أساساً لأمر إدارى اشترط القانون تسبيبه ، بل تجرى جميع هذه الأسباب مجرى عدم التسبيب ويعتبر القرار غير مسبب بالمعنى الصحيح .

ويلاحظ كذلك أن أثر مخالفة القواعد الشكلية ليس واحداً فى كل الأحوال ، وإنما يختلف هذا الأثر تبعاً لمدى المخالفة فقد يكون جسيما بحيث يصل إلى درجة « الغصب » فيعدم الأمر الادارى كلية ويفقده طبيعته وقد يكون بسيطاً لا يؤثر على طبيعة الأمر الإدارى بل يشوب صحته فقط لانعقاده وهذا هو الأصل فى العيوب الشكلية . وفى تقدير هذه الجسامة وترتيب نتائجها المختلفة السابقة يراعى القاضى غرض الشارع من وضع الإجراء الشكلى الذى خولف ، كما يراعى مدى مايعلقه عليه من أهمية وخطورة[1] .

---

(١) راجع تفصيل حدود الرقابة هذه وتطبيقاتها فى مصر — الطبعة الأولى من رسالتنا — النسخة العربية — ص ٤٨٨ — ٤٩٧

ب — أما الشروط الموضوعية فيقصد بها الغرض الذى يرمى إليه الأمر الإدارى المتضمن للرقابة على الهيئات اللامركزية التى نحن بصددها. وبعبارة أخرى يجب أن يكون هذا الأمر موافقاً للقانون نصاً وروحاً وإلا كان مشوباً بعيب « التعسف فى استعمال السلطة » أو « إساءة استعمال السلطة ». فإذا حل مجلس مديرية فى مصر بمرسوم غير مسبب كان الحل باطلا لمخالفته لنص القانون الخاص بالاجراءات الشكلية، لأن القانون يشترط أن يكون هذا المرسوم مسبباً. أما إن جاء المرسوم مستنداً إلى أسباب معينة فلا عيب من حيث الشكل ولكن إذا كانت هذه الأسباب غير صحيحة وكان الغرض الحقيق من الحل لا يتفق مع الغرض الذى شرع الحل من أجله جاز — حسب الرأى الذى نقره — الطعن فى الأمر الإدارى على أساس عيب موضوعى شابه، واستناداً إلى فكرة « التعسف فى استعمال السلطة ». على أن فى الأمر خلافاً وحوله تفصيلات موضوعها باب « الرقابة القضائية على الأوامر الإدارية »[1].

ونلفت النظر هنا إلى أن القرار يعتبر على النحو السابق مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة بسبب بطلان الأسباب التى ذكرت لتبريره حتى ولو لم تكن الجهة الإدارية ملزمة قانوناً بتسبيب قرارها. إذ سواء كان التسبيب واجباً أو تطوعاً من الإدارة فإنما يدل بطلان هذه الأسباب على أن الإدارة قد جانبت فى هذا الأمر الغرض الذى قصده الشارع، وسعت إلى غير الغاية المشروعة التى كان يجب عليها التقيد بها. أما إن كان الأمر الإدارى غير واجب التسبيب قانوناً ولم تتطوع الإدارة بذكر أسبابه فيجوز وفقاً للرأى السائد الذى أيدناه أن تتحرى الإدارة أسباب الأمر

(١) راجع بصفة خاصة فى هذا الشأن : الدكتور وحيد رأفت — رقابة القضاء لأعمال الدولة — القاهرة سنة ١٩٤٢ ص ٤١٥ وما بعدها. والدكتور محمد زهير جرانة — رسالة « الأمر الادارى ورقابة المحاكم القضائية له فى مصر » . القاهرة سنة ١٩٣٥ . ومؤلفه فى القانون الادارى — ١٩٤٤ ص ٢٩٨ وما بعدها — ورسالتنا السابق ذكرها ص ٤٩٥-٤٩٧.

بكل الطرق المثبتة لذلك حتى لا يقتصر الأمر على موافقة الأوامر الإدارية للقانون فى نصه وظاهره بل وفى غايته وروحه. وفى كل ذلك لا يلزم للقول بوجود عيب التعسف فى استعمال السلطة أن تكون الأسباب التى تذرعت الادارة بها غير مشروعة ، بل يكفى - رغم مشروعيتها - أن تكون غير ما أراده المشرع .

طرق الطعن فى الرقابة الادارية :

لكى تلتزم الرقابة حدودها يجب أن تكون هناك أوجه طعن فيها عندما تجاوز هذه الحدود . ويلاحظ أن ما تتضمنه من لوائح إنما يخضع فى مشروعيته ودستوريته للرقابة القضائية الخاصة بالأوامر التنظيمية . أما قرارات الرقابة الفردية فإنها من قبيل الأوامر الإدارية الفردية ولذا فهى خاضعة لأوجه الطعن المفروضة على هذه الأوامر . وهنا طريقان :

(١) طريق الطعن الإدارى : (Recours administratif) ، وله صورتاه المعروفتان ، أولاهما الطعن فى الأمر فى شكل التماس يقدم إلى من أصدر الأمر نفسه ويسمى Recours officieux . وفى الصورة الثانية يظهر الطعن فى شكل شكوى تقدم إلى رئيس من أصدر الأمر ويسمى Recours hiérarchique . وطرق الطعن هذه جائزة دون حاجة إلى نص صريح بها اللهم إلا فى حالة مباشرة عمل الرقابة بواسطة هيئة لامركزية على هيئة لامركزية أخرى فيجب هنا وجود نص على هذا الطعن لأنه يصبح من قبيل الوصاية أو الرقابة الإدارية (وهى استثناء كما عرفنا) وليس من قبيل السلطة الرئاسية .

(٢) طريق الطعن القضائى : وهو الطعن أمام القضاء فى أوامر الرقابة وقد يكون أمام القاضى العادى (فيسمى الطعن Recours judiciaire) ،

كما فى مصر أو أمام قاض إدارى (فيسمى الطعن Recours juridictionnel) كما فى فرنسا (١).

ولقد أحاط الشارع المصرى طريق الطعن القضائى فى الأوامر الإدارية (ومنها بالطبع قرارات الرقابة التى نحن بصددها) بحدود خاصة وردت بالمادة ١٥ (فقرة عاشرة) من لائحة ترتيب المحاكم الوطنية والمادة ٤٣ من اللائحة المختلطة. وفيما يلى هذا النص المشترك:

«.... على أن تلك المحاكم دون أن يكون لها تأويل عمل إدارى أو إيقاف تنفيذه تختص.... بدعاوى المسئولية المدنية المرفوعة على الحكومة بسبب إجراءات إدارية وقعت مخالفة للقوانين واللوائح.»

ولعله لا محل للشك فى أن هذا التحديد القاسى لم يعد يتفق مع مقتضيات العدالة والصالح العام ولا مع الاتجاهات العالمية الحديثة، فإعطاء الإدارة امتيازات السلطة العامة المعروفة يصبح أكبر خطر على الحريات الفردية بل وعلى حريات الموظفين وحقوقهم إن لم تكن للقضاء رقابة فعالة على كيفية مباشرة الإدارة لهذه الامتيازات. ونحن أحوج ما نكون إلى ذلك فى مصر حيث لاتزال ذكريات الحكم المطلق ماثلة فى أذهان الكثيرين، ولا تزال الادارة تعتقد أنها قادرة على كل شىء وأنها محقة أو يجب أن تعتبر محقة فى كل ما تعمل، كما أن قضاءنا من ناحيته ظل حريصاً كل الحرص على احترام هذه النصوص المقيدة لاختصاصه فى مراقبة أعمال الإدارة ولم يشأ أن يرهق أى نص فى التفسير تفسيراً يوسع هذه الرقابة مع أن

(١) — على رأس المحاكم الادارية الفرنسية «مجلس الدولة» (Conseil d' Etat) الذى يرجع أول عهد فرنسا به إلى السنة الثامنة للثورة. فاحتل المكان الذى كان يشغله فى العهد القديم L Ancien Régime «مجلس الملك» (Conseil du Roi). وقد تعاقبت بصدد هذا المجلس التشريعات حتى عدل تعديلا شاملا فى عهد حكومة Vichy بالقانون الصادر بتاريخ ١٩٤٠/١٢/١٨ المعدل بقانونى ١٩٤١/١٠/١ و ١٩٤٢/٦/١٧ ولكن هذا الوضع الجديد قد غير أخيراً وحل محله الأمر الحالى (Ordonnance) الذى أصدرته الحكومة الفرنسية المؤقتة بتاريخ ٣١ يوليو سنة ١٩٤٥

بعض النصوص قد جاءت صياغتها ميسرة لهذا الإرهاق . ومن ناحية ثالثة لم تتوفر للأفراد تلك التربية السياسية وذلك النضوج الفردى اللذين يجعلانهم أقل تقديساً للإدارة وأعمالها من النصوص والقضاء، بل كثيراً ما قعدوا عن مقاضاة الإدارة فكما هو حق صراح لهم بالنص والقضاء . لذلك كان لابد لكل حريص على عدالة الحكم وشرعية أعمال الإدارة من أن يفكر فى توسيع رقابة القضاء فى هذا الشأن بإنشاء نظام « مجلس الدولة » الذى أصبح قبلة التيار العالمى الحديث . ولعله غير خاف أن هذه الفكرة لا يمكن أن تروق الحاكمين أو الطامعين فى الحكم إذا كانوا لا ينتوون إخضاع أعمالهم بدقة لأحكام القانون وإذا ما أرادوا أن تظل هذه « الضيعة » الحكومية خاضعة أساساً لتقديرهم دون معقب على قولهم أو رقابة لأعمالهم اللهم إلا هذا القدر الضئيل من الرقابة التضمينية المحدودة بقسوة فى لائحتى ترتيب المحاكم الوطنية والمختلطة منذ إنشائها فى القرن الماضى .

والغريب أن الاصطلاح المرجو لم يكن فى مصر فكرة تختمر فحسب أو مشروعا حديث العهد وإنما صدر فعلا أمر عال بإنشاء « مجلس شورى الحكومة » سنة ١٨٧٩ ولكن قبر هذا الإصلاح بسبب الضائقة المالية ، ولئن بعث هذا المجلس بعد ذلك بنص القانون النظامى الصادر سنة ١٨٨٣ ونظم بأمر فى نفس العام إلا أن صعوبات واعتبارات سياسية وارت هذا الإصلاح التراب كسابقه . وفى سنة ١٩٣٩ وضع مشروع جديد بإنشاء « مجلس الدولة » ولكن اختفى المشروع بعد قليل ، وشاركه نفس المصير مشروع لاحق فى سنة ١٩٤١ . وأخيراً تقدم أحد النواب الحاليين باقتراح إنشاء مجلس الدولة وعند بحثه فى لجنة الشؤون التشريعية بالمجلس رأت الحكومة أن تستوفى هذا الموضوع دراسة ثم قدمت للمجلس المشروع الأخير الذى فرغت من دراسته لجنة الشؤون التشريعية أخيراً (١) .

(٣) سنعود فيما بعد لدراسة هذا الموضوع بالتفصيل الذى يتفق وأهميته الخاصة فى مصر

الادارة المصرية

المقدمة تاريخية :

أوجزنا من قبل فى مؤلفنا عن « النظام الدستورى المصرى » تاريخ مصر السياسى منذ أوائل القرن التاسع عشر وذلك من وجهة النظر الدستورية .

والآن ونحن نتعرض لهذا الجانب التاريخى إنما نستحدث فيه أمرين يقتضيهما المقام : ويتصل أول هذين الأمرين باعتبارات التربية الوطنية وهو أن نرجع بهذه الدراسة — رغم إيجازها — إلى أقدم عصور التاريخ المصرى حتى تكتمل فى ذهن طالب الحقوق بصفة خاصة حلقات تاريخ بلاده التى أخذت تتبوأ المكان اللائق بها بين الدول ؛ بل إن هذه الحلقات يجب أن ينتظم عقدها فى ذهن كل مواطن وفى ذهن رجل القانون والسياسة على وجه الخصوص . أما الأمر الثانى فهو أن نتناول أساساً هذا المبحث التاريخى من وجهة النظر الإدارية مادمنا فى مقام التقديم لدراسة أساليب الإدارة المصرية .

وتاريخ المصريين قسمان : قديم وحديث . أما القديم فتتداخل أصوله فى خواتيم العهود البشرية الأولى المجهولة المسماة « ماقبل التاريخ » وينتهى حيث يبدأ التاريخ الحديث بالفتح الإسلامى بين سنتى ٦٣٩ و ٦٤١ ميلادية أى ١٨ و ٢٠ من الهجرة : ولنبدأ الآن بدراسة القسم الأول :

[أولا] — تاريخ مصر القديم :

لايزال الجهل المطبق يحجب عن الإنسان أولى حلقات التاريخ البشرى فتخفى عنه معالم الحياة السابقة على عهد نوح والطوفان والتالية كذلك إلى أمد بعيد

ولهذا تضاربت أقوال المؤرخين فى الكلام عن تلك الحلقات ، وكان من ذلك اختلافهم على أصل المصريين وعلى نظامهم الاجتماعى والسياسى . فاختلفوا على كون المصريين القدماء من أصل عربى أو صومالى أو أنهم من الجنس الأسود أو من الجنس الافريقى غير الأسود أو من الجنس الأبيض أو أنهم فى الأصل اسيويون نزحوا إلى مصر عن طريق برزخ السويس ، أو أنهم بحكم موقعهم الجغرافى كانوا مزيجاً بين عناصر أسيوية وعناصر أتت من الجنوب أى السودان. على أن قصص المصريين المنقوشة (بمعبد ادفو) تدل على أن المصريين القدماء كانوا يعتقدون أنهم من أصل عربى ، ويرى البعض أنهم كانوا أقدم الأجناس البشرية وأن العالم تفرع عنهم وأن أول من حكمهم هم الآلهة .

أما عن تسمية « مصر » و « المصريين » فترجع فى رأى البعض إلى أنهم من نسل « مصرايم » وهو إبن « حام » وحفيد سيدنا نوح نبى الطوفان . ورأى آخرون غير ذلك . وقد سمى اليونانيون مصر باسم « ايجبتوس » لأسباب اختلف الرواة عليها ، وهو اصل اسم مصر باللغات الأوربية (Egypte)

أما عن نظامهم الاجتماعى فقد كان من غير شك أقدم النظم الاجتماعية فى العالم كله ، وذلك بفضل ماتوافر لمصر من ظروف خاصة جوية وجغرافية واقتصادية . ولذلك ضربوا الرقم القياسى فى ميدان نظم الحكم والإدارة . ولئن أرجع الرواة عامة تاريخ نظام مصر الحكومى إلى عهد « مينا » منشىء العائلة المالكة الأولى إلا أنهم يرجعون نظام مصر الاجتماعى إلى ما قبل ذلك بفترة طويلة يقدرها البعض بعشرة قرون ويقدرها آخرون بأكثر من هذا بكثير . وفى كل ذلك كانت نظم مصر كمصر نفسها « هبة النيل » كما قال بحق هيرودوت أقدم مؤرخى الإغريق الذى عاش فى القرن الخامس قبل الميلاد . فكما كان ماء النيل « ماء الحياة » لمصر والمصريين وكان طميه مصدر خصبها ومورد أرزاقهم ، كذلك كان النيل سبباً فى عراقة كيانهم

الاجتماعى والسياسى، فلقد كان فيضانه غائلة تقض مضاجعهم وهولاً يتهدد حياتهم، فكان لا بد لهم من أن يتقاربوا معاً ويتعاونوا على الإفادة من النيل ومقاومة طوفانه. فتكونت جماعتهم بأسرع وقت وعلى أوسع مدى، وبذلك لم تتطور حياة الجماعة المصرية وئيداً كما حدث فى غيرها من بقاع المعمورة وإنما كانت طفرات ألهبت مراحل التطور الإنسانى، فقفزت مصر بعض هذه المراحل قفزاً دون أن تمر بها، كالمراحل التى عرفتها سائر الدول قروناً متعاقبة للانتقال من العصر الحجرى الأول إلى العصر الحجر الثانى، أو من هذا الأخير إلى العصر البرونزى، فلم تمر مصر بتلك المراحل. ولذلك قام على ضفاف النيل أول نظام اجتماعى وسياسى عرفه الإنسان (١).

ويبدو أنه بعد تحول المصريين من دور التنقل والقبائل الرحل إلى دور الاستقرار والمدن السياسية بدأوا يكونون «إمارات» متفرقة لكل منها «معبودها» و «شعارها» كما أصبح لكل منها «أميرها». فكان ظهور ذلك الأمير بسلطته (إلى جانب سلطة رب الأسرة) أول لبنة فى إيجاد السلطة العامة فى مصر.

على أن عوامل التعاون تارة وعوامل القهر تارات أخرى قد جعلت هذه الإمارات تتسع من بعد ذلك وتتكتل. ولقد احتفظت هذه الإمارات أو الأقاليم «بأمير» ورث ما كان لرب الأسرة من سلطة على أفرادها، وغدا ولياً لأمور الدين والدنيا معاً، يتصدر الحفلات الدينية ويرأس اجتماعات رؤساء العائلات. وهنا عملت طبيعة الجوار والظروف كذلك على التكتل فتكونت «مملكة مصر العليا» و «مملكة مصر السفلى» وقد اختلفت المملكتان تاجا (فتاج الجنوب أبيض وتاج الشمال أحمر)

(١) — كان السكان قبل مينا ثلاث طوائف: الكهنة ويبدو الحكم المطلق ومنهم الوزراء، وطائفة العسكريين لحفظ الامن وصد الغارات الأجنبية، وطائفة الأهالى من تجار وصناع ورعاة.. وقد اعتبر البعض كلا من هذه الفئات الثلاث الأخيرة طائفة بذاتها أيضا.

واختلف بيت المال فيهما («البيت الأبيض» و «البيت الأحمر») كما تباين فيهما الشعار ، فكان فى الجنوب زهرة «الزنبق» (اللوتس) وكان فى الشمال حزمة من ورق البردى .

على أن الخلاف الذى يعنينا بالذات هو اختلاف النظم ، فلقد سبقت مصر السفلى مصر العليا فى الأخذ بنظم الحكم الديمقراطية (على نحو خاص طبعاً) ، إذ زالت فى الشمال أولا سلطة الاشراف الزراعيين بسبب تقدم مدن الدلتا تجارياً وبالتالى تقدمها عمرانياً واجتماعياً . وكان لذلك صداه فى النظام السياسى ، فأصبح «السكان» لا «الأرض» أساس هذا النظام ومحور السلطة العامة فى مدن الشمال ، فارتفع مقام الفرد فى الحياة السياسية بل وكانت السلطة فعلا بيد العامة (خصوصاً فى شمال الدلتا) الذين أعترف لهم بحق تملك الأراضى ، فانتشرت تبعاً لذلك الملكيات الزراعية الصغيرة وأصبحت العقارات تورث للخلف من ذكور واناث ، وشمل الاصلاح الزراعة وطرقها والمدن وحكامها ومجالسها . وكانت للدلتا قوانينها المنظمة لكل ذلك والمسماة باسم الوزير «تحوت» .

أما فى مصر العليا فظلت الظروف الاقتصادية قائمة على أساس الأرض والزراعة ولذلك عمر النظام الإقطاعى فيها لعهد أطول منه فى الشمال ، وكانت نظمها إقطاعية بل إنها قد حاربت مصر الشمالية وقاتلت المهاجرين منها إلى الجنوب مراراً بسبب هذا الاختلاف فى النظام . ولذا يرى بعض المؤرخين أن أقاليم مصر العليا ظلت مستقلة على الأساس الإقطاعى فى وقت كانت أقاليم الشمال قد تحولت إلى مجرد أقسام إدارية خاضعة فى مجموعها للملك .

استمرت الخطى من بعد ذلك فى سبيل التكتل ، وكانت مهمتها التالية أخطر شأناً وهى توحيد المملكتين . ولقد جاءت الوحدة الدينية أسبق من

الوحدة السياسية ، فأصبحت « هليوبوليس » عاصمة دينية للمملكتين يتوج فيها ملك كل منهما وكان ذلك رمزاً للتحالف بينهما . أما الوحدة السياسية فقد حاول تحقيقها ملوك الشمال تارة وملوك الجنوب أخرى ، دون أن يعرف على وجه التحقيق أيهم كان له فضل السبق فى ذلك ؛ ومن قائل إن أول من كلل عمله بالنجاح وحقق الوحدة كان من ملوك الشمال حوالى سنة ٤٢٤٥ ق . م . ولكن لم تدم هذه الوحدة طويلا بسبب شدة تنافس المملكتين ؛ ومن قائل أيضاً إن الوحدة لم تتحقق إلا بعد ذلك بألف عام على يد حاكم من حكام الجنوب ضم المملكتين ومزج التاجين وجمع بين الشعارين ، وقد ثبت أن اسمه « نارمر » وهو على الراجح المسمى « مينا » أيضاً ، الذى قرن جمهور المؤرخين الوحدة باسمه (١) .

ويقال إن « مينا » هذا كان قائداً لطائفة الجند التى كونها المصريون لرد عادية المغيرين عليهم ، فانتزع السلطة من الكهنة الذين كانوا حينذاك متسلطين على أمور الناس وكانت لهم الكلمة فيهم . ولكن قال آخرون إن « مينا » كان من الكهنة لا من الجند ، بل ذهب البعض إلى أنه كان من الوجه البحرى ، وأنكر آخرون وجوده بالمرة لأنه لم يخلف أثراً يدل عليه (اللهم إلا الآثار التى كشفت حديثاً باسم « نارمر » إن صح أنه هو « مينا ») .

على أن توحيد « الإمارات » أولا فى شكل مملكتين ، ثم تكتل هاتين

---

(١) راجع المؤلفات التاريخية وهي تعدو الحسبة فى هذا الشأن ، ونذكر منها على سبيل المثال مقال الأستاذ Ruiz عن « بحوث فى تاريخ النظم فى مصر قبل الاسلام » مجلة القانون والاقتصاد . (القسم الافرنجى) . السنة الرابعة العدد السادس . ص ٣٣٢ وما بعدها . والدكتور زكي عبد المتعال « تاريخ النظم » ١٩٣٥ . ص ١١٣ وما بعدها . وتاريخ مصر الحديث . للاستاذ جورجى زيدان . وبه فذلكة « فى تاريخ مصر القديم » . وتاريخ ما قبل التاريخ ، للاستاذ عبد الله حسين . وسائر المؤلفات التاريخية عن مصر القديمة بصفة عامة .

فى مملكة واحدة ، وإن كان قد أوجد وقوى عناصر مشتركة كثيرة بين الوجهين بمختلف إماراتهما ، إلا أن ذلك لم يقض كلية على مميزات كل « إمارة » أو « إقليم » ، بل ظل لكل منها رغم هذه الوحدة السياسية كيانه الإدارى الخاص وتميز بحاكمه الذى كان أميراً وراثياً ، وظل كذلك رغم الوحدة ورغم الإقرار الشكلى من جانب الملك لهذه الوراثة (استمرت هذه الوراثة حتى أصبحوا فى عهد الأسرة الثالثة موظفين (حكاماً) يعينهم الملك ذى النفوذ المطلق) . وكذلك تميز كل إقليم بمعبوده المفضل وشعاره المحلى الخاص .

وفيما يتعلق بمملكة الشمال التى وحدها «مينا» مع مملكة الجنوب ، نجده لم يقض على ذاتيتها أو نظمها ، رغم ما تحقق بفضل الوحدة من ازدياد التقارب والتشابه فى مختلف نواحى الحياة ، بل على العكس نجد «مينا» يعمم قانون « تحوت » فيجعله سارياً على الوجهين كليهما . كما أخذ عن نظم الشمال مجلساً للدولة الجديدة سماه « مجلس العشرة الملكى » يرأسه الوزير الأكبر المشرف على الهيئات الحكومية الكبرى ، وكان من أعضائه مديرون للاشغال وللمالية وللزراعة ولمياه النيل وغير ذلك .

كما يلاحظ أن هذه الوحدة السياسية التى أوجدها « مينا » لم تستقر هادئة باطراد خلال الأجيال الفرعونية المتعاقبة . بل ولم يستقر كذلك تقسيم المملكة إدارياً إلى قسمين (الصعيد والدلتا) ، ولا التقسيم الفرعى إلى المقاطعات أو الإمارات المذكورة ، فلقد ثلمت وحدة الدولة أحياناً كما حدث فى عهد الهكسوس عندما كان الوجه البحرى تحكمه أسرة أجنبية من هؤلاء الهكسوس فى حين استقلت بحكم الوجه القبلى أسرة مصرية طيبية (نسبة إلى مدينة طيبة) . بل إنه يقال إن ثورات عديدة أثارها أهل الشمال للانفصال فى عهد الأسرتين الأولى والثانية [1] ، كما ثار أمراء

---

(١) « راجع مصر فى العصور القديمة » ص ٢٣ وما بعدها .

الجنوب لاسترجاع نفوذهم الذى قضى عليه الملوك وفنى فى المملكة الموحدة . ولكن ما كانت تنثلم تلك الوحدة حيناً حتى تعود فى النهاية إلى ما كانت عليه .

الدول الفرعونية

ظل شكل الحكومة ملكياً طوال العهود الفرعونية . أى منذ بدء تاريخ المصريين السياسى حتى الفتح الاسلامى عام ٦٤٠ ميلادية ، وهو العام العشرون للهجرة . وقد أبقت مصر الفرعونية على هذا النظام الملكى فى عهود قوة الملكية كالأسرات الخمس الأولى من الامبراطورية القديمة ، وفى عهد نفوذ أمراء الإقطاع عندما وهنت هذه الأسرات وانتشر الحكم الاقطاعى وزاد نفوذ بعض أمرائه إلى حد اعطاء الملك أحدهم تارة كل أقاليم مصر السفلى ، فعاش هذا الحكم الإقطاعى الارستقراطى فى ظل الملكية كما عاش فى ظلها حكم الشعب عند ثورته وقلبه النظم والأوضاع فى عهد الأسرة الحادية عشرة ، ومن بعد ذلك ظلت الأسر الفرعونية المصرية منها والأجنبية ملكية باطراد .

أما من حيث الإدارة الحكومية فقد تطورت منذ عهد « مينا » نحو تركيز السلطة تدريجياً فى يد الملك حتى بلغت ذروتها فى عهد الأسرة الخامسة ، وكان من مظاهر ازدياد نفوذ الملك ازدياد صفته الدينية ، فلقد بدأ الملوك بأن نسبوا أنفسهم إلى الآلهة ثم أصبحوا مع الزمن يعتبرون أنفسهم أبناء الآلهة ، بل لقب الملك بعد ذلك باسم « الإله الأكبر » .

ومن الناحية الإدارية عملت الأسرات الخمس الأولى على تحقيق وحدة البلاد الإدارية وعلى زيادة هذه الوحدة ، وأصبح للملك « مستشار أول » يعينه من الموظفين المدنيين [1] ليرأس « مجلس العشرة الذى أصبح

---

(١) حرصوا على عدم تعيينه من العسكريين حتى لا يتدخل الجيش فى السياسة ، ولكن جعل حكام جهات الحدود من رجال الجيش لتكون هذه الجهات أشبه بمعسكرات لصد العدوان . وكان ذلك أساسا للجيوش الدائمة فى مصر الفرعونية . كما أدت الضرورات =

يشرف منذ عهد مينا على الهيئات الحكومية الكبرى ، وكان من أعضائه مديرون لكل من الأشغال العامة والمالية والزراعة ومياه النيل والتموين وغير ذلك ، ثم أصبح الملك يعين هذا « المستشار الأول » دون تقيد بكونه موظفاً وأصبح هو « الوزير الأول » وصار هو أحد أبناء الملك ، وبذلك منع من حضور « مجلس العشرة » ورياسته . كما أنشأت الأسرة الرابعة « مجلس الملك الخاص » الذى أصبح يضع قواعد السياسة التى ينفذها « مجلس العشرة » ، وأضافت الأسرة الخامسة إلى ذلك إنشاء وظيفة « حاكم مصر العليا » ووظيفة « حاكم مصر السفلى » ، وجعلت لكل من القسمين إدارات منفصلة يرأسها الحاكم المذكور ذى السلطة الإدارية فقط ، وظهر حينذاك قسم « مصر الوسطى » أيضاً الذى ألحق كادارة خاصة بحاكم مصر السفلى ، فضاعف كل ذلك فى نفوذ الملك ، وضاعف من وحدة البلاد الإدارية .

وفيما يتعلق بحكام الأقاليم قضى فى عهد الأسرة الثالثة على نظام الشرف الوراثى واقتصرت الوراثة على الملك ، فزالت سلطات أمراء الأقطاع القدماء وأصبحوا يسمون « محافظى الأقاليم » بدلا من « نائبى الملك » ، وأصبحوا ممثلين للملك يرأسون « مجالس الأعيان » بالأقاليم الذى كان يجتمع بهيئة محكمة . ورغم بدء الألقاب الوراثية من جديد فى عهد الأسرة الخامسة ، فإن إنشاء وظيفتى حاكم مصر العليا وحاكم مصر السفلى قد سلب من حكام الأقاليم سلطتهم ونفوذهم .

أما الأقاليم فظلت بعد الوحدة قائمة باطراد ، ولكن تغير عددها

= وانقضاض بعض الحكام على الملك وبخاصة فى العهد الاقطاعي فيما بعد الى تنظيم قوة دائمة لحماية الملك (الجيوش الدائمة) (راجع الدكتور زكي عبد المتعال . المرجع السابق . ص ١١٩ وما بعدها .

وتضاءل استقلالها خلال عهد الأسر المذكورة ، وكان عددها أول الأمر ٤٢ إقليما منها عشرون بالوجه البحرى ، ولكن هذا العدد قد تغير بالتدريج زيادة أحياناً ونقصاً أحياناً أخرى . وقد وصلت هذه الأقسام فى أواخر عهد الإغريق إلى ٥٧ قسما منها ٣٤ بالوجه البحرى .

ولقد أسفرت السنون المتعاقبة عن تقدم إدارى ومالى عظيم فى البلاد ، فكان من ذلك عمل إحصاء كل عامين للسكان والأموال أطلق عليه « حساب الذهب والحقول » ، وكان أساساً لتقدير الضريبة المباشرة على الدخل ، مما يدل على تقدم النظام الحسابى والمالى حينذاك (منذ الأسرة الثانية) كما أن اتخاذ الضريبة أساساً لنظام الدولة يثبت تقدم القانون العام ، لأن ضرورة الضريبة دليل على قيام الدولة بواسطة موظفيها ذوى المرتبات بأعمال اجتماعية هامة . كما وجدت إدارات لتحصيل الضرائب ولتسجيل التصرفات العقارية فى دفاتر رسمية خاصة وللإشراف على مخازن الغلال المجباة كضرائب ، فضلا عن إدارة العمل وإدارة المحاجر ، ومصلحة الأراضى الملكية ، ومصلحة الحربية . وكان الحكم ملكياً مطلقاً على الراجح ، وليس استبدادياً ، إذ كان الملوك يلتزمون بنظم الدولة السياسية والإدارية ، وكان القانون ـ ما لم يلغ أو يعدل ـ ملزماً للحاكم والمحكومين معاً . وكانت هناك ضمانات للموظفين فى التعيين وفى الترقية وفى العزل .

ومنذ الأسرة الخامسة ، أصبح للسراى الملكية حاكم كحكام الأقاليم يسمى « حاكم القصر الملكى » ويتبعه مستشارو القصر وكان ينفرد الملك بتعيينهم دون تقيد بأن يكونوا من كبار موظفى المملكة . كما أصبح التجنيد إجبارياً فى عهد الأسرة السادسة .

على هذا النحو أمكن للأسرات الخمس الأولى أن تحافظ على الوحدة السياسية بنفوذ ملكى قوى وبإدارة موحدة وجمع الملك بيده كل السلطات

زمنية ودينية كما جمع سلطة التشريع فأصبح هو المختص بإصدار الأوامر، أو بعبارة أخرى بوضع القوانين، وكانت إرادته كما قرر البعض هى القانون ومفروض فى كل ما يقوله أنه هو القانون[١]. كما استحوذ الملك على سلطة القضاء. [٢] وبالطبع كان هو صاحب السلطة التنفيذية قبل كل ذلك، إذ كانت إرادته هى القانون — كما قلنا — وذلك سواء تضمنت قاعدة عامة أو حكماً فردياً. ولذا اعتبر البعض هذا الحكم استبدادياً « despotique » [٣] ولكن ذهب آخرون إلى أنه رغم نفوذ الملك وجمعه السلطات فى يده كان يتقيد بالقانون ويتقيد به موظفوه حتى يعدله أو يلغيه، وأن الحكم لذلك لم يكن استبدادياً بل كان ملكياً مطلقاً (absolus) أى كان قانونياً (légal) ولدرجة أن القوانين لم يكن من الجائز تعديلها أو إلغاؤها بمراسيم[٤].

وكانت استعانة الملك بالعدد الكبير من الموظفين راجعة إلى استحالة توليه كل خصائص الحكم بنفسه. ولم تكن لهؤلاء الموظفين أية سلطة بل كانوا ظله فى الحكم والإدارة، ولذلك كانوا يسمون مثلا « أعين الملك » و « آذان الملك » و « لسان الملك »، كما وجد « كتاب الملك » (Scribes)

---

(١) وكان يوجد الى جانب الملك « مجلس الملك الخاص » يضم مستشاريه لمساعدته على مباشرة اختصاصه التشريعى أى كمجلس تشريعى. (الدكتور زكي عبد المتعال. المرجع السابق. ص ١٤١ و ١٤٢)

(٢) كان يباشر القضاء نيابة عن الملك الكهنة، وقد تقدموا فيه كثيراً وبلغ عدد القضاة فى عهد سيزوستريس مثلا ثلاثين قاضيا. كما قيل أنهم كانوا يؤدون يميناً بألا يطيعوا الملك فى أمر بظلم. وكذلك جعلوا السير في القضايا وتحقيقها بالكتابة خوفا من أن تخفى فصاحة اللسان الحقيقة. وكان من قوانين « أمازيس » أن يسأل كل انسان سنويا عن عيشه من أين اكتسبه، فان كان ذلك بطريقة غير لائقة جاز الحكم عليه بالموت. (المرجع السابق)

(٣) Ruiz — المرجع السابق. ص ٣٣٢ — ٣٣٦

(٤) الدكتور زكي عبد المتعال. المرجع السابق.
وكتاب « مصر فى العصور القديمة » المرجع السابق. ص ٢٤.

لتحرير أوامره ، ووجد « دعاة الملك » لتبليغ الشعب أقواله . ولما كان الملك قائد جيشه وجد له « ضباط » ينقلون إلى صفوف الجند أوامره . كل ذلك إلى جانب صيرورته إلهاً مما وجد معه « كهنة » الملك ، ولو أن تأثيرهم على شخصه كان فى بعض الأحيان كبيراً جداً .

ومن حيث حق الملكية كان كل شيء يعتبر ملكاً للملك حتى ما كان يمنحه للآلهة أو الناس ، وما كان يخلعه على الحربيين والصناع بل والزراع من المواد الغذائية ، كل ذلك كان يعتبر منحة منه ، فهو المالك للإنتاج ، المتولى للتوزيع ، القائم بأود الناس وقوتهم . وبذلك لم تكن هناك ملكية فردية خاصة . وكان طبيعياً بعد ذلك أن يقوم النظام المالى على أساس هذا الوضع الاقتصادى فكانت الضرائب تفرض على الناس حسب ما يملكون من الأنعام (١) . كما كان الناس يقبلون الأرض أمام الملك ولا يحظى بتقبيل قدميه إلا ذوو الحظوة منهم .

على أن هذا السلطان الذى أقامته الأسرات الأربع الأولى والذى ازدهر فى عهد الأسرتين الرابعة والخامسة بصفة خاصة قد بدأت تتسرب إليه بذور الخلل منذ أيام الأسرة الرابعة ذاتها ، حيث انشغل الكهنة بأمور الديانة الملكية الجديدة (كهنة رع) وكونوا طبقة نبيلة أصبحت لها ألقابها وراثية فى عهد الأسرة الخامسة التى أسسوها ، وأُعفوا هم والمدن التى بها معابد من الضرائب والسخرة بموجب وثائق .

وإلى جانب هذه الطبقة الممتازة وفى غفلة منها وهى منهمكة فى شؤون الديانة ظهرت من حكام الأقاليم والوزراء طبقة ممتازة أخرى وعلى

---

(١) Ruiz المرجع السابق.

(٢) مصر فى العصور القديمة . المرجع السابق .

الأخص أقارب الملك منهم . وقد اختصوا بأراض ممنوحة واسعة[1] وإعفاء من الضرائب وإرهاق للأهالى . ففى فرصة غفلة الكهنة عن السياسة ، عملوا على جمع السلطة فى أيديهم ، فحولوا وظائفهم إلى وراثية ، واستقروا فى أقاليمهم لا يفارقونها إلا نادراً ، وأخذوا يشيدون قبورهم فى بلادهم لا حول قبر الملك ، فقويت مع الزمن شوكتهم ، وتجمع حولهم الحرس والموظفون ، وأصبح كل منهم أشبه بملك صغير ، وسموا أنفسهم « أمراء الأقاليم العظام » بدلا من « حكام الأقاليم » . وأخذ الملوك يتوددون إليهم ويخطبون ودهم بالمجاملات والمصاهرة وما إلى ذلك [2] . وكذلك أخذ النبلاء فى احتكار الوظائف العامة فى الأسرة السادسة كوظائف الوزارة ثم الوظائف الادارية الكبرى ، فقد احتكرتها بعض العائلات وأصبحت فى عهد الأسرة الخامسة وراثية فى الواقع ، ثم اكتسبت هذه الوراثة صبغة قانونية منذ الأسرة السادسة ، وبذلك توفرت عناصر انهيار نفوذ الملكية دون اسمها وظهر العهد الاقطاعى الذى أدى إلى الثورة والاضطراب مما عطل حركة التقدم بالبلاد وجعل تاريخ الأسرات الأربع الأخيرة من عهد الدولة القديمة مطموراً (وهى الأسرات السابعة والثامنة والتاسعة والعاشرة) .

الدولة الفرعونية الوسطى :

بدأت بالأسرة الحادية عشرة (الطيبية أيضاً نسبة إلى عاصمتها «طيبة») . وهى التى قضت على الفوضى التى ضربت أطنابها فى البلاد وانتهت بالانتصار على الأسرة العاشرة التى عاصرتها زمناً مستقلة بعاصمتها « إهناسية » . وبهذا

---

(١) بلغ ما منح أحيانا سبع أو ثمانى مقاطعات معاً بل وشمل المنح مرة كل مصر السفلى لامير واحد كما قلنا . فزاد نفوذ هؤلاء الامراء والحكام على نفوذ الملك نفسه . الدكتور زكي عبد المتعال . المرجع السابق ص ١٤٤ و ١٤٥

الانتصار أصبحت البلاد من جديد خاضعة لملك واحد ، ولكن على أساس النظام الإقطاعى أيضاً . فأصبح لكل مقاطعة أميرها يملك الأرض وما عليها ، ويتوارثها خلفه من بعده ، وتربطهم بالملك فريضة مالية تؤدى سنوياً ، وعدد من الجند يقدمون عند الحاجة ، مع واجب الولاء للملك . وفى هذا العهد ساد الرخاء حتى أثر عن الملك « منحتب الأول » قوله : « لا جائع فى عهدى ولا ظمآن تحت سلطانى » . وقد نمت فى عهد هذه الأسرة الطبقة الوسطى من أغنياء الملاك وأرباب المهن والتجار .

ولكن عملت الإمبراطورية الوسطى بعد ذلك على إزالة النظام الإقطاعى (فى عهد سنوسرت الثالث) وكانت وسيلتها هى القضاء على مزاعم الكهنة الوراثية بأن أقامت ديانة جديدة (ديانة آمون) اعتنقها الملك وساعده كهنتها ، فتداعت مزاعم ديانة « رع » . كما تمكنت هذه الإمبراطورية (فى عهد سنوسرت الثالث أيضاً بالأسرة الثانية عشرة) من القضاء على سلطة حكام الأقاليم الوراثية ، فعادوا كما كانوا أيام الأسرة الثالثة بصفة خاصة موظفين خاضعين للملك دون امتيازات أو إعفاءات ضرائبية ، ولم يعودوا يدفعون جزية مرهون أداؤها بالظروف ، بل أصبحوا يجبون الضرائب للحكومة الملكية . ووزعت الأراضى بشكل قضى على سيطرة الأشراف ، وأعطى الناس حق التصرف فى الأراضى وتوارثها فى حدود معينة وبرسوم محددة تؤدى لخزانة الدولة . بهذا عاد الحكم مطلقاً كما كان ، وظهرت فى هذا العهد أهمية وزير المالية إلى جانب الوزير الأكبر الذى كانت تحت إدارته موارد الدولة ومخازن الغلال والمعادن وغيرها .

ولقد تدهور تاريخ مصر من بعد ذلك فتوارى تاريخ الأسرتين الثالثة عشرة والرابعة عشرة وبدأ بهما عصر من أظلم عصور مصر القديمة ، أسفر عن انقسام البلاد واضمحلال قوتها وانتشار الفوضى بها مما مكن الغزاة

الأسيويين (الهكسوس أو العمالقة) من حكم مصر وتأسيس الأسرتين الخامسة عشرة والسادسة عشرة التى ضعف فى ختامهما الهكسوس ، فخرج عليهم أمراء « طيبة » وأسسوا بالصعيد الأسرة السابعة عشرة وكان ذلك خاتمة الدولة الوسطى وكان من أهم ما تميزت به أساليبها الإدارية والحكومية أنها أنشأت مجالس محلية فى الأقاليم وفى المدن والقرى لتمثيل « الزرّاع ، والصناع ، والجنود ، والكهنة للدفاع عن مصالح الطوائف التى يمثلونها . وكانت سلطة هذه المجالس محدودة ، إذ لم يكن لها حق مناقشة السياسة العامة للحكومة المركزية أو مناقشة القوانين التى تصدرها . فكان اختصاصها الإدارى مقصوراً على مساعدة الموظفين فى التعرف على رغبات الأهالى ، كما كان لها الحق فى شكاية كل موظف متعنت لرؤسائه أو فى شكاية الحاكم ذاته للملك وحق اقتراح الإصلاحات الإدارية اللازمة . وكان لها أيضاً بعض السلطة القضائية إذ تقوم بوظيفة محكمة المصالحات [1] . . » (يقارن ذلك بتاريخ أوربا فى القرون الوسطى) .

هذا ويلاحظ أنه قد امتد ملك مصر فى القسم الوطنى الصالح من هذه الأمبراطورية إلى السودان وفلسطين كما امتازت هذه الأمبراطورية بعد الثورة السالفة الذكر باعتبار الملك من البشر وتقرير المساواة القانونية بين الناس ، وذلك رغم عودة نفوذ الملوك المطلق كما قلنا قبل مرحلة الانهيار والحكم الأجنبى .

*

على أن ما خلفته الدولتان القديمة والمتوسطة من نظم للحكم والإدارة قد ظلت فلم يقض عليها الغزاة الأجانب عندما انتزعوا حكم البلاد ، بل « تأقلموا » مع الزمن واندمجوا فى النظم المصرية ، فسار « الدعاة » على

---

(١) الدكتور زكي عبد المتعال ١٤٦ و ١٤٨

نهج المصريين ونظمهم ، واعتنقوا دياناتهم ، وعبدوا معبودهم « ازوريس » (أى النيل) بل وقدموه على معبودهم « سوتخ » (إله الحرب) . وبذلك أقامت مصر المتمدينة على الغزاة البرابرة من حضارتها ، ومن خبرة حكومتها المنظمة وإدارتها الناضجة . ومن الأدلة العديدة على تقدم هذه الإدارة وتلك الحكومة فى عهد « امنمحعت » الثالث مثلا (من الأسرة الثانية عشرة) ، ذلك القصر الهائل الذى سمى « لابيرنته » (Labyrinthe) وشمل ثلاثة آلاف غرفة وخصصت به أماكن لمديرى الأقاليم المصرية جميعها إذ كانوا يجتمعون فى القصر المذكور (مجلس الأعيان) بأمر الملك أو وفقاً للقوانين المقررة ليبحثوا شؤون البلاد العامة من إدارية ومالية وغيرها (١) .

أما من حيث الإدارة العسكرية فتاريخ الفراعنة فى هذا الشأن لا يخفى على أحد ، وحسبنا أن نذكر تنظيم « الملك » سلاطيس فى عهد الهكسوس وسائل الدفاع ضد كل غزو أسيوى وإنشاءه حصن « أفاريس » الذى خصص لاقامة حوالى ربع مليون مقاتل ، وكان الملك يتفقدهم بنفسه سنوياً ليراقب تدريبهم ونظامهم . وهو الحصن الذى اعتصم به الهكسوس عندما طردهم المصريون من مصر فظلوا محصنين فيه إلى أن تمكن من طردهم منه الملك أحمس الأول أول ملوك الأسرة الثامنة عشرة . ولنذكر كذلك قدرة المصريين على تنظيم معاشهم بدقة وبنظام عجيب مكنهم من مواجهة سنى القحط السبع العجاف التى جاء ذكرها فى القرآن الكريم .

---

(١) لسنا بالطبع فى مجال تعداد أوجه العظمة المختلفة مما تضيق به الاسفار ، وانما نعنى فقط بالناحية الادارية والحكومية . ولذلك لم نتحدث عن الاهرامات مثلا التى قال بعضهم بشأنها : « ما رأيت شيئا الا رحمته من الدهر ، فلما رأيت الأهرام رحمت الدهر منها . »

الدولة الفرعونية الحديثة : تبدأ بالأسرة الثامنة عشرة التى أعادت بناء الامبراطورية بعد طرد الهكسوس، ورغم ما لهذه الأسرة من تاريخ ضخم فى الحرب والفتوح وتوسيع أرجاء الامبراطورية، وفى الديانة وما أدخلته عليها من جديد، إلا أنها لم تحدث فتحاً فى نظم الحكم أو الإدارة، بل على العكس بدأ انحطاط النظم مع الزمن بسبب ازدياد سطوة رجال الجيش بعد الغزوات والحروب المتتالية التى قام بها ملوك طيبة، فقد نجم عن ذلك منح الضباط والجنود أراضى شاسعة معفاة من الضرائب، يتوارثها الأكبر فالأكبر من الأبناء، مع تسخير الأسرى الأجانب كأرقاء يخدمون الأرض (مما أضر كذلك باليد العاملة المصرية وأدى إلى انتشار البطالة) . فظهرت إذن طبقة أشراف عسكرية جديدة . وكان هناك سبب ثان لانحطاط النظم وهو سطوة رجال الدين وما منحوا من أراض شاسعة بشكل مسرف وتدخلهم فى المنازعات العائلية على وراثة العرش فضلا عن دور الكهنة فى الاعتراف بالملك أو الإله الجديد، وقد فشلت الملكية فى التغلب عليهم وأصبح رئيس كهنة « آمون » على قدم المساواة مع الملك، بل بزه فى السلطة أحياناً . فساهمت هذه العوامل مجتمعة فى نشر الفوضى التى جلبت الاضمحلال إلى الامبراطورية الحديثة وجعلتها فريسة للغزاة والفاتحين ممن لم يتمكن المصريون فى النهاية من ردهم فدالت هذه الامبراطورية خاتمة دول الفراعنة وانتزع الملك منها « الاسكندر » الذى توج ملكاً على مصر سنة ٣٣٢ قبل الميلاد .

الدولة اليونانية ـ والدولة الرومانية

عاد الفرس إلى التغلب على مصر سنة ٣٤٠ ق . م (وفر آخر ملوك الأسرة الثلاثين بكنوزه إلى بلاد النوبة) فأسسوا حكماً اعتبره البعض أسرة فرعونية (الأسرة الحادية والثلاثون) . وقد كانت الأسرة السابعة والعشرون من قبل فارسية أيضاً أسسها « قمبيز » .. ولم تكد الأسرة الجديدة تستقر بضع سنوات حتى انتزع الحكم منها الاسكندر الأكبر (المقدونى) سنة ٣٣٢ ق . م ولم تكد تمضى بضع سنين أخرى على هذا الفتح حتى مات الاسكندر فى بابل عن غير وارث سنة ٣٢٣ ق . م . فانتهى الأمر إلى توزيع أملاكه بين قواده ، فكانت مصر نصيب أكبرهم المدعو بطليموس ، فأصبحت البلاد دولة مستقلة تحت إمرة ملك أجنبى . (أغريق) . وهى الدولة التى ابتزت أموال المصريين وأرهقتهم بالضرائب وبالاحتكارات الحكومية وحرمتهم حق تملك العقارات وتوارثها بل وقضت على حقوقهم العامة وحرياتهم السياسية ، فكان ازدهار الخزانة والدولة من دماء المصريين ولكن نعم به دونهم الملوك البطالسة ذوى المخصصات الكبيرة والجالية الاغريقية ذات الحق فى تملك العقارات وتوارثها والممتازة فى المعاملة والوظائف ، والمعفاة من الضرائب ، والمتمتعة فى مدنها وأحيائها الخاصة (كما كان فى ممفيس ثم الاسكندرية)[1] ، بمجالس شعبية ومحاكم خاصة وقوانين ونظم وضعت على غرار ما كانت تتمتع به مدن اليونان نفسها من حريات وأحكام . بذلك كانت هذه الجالية ممتازة فى نظمها وانقلب الوضع بالنسبة للمصريين من الحكم الفرعونى «المطلق»

---

(١) تمتعت بالحرية كذلك في عهد البطالسة مدينة « باراتونيوم » وموقعها الان مرسي مطروح ، «ونقراطيس»
و « بطولمايس هرميو » بمركز جرجا (قرية المشاودة) .

(القانونى) إلى حكم أجنبى استبدادى . وكان أسلوب الادارة فى كنف هذا الاستبداد أن قسمت البلاد ادارياً إلى « مصر العليا » و « مصر السفلى » ، وضيقت مساحة الأولى وجعلت خاضعة لحكام الأقاليم الذين ألحقوا بحاكم عام لهذا الجزء من المملكة . أما حكام أقاليم مصر السفلى فجعلوا تابعين مباشرة للملك وخلال ذلك التقسيم عنوا بطرق استغلال موارد البلاد زراعية وصناعية وتجارية بقصد ملء الخزانة والاحتياط للمستقبل وهم غرباء عن البلاد ، بل إن نظمهم فى هذا الشأن كانت رائد الأجيال التى توارثت الأمر من بعدهم أمداً طويلا . أما ملكهم فقد دام سحابة قرون ثلاثة بدأت قوية ثم أخذت تضمحل منذ عهد بطليموس (الملقب أيضاً فيلوباتر) الذى عرف بانغماسه فى الملذات ، وقد اتهمه المصريون بقتل أبيه العظيم الذى شبهه المؤرخون بالاسكندر الأكبر بفضل فتوحاته [1] .

ولقد تنازعت البلاد بعد ذلك عوامل الفوضى والانهيار بسبب التنازع الداخلى على العرش والسلطة ، وبسبب مطامع ملك الشام وتهديده مصر . وقد تولى الحكم خلال ذلك بطليموس الخامس (٢٠٥ إلى ١٨١ ق . م) وبطليموس السادس (١٨١ إلى ١٤٦ ق . م) وهما فى سن الطفولة ، فزادت الدسائس والفوضى . كما حدث أن تولى العرش فيما بعد « بطليموس الحادى عشر » الذى قيل إنه لم يكن يمت إلى عائلة البطالسة بنسب أو على الأقل بنسب شرعى (٨٠ إلى ٥٢ ق . م) . وهو الذى هرب بسبب ثورة الأهالى إلى روما ورجع منها بجيش رومانى ثبّت ملكه ، فقتل ابنته التى حكمت عامين فى غيبته . وهو الذى بعث بوصية إلى روما — ليضمن نفاذها — جاعلا

---

(١) الدكتور زكى عبد المتعال . المرجع السابق — ص ١٥٣ — ١٥٥
« ومصر فى العصور القديمة » . المرجع السابق — ص ٢١٢ — ٢٢٦

الحكم من بعده (تحت وصاية روما) لابنته كليوبترا (وكانت فى السابعة عشرة عند وفاته) شركة مع أخيها الأصغر منها . وبشرط زواجها منه . كما ترك ابناً أصغر منهما . ولكن كليوبترا استطاعت بعد هربها إلى الشام واستعانتها بيوليوس قيصر ، (الذى ساعدته على غريمه فى رئاسة الدولة الرومانية) أن تعود إلى مصر وتتصالح أولا مع أخيها — وزوجها — (بطليموس الثانى عشر) ثم ينتهى الأمر بالتغلب عليه وعلى ثورة المصريين ضدها بفضل حملة رومانية بعث بها قيصر ، فكان أن أغرق أخوها فى النيل فتزوجت أخاها الثانى (بطليموس الثالث عشر) ، بعد أن وضحت وصاية روما على مصر ، وفى أثناء زيارة لهما لروما دست لأخيها السم فمات وانفردت بالملك . كل ذلك وشؤون الحكم والإدارة فوضى ، والاضمحلال يعمل عمله فى البلاد .

ولما قتل قيصر تمكنت من حمل المجلس الرومانى على تعيين ابنها « قيصرون » ملكا كما تملكت قلب أنطونيو الذى آلت إليه مصر فحضر إليها وتزوج كليوبترا ونسى واجبات وطنه وعمله فجردت روما حملة بقيادة شريكه فى رياسة الدولة الرومانية وشقيق زوجته (اكتافيوس) فقهر كليوبترا وأنطونيو اللذين انتحرا وتقوض ملكهما . وبذلك كانت موقعة « اكتيوم » البحرية (سنة ٣٠ ق . م) خاتمة الحكم البطلمى وفاتحة العهد الرومانى الذى أصبحت مصر فيه إيالة مملوكة لامبراطور روما خاصة ، لا يزورها حتى شيوخ الرومان إلا بإذنه كأنها ملك خاص ، وبذلك فقدت مصر كل مظاهر الاستقلال .

ولقد سار الرومان فى حكم مصر من بعد ذلك على نمط الاغريق الاستبدادى بصفة عامة ، ولكنهم قضوا على بقايا نظام المدن الاغريقية الحرة بإلغائهم مجلس مدينة الإسكندرية ، وحتى البطالسة أنفسهم كانوا قد انتهوا مع الزمن إلى جعل حرية هذه المدن شكلية فى الواقع ، وعلى هذه الأسس

ظل حكم الرومان — مع تطوره — حتى الفتح العربى الذى تم ما بين سنتى ٦٣٩ و ٦٤١ بعد الميلاد .

يتضح من ذلك أن الأجانب الذين استولوا على الديار المصرية فى فترات اضمحلالها لم يستحدثوا فيها نظما جديدة تذكر فى الحكم أو الإدارة ، بل استرشدوا بنظم المصريين وأبقوا على تقاليدهم فى سياسة الأمور العامة ، تلك النظم والتقاليد التى لم تعرف حكماً نيابياً ديمقراطياً بالمعنى الحديث (نظام المجالس النيابية) بل عرفت فرعون حاكما مطلقاً (لا مستبداً) على الرأى الراجح ، وعرفت له وزيراً منذ عصر بناة الاهرام بل وأصبح له وزيران عند ما اتسعت الامبراطورية فى عهد الدولة الفرعونية الحديثة ، وذلك إلى جانب مستشارى الملك ومجلسه وإلى جانب كبار الموظفين وصغارهم . كل ذلك بقى أساساً خلال العهود الفرعونية مع مراعاة هذا الفارق وهو أن الحكم أصبح استبدادياً فى عهد الاغريق (مع استثناء المدن الاغريقية) وفى عهد الرومان (دون استثناء) .

أما الحكم المحلى فقد قام على أساس الأقاليم التى كانت فى الأصل إمارات مستقلة فى عصر ماقبل التاريخ ، ثم تفاوتت درجة استقلالها خلال العهود الفرعونية تبعاً لتقلب سلطان الحكومة المركزية على البيان السابق . وبذلك ارتفعت هذه الأقسام تارة إلى مرتبة الاقطاع ، وهبطت أخرى إلى حد الاقسام الادارية البسيطة . وكان استقلال هذه الأقاليم أطول عهداً وأصلب عوداً فى مصر العليا منه فى مصر السفلى .

أما حياة المدن فقد عرفنا فضل التجارة على مدن الدلتا وبخاصة شمالها ، فيما قبل وحدة الوجهين القبلى والبحرى . وعرفنا كذلك أثر هذا الوضع فى النظم قبل الوحدة وبعدها . كما رأينا المدن الأغريقية الحرة تظهر فى الديار المصرية قبيل واثناء العهد الأغريقى وتتبع نظاماً مشابهاً لنظام الإغريق فى بلادهم ، مما قضت عليه الدولة الرومانية .

من ذلك نرى أيضاً أن هذه النظم والتقاليد قد نبتت بذورها على مهل خلال العهد السابق على الوحدة فى العهود التالية له ، وبخاصة فى العهد الأول من الدولة الفرعونية القديمة (الأسرات ١ و٢ و٣ و٤ و٥) وفى العهد الأول من الدولة الفرعونية المتوسطة أيضاً ، (أعنى الأسرتين الحادية عشرة - على قول - والثانية عشرة) .

وعليه ففيما عدا تحويل الإغريق والرومان الحكم من ملكية قانونية إلى ملكية استبدادية كانت نظم مصر الإدارية والسياسية رائد كل الأجانب الذين طرأوا على البلاد ، ويسرى هذا القول أساساً على الهكسوس (مؤسسى الأسرتين ١٥ و ١٦) وعلى الليبيين الذى استوطنوا مصر أولا ثم انتزعوا الحكم مرة دون إراقة دماء (الأسرة ٢٢) وعلى الأتيوبيين (بلاد النوبة) ولو أنهم لا يعتبرون أجانب بحق لأنهم تمصروا واستقروا بأرض مصرية .

(الأسرة ٢٥) وعلى الفرس (فى الأسرتين ٢٧ و ٣١ على القول الذى يعتبرها أسرة فرعونية ويجعلها بالتالى خاتمة عهد الفراعنة) . بل إن حضارة مصر ونظمها قد جعلت هذه الغزوات الأجنبية نقط تحول جوهرية فى تاريخ التمدن الإنسانى كله . فعهد المدنية الأغريقية الزاهر قد بدأ بتتويج الاسكندر ملكا على مصر سنة ٣٣٢ ق م ، كما بدأ عهد مدنية الامبراطورية الرومانية المشهورة باستيلاء اكتافيوس على البلاد سنة ٣٠ ق م . كما ذكرنا[١] .

ويرى البعض أن إقامة الدولة الإغريقية فى مصر على النحو السابق قد خلق تكاتفاً بين نظام مصر (أو الشرق عامة) وهو النظام الملكى وبين نظام المدن الأغريقية (الحرة) . وكان لهذا التكاتف والتقارب من غير شك أثر غير منكور فى توجيه تطورات القانون العام خلال الأجيال التالية[٢] .

---

(١) المراجع التاريخية عن مصر القديمة وبخاصة ما سبقت الاشارة اليه بالذات ، ويلاحظ

(٢) رويز . المرجع السابق . ص ٣٢٥ وما بعدها .

أما الدولة الرومانية فقد دامت فى مصر ٦٧١ عاماً (من سنة ٣٠ قبل الميلاد إلى سنة ٦٤٠ بعده). ويقسم جمهور المؤرخين هذه الفترة إلى دورين يفصلهما عام ٣٨١ بعد الميلاد، وهو العام الذى أمر فيه القيصر «طيودوسيوس» باعتناق الدين المسيحى. ولذا سمى الدور الجديد باسم «الدور المسيحى» تمييزاً له عن الدور الوثنى السابق عليه.

وفى سنة ٣٩٥ م انقسمت الأمبراطورية الرومانية إلى «شرقية» (وعاصمتها القسطنطينية التى تخذها الأمبراطور قسطنطين عاصمة له - وهى استانبول الحالية) وإلى «غربية»، وكعبتها روما، فصارت مصر تابعة للأمبراطورية الشرقية، وظلت كذلك حتى عهد القيصر «هرقل»، حيث فتحها العرب.

العهد العربى

لما تم للعرب فتح مصر (سنة ٢٠ هـ و٦٤١ م) وُلِّىَ فاتحها - عمرو بن العاص - أمرها، ولاية عامة شاملة لكل أمورها من قيادة للجيش وسياسة للرعية وتولٍ أو تقليد للقضاء وقيام على تنفيذ الأحكام، وإقامة الحدود وإمامة الناس فى الصلاة وجباية الخراج. وظلت هذه الولاية على شمولها حتى رغب الخليفة عثمان بن عفان فى تعيين عبد الله بن أبى سرح عاملا على الخراج، فأبى عمرو[1] ذلك التحديد من اختصاصه، فعزل وعين عبدالله مكانه.

ومصر كولاية عربية كان يحكمها وال يعينه خليفة المسلمين الحاكم الدينى والزمنى للدولة العربية. فكان الخلفاء الراشدون يعينون الوالى عقب الفتح (حتى سنة ٤١ هـ أو ٦٦١ م) ثم تولى ذلك خلفاء الدولة الأموية (من سنة ٦٦١ إلى سنة ٧٥٠ م) والدولة العباسية (من سنة ٧٥٠ إلى سنة ١٢٥٨

---

(١) رفض عمرو ذلك قائلا: «انا اذن كالمسك البقرة بقرنيها وآخر يحلبها».
(راجع الدكتور زكي عبد المتعال. المرجع السابق صفحة ١٥٧ وما بعدها.)

أى جاوز عهدها الخمسة قرون) . على أن ولاة مصر لم يحافظوا باستمرار على ولائهم لهذه الخلافة العباسية ، ولذلك رغم بقاء الخلافة المذكورة حتى سنة ١٢٥٨ كما قلنا ، خرجت مصر عليها عند ما استقل بها التركى احمد بن طولون الذى أرسل فى الأصل ليحكمها نيابة عن الوالى التركى « باكباك » الذى ظل - كالمعتاد حينذاك - مقيما ببغداد ومنيباً عنه فى مصر غيره يحكم ويرسل إليه الخراج . فاستقل ابن طولون بالبلاد سنة ٨٧١ م على بقاء تبعيته إسمياً للخليفة ، ثم قضى على هذه الصلة فيما بعد عندما قطع الخراج وحذف اسم الخليفة من خطبة الجمعة . وقد استمرت الدولة الطولونية هذه من سنة ٨٧١ إلى سنة ٩٠٥ م .

ومن بعد ذلك عادت البلاد إلى الولاء للخلافة العباسية فأصبح يبعث إليها بالولاة من بغداد حتى سنة ٩٦٩ م ، حيث استولى على مصر جيش المعز لدين الله الفاطمى بقيادة جوهر الصقلى ، فقامت فى البلاد « الدولة الفاطمية » التى استمرت حتى سنة ١١٧١ . وعلى اثر هذه الدولة قامت - مستقلة عن الخلافة الفاطمية - « الدولة الأيوبية » التى اعترفت فقط بالزعامة الدينية للخليفة العباسى ، وجعلت خطبة الجمعة باسمه بدلا من الخليفة الفاطمى. وقد استمرت هذه الدولة حتى سنة ١٢٥٠ حيث انتزع المماليك الحكم منها معترفين إسمياً بالخليفة العباسى كذلك ، فأسسوا « دولة المماليك البحرية » (من ١٢٥٠ إلى ١٣٨٢م) ثم « دولة المماليك البرجية » . وكان المماليك الأول من الأتراك ومماليك الدولة الثانية من الشراكسة ، وأصبح السلاطين فى هذه الدولة الأخيرة غير وراثيين ، بل ينتزع السلطة أشدهم بأساً . وكان الخلل قد بلغ حده فى النظم الحكومية وانتشرت الرشوة حتى بلغت القضاء ذاته ، وزادت الضرائب إلى حد الإرهاق ، والاحتكارات إلى درجة الإفقار ، فأقدم العثمانيون على فتح البلاد وتم لهم ذلك عام ١٥١٦ م على يد السلطان سليم الملقب بالفاتح .

ومن حيث حكومة مصر الاسلامية خلال هذه العهود المتتالية والدول المتعاقبة ، كانت تقوم على أساس أن الوالى - وبيده كل السلطة - يطبق أحكام الاسلام وما أمر به من عدل بين الناس . وقد عرفنا أمر تعيين الولاة فى مختلف المراحل إجمالا ، أما القضاء فكان من حق الخليفة يتولاه بنفسه أو يعهد به إلى غيره مع امكان الالتجاء إليه فى أى وقت ، فيفصل بين الناس ، أو ينصف الناس من حكم جائر ، أو يأمر بتنفيذ حكم لم يرق تنفيذه فى عين الوالى[1]. وكان الخليفة يصدر إلى القضاة التوجيهات فى هذا الشأن ، ومن ذلك « كتاب القضاء » الذى بعث به الخليفة عمر إلى القاضى أبى موسى الأشعرى والذى جاء فيه « . . . آس (أى ساو) بين الناس فى وجهك ومجلسك وقضائك ، حتى لا يطمع شريف فى حيفك ولا ييأس ضعيف من عدلك . . . »[2]. ولا يخفى أن مدى تدخل الخليفة فى هذا الشأن كان من بعد الخلفاء الراشدين رهناً بمقدار ما يدين به الولاة من طاعة وولاء للخلفاء .

أما السلطة التشريعية فى الدولة الاسلامية فكان ينهض بها المجتهدون و « أهل الفتيا » يستشيرهم الوالى ويرجع إلى رأيهم أخذاً بمبدأ الشورى الاسلامى ، وذلك حيث ينقصه النص فى القرآن أو السنة أو حيث يتطلب النص اجتهاداً بالشرح والتأويل .

ومن حيث الوظائف نجد العرب بعد الفتح قد جردوا بقايا الروم من الوظائف العامة وعهدوا بها إلى المصريين مع احتفاظهم لأنفسهم بالمناصب السياسية والدينية العليا .

وقد عرف العرب الضرائب الجركية (المكوس) وكان رجال الجيش

---

(١) الأستاذ عبد الله حسين : « الدولة الاسلامية » ١٩٤٧ — ١٩٤٨ . ص ٨٣ .

(٢) راجع « سبل السلام » لمحمد اسماعيل الصنعانى . الجزء الرابع . ص ١٦٢ .

من العرب كله وقيادته للوالى العربى ، وكان يتولى البوليس عادة عامل خاص سمى « صاحب الشرطة » . كما وجد « صاحب المظالم » للنظر فى الشكاوى التى يقدمها الأهالى من عمال الحكومة أو غيرهم ، فيفصل فى بعضها بنفسه ويحيل البعض الآخر وهو الأهم للقاضى .

وعلى هذه الصورة كان الحكم « قانونياً » « مطلقاً » أى فى حدود الشريعة الإسلامية قرآنا وسنة ، واجتهاداً واجماعاً ، كما تكونت مع الزمن سوابق قضائية إلى جانب المذاهب الفقهية التى بلغت فى الدقة والتفاصيل شأواً بعيداً . وصنفت فى هذه وتلك المؤلفات العديدة وقام الأزهر على تدريسها وتقدمها .

أما من الناحية الإدارية فقد قسم العرب البلاد المصرية من أول عهدهم إلى « أقاليم » أو « أعمال » . وقسم كل واحد من هذه إلى « كور » أو « مراكز » . وكان « الكور » يشتمل على عدة قرى ، وعلى رأسه حاكم . وقد تغيرت هذه الأقسام مع الزمن فى تفصيلاتها وإن استقرت فى أساسها .

مصر منذ الفتح العثمانى

فتح الأتراك مصر سنة ١٥١٦ ، فاستمرت حقبة طويلة خاضعة لحكمهم ، ذلك الحكم الذى امتاز — فى مصر وفى سائر ولايات الامبراطورية التركية — بوصمة لا تنسى وبعيب سائد بعيد الأثر : فلقد كان الأتراك يرمون من وراء حكم الشعوب التى دانت لهم بحد السيف إلى تسخير كل هذه الشعوب لسعادة الأتراك باسم الفتح . ولذلك لم يكن ليعنيهم من أمر هذه الشعوب عادة إلا أخذ الجزية بأكبر قدر مستطاع دون نظر ما إلى صالح هذه الشعوب أو العناية بأمرها . بل إنهم كثيراً ما أهملوا أمر ولاتهم وعمالهم أنفسهم فى مختلف أرجاء الامبراطورية الواسعة ،

فلم يمنحوهم من الرواتب إلا القدر الضئيل، وحتى هذا القدر لم يكن ليعطى اليهم بانتظام، فكان لذلك أثره من غير شك فى نفسية هؤلاء الولاة والعمال، وفى كيفية قيامهم بما عهد إليهم به من اختصاصات. فضلا عن ذلك لم تكن قواعد الحكم والإدارة المسنونة تطبق تطبيقاً سليما بل كانت الهوة ساحقة بين القواعد المسجلة على القرطاس والنظم المطبقة على الأفراد. وزاد فى خطورة ذلك بعد الشقة بين أجزاء الامبراطورية المترامية الأطراف وبين كعبة هذه الامبراطورية الغارقة فى مظاهر الأبهة والترف، والتى امتاز سلاطينها بالاهمال والتفريط [1].

كان طبيعياً إذن أن تسوء حالة شعوب هذه الامبراطورية علمياً وثقافياً وعمرانياً ومادياً وسياسياً. فأصبحت البلاد كالسائبة، واتجهت إليها مطامع الدول الأجنبية من ناحية، كما ضاق الأهلون بهذه الحال ذرعاً ونبتت فى نفوسهم بذور التمرد والعصيان من ناحية أخرى، وكان لمصر من ويلات هاتين الناحيتين نصيب الأسد بين ولايات الامبراطورية العثمانية:

أما عن المطامع الأجنبية فقد أخذت صورتها العملية بحملة نابليون على مصر على النحو المعروف، ثم بتنازع انكلترا وفرنسا النفوذ فى هذه البلاد من بعد ذلك، وتدخل غيرهما من الدول أيضاً، ثم بتدخل الدولتين المذكورتين فيما بعد فى شؤون البلاد الداخلية بفرض رقابتهما التى عرفت باسم «الرقابة الثنائية» على مالية مصر. ثم فى النهاية بالاحتلال الانكليزى للبلاد سنة ١٨٨٢ وباعلان الحماية عليها سنة ١٩١٤، تلك الحماية التى لم ترفع إلا بعد قيام الثورة المصرية وإعلان استقلال البلاد مع تحفظات أربعة فى تصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ ثم اتفق على تسوية لهذه التحفظات بمعاهدة الصداقة المصرية الانكليزية المبرمة فى سنة ١٩٣٦.

---

(١) راجع مؤلف الاستاذ Philip Willard Ireland وعنوانه: Jraq,A study in political development خصوصا ص ٧٧ وما بعدها.

أما من الناحية الداخلية فقد كانت مصر مسرحاً لتنازع الطامعين فى الاستئثار بحكم البلاد ، وكان الشعب يزداد تذمره يوماً بعديوم بسبب ما كان يسام من عسف وإرهاق . وكان المماليك لا يدعون فرصة تمر دون فرض غرامات أو ضرائب جديدة على الناس . وزاد الحالة تحرجاً فى سنة ١٨٠٣ نقص مياه النيل نقصاً فاحشاً أثر فى حالة الزراعة وشحت معه الغلال وقل الخبز فى الأسواق واشتدت الضائقة بالناس . وزاد الطين بلة اعتداء المماليك والجنود الألبانيين على ما فى يد الناس من مال ومتاع وغلال . فشكا القوم أمرهم إلى كبار العلماء ، ولكن ذهبت شكايتهم عبثاً وأصبحت الحالة تنذر بشر مستطير . كما حدثت فى هذه الأثناء حوادث الجند وقيامهم بالمطالبة بدفع رواتبهم المتأخرة لهم وذلك فى وقت كانت خزانة الحكومة فيه خالية من المال . ولإجابة مطالب الجند كان لابد من فرض ضرائب جديدة ظالمة وجبايتها . وكان لابد تبعاً لذلك من هياج الشعب القاهرى عن بكرة أبيه ، واتجهت الحركة ضد حكم المماليك كله ، فانتهز محمد على هذه الفرصة وجاهر بانضمامه للعلماء والمشايخ ونزل إلى الشوارع واختلط بالجماهير وقابل العلماء بالأزهر وأخذ على نفسه أن يبذل نفوذه لرفع الضريبة الجديدة فاكتسب بذلك زعامة شعبية ومركزاً خاصاً لدى الجمهور وزعمائه ، ثم توالت الحوادث والاضطرابات ضد الولاة الأتراك . ولم يشأ محمد على خلال ذلك كله أن يصل إلى الحكم بقوة الجند التى كانت بيده ، وإنما أراد الانتظار حتى يصل إليه بإرادة الشعب . وفى ٣ مايو سنة ١٨٠٥ عين محمد على والياً «لجدة» ولكنه لم يسافر إليها . وكان تعيينه بقصد إبعاده عن مصر التى أصبح موضع حبها ورجائها والتى كانت نقمتها تزداد على الوالى خورشيد باشا . وفى يوم الإثنين ١٣ مايو سنة ١٨٠٥ . . اجتمع وكلاء الشعب من العلماء ونقباء الصناع بدار المحكمة — ساحة العدل والقضاء — ليتداولوا فى

الموقف ، واحتشدت الجماهير فى فناء المحكمة وحولها يؤيدون وكلاءهم . وهناك اتفقت كلمة نواب الشعب وأجمعوا رأيهم على عزل خورشيد باشا وتعيين محمد على والياً بدله . وعندئذ قاموا وانتقلوا إلى دار محمد على لتنفيذ قرارهم وأبلغوه ماتفقوا عليه[1] وألحوا عليه فى قبول الولاية لما تردد ومانع ، فقبل فى النهاية ، وأخذوا عليه العهود والمواثيق أن يسير بالعدل وألا يبرم أمراً إلا بمشورتهم . . . . . فنهض السيد عمر مكرم والشيخ الشرقاوى وألبساه خلعة الولاية[2] . » بهذا قال الشعب المصرى لأول مرة قول الفصل فى اختيار واليه بمحض إرادته واختياره بعد أن خلع الوالى المعين من قبل السلطان . فكان هذا أروع مظهر لتغلب إرادة الشعب المصرى ، وكان بدوره فاتحة عهد جديد لمصر والمصريين .

ولم يقف الشعب عند هذا الحد ، بل فرض بقوة السلاح الولاية الجديدة التى خلعها على محمد على . فقام الشعب ليثبت قدم محمد على « وحمل السلاح كل قادر على حمله . . . » واشتركت فى ذلك جميع طبقات الشعب على اختلاف أعمارهم ومراكزهم . وبلغ عدد الثوار أربعين ألفاً حاملين الأسلحة والعصى . . . وكان الفقراء من العامة يبيعون ملابسهم

---

(١) قال السيد عمر مكرم نيابة عن ممثلي الشعب لمحمد علي (وكان من أول الداعين لهذه الحركة وذوي الفضل فيها) :—

« اننا خلعناه (أى خورشيد) من الولاية »

فسأل محمد علي «ومن تريدون وليا عليكم ؟ »

فقال الجميع : لا نرضى إلا بك وتكون والينا بشروطنا لما نتوسمه فيك من العدالة والخير.

(راجع : تاريخ الحركة القومية لعبد الرحمن الرافعي بك — ١٩٢٩ — الجزء الثانى ، ص ٣٥٢ وما بعدها خصوصا ص ٣٦٩ و ٣٧٠

(٢) ذكر الأستاذ الرافعى عن الجبرتى فى هذا الصدد مايلى :

« تم الأمر بعد المعاهدة والمعاقدة على سيره بالعدل واقامة الأحكام والشرائع والاقلاع عن المظالم وألا يفعل أمراً الا بمشورته ومشورة العلماء وأنه متى خالف الشروط عزلوه »

(المرجع السابق ص ٣٧١ .)

ويستدينون ويشترون الأسلحة [١] . . . .

ثم حوصرت القلعة مقر خورشيد باشا الوالى المعزول بواسطة الشعب . واستمرت الحرب سجالا بين الشعب وخورشيد إلى يوم ٩ يوليو سنة ١٨٠٥ حيث وصل القاهرة رسول من الأستانة يحمل فرماناً يثبت محمد على باشا (والى جدة سابقاً) فى ولايته على مصر « حيث رضى بذلك العلماء . وأن خورشيد باشا معزول عن ولايته مصر ». فأوقف اطلاق النار وظلت القلعة محاصرة حتى سلمها خورشيد باشا يوم ٥ أغسطس سنة ١٨٠٥ ليرحل عن الديار المصرية تاركا البلاد لوليها المختار رأس الأسرة العلوية .

مصر فى عهد محمد على : (١٨٠٥ — ١٨٤٨)

كان طبيعياً وقد تولى محمد على ولاية مصر بمحض إرادة الشعب ورغم أنف الباب العالى أن يزداد الجفاء بينه وبين هذا الباب العالى وأن يتطلع هو إلى الاستقلال بحكم مصر . ولذلك تكشف عهده عن مجهودات موفقة فى هذا الشأن ، فشق عصا الطاعة على تركيا وقاد مصر فى حرب ضروس كان النصر حليف الجيش المصرى فيها . وانتهى الأمر بعد تدخل الدول بتوقيع معاهدة لندرة سنة ١٨٤٠ التى نالت مصر على أساسها استقلالا داخلياً مقابل جزية سنوية تؤديها لتركيا . كما أصبح حكم مصر وراثياً فى أسرة محمد على .

على هذا النحو حكم محمد على مصر وكان حكمه مطلقاً فجمع السلطات كلها فى يده من تشريعية وتنفيذية وقضائية . ولكنه أدرك بثاقب نظره وبحكم ظروف اختياره ضرورة الاستعانة بمجالس خاصة استشارية بحت تعددت تبعاً لاختلاف مشاكل الحكم والادارة كالحربية ، والبحرية ، والزراعة ، والمدارس ، والصحة وغيرها . وكان فوق هذه المجالس جميعها مجلس عام يسمى « المجلس العالى » أو « مجلس الحكومة » . كما انشأ من رؤساء

---

(١) راجع الجبرتى وفولايل وغيرهما من المراجع التي ذكرها الرافعى فى مؤلفه السابق الذكر ص ٣٧٢ — ٣٧٣

الادارات وبعض الفنيين العلماء « مجلس شورى الدولة » .

هذا وقد نص « الخط الشريف » الصادر فى سنة ١٨٣٩ على ضمان حقوق الأفراد فقرر المساواة المدنية أمام القانون والقضاء ، وفى التوظف والالتحاق بالمدارس الحكومية ، وفى أداء الخدمة العسكرية . كما نص على الحرية الفردية بحماية الأفراد وضمان حرية الملك وحرمة المسكن وحرية التجارة والعمل والصناعة . .

ما بعد عهد محمد على :

وفى ظل هذا الحكم المطلق العادل كانت البلاد تتقدم سراعاً فى مختلف النواحى العلمية والصناعية وغيرها ، كما اتجهت الأنظار إلى إرسال البعوث العلمية إلى الخارج مع الاستفادة من علماء الغرب وأسس المدنية الأوربية .

بطل العمل بالمجلسين السابق ذكرهما فى عهدى عباس الأول وسعيد ، فحكم هذان الواليان حكما مباشراً بدون مجالس مع تميز عهد عباس برجعية واستبداد واضحين ، وامتاز عهد سعيد بعدل وتقدم ملموسين .

أما إسماعيل فكانت أيامه طفرة مباركة فى مركز الوالى وفى مركز الوزارة .

فمن حيث مركز الوالى ، ورثه اسماعيل كمركز وزير من وزراء الدولة العثمانية ، وكان وراثياً فى أرشد رجل من ذرية محمد على ، ومقيد بفرامانى فبراير وابريل سنة ١٨٤١ . فعمل بطريق الهدايا والجزية لاسترضاء الباب العالى حتى حصل فى سنة ١٨٦٦ على تعديل نظام الوراثة بحيث أصبحت ولاية العهد لأكبر أبناء الوالى الذكور لا لأرشد الذكور فى الأسرة العلوية عامة . وقد مهد لذلك لدى الدول بزيارات وزير خارجيته نوبار باشا فضمن رضاءها بهذا التعديل أو حيادها على الأقل . كما صادف الطلب قبولا لدى سلطان تركيا الذى كان يرغب فى إحداث مثل هذا التغيير فى قانون الوراثة التركى نفسه .

بهذا التطور ازداد استقلال الوالى تجاه تركيا ، ومنع احتمال تنازع أبناء الأسرة المالكة على العرش ، فبعثت الحكومات المختلفة إلى اسماعيل بالتهانى ، وقال اسماعيل ازاء هذا التطور الجديد : « الآن قد أتممت عمل جدى » .

وفى السنة التالية (سنة ١٨٦٧) حصل اسماعيل من السلطان على لقب « خديوى » وأصبح فى درجة الصدر الأعظم ، وتميز بالتالى عن سائر وزراء الدولة العلية . وبذلك كان هذا التطور فى مركز الوالى مظهراً لنضوج مركز رئيس الدولة فى مصر واستقلاله بحقوق دولية وداخلية هامة . فازدادت شخصية الحكومة المصرية وضوحاً وأهمية خصوصا بعد فرمان سنة ١٨٧٣ الشامل الذى أنفق الخديوى فى سبيل الحصول عليه حوالى المليون من الجنيهات .

أما الوزارة فلم تكن منظمة الأسس بعد تعطيل « المجلس العالى » الذى كان يستعين به محمد على باشا فى حكم مصر . فبعث اسماعيل من جديد « المجلس العالى » أو « المجلس المخصوص » الذى أصبح يسمى أيضاً باسم « المجلس الخديوى » . وكان اسماعيل باشا يكل إليه بحث مختلف المشروعات ويرأس بنفسه جلساته غالباً ، ولو أن السلطة ظلت معقودة فى النهاية برأيه ، مرهونة بإرادته . وبذلك ظل اسماعيل يسود ويحكم بشخصه حتى ساءت الحالة المالية للدولة بسبب ما اقترضه من ديون . وفى ١٤ ابريل سنة ١٨٧٨ ألفت لجنة تحقيق دولية لبحث الأسباب التى أدت إلى سوء حالة الحكومة المصرية المالية وعجزها عن سداد الأقساط المستحقة عليها من الديون للأجانب . فكان مما اقترحته اللجنة السابقة لاصلاح الحال الأخذ بنظام الوزارة المسؤولة بدلا من حكم الخديوى الشخصى . فقبل الخديوى ذلك وبعث إلى نوبار باشا فى ٢٨ أغسطس بخطاب تأليف الوزارة

على هـذا الأساس الجديد ، وهو الخطاب التـاريخى الخطير الذى كان ولا يزال حتى اليوم أساساً لنظام مجلس الوزراء المصرى الذى سنعنى بدراسته فيما بعد بالتفصيل .

وفى ١٠ ديسمبر من نفس العام صدر أمر عال بتوزيع الأعمـال بين ثمانى نظارات ، وحدد اختصاصات النظار ورئيس النظار .

على هـذا النحو أنشأ اسماعيل باشا نظام مجلس الوزراء وكان يسمى مجلس النظار للتفريق بين نظار مصر ووزراء السلطنة التركية . ولذلك استعملت مصر لفظ « وزراء » منذ عهد السلطان حسين كامل ، عقب انفصال مصر عن تركيا سنة ١٩١٤ .

أما الاصلاحات النيابية التى جرت فى عهد اسماعيل فقد بدأت بانشاء مجلس شورى النواب الذى افتتح لأول مرة فى ١٩ نوفمبر سنة ١٨٦٦ . وكان يتكون من ٧٥ عضواً على الأكثر ، وكان ينتخبهم أساساً مشايخ البلاد . وقد نصت لائحة هذا المجلس على أن تأسيسه « مبنى على المداولة فى المنافع الداخلية . والتصورات التى تراها الحكومة أنها من خصائص المجلس تصير المذاكرة واعطاء الرأى عنها وعرض جميع ذلك للحضرة الخديوية » .

وبذلك كانت مهمة هذا المجلس استشارية بحت . ولم يكن الخديوى يعرض عليه الا المسائل الإدارية العملية كمسائل الرى والترع والضرائب ، كما لم يكن المجلس ليجتمع أكثر من شهرين فى العام . وهو المجلس الذى نص فى لائحته المسماة (حدود النظامنامه) على وجوب الاصغاء للرئيس وحضور الأعضاء إلى المجلس بملابس الحشمة اللائقة وجلوسهم فيه بهيئة الأدب .

فلما زاد التدخل الأجنبى ، أراد الشعب والخديوى تعديل نظام المجلس السابق تعديلا ديمقراطياً يقوى اختصاصه ويجعل الوزارة مسؤولة أمامه . ولما لم تحقق وزارة رياض باشا ـ المعروف بتعصبه للانجليز ـ الاصلاح

المنشود والموعود به ، وقف هذا المجلس فى وجهها وأيدته فى ذلك الصحافة والرأى العام . فرفض الانفضاض عند ما أعلن رياض باشا فى المجلس فضه ، واستمر فى الانعقاد . ولما أخطر رياض باشا الخديوى بالأمر أعلن فى نفس اليوم وهو ٥ ابريل سنة ١٨٧٩ موافقته على مشروعات الإصلاح الجديدة ، كما أعلن « انه يرفض كل فكرة تريد العودة إلى نظام الحكومة الشخصية » ، وانه يريد أن يحكم « بواسطة مجلس وزراء مسئول حقاً أمام مجلس النواب » . وكان الأهالى قد تقدموا إليه طالبين كل ذلك .

وعلى هذا الأساس شكل وزارة وطنية برئاسة محمد شريف باشا ورغم معارضة الدول الأوربية لعدم إشراك وزيرين ، انجليزى وفرنسى ، فيها كما كان الحال من قبل فى وزارة نوبار باشا الأولى المسماة « الأوربية » .

وجاء فى خطاب الخديوى إلى شريف باشا بتاريخ ٧ ابريل سنة ١٨٧٩ قوله : « ولا شك عندى . . . فى أن دولتكم مع من يحيط بكم من الرجال المتمتعين مثلكم بثقة الشعب وتقديره ستبلغون الغاية المنشودة من الإصلاح الاجتماعى الذى أرجو أن يقترن به اسمى . . . »

وفعلا عقد مجلس النواب فى ١٧ يونيه سنة ١٨٧٩ ثم تقدمت إليه وزارة شريف باشا بمشروع اللائحة التأسيسية الجديدة . وبمشروع قانون الانتخاب فأجرى المجلس فيهما ما عنّ له من تعديلات ، ثم بعث بهما معدلة إلى مجلس النظار فى يونيه سنة ١٨٧٩ . فكانت عاقبة ذلك أن حملت الدول السلطان على عزل اسماعيل بتاريخ ٢٦ يونية سنة ١٨٧٩ فقبر الاصلاح .

تولى توفيق الحكم بعد والده ، وتوالت الأحداث فتكشفت عن ازدياد نفوذ الأتراك والشركس والأجانب ، واستسلم الخديوى لانجلترا وفرنسا ، وحارب الرأى العام ، فانتهى الأمر إلى الثورة العرابية سنة ١٨٨١ ، ثم إلى الاحتلال البريطانى سنة ١٨٨٢ . وفى ظل الاحتلال وبروحه صدرت عدة

تشريعات لا يزال الكثير منها ساري المفعول كلياً أو جزئياً حتى اليوم كما سنرى . وكان التشريع الأساسي الذي أصدره الاحتلال بناء على تقرير اللورد دوفرين (سفير انجلترا بالاستانة ومبعوثها فوق العادة في مصر) هو القانون النظامي الصادر في أول مايو سنة ١٨٨٣ [١] والذي قضى على دستور سنة ١٨٨٢ الذي تضمن نظاماً برلمانياً متوازنا بالمعنى الصحيح . كما زال قانون الانتخاب الصادر سنة ١٨٨٢ وأقيم مقامه قانون انتخاب سنة ١٨٨٣ الذي صدر في نفس اليوم مع القانون النظامي .

وتعاقبت السنون من بعد ذلك فإذا بالاحتلال « المؤقت » يتكشف عن حماية مقنعة ، وإذا بحرب سنة ١٩١٤ تزيل عنها النقاب فتصبح حماية سافرة ظلت حتى قوضت أركانها الثورة الاستقلالية التي شبت سنة ١٩١٨ والتي أعقبها إعلان الاستقلال بتصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ ثم صدور الدستور بتاريخ ١٩ إبريل سنة ١٩٢٣ . وبذلك انتقلت مصر إلى نظام الحكومة البرلمانية الحالي [٢] .

---

(١) قرر هذا القانون انشاء : (ا) مجالس المديريات . وسنرى أن أحكامها عدلت سنة ١٩٠٩ وسنة ١٩١٣ ثم حلت محلها أحكام جديدة بقانون ١١ يونية سنة ١٩٣٤ وبما يتبعه من تشريعات متعددة كما سنرى . (ب) مجلس شوري الحكومة . وقد أوقف سنة ١٨٨٤ وورثته نظم أخري أحدثها القانونان رقم ١١٢ ورقم ١١٣ لسنة ١٩٤٦ الخاصان بمجلس الدولة وبادارة قضايا الحكومة (ج ، د) مجلس شوري القوانين والجمعية العمومية . وقد ورثتهما الجمعية التشريعية بقانون سنة ١٩١٣ النظامي ، وهذه ورثها البرلمان بمجلسيه منذ دستور سنة ١٩٢٣

(٢) في مقدمة مؤلفنا عن « النظام الدستوري المصري » فصلنا — بقدر — تاريخ مصر الدستوري الحديث (من ص ٤ الى ص ٤٦) . ومثل هذا التفصيل الدستوري يتجاوز الجانب « الاداري » الذي هو موضوعنا في هذا المقام بالذات .

ويلاحظ أنه منذ الاحتلال تعاقبت التشريعات الادارية التي لا يزال الكثير منها معمولا به أساسا حتي اليوم مثل دكريتو ١٠ ـ ٤ ـ ١٨٨٣ بخصوص الموظفين والأمر العالي الصادر في ٢٥ يناير سنة ١٨٩٠ بخصوص بلدية الاسكندرية ، وأمر عالي ١٦ مارس سنة ١٨٩٥ بخصوص العمد والمشايخ وكثير غير ذلك مما سيأتي كل في حينه .

النظام الادارى المصرى الحديث :

درسنا فى القسم الأول من هذا المبحث موضوع «المركزية واللامركزية» من الناحية النظرية العامة ، ثم مهدنا بالمامة تاريخية لهذا القسم التطبيقى الذى ندرس فيه موقف القانون المصرى من هذه المعضلة الأساسية ونحدد على التعاقب كيفية أخذه بكل من الأسلوبين المركزى واللامركزى ، مراعين فى النهج والمصطلحات مايتفق مع نظامنا المصرى بصفة خاصة .

الفصل الأول

الادارة المركزية أو الحكومية

نعنى بهذه الإدارة المعنى الفنى السابق بيانه لكلمة « مركزية » (Centralisation) أى المعنى الشامل لصورتها «الوزارية» و «اللاوزارية» (Concentration et déconcentration) ؛ ففى كلتا الصورتين الإدارة حكومية سواء تولاها الوزراء (كما فى الحالة الأولى) أو شاركهم إياها عمالهم الاقليميون (كما فى الحالة الثانية) . ولعل اصطلاح «الإدارة الحكومية» واضح الدلالة على هذا المعنى المزدوج المقصود والذى سبق أن فصلناه . وسنرى أنه توجد إلى جانب هذه الإدارة الحكومية العاملة هيئات حكومية استشارية متعددة . أما الإدارة الحكومية العاملة فتشمل على هذا النحو عدة سلطات إدارية متدرجة فى شكل هرمى يتوجه رئيس الدولة ويبدأه رئيس الحكومة وتقيم عمده الوزارات المختلفة وهى تتبدى بالعاصمة فى دواوين الوزارات ثم تتفرع فى ربوع البلاد فتبث عمالها المتعددين خلال أقسام الدولة المتعددة حتى

قاعدة الهرم حيث نجد أصغر هؤلاء العمال فى أصغر تلك الأقسام . وترتبط هذه الأقسام كما يرتبط هؤلاء العمال برباط وثيق من التبعية وبدرجات متعددة من الخضوع . ولذلك يقتضى المنطق أن ندرس على التعاقب :

أولا — رئاسة الدولة .

ثانياً — رئاسة الحكومة .

ثالثاً — مجلس الوزراء .

رابعاً — الوزارات . وتشمل : [أ — التنظيمات التى بالعاصمة .

ب — التنظيمات الحكومية المحلية .]

أولا — رئاسة الدولة

تنص المادة الأولى من الدستور المصرى الصادر بالأمر الملكى رقم ٤٢ بتاريخ ١٩ أبريل سنة ١٩٢٣ على أن « مصر دولة ذات سيادة .... وحكومتها ملكية وراثية وشكلها نيابى . » . وقد جعل الدستور هذا النظام النيابى « برلمانياً » .

ونظام توارث العرش قد قرره من قبل الدستور الأمر الملكى الصادر بتاريخ ١٣ أبريل سنة ١٩٢٢ والذى أصبح قانوناً دستورياً إذ نصت عليه المادة ٣٢ من الدستور ؛ بل وأصبحت أحكامه — بنص المادة ١٥٦ من الدستور — ضمن الأحكام التى « لا يمكن اقتراح تنقيحها » .

ولئن كانت وراثة العرش مسألة دستورية بحتة إلا أن قواعد « النظام النيابى البرلمانى » يتردد صداها باستمرار فى الدراسات الإدارية كما سنرى . لذلك كان لزاما قبل الخوض فى تفصيلات هذه الدراسة أن نحمل الأسس التى يضعها هذا النظام حتى نهتدى بهديها فى حل المشاكل الإدارية التى قد تعرض فى هذا الشأن .

ولعل أول مايجب تقريره كقاعدة عامة — ورغم الخلافات الجزئية العديدة بين الدول البرلمانية [١] — هو أن النظام البرلمانى نظام فصل مع التعاون بين سلطات الدولة العامة وبالذات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية . ومن أهم مظاهر هذا الفصل الأساسية كون الوزارة مختارة بواسطة الرئيس الأعلى وليس بواسطة البرلمان . ولاشك أن هذا الفصل يزداد وضوحاً عندما يكون رئيس الدولة وراثياً كما فى الملكيات . ويقل بالطبع أثر هذا الفصل عملياً فى الجمهوريات بالنظر لكون الرئيس الأعلى يتقابل مع البرلمان عند الأصل الذى يصدران كلاهما عنه وهو الشعب . أما مظهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فقوامه المسئولية الوزارية أى كون الوزارة مسئولة سياسياً أمام البرلمان . ولكن لكى يكون هذا التعاون متوازناً يجب أن يكون للوزارة كذلك سلاح مقابل ازاء البرلمان وهو حق الحل . وعلى هذا الوضع المتوازن جاء النظام البرلمانى المصرى.

أما عن مهمة الملوك بالذات فى النظم البرلمانية عامة فتقوم على أساس التوفيق بين مبدأين لا مرية فيهما ، أولهما أنه « حيث توجد المسئولية توجد السلطة » [٢] . والثانى أن الملكيات تقوم على أساس أن « الملك لايخطىء » أو كما يقول الانجليز « The King can do no wrong » فهو معصوم ، وبالتالى منزه عن المسئولية . وهذا ما قررته المادة الثالثة والثلاثون من الدستور المصرى بقولها « الملك .... ذاته مصونة لا تمس » . وعلى ذلك

---

(١) النظام البرلمانى فى الحقيقة على قدر كبير من التعقيد وتخفى دقائقه على الكثيرين . كما يصعب وضع نظرية شاملة له نظراً لاختلاف تطبيقاته الى حد بعيد . ولذلك قال الأستاذ G.Burdeau « إن الانسان ليرى فى واقع الحياة السياسية حكومات برلمانية ولكن لايمكنه أبداً أن يرى نظاماً برلمانيا » . [راجع كتاب « النظام البرلمانى فى دساتير مابعد الحرب » للأستاذ بردو — ١٩٢٣ — ص ٩٩ . ورسالة الدكتور مصطفى كامل عن « النظام الديمقراطى والبرلمانى » القاهرة ١٩٣٩ . الباب الثانى . الفصل الأول] .
وراجع لنا : « النظام الدستورى المصرى » القاهرة ١٩٤٢ .

(٢) « Là où est la responsabilité, là est le pouvoir »

لا يسأل الملوك سياسياً ، وهو غير مسئول جنائياً كذلك. وهذا على تفصيل مختلف عما هو مقرر أساساً بالنسبة لرؤساء الجمهوريات(١).

ترتب على ذلك أن الديمقراطية لا يمكن فى النظام الملكى إلا أن تكون برلمانية كما أصبح لزاماً أن تكون للملوك السلطة الإسمية فقط ، وتكون للوزارة المسئولة أمام البرلمان السلطة الفعلية ويعبرون عن هذا بقولهم «الملك يسود ولا يحكم» (Le Roi régne mais ne gouverne pas) ويقول الانجليز (The King reigns but does not rule) وهو ما قررته المادة ٤٨ من الدستور المصرى بقولها «الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه» (٢) ، وكذلك ما قررته المادة ٥٧ من أن « مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة » ، وتتفرع عن ذلك منطقياً تلك القاعدة التى أخذتها الملكيات الديموقراطية عن انجلترا وهى أن « الملك لا يعمل بمفرده » - The King cannot act alone - وقد تضمنت هذا الحكم المادة الستون من الدستور المصرى حيث تقول : « توقيعات الملك فى شؤون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون » (٣) . كما قررت المادة

---

(١) راجع لنا كذلك : «المبادىء الدستورية العامة» . القاهرة ١٩٤٣ ص ٩١ وما بعدها .

(٢) والنص الفرنسى يقول : Le Roi exerce ses pouvoirs par l' intermédiaire de ses Ministres

(٣) يلاحظ شمول هذا الحكم لكل أعمال الملك المتصلة بشؤون الدولة ولو كانت شفوية كالمحادثات والمقابلات والاتصالات الرسمية . ولذا يجب أن يصحب الملك فى كل ذلك الوزير المختص ، فيجب أن يصحب الملك فى رحلاته الرسمية الى الخارج مثلا أحد الوزير وهو عادة وزير الخارجية . وأن يحضر معه كل المقابلات الرسمية مع ممثلى الدول الأجنبية . وخطب رئيس الدولة الرسمية يجب أن يوافق عليها وزراؤه ، صراحة أو ضمنا ، أو أن يحضر القاءها أحد الوزراء على الأقل حتى يتحمل مسؤوليتها . [راجع « القانون الادارى » للدكتور وحيد فكرى رأفت . القاهرة . ١٩٣٨ — ١٩٣٩ ص ٥٣٠ وما بعدها .]

٦٢ منه أن « أوامر الملك شفهية أو كتابية لا تخلى الوزراء من المسؤولية بحال . »

يتضح من هذا حكم «النظام البرلمانى» عامة وموقف الدستور المصرى خاصة بصدد هذا الموضوع الأساسى ، وهو الموقف الذى بررته وفسرته لجنة الدستور فى تقريرها المرافق لمشروع الدستور بقولها :

« ظاهر . . . من الأحكام التفصيلية الواردة فى هذا الدستور أن اللجنة راعت قاعدة انفصال السلطات انفصالا يسمح بالتعاون بينها ومراقبة بعضها بعضاً . . . .

« والمنهج الذى سارت عليه اللجنة فيما تقدم مع ملاءمته حال البلاد يوافق القواعد المتخذة فى الدساتير الحديثة لنظام السلطات . . . »

وفيما يتعلق بكون الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه يقول التقرير المذكور ما يلى : « هذا النص أساسى وهو مترتب على ارتفاع مسؤولية الحكم عن الملك . . ومادامت الوزارة هى التى تباشر أمور الحكم فعلا وهى وحدها المسؤولة عنها وجب أن تكون مستقلة فى عملها . . .

« على أن ذلك لا يمنع الملك من حضور جلسات مجلس الوزراء فقد يبدى من جليل النصح والارشاد مايفيد الوزارة فائدة كبرى .

« ولما كانت الوزارة هى الهيئة التى يتولى الملك سلطته الدستورية بواسطتها كان طبيعياً أن يكون مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة جميعاً . . . .

« ولما كان الحكم يقتضى مسؤولية وكان الملك غير مسؤول لأنه لا يتولاه بالذات وجب أن يكون الوزراء الذين يتولونه بالفعل مسؤولين عن السياسة العامة للدولة . . . .

« كذلك يترتب على مسؤولية الوزارة دون الملك أن توقيعات الملك فى شؤون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس الوزراء والوزراء المختصون، وأن أوامر الملك شفهية كانت أو كتابية لا تخلى الوزراء . . . بحال . »

ولكن إذا كان هذا هو مقتضى النظام البرلمانى الذى أخذت به مصر كما بينا فهل معنى ذلك أن هذا النظام يجعل « رئيس الدولة » ذا وظيفة فخرية أو مظهرية فقط كما يقولون (un personnage decoratif) أو بعبارة أخرى هل يقتضى النظام البرلمانى إنعدام كل أثر للرئيس الأعلى فى توجيه شؤون الدولة واقتصار مهمته على عظمة الملك وجلال العرش (Fonction de majesté) [1] ؟ .

الواقع أن رئيس الدولة البرلمانى - وبخاصة فى الملكيات - يتمتع رغم اقتصاره على السلطة الاسمية بعوامل متعددة تجعله مستطيعاً فى الواقع وبصفة عامة أن يؤثر فى توجيه دفة الحكم بقدر متفاوت . فللملوك نفوذهم الأدبى المستمد من أياديهم المذكورة وكفاءتهم الشخصية ومركزهم السامى وخبرتهم الطويلة وترفعهم عن الخلافات الحزبية وتراث أسرتهم الوطنى ومآثرها القومية ، لهم من كل ذلك مايجعل لرأيهم وزنه وما يحقق لهم فى الحكم أثراً وقدراً .

كما أن للرئيس الأعلى الحق فى أن يستشار فى المسائل العامة الهامة وأن يحاط علماً بها . وله أن يقدم للوزراء النصح غير الملزم . فهناك أعمال كثيرة جداً لابد فيها من توقيع الرئيس الأعلى كتعيين الوزراء وكبار الموظفين وتقديم مشروعات القوانين إلى البرلمان . ودعوة البرلمان وحله . . . الخ .

---

(١) قال موسوليني عن الملكية الايطالية انها لم تعد بايطاليا إلا تلك التميمة المقدسة التى تعلق على باب المنزل (l'image sainte cloueé sur la porte de la maison) كما قال غيره بأن النظام البرلمانى يضع الملكية فى مثل المقام الذى أريد للبابوات عندما قيل بوجوب تقبيل أقدامهم وغل أيديهم .

فى كل هذه المناسبات العديدة جداً يستطيع الرئيس الأعلى مناقشة وزرائه وإسداء النصح والإرشاد لهم خصوصاً إذا كان للرئيس الأعلى الحق فى رئاسة مجلس الوزراء. والواقع — كما قال الوزير الفرنسى لوى بارتو إنه بين الاستبداد بالحكم كله والتنازل عنه كلية، وبين تمام السلطة وإنعدامها، وبين الحضور مع الاهتمام بكل شىء والغيبة التى لاتعنى بأى شىء، توجد ألف درجة ودرجة لما أسميه «النصائح الفعالة» (Les conseils agissants) (١).

على أن حق الملك هذا فى إسداء النصح والإرشاد أو التصديق على التعيينات الهامة لايصح أن يجعل الملك يتمسك بآرائه ويصر عليها مادامت الوزارة هى المسئولة وليس الملك. وإلا فقد يؤدى هذا التمسك وذلك الاصرار إلى استقالة وزارة الأغلبية مع مايتبع ذلك من مشاكل يجب تفاديها قدر المستطاع خصوصاً وأنها قد تنتهى بتأييد الأمة للوزارة المستقيلة (٢).

على أن مركز رئيس الدولة هذا يزداد أهمية وأثراً عندما يستعمل حقه فى اختيار رئيس الوزارة خصوصاً اذا لم تكن أغلبية البرلمان فى يد حزب واحد ووجب أن تؤلف وزارة إئتلافية، وكذلك اذا لم يكن لحزب الأغلبية رئيس معترف به كما حدث بانكلترا سنة ١٨٥٩ عندما دعت الملكة فكتوريا لرئاسة الوزارة «دزرائيلى»، فى حين لم يكن لحزب المحافظين (حزب الأغلبية حينذاك) رئيس معين.

---

(١) الدكتور مصطفى كامل — المرجع السابق — ص ١٦١.

(٢) جاء فى كتاب الدكتور حافظ عفيفى باشا عن «الانكليز فى بلادهم» ص ٧٧ كلة عن السير موريس ايموس قال فيها «ان الجالس على عرش مملكة دستورية كمملكتنا يتمتع بحقوق ثلاثة: حقه فى أن يستشار، وحقه فى التشجيع، وحقه فى التحذير. والملك الدستورى الحكيم لايحتاج الى أكثر من ذلك» [الدكتور عبد الحميد متولى. القانون الادارى للعراق — ١٩٣٧ ص ٦٣].

ويجب أن لا ننسى الى جانب ذلك كله حق الرئيس الأعلى فى إقالة الوزارة فى بعض الدساتير، (ولكن تحف بذلك أخطار يجب عدم التعرض اليها الا بكل حذر وعند التأكد من أن الأمة — إذا ما أجريت انتخابات جديدة — لن تؤيد الوزارة المقالة مما يحرج مركز الرئيس الأعلى ويضطره لأن يخطب ودها بعد طردها). وكذلك حقه فى حل البرلمان حلا رئيسياً. بل لعل أهمية الدور الذى يقوم به الرئيس الأعلى تزداد كلما تقدم النظام البرلمانى وتعددت الأحزاب السياسية إذ فى هذه الحالة نكون « فى حاجة إلى عامل يقف فى مواجهة السياسة الحزبية التى قد تندفع فيها الوزارة معتمدة على أغلبيتها فى البرلمان، ثم هو بابتعاده عن الانتماء لحزب من الأحزاب يمكنه أن يقوم بدور الحكم الناصح لزعماء الأحزاب وكذلك يمكنه أن يقوم بدور هام فى تسوية ماقد يقع بين الوزارة والبرلمان من نزاع، وهو بعد — خصوصاً إذا كان ملكاً — الضامن لسير سياسة الدولة فى اتجاه واحد يضمن تحقيق أغراضها خصوصاً فى الوقت الحاضر حيث تتغير الوزارات تباعاً ويتبدل أشخاص الوزراء فى السنة الواحدة عدة مرات أحيانا، ثم إن بقاءه عدة سنوات طويلة فى الحكم يكسبه خبرة قد لا تتوافر لكثير من الوزراء فيصبح بحق مستشاراً لوزرائه كما أنهم مستشاروه. ولقد ذكر جلادستون أن الملك بعد أن يحكم عشر سنوات يعرف عن نظام الآلة الحكومية أكثر من أى رجل آخر.» كما قال اللورد سالسبرى «كنت دائماً أعتقد إذا ماوقفت على رأى الملكة فى مسألة ما أننى قد وقفت على رأى رعاياها خصوصاً الطبقة المتوسطة من رعاياها»[1].

كما أن العمل قد أثبت بعد الحرب العظمى الأولى أن الدساتير التى أخذت بفكرة الغاء مركز رئيس الدولة لم تنجح كثيراً وأضعفت مركز السلطة

(١) الدكتور مصطفى كامل — المرجع السابق — ص ١٧٠ والمراجع التى أشار إليها.

التنفيذية عن القدر الضرورى . ولقد عزى لهذا السبب انهيار الديمقراطية الأثينية قديما . كما اعتبره بعض الفقهاء من أكبر الأخطاء التى نخرت فى عظم الجمهورية الفرنسية الثالثة حتى تداعت لأولى ملاحم الحرب العالمية الثانية . والواقع إن رئيس الجمهورية الفرنسية لم يترك له عمل يذكر غير المظاهر والرسميات ولذلك ندد الرئيس Poincaré بفقر اختصاصات الرئيس الدستورية . كما قيل بحق إن الرئيس الفرنسى قد أصبح مجرد « آلة للتوقيع » (Machine à signer) حتى استقالته - وهى الورقة الوحيدة التى يتمتع بتوقيعها بمفرده - لم يكن لينفرد بهذا التوقيع إلا لأنها عمل منبعث عن شخصه (acte de la personne) لا عن وظيفته (acte de la fonction) وفوق ذلك لم تكن هذه الاستقالة لتنتج أثرها إلا بعد قبولها ، وبذلك كان يمكن - من الناحية النظرية على الأقل - إرغامه رغم تقديمه الاستقالة على أن يظل حبيس ما سماه البعض « قفص الاليزيه الذهبى » La cage dorée de l' Elysée)

وهذا النهج يناقض مركز رئيس الدولة فى النظام الرئيسى (régime présidentiel) الذى يطبق فى الجمهوريات فقط كما فى الولايات المتحدة الامريكية . فهنالك تنحصر السلطة الفعلية فى شخص رئيس الجمهورية دون وجود لنظام مجلس الوزراء البرلمانى المعروف ودون معرفة لطريقة التصويت فيه بالاغلبية بل الكلمة لرئيس الجمهورية . ومن المعروف أن الرئيس Lincoln أعلن مرة الموافقة على أمر بصوته ضد أصوات الوزراء العشرة ، وله فى ذلك كلمته المشهورة : « Ten nays, one aye; The motion is carried » كما رفض الرئيس Jackson اعطاء مجلس الشيوخ صورة بيان قيل إن الرئيس قد ألقاه فى اجتماع الوزراء بل إنه كتب يسائل المجلس المذكور عن السند الدستورى الذى اعتمد عليه عندما طلب صورة البيان (٢)

---

(١) — Marcel Sibert « دستور فرنسا من ٤ سبتمبر سنة ١٨٧٠ إلى ٩ أغسطس سنة ١٩٤٤ » باريس . سنة ١٩٤٦ ص ١٨١ ومابعدها .

(٢) — راجع مؤلف Clawdius O. Johnson عن « الحكومة فى الولايات المتحدة » الطبعة الثالثة . نيويورك . ١٩٤٤ ص ٢٣٦ ومابعدها .

وجملة القول أن رئيس الدولة البرلمانى يمتاز بكونه يجب أن يكون عامل تعاون وتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية . وهو يصل إلى تحقيق ذلك بنفوذه الشخصى ورجاحة عقله وحسن تقديره أكثر منه بالالتجاء إلى استعمال حقوقه الشائكة كحق الحل أو إقالة الوزارة أو ما إلى ذلك . ولا شك أن فهم ملوك انكلترا لهذه الحقائق جعل النظام البرلمانى يزيد تعلق شعوبهم بهم كما زاد رفعة مقام النظام الملكى فى تلك البلاد [١] .

فى ضوء هذه المبادىء الأساسية التى يقوم عليها نظام الحكم البرلمانى المأخوذ به فى مصر نبحث الآن حقوق « الملك » فى مصر ؛ ولا يخفى أننا لا نتناول فى هذا المقام الا الحقوق الإدارية ، أما غيرها فتتناوله أفرع الدراسة الأخرى من دستورية ودولية وغيرها .

وسنرى أن إرادة الملك لا تصدر دائماً فى شكل واحد ، فهى تصدر تارة فى صورة أمر ملكى وتارة أخرى فى شكل مرسوم ملكى وهذان هما المظهران الأساسيان للإرادة الملكية . ولكن تظهر هذه الإرادة أحياناً فى شكل اذن أو براءة وهذه كلها مظاهر كتابية بخلاف النطق الملكى الشفوى مما أشارت إليه صراحة المادة ٦٢ من الدستور [٢] .

أما الأمر الملكى (réscrit royal) فأمر لا يوقعه فى الأصل إلا الملك وحده كما هو الحال فيما يسمى بحقوق الملك الشخصية التى سيأتى ذكرها . وإن نص فى بعض الحالات على تسمية العمل « أمراً ملكياً » رغم اشتراك

---

(١) الدكتور مصطفى كامل . المرجع السابق . ص ١٧١ — والدكتور عبد الحميد متولى . المرجع السابق . ص ٥٩ — ٦٥ .

(٢) عندما تسجل الارادة الشفوية تذكر عادة إلى جانبها عبارة « إرادة سنية » .

رئيس الوزراء أو الوزراء معه فى التوقيع عليه كان ذلك العمل مرسوماً فى جوهره أمراً ملكياً فى اسمه، وربما دلت هذه التسمية على أن للملك فى هذه الشئون جانباً تقديرياً أكبر منه فى المراسيم العادية، وقد تدل كذلك على الرغبة فى بيان اهتمام الملك الخاص بتلك الشؤون (١). ولقد صدر الدستور المصرى سنة ١٩٢٣ بأمر ملكى من هذا القبيل (٢). كما نصت على هذا النوع من الأوامر بعض القوانين، فنصت المادة الثانية من المرسوم بقانون الصادر فى ٥ أغسطس سنة ١٩٢٥ (بخصوص النظام القنصلى) على أن «يكون تعيين القناصل وعزلهم بأمر ملكى يصدر بناء على طلب وزير الخارجية». وقد نصت على مثل ذلك الحكم المادة ٣ من المرسوم بقانون الصادر فى ٢٠ أكتوبر سنة ١٩٢٥ الخاص بوضع نظام للوظائف السياسية وذلك فيما يتعلق بتعيين الممثلين السياسيين. وفى الفترة التى باشر فيها مجلس الوزراء اختصاصات الملك الدستورية وفقاً للمادة ٥٥ من الدستور كما سنرى صدرت الأوامر الملكية جميعها عن «مجلس الوزراء»، ومن «ديوان الرياسة»،

---

(١) الدكتور زهير جرانه — المرجع السابق — ص ٥٨ — ٥٩. هذا ونلاحظ أنه فى فترة الوصاية على العرش (من ٨ مايو سنة ١٩٣٦ إلى ٢٩ يوليو سنة ١٩٣٧) كانت تصدر الأوامر الملكية عن هيئة الوصاية على العرش بالصيغة الآتية عادة:

«باسم حضرة صاحب الجلالة فاروق الأول ملك مصر.

مجلس الوصاية.

بعد الاطلاع على .... إلخ.

أمرنا بما هو آت

(ثم تذكر النصوص. ويوقع بعدها أعضاء مجلس الوصاية الثلاثة (محمد على. عبد العزيز عزت. شريف صبرى) ولكن فى الأوامر التى لا ينفرد الملك بتوقيعها ثم تلى ذلك عبارة «باسم مجلس الوصاية» ومن بعدها عبارة «رئيس مجلس الوزراء» ثم يوقع رئيس الوزراء فالوزراء).

(٢) كذلك صدر بأمر ملكى موقع عليه من جميع الوزراء دستور سنة ١٩٣٠. والأمر الملكى رقم ٦٧ الصادر بتاريخ ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٣٤، الذى ألغى دستور سنة ١٩٣٠ ووضع نظاماً دستورياً مؤقتاً للبلاد.

ومن الأوامر الملكية مالا يتصل بشؤون الحكم وإنما يتعلق بحقوق الملك باعتباره رئيس الأسرة المالكة أو يتعلق بإدارة أمواله الخاصة أو الأوقاف الخصوصية الملكية وما إلى ذلك . ومن قبيل الأوامر الملكية التى من هذا القبيل الأمر الصادر فى ٢ يناير سنة ١٩٣٢ بتقرير الأسبقية بين الأمراء والأميرات والنبلاء والنبيلات ، وأمر ١٢ ديسمبر سنة ١٩٣٣ بخصوص لقب « أمير الصعيد » ، وأمر ٢٨ أبريل سنة ١٩٣٦ (يوم وفاة المغفور له الملك فؤاد) الصادر إلى مراد محسن باشا لقبول وحفظ المنقولات التى وهبها الملك فؤاد لولى عهده أمير الصعيد . ويلاحظ أن حقوق الملك بصفته رئيساً للأسرة المالكة قد استعملها مجلس الوصاية مدة وصايته السابق ذكرها وفقاً للقانون رقم ٥٤ الصادر فى ١٤ يوليه سنة ١٩٣٦ . أما أوامر الملك فيما يتعلق بإدارة أمواله الخاصة فسن الرشد فيها قد اعتبر بالنسبة للملك ثمانى عشرة سنة هلالية ولذا اعتبر الملك فاروق عند وراثته العرش بالغاً سن الرشد المدنى وبذا باشر على الفور حقوقه فى هذا الشأن ، ومن ذلك الأمر الملكى رقم ٣ الصادر فى ٦ مايو سنة ١٩٣٦ بتعيين مراد محسن باشا ناظراً للخاصة الملكية ومديراً للأوقاف الخصوصية الملكية ، والأمر الملكى رقم ٤ الصادر فى نفس اليوم بتوكيل محسن باشا فى إدارة شؤون الخاصة الملكية ، والأمر رقم ٥ الصادر بنفس التاريخ والخاص بتوكيل محسن باشا أيضاً فى إدارة شؤون الأوقاف الخصوصية الملكية [1] .

ومن الأوامر الملكية فى النهاية مايتضمن مجرد توكيل أو ترخيص : ومثال التوكيل : توكيل الملك كلا من وزراء الأوقاف والمالية والأشغال العمومية كلما شكلت وزارة جديدة لينوبوا عن جلالته فى بعض الشؤون .

(١) — يلاحظ أن يوم ٦ مايو هو الذى أعتبر عيداً للجلوس بمقتضى إرادة سنية .

ولقد نص على توكيل « وزير » الأوقاف فى ديباجة الأمر العالى الذى جعل من « ديوان عموم الأوقاف » القديم نظارة فقد جاء فيها « ... ونظراً للفائدة التى تترتب حينئذ على جعل هذا الديوان نظارة يتولى شؤونها ناظر بعنوان « ناظر الأوقاف » يدخل فى هيئة مجلس النظار ويعطى له توكيل منا بالصيغة المقررة من قديم الزمان .... الخ » .

ويصدر لوزير الأوقاف الجديد أو المنتدب أمران ملكيان عند تشكيل الوزارة يتضمن أحدهما توكيل الملك اياه « فى إدارة الأوقاف » حيث يقول عادة : « حضرة صاحب المعالى ...

« بمالنا من الولاية العامة الشرعية ، قد اقتضت إرادتنا توكيلكم عنا فى إدارة الأوقاف المشمولة بنظرنا وتابعة لوزارة الأوقاف ، وفى قبول النظر على الأوقاف ..... وتحرير التقارير ... وفى المرافعات ..... وتوكيل من توكلونه عنكم فى ذلك مع توكيلكم أيضاً فى إدارة سائر الأوقاف المنسوب نظرها لنا ومحولة على الوزارة لادارتها ورخصنا لكم .... الخ .

« وقد أصدرنا أمرنا هذا لمعاليكم بذلك لاتباع منطوقه وإجراء مقتضاه » .

أما الأمر الملكى الآخر الصادر لوزير الأوقاف فخاص بتوكيله « فى إعطاء الإذن بالخطبة فى الجوامع » وصيغته المعتادة تشبه أساساً صيغة الأمر السابق .

أما توكيل وزير المالية فيقول : « حضرة ..... اقتضت إرادتنا توكيلكم فى كل ماتقتضيه الحال من شؤون وزارة المالية من بيع .... ورخصنا لكم لتوكيل من ينوب عنكم فى جميع ماذكر .... الخ » .

ويوكل وزير الأشغال « فى توقيع المسوغات الشرعية اللازمة لتحرير

حجج تمليك الأراضى السابق إعطاؤها لأشخاص بوجه الانعام بمدينة حمامات حلوان بموجب الشروط الجديدة أو القديمة والتى تعطى بعد الآن ويتم بناؤها على الشروط المقررة . . . الخ . .]

أما الترخيص فمثاله الأمر الملكى الذى يصدر بالترخيص بانشاء المعابد .

وتلحق بالأوامر الملكية السابقة الذكر مظاهر أخرى لإرادة الملك ولكنها لاتصدر عن جلالته وإنما تصدر عن ديوانه الملكى كما أنها لاتسمى أوامر ملكية ، ومثال ذلك الإذن الملكى والبراءة الملكية . ومثال أولهما الإذن اللازم لقبول النياشين والرتب وألقاب الشرف الأجنبية وحملها واستعمالها [وذلك وفقاً للأمر الملكى رقم ١٩ المؤرخ ١٦ أبريل سنة ١٩٣١ والمكمل بالأمر الملكى رقم ٦٧ بتاريخ ١٥ أغسطس سنة ١٩٣١] . ويلاحظ أن طلب الاذن يقدم لوزير الخارجية ، فان كان الطالب موظفاً عمومياً قدم الطلب بواسطة الوزير التابع هو له . أما أعضاء الأسرة المالكة والوزراء وموظفو الحاشية فيقدمون طلب الإذن إلى الديوان الملكى مباشرة ما داموا فى وظائفهم . وفى الحالتين لا يجوز تقديم طلب الإذن إلا إذا كان وزير الخارجية قد أبلغ رغبة الدولة الأجنبية فى المنح قبل الانعام . والطلبات التى تقدم لوزير الخارجية يحيلها إلى الديوان الملكى مشفوعة بالأسباب الداعية للإنعام على الطالبين (م٢) . كما أن الإذن ينشر فى الجريدة الرسمية (م٤) . وكذلك صدر فى ٢٣ مايو سنة ١٩٣٣ أمر ملكى رقم ٣٣ فرض الاستئذان أيضاً على الأجانب الموظفين بالحكومة المصرية ماداموا فى خدمتها إذا كان الإنعام من دولة أجنبية غير التى يتبعونها . ويقدم الشخص الطلب بواسطة الوزير الذى هو تابع له إلى وزير الخارجية . وهذا يحيله إلى الديوان الملكى على النحو السابق . وذلك فيما عدا موظفى الحاشية فتقدم طلباتهم مباشرة إلى الديوان . ولم يذكر الأمر

أعضاء الأسرة المالكة لأنهم « مصريون بحكم القانون » ، وذلك بصريح الفقرة (أولا) من المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم ١٩ الصادر فى ٢٧ / ٢ / ١٩٢٩ بشأن الجنسية المصرية . كما لم يذكر الأمر الملكى الوزراء لأنه ينص المادة ٥٨ من الدستور « لا يلى الوزارة إلا مصرى » .[١]]

والبراءة كالإذن فى صدورها عن الديوان الملكى . ومن أمثلتها براءات الرتب والنياشين .

أما المرسوم الملكى Décret royal فيوقع عليه مع الملك رئيس الوزراء والوزراء المختصون وفقاً للمادة ٦٠ من الدستور التى سبق ذكرها .

ويشمل ذلك الحكم المراسيم المتضمنة لحالات فردية كالمرسوم الصادر بتعيين الوزراء أو بتعيين مدير أو محافظ أو غير ذلك من الحالات التى يكون التعيين فيها بمرسوم . وكذلك المرسوم الذى يصدر بنزع ملكية عقار للمنفعة العامة .

كما تشمل تلك القاعدة المراسيم المتضمنة لقواعد مشرعة أى لقواعد عامة تنظيمية ، مما يسمى « لوائح » (Règlements) . ومثال ذلك المرسوم الصادر فى ١٦ سبتمبر سنة ١٩٤٢ بشأن قبول الطلاب فى كليات جامعتى فؤاد الأول وفاروق الأول . وكالمرسوم الصادر بتاريخ ١٧ يونية سنة ١٩٤٥ بشأن انتخابات المجالس البلدية والقروية .

ويلاحظ أن من المراسيم ما لا يوقع عليه إلا الوزراء استثناء وهى التى يصدرها مجلس الوزراء فى الفترة التى يباشر فيها سلطات الملك وفقاً للمادة ٥٥ من الدستور التى سبقت الإشارة إليها وهى تقول : « من وقت وفاة الملك إلى أن يؤدى خلفه أو أوصياء العرش اليمين تكون سلطات الملك الدستورية لمجلس الوزراء

---

(١) يصاغ الاذن عادة هكذا [ديوان جلالة الملك

تفضل حضرة صاحب الجلالة مولانا الملك المعظم فأذن إلى :

حضرة . . . .

فى قبول وحمل :

. . . . . الخ »]

يتولاها باسم الأمة المصرية وتحت مسؤوليته ».

وقد سرى هذا الحكم على الفترة التي مرت بين وفاة المغفور له الملك فؤاد في ٢٨ ابريل سنة ١٩٣٦ وبين حلف الأوصياء اليمين أمام البرلمان بجلسة ٨ مايو سنة ١٩٣٦ . وفي خلال هذه الأيام صدرت المراسيم موقعاً عليها من الوزراء وحدهم . وبهذا الشكل صدر في ٤ مايو سنة ١٩٣٦ مثلا مرسوم بانشاء كراسي بكلية الآداب [١]، ومرسوم آخر باصدار معاهدة الأشرطة التهذيبية . كما صدر في ٨ مايو مرسوم باصدار معاهدة الصداقة مع المملكة السعودية [٢].

هذا ويلاحظ أن المراسيم غير منوعة في مصر بالشكل المعروف في فرنسا حيث توجد : (ا) مراسيم تصدر بنـــاء على اقتراح الوزير المختص أو بعد موافقة مجلس الوزراء (وتسمى هذه الأخيرة décrets en conseil des ministres) دون استشارة مجلس الدولة . (ب) مراسيم تصدر بعد أخذ رأي الجمعية العمومية لمجلس الدولة (وتسمى décrets en forme de règlement d' administration publique) . (ج) مراسيم

---

(١) صيغت ديباجة هذا المرسوم كما يلي :

مجلس الوزراء .

بعد الاطلاع على . . . . . .

وعملا بالمـادة ٥٥ من الدستور

وبناء على ماعرضه وزير المعارف العمومية .

رسم بما هو آت

. . . . . .

ثم قيل في خاتمة المرسوم المذكور :

« على الوزراء تنفيذ هذا المرسوم . . . . .

« يبصم هذا . . . . إلخ »

ثم تلا ذلك مباشرة توقيع رئيس مجلس الوزراء والوزراء

(٢) جاء في ديباجة هذه المعاهدة مايلي :

« مجلس وزراء المملكة المصرية متولياً حقوق جلالة ملك مصر الدستورية .

حضرة صاحب الجلالة ملك المملكة العربية السعودية . . .

. . . . وعينا لهذا الغرض مندوبيهما المفوضين :

من لدن مجلس وزراء المملكة المصرية : حضرة . . .

ومن لدن . . . . إلخ » .

تصدر بعد موافقة قسم أو أكثر من أقسام مجلس الدولة (وتسمى décrets en section du conseil d'Etat أو décrets en conseil d'Etat)[1]

وبتوقيع الملك والوزراء تصدر كذلك المراسيم بقوانين التى نصت عليها المادة ٤١ من الدستور سواء أكانت خاصة بحالة فردية كفتح اعتماد إضافى (وأمثلته عديدة) أم متضمنة قواعد عامة كالمرسوم بقانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٣٩ الخاص بوضع اللائحة الأساسية لكلية الطب .

وكان الملك والوزراء يوقعون كذلك معاً المراسيم بقوانين التى صدرت فى حالات الخروج على الدستور أو تعطيل الحياة النيابية وذلك فى الفترات الآتية :

ا — الفترة بين ٢٣ مارس سنة ١٩٢٥ و١٠ يونية سنة ١٩٢٦ : وهى الفترة التى حلت فيها وزارة زيور باشا مجلس النواب للمرة الثانية وبعد ساعات من أول اجتماع له (على خلاف صريح نص المادة ٨٨ من الدستور) ففى هذه الفترة كانت الحكومة تصدر المراسيم بقوانين موقعة من الملك والوزراء واستناداً إلى المادة ٤١ من الدستور وسيأتى بحث ذلك بالتفصيل . ومن أمثلة المراسيم بقوانين الصادرة فى تلك الفترة نذكر المرسوم بقانون رقم ٥٨ الصادر فى ٥ أغسطس سنة ١٩٢٥ الخاص بالنظام القنصلى .

ب — الفترة بين ١٩ يوليو سنة ١٩٢٨ و٣١ أكتوبر سنة ١٩٢٩ وهنا نصت المادة الأولى من الأمر الملكى رقم ٤٦ لسنة ١٩٢٨ على ما يلى : « . . . . أما السلطة التشريعية فى فترة السنوات الثلاث . . . فستتولاها طبقاً لحكم المادة ٤٨ من الدستور وذلك بمراسيم تكون لها قوة القانون » . ومن أمثلة هذه المراسيم بقوانين المرسوم بقانون رقم ٦٦ الصادر فى ٢٧ أكتوبر سنة ١٩٢٨ بخصوص مزاولة مهنة الطب .

جـ — الفترة بين ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٣٤ و٢٨ أبريل سنة ١٩٣٦ ، وفى هذه الفترة كانت تصدر المراسيم بقوانين وفقاً للأمر الملكى رقم ٤٢ لسنة

(١) تستعمل فى العراق عبارة « إرادة ملكية » للدلالة على « المرسوم » فى مصر .

١٩٣٤ الذى قررت مادته الثالثة ما يلى « إلى أن ينفذ الأمر الملكى بوضع النظام الدستورى . . . تتولى نحن السلطات التشريعية والسلطات الأخرى التى خص بها البرلمان حتى الآن . . . » وقد نصت المادة الرابعة من هذا الأمر على أن « تعرض المراسيم بقوانين التى تصدر طبقاً لأمرنا هذا على البرلمان الجديد فى دور انعقاده الأول ، فان لم تعرض بطل العمل بها فى المستقبل. ولا يجوز أن تنسخ المراسيم بقوانين المعروضة أو أن تعدل إلا بقانون » وقد استمر العمل بهذا النظام الدستورى المؤقت طوال هذه الفترة لأن الأمر الملكى الصادر فى ١٢ ديسمبر سنة ١٩٣٥ والذى قرر عودة دستور سنة ١٩٢٣ قد نص (م ٣) على أن يبدأ العمل بالدستور المعاد من تاريخ انعقاد البرلمان . ولم ينعقد البرلمان إلا يوم ٨ مايو سنة ١٩٣٦.

ومن أمثلة هذه المراسيم بقوانين نذكر المرسوم بقانون رقم ٥٣ المؤرخ ١٦ مايو سنة ١٩٣٥ والخاص بتقدير ايجار الأراضى الزراعية لاتخاذه أساساً لتعديل ضرائب الأطيان .

على أن المراسيم بقوانين التى صدرت فى فترة الأيام العشرة التى باشر فيها مجلس الوزراء اختصاصات الملك الدستورية على النحو السابق كان يوقعها الوزراء وحدهم كالمرسوم بقانون رقم ٤٤ الصادر فى ٣ مايو سنة ١٩٣٦ بخصوص شروط توظيف الأجانب . وكالمرسوم بقانون رقم ٤١ الصادر فى ٤ مايو المذكور باعلان رشد الملك فاروق الأول فيما يختص بجميع التصرفات المدنية .

ويلاحظ أن مظاهر إرادات الملك السابق ذكرها إنما يتولى إعدادها للعرض — فى حدود ما سبق — ديوان جلالة الملك وبالذات الإدارة العربية فيه بأقسامها المختلفة وخاصة السكرتارية وقلم التوقيع . وذلك مع مراعاة أن السكرتارية المذكورة هى التى تختص بصفة عامة بالأمور المتعلقة برئاسة مجلس الوزراء والأزهر والمعاهد الدينية وسائر الأديان المسموح بها وغير ذلك من شؤون الحكم .

حقوق الملك الادارية

هذه الحقوق إما شخصية فيستعملها الملك بأوامر ملكية وهذا هو الاستثناء. وإما غير شخصية فيستعملها أساساً بمراسيم ملكية. وهذا هو الأصل:

أولا — الحقوق الشخصية

عرفنا أن دائرة حقوق الرئيس الأعلى الشخصية تكاد تكون مقصورة فى الدول البرلمانية عامة على الأمور الداخلة فى صميم حياته الخاصة. أما الأمور التى تتصل بحياة الدولة العامة فلا يمكنه أن يباشرها إلا بواسطة وزرائه، كما عرفنا أن فرنسا قد أخذت بهذه القاعدة إلى درجة كبيرة (لعموم النص) قيل معها إن رئيس الجمهورية الفرنسية لا يستطيع أن يوقع بمفرده إلا ورقة واحدة هى ورقة استقالته. كما لا يخفى أنه لم تترك للملك جورج الثامن فى انجلترا الحرية فى اختيار شريكة حياته مما اضطره إلى التخلى عن العرش. ولكن ترد على هذه القاعدة استثناءات معدودة خصوصاً فى الدول الملكية وقد ذكرها الدستور المصرى على سبيل الحصر؛ ويخص الدراسة الإدارية منها مايلى:

١ — حق تعيين بعض الموظفين وعزلهم.

٢ — حق قيادة الجيش.

[١] — حق تعيين بعض الموظفين وعزلهم: سنرى أن الأصل فى شؤون الموظفين أنها من الحقوق التى يباشرها الملك بواسطة وزرائه، ولكن يستثنى من ذلك:

ا — رئيس الوزراء:

التعيين: تنص المادة ٤٩ من الدستور المصرى على أن «الملك يعين وزراءه ويقيلهم . . .». ويبدأ تشكيل الوزارة طبعاً باختيار الملك لرئيسها وهو يختاره بأمر ملكى لا يوقع عليه أحد غيره. وهذا على خلاف ماذهب

إليه الفقهاء الفرنسيون فى تفسير نصوص دستور سنة ١٨٧٥ . فقد رأوا أن اطلاق النصوص يوجب توقيع رئيس الوزارة القديمة على أمر تعيين رئيس الوزارة الجديدة . أى أن حق اختيار رئيس الوزراء فى فرنسا حق يباشره رئيس الجمهورية بواسطة وزرائه . ولذلك قيل فى فرنسا إنه إذا امتنع رئيس الوزارة القديمة عن التوقيع على الأمر الخاص بتعيين سلفه وجب حلا لهذا الاشكال أن يوقع مع الرئيس الأعلى رئيس الوزراء الجديد . أما فى مصر فاختيار رئيس الوزراء يكون بأمر لا يوقع عليه غير الملك .

ولعله من الواضح أن الرئيس الأعلى البرلمانى (الملك أو وصيه أو رئيس الجمهورية) ليس مطلق الحرية فى استعمال حقه الشخصى هذا فى اختيار رئيس الوزراء . إذ نجده مقيداً فى الواقع بضرورة اختيار رئيس مؤيد من الحزب أو الأحزاب التى لها الأغلبية فى مجلس النواب ، وذلك لأن الوزارة لا تستطيع الاستقرار فى الحكم إلا إذا حازت وظلت متمتعة بثقة الأغلبية البرلمانية وفقا للتفصيلات الدستورية المعروفة .

على أنه من الظاهر كذلك — رغم هذه الحقيقة — أن الرئيس الأعلى يستطيع دستوريا اختيار رئيس وزرائه ممن لا تؤيدهم هذه الأغلبية البرلمانية وإنما يجد الرئيس الجديد نفسه مضطراً فى هذه الحالة إلى حل مجلس النواب الذى لم يؤيده ، ويجرى انتخابات جديدة يكون مصير وزارته مرهوناً بنتيجتها . فان أيدت الأغلبية الجديدة الوزارة كان بها والا أصبح لزاماً على هذه الوزارة أن تستقيل ، وهنا يضطر الرئيس الأعلى إلى أسناد رئاسة الوزارة إلى شخص تؤيده أغلبية مجلس النواب . ونظراً لما قد يكون فى هذا الاضطرار من غضاضة تعتبر هذه الطريقة — طريقة الحل — شائكة لا يصح التجاء الرئيس الأعلى إليها إلا بعد روية وطول تبصر .

وإنما يلاحظ إلى جانب ذلك أن الرئيس الأعلى يقوم فى بعض الظروف بدور أخطر من الدور الذى يبدو لأول وهلة ، وذلك إذا لم يكن هنالك حزب واحد غالب أو كتلة واحدة غالبة فى مجلس النواب . أما ان وجد هذا الحزب أو هذه الكتلة المتراصة أو الجبهة المتفقة فيصبح الرئيس الأعلى مضطراً إلى الأخذ برأيها فى اختيار رئيس الوزراء مادام لايريد سلوك الطريق الوعر الشائك السابق بيانه ، أما إذا كانت الأغلبية غير متحققة لحزب واحد أو كتلة واحدة على هذا النحو ، فهنا يجب تأليف وزارة مؤيدة من أكثر من حزب ، (الوزارة الائتلافية Ministéres de coalition) ففى ضم هذا العقد من الأحزاب المختلفة نجد الرئيس الأعلى يقوم عادة بدور هام جداً . وهو يقوم بمثل هذا الدور تقريباً إذا انعقدت الأغلبية البرلمانية لحزب ليس له رئيس معترف به بالذات ، فهنا تكون للرئيس الأعلى حرية اختيار كبيرة بين متزعمى هذا الحزب . وقد حدث ذلك مثلا فى انكلترا سنة ١٨٥٩ عندما دعت الملكة فكتوريا لرئاسة الوزراة « دزرائيلى » فى حين لم يكن لحزب المحافظين (حزب الأغلبية حينذاك) رئيس معين .

الاقالة : لقد حسم الدستور المصرى النزاع بصريح نص المادة ٤٩ التى تقول « الملك يعين وزراءه ويقيلهم . . . » فلاشك إذاً فى حق الملك فى مصر فى إقالة رئيس الوزراء أى الوزير الأول .

ولقد حدث ذلك فعلا ثلاث مرات منذ صدر الدستور سنة ١٩٢٣ ، فأقال الملك فؤاد وزارة النحاس باشا الأولى فى ١٩٢٨/٦/٢٥ ثم أقال الملك فاروق وزارة النحاس باشا الرابعة فى ١٩٣٧/١٢/٢٠ كما أقال وزارة النحاس باشا الخامسة فى ٨ أكتوبر سنة ١٩٤٤ وفى هذه الحالات كلها كانت الاقالة بأمر ملكى موقع عليه من الملك وحده .

ولقد ذهب رأى فى هذا الصدد إلى أنه يجب وفقاً للمادة ٦٠ من الدستور أن يوقع على أمر الاقالة رئيس الوزارة الجديدة حتى يتحمل مسؤولية هذه الاقالة (١).

على أننا لا نؤيد هذا الرأى لأن أمر الاقالة، كأمر التعيين، لا يجب أن يوقع عليه ـ فى اعتقادنا ـ إلا الملك وحده وحجتنا فى ذلك مايلى:

(١) رئيس الوزارة الجديدة لايمكن أن يكتسب صفة الرئاسة هذه ويحق له التوقيع إلى جانب الملك إلا بعد صدور الأمر الملكى بتعيينه رئيساً للوزارة ولا يمكن صدور هذا الأمر إلا بعد اقالة الوزارة القديمة. وعليه فعند صدور أمر الاقالة لايمكن أن يوقع على هذا الأمر شخص سيعين رئيساً للوزارة ولو بعد دقائق معدودة لأنه فى اللحظة التى تحصل فيها الاقالة لم يصبح بعد رئيساً للوزارة وبالتالى لايحق له التوقيع على أمر الاقالة.

(٢) لايمكن القول بصدور أمر تعيين رئيس الوزارة الجديد بعد إقالة الرئيس القديم والالوجد فى فترة ـ طالت أم قصرت ـ رئيسان للوزارة فى وقت واحد. وهذا مالا يمكن القول به مطلقاً.

(٣) من الناحية العملية لن يؤدى هذا القيد إلى عرقلة سبيل الاقالات ـ إن كان المقصود ذلك ـ إذ أن الرئيس الأعلى إذا ما أراد الاقالة سيجد بكل سهولة من يستعد للتوقيع على أمر الاقالة وتولى رئاسة الوزارة الجديدة. وإذا جاز فى وقت ما أن يمتنع كل المرشحين للرئاسة عن قبول التوقيع على إقالة الوزارة القائمة، فانه فى مثل هذه الحالة سيمتنع الرئيس الأعلى بالطبع عن اقالة الوزارة ولو لم يشترط أن يوقع معه غيره على أمر الاقالة، فوزارة هذا مركزها لا يقدم رئيس الدولة على إقالتها بالطبع، لأن كل المرشحين ـ وهم الراغبون فرضاً عن إقالة تلك الوزارة القائمة ـ سيرغبون كذلك عن تولى الحكم

---

(١) الأستاذان وحيد رأفت وواصف ابراهيم بك — المرجع السابق ص ٥٦٦.

على أنقاضها إن أقيلت . ولما كان هذا باجماع المرشحين للوزارة كما هو المفروض وهم الذين ينتصح الملك عادة برأيهم فى تشكيل الوزارات الجديدة فان ذلك سيمنع الرئيس الأعلى حتما من الأقدام على إقالة مثل هذه الوزارة حتى ولو كانت الاقالة حقاً شخصياً لهذا الرئيس لا يشترط توقيع أحد غيره عليه .

(٤) أن الغرض الأساسى من اشتراط توقيع رئيس الوزارة الجديد على أمر إقالة الوزارة القديمة هو الرغبة فى أن يتحمل هذا الرئيس مسؤولية هذه الاقالة . أو بعبارة أخرى لكى يستطيع البرلمان أن يحاسب رئيس الوزارة الجديدة ويسأله : « هل كانت الوزارة القديمة مخطئة فى رأيها بصدد الموضوع الذى أدى إلى الاقالة أم لا » . ؟

ولو أنعمنا النظر لوجدنا رئيس الوزارة الجديدة الذى يراد توقيعه على أمر إقالة الوزارة السابقة والذى يخالفها طبعاً رأيها حول النقطة التى كانت سبباً فى الاقالة — نجد هذا الرئيس الجديد — دون اشتراط توقيعه على أمر إقالة الوزارة القديمة ، ملزماً بأن يتقدم الى البرلمان إلزاماً ويبين له سياسته التى تخالف طبعاً سياسة الوزارة السابقة . وهنا لابد وأن يبدى البرلمان رأيه فى سياسة الوزارة الجديدة ، فان أيدها كان ذلك إقراراً للاقالة وحكما على سياسة الوزارة القديمة والعكس بالعكس .

وعليه فسواء وقع رئيس الوزارة الجديدة على أمر إقالة الوزارة القديمة أم لم يوقع عليه فهو بحكم توليه الأمر بعدها ملزم فعلا بأن يؤدى حساباً وبصفة حتمية أمام البرلمان الذى لا تستطيع وزارة البقاء فى الحكم بدون تأييده .

(٥) ونلاحظ فى النهاية أن ما يسرى على تعيين رئيس الوزارة يجب منطقياً أن يسرى على إقالته مالم يرد نص على خلاف ذلك . ويسلم جميع الفقهاء

اتفاقاً بأن التعيين إنما يكون بأمر ملكى موقع عليه من الملك وحده ، وعليه فيجب منطقياً أن يكون العزل كذلك وباتفاق .

وإذا جاز القول باشتراط توقيع رئيس الوزارة الجديد على أمر إقالة الوزارة القديمة فمن السهل بل كان يجب القول من باب أولى بأن يوقع كل رئيس وزارة على أمر تعيينه هو نفسه . ففى هذه الحالة لا نقع فى المحظورين ، الأول والثانى السابق ذكرهما ، أو لجاز على الأقل اشتراط توقيع كل رئيس وزارة على أمر تعيين رئيس الوزارة الذى يليه (حتى لا ينفرد الملك بالتوقيع) ، فهذا لا يوقعنا فى أى محظور من الناحية الدستورية ، وإن صح أن يثير بعض الصعوبات العملية . ولقد أخذ فعلا بهذا الحل الفقه الفرنسى فى ظل دستور سنة ١٨٧٥ على النحو السابق . فاذا قيل رغم كل ذلك إن أمر تعيين رئيس الوزراء إنما يوقعه فى مصر الملك وحده فيجب فى اعتقادنا تقرير ذلك الحكم من باب أولى فيما يتعلق بأمر إقالة رئيس الوزراء .

ب — كبار رجال الدين :

تنص المادة ١٥٣ من الدستور المصرى على أن « ينظم القانون الطريقة التى يباشر بها الملك سلطته طبقا للمبادىء المقررة بهذا الدستور فيما يختص بالمعاهد الدينية وبتعيين الرؤساء الدينيين ... وعلى العموم بالمسائل الخاصة بالأديان المسموح بها فى البلاد ، وإذا لم توضع أحكام تشريعية تستمر مباشرة هذه السلطة طبقا للقواعد والعادات المعمول بها الآن .. »[1]

ولقد صدر القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٢٧ بعد ذلك منظما سلطة الملك فيما يختص بالمعاهد الدينية وبتعيين الرؤساء الدينيين والمسائل الخاصة

---

(١) كانت للملك سلطة واسعة فى تعيين رجال الدين وفقاً للقانون وللتقاليد والعادات المرعية بمصر قبل الدستور .

بالأديان المسموح بها فى البلاد . فجعل استعمال الملك لسلطاته فى هذا الشأن إنما يكون بواسطة رئيس مجلس الوزراء، وبذلك انتظم هذه الاختصاصات حكم المادة ٤٨ من الدستور .

جاء بعد ذلك دستور سنة ١٩٣٠ فقرر فى الفقرة الثانية من المادة ١٤٢ أن « . . يكون تعيين شيخ الجامع الازهر وغيره من الرؤساء الدينيين مسلمين وغير مسلمين منوطا بالملك وحده [١] . »

وبهذا المعنى صدر المرسوم بقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٣٠ الخاص باعادة تنظيم الجامع الازهر والمعاهد الدينية العلمية الاسلامية وقد ألغاه بدوره المرسوم بقانون رقم ١٢٣ الصادر فى ٢٦ مارس سنة ١٩٣٦ (المعدل بالقانون رقم ١٢٣ لسنة ١٩٤٥) وقد تضمن النصوص الآتية :

م ٧ (معدلة سنة ١٩٤٥) - « يختار شيخ الجامع الأزهر من بين جماعة كبار العلماء أو ممن تتوفر فيهم الشروط الآتية : . . . . . ويعين بأمر ملكى . . . . . »

م ٨ (معدلة سنة ١٩٤٥) - « يكون للجامع الأزهر وكيل يختار من بين جماعة كبار العلماء أو ممن نص عليهم فى . . . المادة السابقة . . . ويكون تعيينه بأمر ملكى . . . . . »

م ١١ - « يعين كبار العلماء بأمر ملكى »

---

(١) نص البيان التفسيرى المرفق بدستور سنة ١٩٣٠ بهذا الشأن [ص ٣١ — ٣٢] على ما يلى :

« وترى الوزارة أن ينص فى الدستور على حقوق الملك فى تعيين الرؤساء الدينيين المسلمين (شيخ الجامع الأزهر وشيوخ المذاهب الأربعة بالأزهر وشيخ مشايخ الطرق الصوفية ونقيب الأشراف وشيخ السادة الوفائية ومن على شاكلتهم من شيوخ المعاهد) .

« على أنه — ومن الجائز أن يكون رئيس مجلس الوزراء غير مسلم — لا يتصور أن يكون ذلك الرئيس هو الذى يختص باختيار شيخ الجامع الأزهر أو الرؤساء الدينيين المسلمين خصوصاً والاسلام دين الدولة الرسمى لذلك وجب الرجوع الى ما كان متبعاً أصلاً قبل ذلك القانون من أن يكون تعيين هؤلاء منوطاً بالملك وحده .

« ومما تجب الاشارة إليه أن ماعدا هؤلاء الرؤساء — وعلى الأخص ميزانية المعاهد وإدارتها باق كما هو تحت رقابة الحكومة والبرلمان » .

وقد نصت المادة ١٧ على تعيين اثنين من جماعة كبار العلماء واثنين ممن لهم خبرة بشؤون التعليم أعضاء فى المجلس الأعلى للأزهر ، ويكون تعيينهم بأمر ملكى لمدة سنتين . »

م ٢٤ - « الموظفون المعينون بأمر ملكى يفصلون بأمر ملكى كذلك . »

م ٣٣ - « . . . يعين شيخ الكلية بأمر ملكى . »

م ٩٤ - « يكون لكل معهد شيخ من العلماء يديره ويكون تعيينه بأمر ملكى . . . . »

هذا ويعين بأوامر ملكية - بناء على نص أو على العرف - كثيرون آخرون من رجال الدين مسلمين وغير مسلمين كرؤساء الطوائف غير الإسلامية ومشايخ السادات الصوفية ومشايخ المساجد ومفتى الديار المصرية ويعين بأمر ملكى أمير الحج أيضاً .

ج — رجال الحاشية الملكية :

إن بيان السلطة التى تتولى تعيين موظفى الحاشية الملكية يقتضى الرجوع إلى ما قبل الدستور ثم إلى الدستور ثم إلى ما صدر بعده من التشريعات :

أولا — قبل الدستور : تألفت فى سنة ١٨٨١ لجنة لتنظيم شؤون الموظفين بناء على تقرير قدمه شريف باشا إلى الخديوى توفيق باشا فى ٢٠ اكتوبر سنة ١٨٨١ . وقد انتهى عمل هذه اللجنة إلى صدور الأمر العالى الرقيم ١٠ أبريل سنة ١٨٨٣ . فوضع هذا الأمر القواعد الخاصة بالموظفين واستثنى فى مادته العاشرة الموظفين الذين يعينون بأمر عال (وقد توالت بعد ذلك أوامر عالية وأحكام تفصيلية لا يعنينا بحثها هنا) . وعليه فموظفو الحاشية كانوا وظلوا يعينون بواسطة الرئيس الأعلى دون تدخل الوزارة قبل الدستور .

ثانياً — الدستور : وفى سنة ١٩٣٣ صدر الدستور المصرى وبه المواد ٤٤ و ٤٨ و ٥٧ و ٦٠ وغيرها من الأحكام الخاصة برفع مسؤولية الملك وجعل سلطته برلمانية كما سبق أن ذكرنا (١) .

(١) ذكرنا هذه المواد فيما سبق . ص ٢٥٨ وما بعدها

ولنذكر بصفة خاصة المادة ٦٠ التى تقول : « توقيعات الملك فى شؤون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون » .

كما نذكر المادة ١٦٧ من الدستور التى تقول : « كل ما قررته القوانين والمراسيم والأوامر واللوائح والقرارات من الأحكام وكل ماسن أو اتخذ من قبل من الأعمال والاجراءات طبقاً للاصول والأوضاع المتبعة يبقى نافذاً بشرط أن يكون نفاذها متفقاً مع مبادىء الحرية والمساواة التى يكفلها هذا الدستور وكل ذلك بدون اخلال بما للسلطة التشريعية من حق الغائها وتعديلها فى حدود سلطتها ، على أن لا يمس ذلك بالمبدأ المقرر بالمادة السابعة والعشرين بشأن عدم سريان القوانين على الماضى » .

ماهو إذن حكم الدستور فى هذا الشأن ؟

لاشك أن الأمر ينقصه النص الصريح وبذا يحتمل تفسيرين مختلفين . فمن ناحية يبدو أنه مادام الدستور لم يتحدث بالذات عن طريقة تعيين موظفى الحاشية الملكية (ملكيين وعسكريين) - يجب وفقاً للنص العام أن يكون تعيينهم « على الوجه المبين بالقوانين » (م٤٤) - فيظل الأمر العالى الصادر سنة ١٨٨٣ سارى المفعول لأنه غير مخالف لمبادىء الحرية والمساواة التى بالدستور . ويظل كذلك إلى أن تعدله أو تلغيه السلطة التشريعية فى حدود سلطتها - وبذلك يظل تعيين موظفى الحاشية حتى بعد صدور الدستور حقاً للملك وحده وهذا هو ما كان العمل جارياً عليه فعلا . ولكن طبيعة النظام البرلمانى الذى أخذ به الدستور تقضى من ناحية أخرى بعكس ماسبق . وربما كان القول الأول فى ظل النصوص المذكورة أرجح فى اعتقادنا ، على أن يؤخذ رأى رئيس الوزراء على الأقل فى تعيين كبار موظفى الحاشية باعتباره المستشار البرلمانى الأول لمليكه ومراعاة لاتصال هؤلاء الموظفين

الوثيق بالحكومة . وهنا - كما فى كثير من المسائل الدقيقة التى يثيرها تطبيق النظام البرلمانى - يجب أن يكون حكم الود والمجاملة بين عناصر الدولة المختلفة فوق حكم النصوص الحرفية والقواعد المسطرة . وان كنا قد لاحظنا فى دراساتنا الدستورية مقدار ماتحقق بين هذه العناصر من مجاملات متبادلة فى الولايات المتحدة الأمريكية رغم الفصل التام هنالك بين السلطات ، فما أولى النظام البرلمانى بهذه المجاملة وما أحراه بمثل هذا التفاهم والاتفاق (١) .

ويجب أن نلفت النظر هنا إلى أن الأمر قد عرض فى سنة ١٩٢٤ على رئيس لجنة قضايا الحكومة (بيولا كازيلى) ، عندما اعترض سعد باشا على تعيين حسن نشأت باشا وكيلا للديوان بأمر ملكى موقع عليه من الملك فؤاد وحده دون توقيع رئيس الوزراء والوزير المختص . وقد أفتى رئيس اللجنة المذكورة بضرورة اشتراك الوزارة فى التوقيع وإنما نظراً لطبيعة هذه الوظائف واتصالها الوثيق بعمل الملك رأى أن تكون للتاج حرية اختيار الموظفين الذين يشغلونها وألا تكون محل نظر مجلس الوزراء ، بل يكتفى بامضاء رئيس الوزراء ووزير المالية . وتم ذلك فعلا بالنسبة لتعيين نشأت باشا فوقع على الأمر سعد باشا ووزير المالية . على أن لجنة قضايا الحكومة قد اجتمعت من بعد ذلك فى سنة ١٩٢٥ وأفتت برأى عكس الذى قال به بيولا كازيلى (٢)

ثالثاً - التشريعات اللاحقة على الدستور : على أساس هذه الفتوى الثانية أصدرت وزارة زيور باشا فى ٨ فبراير سنة ١٩٢٥ (أى أثناء تعطيل

---

(١) تقابل مجاملة الملك لوزرائه فى هذا المقام مجاملة الوزراء لمليكهم عندما يصغون لنصحه ويستمعون لارشاده فيما يتعلق بأمور الدولة كمسائل الموظفين وغيرها من الشؤون الداخلة فى اختصاص الوزارة والتى ليس للملك فيها إلا السلطة الاسمية دون السلطة الفعلية والتى لا يتحمل عنها أية مسؤولية بل تتحملها الوزارة وحدها .

(٢) الدكتور السيد صبرى : القانون الدستورى ، ١٩٤٠ ، ص ٥٣٠ — ٥٣١ والدكتور وحيد رأفت ، القانون الادارى ، المرجع السابق ، ص ٥٦٨ — ٥٧٣ .

الحياة النيابية) مرسوما لم يسند إلى مادة من مواد الدستور وإنما اسند إلى الأمر العالى الصادر سنة ١٨٨٣ والذى ظل سارى المفعول كما عرفنا حتى بعد الدستور وفقا لنص المادة ١٦٧ . وعليه فمرسوم سنة ١٩٢٥ إنما يستمد سنده التشريعى وفقاً للمادة ١٦٧ من أمر سنة ١٨٨٣ الذى لاشك فى مشروعيته بداءة واستمراراً ، كما أنه لم يخرج عن حدود الأمر المذكورة[1].

ولقد نص هذا المرسوم فى مادته الثالثة على انه « لاتسرى أحكام المادة السابقة على موظفى حاشيتنا الملكية والعسكرية ، فيستمر تعيينهم بأمر ملكى

---

(١) يرى الدكتور السيد صبرى أن : « ..... الأمر العالى المذكور ..... من حيث الموضوع يصح اعتباره بحسب النظام الدستورى الحالى قانوناً خاصاً بقواعد التوظف ... كما يصح اعتباره مرسوماً خاصاً بتنظيم المصالح العامة وهو بحسب الوضع الأول قانون من اختصاص السلطة التشريعية وباعتبار الوضع الثانى مرسوم من اختصاص السلطة التنفيذية .

ثم يقول : «فاذا أخذنا بالفرض الأول فان مرسوم ٨ فبراير لا يكون صحيحاً إلا إذا كان فى حدود المادة ٣٧ أى كان خاصاً بتنفيذ الأمر العالى المذكور أو إتمامه . لاشك فى ذلك لأنه لم يتعد تنظيم الأمر العالى سالف الذكر على النحو الذى اقتضاه تطور المصالح المصرية . والمرسوم على هذا الوضع لم يتعد حدود الأمر العالى سالف الذكر ، ثم استثنى المرسوم وظائف القصر وهو بهذا الاستثناء لم يتجاوز حدود الأمر العالى ، لأن الأمر العالى كان خاصاً بموظفى الحكومة لا موظفى القصر الذين كان العمل جارياً على تعيينهم دون تدخل الوزارة ...

« وإذا أخذنا بالفرض الثانى فان الأمر العالى سالف الذكر يقابل فى النظام الحالى المراسيم الخاصة بتنظيم المصالح العامة الواردة بالمادة ٤٤ بالدستور والتى هى بحسب هذه المادة من اختصاص السلطة التنفيذية ، وصدورها يكون بدوره على هذا الاعتبار مرسوماً خاصاً بتنظيم المصالح يقع تحت حكم المادة ٤٤ من الدستور وفى حدود اختصاص السلطة التنفيذية ويكون على هذا الوضع منظما ومتمما للأمر العالى وفى الحدود الدستورية للمادة المذكورة .

«وسواء أخذنا بالفرض الأول أم بالفرض الثانى فمرسوم ٨ فبراير هو حتما فى الحدود الدستورية الواردة فى المادتين ٣٧ و ٤٤ من الدستور وعدم قيام الحياة النيابية لايمكن أن يضعف من قانونيته طالما أن الوزارة التى أصدرته تملك حق إصداره بمقتضى إحدى المادتين سالفتى الذكر » .

أو بارادة منا . ، كما نص فى المذكرة الايضاحية لهذا المرسوم على أن القاعدة التى تتبع فى المستقبل فى تعيين كبار الموظفين يجب أن يدخل عليها استثناء فيما يتعلق بموظفى الحاشية الملكية والعسكرية لحضرة صاحب الجلالة الملك ، فان العمل قد جرى حتى الآن فى شأن أولئك الموظفين على تعيينهم بأمر ملكى خال من توقيع أى وزير من الوزراء . وقد روعى فى وضع مشروع المرسوم المرفق بهذه المذكرة أن الاستمرار فى العمل بهذه الطريقة هو النظام الدستورى الملائم . نظراً لما لوظائفهم من الصفة الخاصة التى تجعلهم على اتصال مباشر بالذات العلية الملكية [1] . هذا فيما يتعلق بمرسوم ٨ فبراير سنة ١٩٢٥ .

وفى سنة ١٩٣٦ صدر المرسوم بقانون رقم ٤٤ الخاص بتوظيف الأجانب ، فهل عدل هذا المرسوم بقانون أحكام مرسوم سنة ١٩٢٥ والامر العالى لسنة ١٨٨٣ أم لا ؟ . لاشك فى أن للسلطة التشريعية بصريح نص المادة ١٦٧ أن تعدل أو تلغى أمر سنة ١٨٨٣ وكذلك كل ما استند إليه من تشريعات كمرسوم سنة ١٩٢٥ ؛ وعليه فينحصر البحث فيما إذا كان المرسوم بقانون المذكور قد عدل فعلا أمر سنة ١٨٨٣ ومرسوم سنة ١٩٢٥ أم لا . الواقع أن هذا المرسوم بقانون (الذى صدر فى عهد وزارة على ماهر باشا التى تولت اختصاصات الملك بعد وفاة الملك فؤاد وقبل حلف الأوصياء اليمين الدستورية) لم يكن ليقصد الأجانب فى وظائف الحكومة دون وظائف الحاشية . وهذا ظاهر من الظروف التى صدر فيها هذا المرسوم بقانون ومن كونه صدر فى فترة لا يمكن

---

(١) أثير هذا الموضوع فى سنة ١٩٣٦ بمناسبة تعيين مهندس كهربائى ايطالى فى بحرية جلالة الملك دون عرض الأمر مقدماً على لجنة الموظفين الأجانب ومجلس الوزراء وفقاً للقواعد المنصوص عليها فى المرسوم بقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٦ (وكان ذلك فى عهد الوصاية وأثناء وزارة النحاس باشا) ويلاحظ أن وكيل الديوان الملكى بالنيابة قبل حينذاك عرض الأمر على لجنة الموظفين الأجانب ومجلس الوزراء فوافقا على التعيين ولكن القصر لم يسلم فيما بعد باعتبار هذه السابقة عرفا يستند عليه) .

دستورياً المساس فيها بحقوق مسند الملكية (م١٥٨ دستور) ، كما أن ذلك ظاهر من كون القانون المذكور قد نص على تمثيل كل وزارة فى لجنة توظيف الأجانب عند ما يكون تعيين الأجنبي خاصا بها ولم ينص على مثل هذا التمثيل فيما يتعلق بالقصر. ولقد عرض الأمر فعلا على لجنة قضايا الحكومة فافتت بهذا الرأى. وعليه فمرسوم سنة ١٩٢٥ (المستند إلى أمر سنة ١٨٨٣) ما زال قائما وإن كان يمكن للسلطة التشريعية بالطرق الدستورية المقررة تعديله أو الغاؤه إذا شاءت بحيث يصبح تعيين كبار موظفى القصر - على الأقل - متفقاً مع القاعدة الدستورية السائدة فى البلاد البرلمانية فيما يتعلق بتعيين الموظفين بصفة عامة . على أن يلاحظ عند الأخذ بهذه القاعدة أن يكون على النحو الذى يتفق مع طبيعة هذه الوظائف ودرجة صلتها بالرئيس الأعلى .

ولقد أثير هذا الموضوع كذلك فى سنة ١٩٣٨ عند ما صدر فى ٢٠ أكتوبر أمر ملكى بتعيين على ماهر باشا رئيسا للديوان الملكى دون توقيع رئيس الوزراء .(١)

تلا ذلك أن أقيلت وزارة النحاس باشا وظل الأمر معلقاً وظل الملك يباشر سلطته هنا بأوامر ملكية فى عهود الوزارات التالية التى لم تكن معارضة لهذا الرأى . ولكن صدرت بأوامر ملكية بعض هذه الشؤون فى عهد وزارة النحاس باشا فيما بعد كحالة وكيل الديوان إلى

---

(١) وضعت الوزارة النحاسية الرابعة حينذاك مذكرة مسهبة رفعتها الى جلالة الملك ونشرتها على الأمة دافعت فيها عن اختصاص مجلس الوزراء فى هذا الصدد باعتباره المهيمن على مصالح الدولة والمسؤول دون الملك عن أعمال الحكومة أمام البرلمان مستندة إلى مواد الدستور السابق بيانها ومهاجمة مرسوم سنة ١٩٢٥ الصادر فى وقت كان الدستور فيه محل مهاجمة شديدة والحياة النيابية معطلة ، ومستندة أساساً إلى ماجرى عليه العمل فى تعيين نشأت باشا سنة ١٩٢٤ وفى تعيين المهندس الكهربائى بيحرية جلالة الملك سنة ١٩٣٦ راجع الدكتور وحيد رأفت - المرجع السابق - ص٥٦٨]

المعاش سنة ١٩٤٣ وبذلك يبدو لنا أن الأرجحية قد تحققت عملا لجانب الأمر الملكى لا المرسوم الملكى بعد هذا التسليم .

[٢] من قيادة الجيش : هذه القيادة بطبيعتها عمل شخصى . وهى حق معترف به للرئيس الأعلى فى كل الدساتير الملكية بوجه عام (ولو أن ملك انكلترا قد فقد هذا الحق بعدم استعماله إياه) ، ولذلك كان الملوك يربون منذ القدم تربية عسكرية . كما أعطى هذا الحق فى فرنسا لرئيس الجمهورية سنة ١٨٧٥ بناء على إلحاح المارشال مكماهون رئيس الجمهورية إذ ذاك ولكنه لم يتحقق من الناحية العملية ، بل اختصت الحكومة بتوجيه سياسة الحرب واختص العسكريون بادارة العمليات الحربية . وهو مقرر كذلك فى الولايات المتحدة .

ولقد نص الدستور المصرى على ذلك صراحة فى المادة ٤٦ التى تقول : « الملك هو القائد الأعلى للقوات البرية والبحرية . . »

على أن استعمال رئيس الدولة لهذا الحق لا يصح أن يتعدى سلطة إعطاء الأوامر العامة للقواد الذين يتولون القيادة الفعلية فلا يصح فى النظام البرلمانى الذى يتطلب وجود الرئيس الأعلى بعاصمة ملكه لا فى الميدان خصوصاً فى أوقات الأزمات العصيبة — أن يتولى الملك نفسه القيادة الفعلية للجيش لما يثيره ذلك من مصاعب (خصوصاً عند عدم توفر الكفاءة الفنية الحربية لدى الرئيس) بل ولما قد يؤدى اليه ذلك من مخاطر هائلة ربما تعصف بحياة الدولة كلها . ولذلك نجد الفقه فى فرنسا يبدى أسفه للاعتراف لرئيس الجمهورية الفرنسية بهذا الحق الذى وإن بطل الأخذ به فعلياً فى الأنظمة البرلمانية إلا أنه قد لا يحول من الناحية الدستورية المجردة دون تدخل الرئيس الأعلى فى القيادة الفعلية . (١)

---

(١) القانون الادارى للعراق — عبد الحميد متولى — بغداد سنة ١٩٣٧ — ص ٦٧ وما بعدها وانظر المراجع التى أشار اليها - وراجع الدكتور السيد صبرى - المرجع السابق ص ٥٤٤-٥٤٥ — والدكتور يوايت ابراهيم بك ووحيد رأفت - المرجع السابق ص ٥٦٠

ثانياً — الحقوق التى يباشرها الملك بواسطة وزرائه

هذه الحقوق هى الأصل ، وليس للملك فيها إلا السلطة الإسمية ، فى حين تباشر الوزارة بشأنها السلطة الفعلية . وتعنينا من هذه الحقوق الحقوق الإدارية كحق ترتيب المصالح العامة وحق إصدار اللوائح العمومية وحق إعلان الأحكام العرفية (وموضع بحث هذه الحقوق هو كتاب « نشاط الإدارة العامة ») . وكحق تعيين وعزل الموظفين العموميين (وهو موضوع « عمال الادارة العامة ») وغير ذلك من الحقوق الإدارية التى نفضل بحث كل منها فى حينه وبمناسبة دراسة السلطة التى تباشره فعلا ، لا الجهة التى ليس لها منه إلا الاسم .

ثانياً — رئاسة الحكومة

النظام البرلمانى — المأخوذ به فى مصر منذ سنة ١٩٢٣ — يودع السلطة التنفيذية الإسمية بين يدى رئيس الدولة ، ثم يعهد بالسلطة التنفيذية الفعلية إلى الوزارة وهذا ماتدل عليه بإيجاز المادة ٤٨ من الدستور المصرى التى تقول : « الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه » .

وهؤلاء الوزراء يعينهم الرئيس البرلمانى حائزين لثقة البرلمان حالا أو مآلا ، ولذا كان أساس هذا النظام التعاون وتبادل المجاملة بين سلطات متداخلة الإختصاص . وهنا — مرة أخرى — لا نقصد بالتعاون مجرد نصوصه ، وإنما نبغى أولا وقبل النصوص الروح والمجاملة المتبادلة التى تحتاج إليها أكمل النصوص .

وعلى هذا الأساس الخلق تقوم النظم عامة والنظام البرلمانى بصفة خاصة ، حيث تستقل الوزارة بالسلطة الفعلية ، فلا تكون للرئيس الأعلى — غير المسئول — حقوق خاصة متصلة بشؤون الحكم ، لأنه يسود ولا يحكم .

ولقد وصل استقلال الوزارة فى انجلترا بهذا الحكم ، إلى حد أنها مدت أصابعها إلى أمور تبدو لأول وهلة من شؤون الملك الخاصة . ومثال ذلك طلب وزارة « Peel » سنة ١٨٣٩ من الملكة فكتوريا عزل بعض وصيفاتها بحجة أنه ليس من اللائق « أن يكون أحد رجلين وزيراً مسئولا عن أثقل عبء يلقى على عاتق نفر من الرجال ، وأن يوافق على أن تعمل زوج الآخر — الذى هو ألد أعدائه السياسيين — إلى جوار صاحبة السلطان مباشرة .... ». ولقد سقطت وزارة پيل من بعد ذلك وتولى خصومها الحكم ، ولكن أسفرت انتخابات سنة ١٨٤١ عن فوز « پيل » بأغلبية كبيرة انتهت بإقرار الملكة لرأى پيل فى شأن الوصيفات . ولم يحاول التاج منذ ذلك التاريخ معارضة الوزارة فى إدخال أى تعديل على وظائف القصر ، وأخذ العالم البرلمانى عن انجلترا هذا الحكم[1]. ولعله لا يزال ماثلا فى الأذهان تدخل وزارة بلدوين سنة ١٩٣٦ ، فى موضوع زواج الملك إدوارد الثامن واعتبارها اختيار الملك شريكة حياته — ملكة انجلترا — أمراً يجب أن تسمع فيه كلمة الشعب ، بل إن الحكومة رفضت الحل الوسط ، عند ما أعلن رئيسها بمجلس العموم يوم ٤ ديسمبر سنة ١٩٣٦ عدم استعداد الحكومة لسن تشريع يمكن معه زواج الملك بمن أرادها دون أن تكون ملكة لانجلترا ودون أن تكون لبنيها وراثة العرش . فانتهى الأمر يوم ١٠ ديسمبر سنة ١٩٣٦ بتنازل الملك عن العرش .

وقد أخذت فرنسا بهذا الأصل الإنجليزى على إطلاقه كما عرفنا .

أما فى مصر فالنظام ملكى برلمانى ، ولكنه لم يطبق الأصل السابق على إطلاقه ، بل جاءت القوانين بنصوص معينة أو خلقت السوابق أحكاماً خاصة ترتب عليها أن يباشر الملك بعض « حقوق شخصية »

---

(١) أطلق على هذه المسألة اسم bed-chamber question . راجع « القانون الدستوري » للدكتور السيد صبري . طبعة ١٩٤٦ ص ٤٨٧ — ٤٩٠

بغير وساطة وزرائه أى بأوامر — لايمراسيم — ملكية . وهى حالات استثنائية سبقت دراستها [١] . ففيما وراء هذه الاستثناءات تظل القاعدة العامة أن الوزارة المسئولة هى التى تختص بالسلطة الفعلية .

بذلك تتجمع السلطة التنفيذية فى النظام البرلمانى — كما فى مصر — بيد هيئة (organe collégial) تسمى « مجلس الوزراء » ويسمى أعضاء هذه الهيئة « الوزراء » ، وعلى رأس هؤلاء الوزراء رئيس يسمى « رئيس مجلس الوزراء » ، (Président du Conseil) أو — على قول آخر — يتقدمهم زميل يسمى « الوزير الأول » (Premier Ministre أو Prime Minister) والعبارتان تعبران فى الواقع عن فكرتين مستقلتين . فأولاهما (أى « رئيس الوزراء ») تفيد كون هذا الوزير ليس كسائر الوزراء بل له الرئاسة والكلمة الراجحة والنفوذ ، فى حين تدل العبارة الثانية « الوزير الأول » على أن هذا الرئيس ليس إلا الأول بين زملاء متساوين (Primus inter pares) ، وذلك على التفصيل الدستورى المعروف [٢] .

وأيا كانت تسمية هذا الرئيس فإنه لايعتبر فى النظام البرلمانى رئيساً إدارياً للوزراء بالمعنى الفنى الدقيق (Chef hiérarchique) وبالتالى لايكون هو الرئيس الإدارى بالنسبة لموظفى وزاراتهم ، بل الوزير هو قمة الرئاسة الإدارية أو قمة السلطة الإدارية الرئاسية (peuvoir hiérarchique) بالنسبة لموظفى وزارته وسلطاتها المتدرجة . وبذلك يتمتع الوزير بكل ما عرفناه من خصائص السلطة الرئاسية ولا يتمتع بذلك رئيس الوزراء بالنسبة للوزراء . فلا يحق له تبعاً لذلك الحلول محلهم فى أعمالهم أو تعديل

---

(١) قبله ص ٢٥٩ وما بعدها . وكذلك ص ٢٦٥ .

(٢) تراجع فى تفاصيل ذلك المؤلفات الدستورية . وبخاصة مؤلف الدكتورين وحيد رأفت ووايت ابراهيم بك ، « القانون الدستوري » ، القاهرة — ١٩٣٧ ، ص ٤٨٤ وما بعدها .

أو إلغاء قراراتهم الوزارية أو غير ذلك من حقوق الرئيس الإدارى على مرؤوسيه بل ولا يعتبر أنه «الوزير الأصل» (Ministre de droit commun) أى لا يعتبر مختصاً بكل مالم يجعل من اختصاص غيره من الوزراء. وعليه فكل وزير هو الرئيس الإدارى الأعلى لوزارته ولموظفيها ويسأل عن ذلك أمام الرئيس الأعلى الذى عينه والبرلمان الذى مهد لهذا التعيين أو اعتمده بأن أولاه ثقته.

ولكن إذا نص فى دستور ما على جعل الوزراء مسئولين كذلك أمام رئيس الوزراء عن أعمالهم، يصبح هذا الرئيس — وهو صاحب سلطة فعلية لا إسمية — رئيساً إدارياً للوزراء ويكون هؤلاء مرؤوسين له إدارياً ورؤساء لمن دونهم من الموظفين وفقاً لقواعد السلم الإدارى أو التبعية الإدارية، وحينئذ تتحول السلطة التنفيذية العليا من « هيئة » (système collégial) إلى « فرد » (système unitaire) يعاونه عدد من الوزراء. وقد حصل هذا فعلا فى فرنسا فى عهد « الحكومة المؤقتة » الثانية التى يرجع انشاؤها إلى قانون ٢ نوفمبر سنة ١٩٤٥، فقد تقررت فى هذا العهد تبعية الوزراء لرئيس الحكومة الوقتية للجمهورية الفرنسية، الذى تختاره « الجمعية التأسيسية » (L'Assemblée Constituante) بالأغلبية المطلقة لأعضائها - وقد كان انتخاب الجمعية نفسها بتاريخ ٢١ أكتوبر سنة ١٩٤٥ - كما جعلت الحكومة التى يكونها هذا الرئيس مسئولة سياسياً (وفى حدود دقيقة [1]) أمام الجمعية المذكورة التى توافق على برنامج الحكومة أيضاً، وبذلك أصبح رئيس الحكومة المؤقتة سلطة إدارية بالمعنى الصحيح (autorité administrative) ، وأصبح هو الذى يباشر السلطة التنفيذية

---

(١) من مظاهر هذا التحديد النص صراحة على أن رفض مشروع قانون أو اعتماد مالى لا يؤدى الى سقوط الحكومة، وانما يكون ذلك باجراءات ومواعيد خاصة وبشرط اقتراع أغلبية أعضاء الجمعية ضدها. (راجع مجموعة القوانين الفرنسية لسنة ١٩٤٦).

بمعاونة عدد من الوزراء . ففى مثل هذه الحالة فقط — وهى غريبة على النظام البرلمانى — يصبح رئيس الوزراء رئيساً إدارياً حقاً وتتجمع لديه السلطة التنفيذية الفعلية ويقارب بذلك « النظام الرئاسى » (le régime présidéntiel) وهو النظام الذى يخالف النظام البرلمانى من حيث كونه يضع السلطة التنفيذية الفعلية فى يد رئيس الجمهورية ، فيصبح رأس السلم الإدارى (chef hiérarchique) ، وينفذ سياسته وآراءه جميع موظفى الحكومة وفى مقدمتهم الوزراء الذين يسمون سكرتيرين (secrétaires) ولا يعرفون غيره رئيساً لهم ، كما لا يجمع شملهم « مجلس وزراء » كما فى البلاد البرلمانية .

يتضح من ذلك أن خطتنا فى دراسة « رئاسة الدولة » منفصلة عن « رئاسة الحكومة » خطة تقتضيها طبيعة النظام البرلمانى المأخوذ به فى مصر دون النظام الرئاسى حيث تتجمع الرئاستان فى شخص رئيس الجمهورية المسئول أمام الشعب ، وليس يسأل هو ولا سكرتيروه أمام البرلمان . وتفصيل كل ذلك مرجعه الدراسات الدستورية ، وإنما تعنينا هنا خطوطه الرئيسية فحسب .

التعيين والعزل : يعين رئيس الوزراء فى مصر بأمر ملكى ويعزل بهذه الطريقة أيضاً . وقد سبق الكلام على هذا الموضوع عند دراستنا لحقوق الملك الشخصية (١) .

مهمة رئيس الحكومة : هذه المهمة كبيرة للغاية رغم ما سبق من القول بأن هذا الرئيس ليس رئيساً إدارياً للوزارات بالمعنى الدقيق ، فهذا لا يمنع كون مهمته جليلة من الناحية الإدارية نفسها . فإلى جانب ما قد تنص

(١) قبله . ص ٢٥٩ وما بعدها . ويلاحظ أن شروط رئيس الوزراء هي نفس الشروط التى سيأتى ذكرها بالنسبة للوزراء .

عليه الدساتير والقوانين من أحكام خاصة فى هذا الشأن نجد رئيس الحكومة يشرف على شؤون السلطة الإدارية عامة فى طبقاتها العليا واتجاهاتها العامة، ويعمل جهده على تنسيقها ومنع التعارض بل والتنابذ بينها، فتبدو متجانسة موحدة. وهذه مهمة شاقة للغاية، وقد زادها تعقد الحياة الإدارية مشقة، وبخاصة منذ الحرب العالمية الأولى، وعلى أثر قيام الحرب الأخيرة، فأصبحت هذه المهمة تقتضى فى نظر البعض أن يتخصص لها رئيس الوزراء دون أن يتولى فى نفس الوقت أية وزارة بالذات، وفى هذه الحالة يسمى «رئيساً بلا وزارة» (président sans portefeuille) لأنه — على حد قول المسيو ليون بلوم رئيس وزراء فرنسا مرات عديدة — «لم يعد فى مكنة الرئيس أن يتولى مع الرئاسة وزارة إلا إذا كان «قيصراً» أو «نابليوناً» آخر[1]». كما قيل بأن رئيس الوزارة لكى يؤدى هذه المهمة الكبيرة خير أداء، ولكى يحقق هذا التجانس والتنسيق فى أعمال الوزارات ويحسم ما قد يثور من نزاع بينها ويحقق سير الآلة الحكومية على أحسن نحو وبأقل نفقة يجب أن تنشأ إلى جانبه هيئات أو مكاتب تمده بالآراء وتقدم له البيانات اللازمة عن شؤون الوزارات المختلفة والوسائل الكفيلة بأداء مهمة رئاسة الوزراء، وبهذا تبدو هذه الرئاسة كما لو كانت فى ذاتها «وزارة». ولكن رغم فوائد هذه الهيئة يخشى البعض أن يضاعف وجودها تعقد العمل الإدارى ويطيل فى إجراءاته ويجعل منها مع الزمن «هيئة رئاسية عليا» فوق

---

(١) راجع مؤلف «ليون بلوم» عن «الاصلاح الحكومي (La réforme gouvernementale)»، حيث عنى بالدفاع عن فكرة «الرئيس بلا وزارة». ولكنه تولى فى وزارته الأخيرة وزارة الخارجية مع الرئاسة.

ومن قبله جمع رئيس الحكومة الفرنسية المؤقتة الثانية (حكومة نوفمبر سنة ١٩٤٥) مع الرئاسة، رئاسة الجيش ووزارة الدفاع الوطني. وفى وزارة «بول رامادييه» الحالية (٢٢ يناير سنة ١٩٤٧) يتولى رئيس الوزارة الرئاسة فقط.

الوزارات (١) .

على أن « مهمة رئيس الحكومة » كانت من بين المسائل التى تناولها بالبحث مؤتمر العلوم الإدارية الدولى الخامس (المنعقد فى ڤينا سنة ١٩٣٣) ، وقد ذهب بصددها إلى الرأى التالى المؤيد لفكرة إنشاء هذه الهيئة حيث يقول :

« . . . . إن من المرغوب فيه — لأجل ضمان الوصول بقدر الإمكان إلى توحيد الإتجاه ، وحسن الإتساق وقوة الإنتاج والتبسيط فى الفروع المختلفة لإدارة كل دولة — أن يمنح رئيس الحكومة سلطة عليا ، على الأقل من الوجهة الإدارية ، ومع التحفظات التى يقتضيها اختلاف النظم الدستورية والسياسية فى كل دولة .

« . . . . ويترتب على ذلك أنه يجب أن يحتفظ لرئيس الحكومة فى مجلس وزرائه بحق وضع برنامج الحكم برمته ، مع الرقابة الفعالة على تنفيذ هذا البرنامج .

« . . . . وهذا يقتضى بالتالى أن يسن تشريع ينشىء هيئة خاصة إلى جانب رئيس الحكومة ، لتلقى أوامره فى كيفية تنفيذ هذه الإختصاصات السالفة الذكر (٢) .

ولقد سارت فرنسا فى هذا الإتجاه منذ أكثر من خمسة عشر عاماً ، فحصلت عدة محاولات لتنسيق أعمال الوزارات ، وكان من ذلك أيضاً

---

(١) راجع الدكتور زهير جرانه . المرجع السابق . ص ٧٢ — ٧٦ ، ومؤلف الأساتذة ديوا ريشار وجوردون وموسكيلي . المرجع السابق . ص ١٧٣ — ١٧٥ . ومقال الأستاذ ديوا ريشار — مجلة القانون والاقتصاد . السنة الثانية . ص ١٧٥ وما بعدها .

(٢) تقرير الدكتور محمد عبد الله العربى بك عن هذا المؤتمر . مجلة القانون والاقتصاد . سنة ١٩٣٤ . العدد الأول . ص ٣٠ — ٣١ .

إنشاء منصب نائب رئيس الوزراء سنة ١٩٣٢ ، وفى سنة ١٩٤٦ مثلا أصبح لرئاسة مجلس الوزراء أربعة وكلاء وزارات (sous-secrétaires d'Etat)[1]. وفى سنة ١٩٤٧ أصبح لها نائبان للرئيس . ولصعوبات حزبية عدل سنة ١٩٤٧ عن نظام وكلاء الوزارات البرلمانيين .

رئاسة الوزراء فى مصر : يرجع تاريخ هذه الرئاسة مع تاريخ مجلس الوزراء إلى خطاب الخديوى إسماعيل باشا ، الموجه بتاريخ ٢٨ أغسطس سنة ١٨٧٨ إلى نوبار باشا متضمناً نظام مجلس الوزراء وتشكيل الوزارة على أساسه . وسيأتى ذكر ذلك عند الكلام على مجلس الوزراء .

ويلاحظ أنه لم تتبع فى مصر فكرة « الرئيس بلا وزارة » ، بل كثيراً ما حصل إسراف فى تجمع أكثر من وزارة بين يدى الرئيس فى وقت واحد . وهذا لاشك ينزل بمهمة الرئيس وجهده من مستوى التوجيه العام الأساسى إلى روتين العمل الحكومى وتفاصيل التطبيقات الجزئية والفردية خصوصاً وأن الوزير المصرى لا يزال بشخصه ـ أساساً ـ المرجع فى جل

---

(١) رولان . المرجع السابق سنة ١٩٤٧ ، ص ١٦٨ — ١٧١ . ويلاحظ أن مركز واختصاص رئيس الوزراء قد تغيرا متأثرين بالأحداث التي مرت بها فرنسا منذ انهيار الجمهورية الثالثة فى يولية سنة ١٩٤٠ . ففى عهد Vichy كان رئيس الحكومة مساعداً لرئيس الدولة الفرنسية المارشال بيتان (Philippe Pétain) ومعهما عدد من السكرتيرين (وزراء وغير وزراء) . ثم زال هذا الوضع بزوال حكومة Vichy عقب الغزو وحلول « الحكومة المؤقتة » الأولي وعلى رأسها الجنرال دى جول (De Gaulle) منذ ٩ـ٧ـ١٩٤٤ محلها ، وكان لهذه الحكومة رئيس ونائب رئيس وأعضاء (وزراء) ، وانما كانت للرئيس دي جول الكلمة الغالبة فى الحكومة والادارة فتجمعت عنده السلطتان التشريعية والتنفيذية . ولكن السلطتين كانتا تتجمعان فى الهيئة لا فى شخص دى جول (collégial) . وذلك عكس ماقلناه فيما سبق عن « الحكومة المؤقتة الثانية » (قانون ٢ نوفمبر سنة ١٩٤٥) ، حيث كانت السلطة بيد فرد هو رئيس الوزارة يعاونه الوزراء . (ظ . قبله . ص٢٩٢) . والان بعد انتخاب أول رئيس للجمهورية الجديدة الرابعة (فانسان لوريول) يوم ١٦ يناير سنة ١٩٤٧ عاد مركز رئيس الحكومة الفرنسية سيرته البرلمانية الأولي فى حدود الدستور الجديد .

شؤون وزارته بسبب ضعف — إن لم نقل ضئالة — النظام «اللاوزارى» عندنا (déconcentration) . ولذلك أصبح وقت الرئيس — للأسف — كوقت الوزير العادى نهباً للوساطات وطعمة للجدل حول أصغر القرارات الفردية فى كثير من الأحيان . وكل ذلك من غير شك إنما يكون على حساب أمهات شؤون الوزارة فى مجموعها وتلك التى تهم أكثر من وزارة واحدة مما هو حقيقة اختصاص رئيس الوزراء . وهذا الإتجاه خطر لأنه يجعل الوزارات وزارات أعمال وروتين ، فلا يتسع وقتها لوضع البرامج الإصلاحية اللازمة ، بل وربما لا يتسع لمراجعة ما قد يكون لديها من برامج معدة من قبل أو تنسيق إخراجها من حيز القول إلى حيز العمل .

ثالثاً — مجلس الوزراء

عرفنا أن النظام البرلمانى يجمع السلطة التنفيذية فى هيئة الوزارة ، ويكون لها حق الحل أزاء البرلمان الذى تسأل أمامه سياسياً ، فيستطيع إسقاطها ، وبذلك يحدد الشارع الحق بالحق ويدفع الدستور السلطات العامة بعضها ببعض .

لذلك يجب أن تكون هيئة الوزارة وحدة تتجسم فيما يسمى «مجلس الوزراء» [1] كما قلنا . وهذه الوحدة تقتضى الإنسجام بين الوزراء ، أى اتجاههم إلى اتجاه سياسى واحد هو اتجاه الأغلبية البرلمانية . ولذلك قال البعض إن الوزارة فى النظام البرلمانى ، هى فى الحقيقة لجنة من لجان حزب الأغلبية . ولذا لوحظ فعلا فى الإنتخابات البريطانية أن شخصية مرشح

---

(١) يسمي مجلس الوزراء في فرنسا (Conseil de cabinet) ، اذا كان انعقاده برئاسة رئيس الجمهورية . ويسمى «Conseil des ministres» اذا رأسه الوزير الأول . وحيث يشترط الدستور أو القانون الاجتماع بالصورة الأولى لا يكفى الاجتماع برئاسة الوزير الأول . (راجع بيرتلمي . المطول . الطبعة ١١ ص ١٣٦ — ١٣٧) .

كل حزب لرئاسة الوزارة ، بل وشخصية زعماء حزبه المفروض معاونتهم إياه فى الحكم اذا نجح ، إنما تكون ماثلة فى الأذهان خلال المعركة الإنتخابية ، ويكون لها أثرها البارز غير المنكور . فإذا أضيف إلى ذلك كون الوزارة تسأل أمام البرلمان مسؤولية تضامنية أيضاً إلى جانب مسؤولية الوزراء الفردية ، تبينت الحكمة فى القول بوجوب تحقق « التجانس الوزارى » كقاعدة عامة ، وبأن الوزارات الإئتلافية ، و « الوزارات الإدارية » أو « وزارات الأعمال » هى حكومات انتقال لا استقرار .

فالوحدة والتجانس أمران من طبيعة النظام البرلمانى . وقد تجسم ذلك فى وجود مجلس الوزراء الذى يعتبر فى نفس الوقت وليد هذه الوحدة ومن مقوياتها ، ويترتب على ذلك أنه يجب أن تقف الحكومة بكل وزرائها صفاً واحداً خلف ما يتخذه مجلس الوزراء من سياسة عامة وقرارات ، ولو كان إقرار المجلس لهذه أو تلك بالأغلبية لا الإجماع ، (وهذا ما سماه البعض « بالنفاق الوزارى ») . ويقتضى ذلك بدوره أن تحفظ مداولات مجلس الوزراء سرية وألا تنظم لجلساتها وسائل الضبط والنشر المعروفة فى الهيئات النيابية العلنية . ولقد قيل فى هذا الصدد أيضاً انه يجب على رئيس الوزراء وهو يعرض قرارات المجلس على رئيس الدولة (الملك أو رئيس الجمهورية) أن يراعى هذه السرية فلا يحيطه علماً بمواقف الوزراء بأشخاصهم فى المجلس وبأى منهم كانوا أغلبية أو أقلية ، وذلك حتى لا تنفرط وحدة الوزارة فى قراراتها ، فالواجب بناء على ذلك أن ينقل رئيس الحكومة إلى رئيس الدولة هذه القرارات كما لو كانت صادرة بالإجماع . ولكن يرى البعض أن فى ذلك تجهيلا لظروف القرارات والآراء المخالفة لها فى حين أنه يجب أن يلم بها الرئيس الأعلى ولو فى ذاتها دون أشخاص الوزراء القائلين بها(١)

---

(١) راجع : « رئيس الدولة فى النظام الديمقراطى » . رسالة الدكتور أنور مصطفى الاهوانى . القاهرة . ١٩٤٥ ص ١٣٤ — ١٣٦ .

على هذا النحو تبدو الوزارة بفضل نظام مجلس الوزراء وحدة أمام البرلمان ، ووحدة كذلك أمام الرئيس الأعلى . وفوق هذه وتلك يجب أن يحقق هذا المجلس وحدة الإتجاه والإدارة ازاء الوزارات المختلفة التى يخشى أن تذهب فى سياستها الإدارية مذاهب شتى لا اتساق بينها ، بل ولما لابد منه مع الزمن من تنافس تارة وتنابذ أخرى ، فضلا عما فى التنسيق من توحيد لجهود الوزارات كلما اقتضت ظروف الزمان وطبيعة الموضوعات اشتراكاً فى العمل بين أكثر من وزارة توفيراً للوقت والجهد والمال .

ويلجأ مجلس الوزراء أحياناً إلى تكوين لجان استشارية أو للدراسة والتحضير تمثل بعض الوزارات إذا ما خصها أمر مشترك لا يدخل فى ميدان نشاط الوزارات الأخرى ومما يجمل ألا يستنفد وقت مجلس الوزراء بكامل هيئته . وقد يكون هذا المجلس بعدده الكامل أقل ملاءمة لدراسة ومناقشة موضوع من الموضوعات بالذات إلا بعد مروره بلجنة مع الوزراء أقل عدداً ، وأوسع وقتاً ، وأكثر تخصيصاً . ومن الأمثلة الحديثة لذلك ماالجأت إليه فرنسا بأمر مؤرخ ٢٣ نوفمبر سنة ١٩٤٤ من إنشاء لجنة اقتصادية من بين الوزراء برئاسة رئيس الحكومة المؤقتة وبعضوية جميع الوزراء الذين يؤثر عملهم فى الاقتصاد القومى ، وقد رحب الفقه الفرنسى بمثل هذه المحاولات لتحقيق أكبر قدر مستطاع من الإنسجام والتعاون بين الوزارات المختلفة ، كما نجد من أمثلة ذلك فى مصر لجنة مكافحة الفقر والمرض والجهل المشكلة بقرار مجلس الوزراء فى ٢٧ مارس سنة ١٩٤٦ من رئيس الوزراء (رئيساً) ووزراء الشؤون والمعارف والزراعة والصحة أعضاء .

قرارات مجلس الوزراء : رغم كل ماسبق من أهمية مجلس الوزراء فى النظام البرلمانى فإنه يصدر مجرد وجهات نظر فى الواقع أو آراء (avis) ولا يصدر باسمه الخاص «قرارات نافذة المفعول» (décisions exécutoires) لأنه لا يعتبر سلطة إدارية بالمعنى الفنى (autorité administrative) . وذلك طبعاً فيما عدا الحالة الاستثنائية التى يخلو فيها مركز رئيس الدولة ،

فقرارات مجلس الوزراء فى هذه الحالة تصدر باسم الأمة نافذة المفعول ويصبح سلطة إدارية بمعنى الكلمة . ولكن هذا الاستثناء لا ينفى الأصل الذى ذكرناه ، وهو أن المجلس هيئة للتداول والتدبر ، يتبادل فيه الأعضاء الرأى فى تفسير ومناقشة القواعد الخاصة باختصاصات الرئيس الأعلى إسماً ، والتى يباشرها الوزراء فعلا ، معه (بمراسيم) أو بدون اشتراكه (فتسمى قرارات وزارية). وعليه فبدون تصديق الرئيس الأعلى أو صدور القرار الوزارى لا يعتبر قرار مجلس الوزراء نافذاً (exécutoire) . والقاعدة العامة أن المراسيم تصدر بعد موافقة مجلس الوزراء . أما القرارات الوزارية فمنها ما يختص به الوزير وحده وهو الغالب ، ومنها ما يشترط أن يكون بناء على موافقة مجلس الوزراء . ومثال ذلك فى مصر المادة ٣٨ من قانون مجالس المديريات المصرية رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ التى تقول : « لوزير الداخلية أن يصدر بموافقة مجلس الوزراء لوائح عامة تتضمن القواعد المتعلقة بالنظام الداخلى لمجالس المديريات ولطريقة السير فى أعمالها . » . ولذا صدرت هذه اللائحة فى ٢٦ سبتمبر سنة ١٩٣٤ بقرار من وزير الداخلية تقول ديباجته : « وزير الداخلية ... — بعد الاطلاع ... — وبموافقة مجلس الوزراء .... قرر ما هو آت .... الخ » . وأمثلة ذلك الشرط (أى شرط موافقة مجلس الوزراء مقدماً) كثيرة فى مصر ومنصوص عليها فى التشريعات المتفرقة .

على أن هناك مظهراً آخر للخروج على الأصل السابق بحثه بالنسبة لطبيعة قرارات مجلس الوزراء فى مصر ، ونعنى به النصوص الخاصة التى قررت فى صراحة أن تكون لقرارات مجلس الوزراء فى ذاتها قوة تنفيذية ، فمجلس الوزراء المصرى يختص فعلا بتفسير بعض القوانين تفسيراً له قوة القانون بصريح النص ، مما قررته مثلا المادة ٧١ من قانون المعاشات القديم رقم ٥ لسنة ١٩٠٩ والمادة ٦٥ من قانون المعاشات العسكرية القديم كذلك رقم ٣٨ لسنة ١٩١٣ والمادة ٦٧ من المرسوم بقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٢٩

المعمول به الآن فى شأن المعاشات ، والمادة ٦٧ من المرسوم بقانون الحالى الخاص بالمعاشات العسكرية رقم ٥٩ لسنة ١٩٣٠ . وكذلك المادة ٢١ من المرسوم بقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٦ ، الخاص بشروط توظيف الأجانب[1]. وكذلك ماقررته قوانين الهيئات المحلية المستقلة (كالأقاليم والمدن والقرى) من اختصاص مجلس الوزراء بمباشرة بعض صور هذه الرقابة بقرارات نافذة منه ، فمثلا تنص المادة ٥٩ من قانون المجالس البلدية الجديد رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٤ ، على جواز حل المجلس البلدى « بقرار من مجلس الوزراء بناء على طلب وزير الصحة العمومية ويبين فى القرار أسباب الحل » .

وإذا نظرنا إلى الأمور التى يختص مجلس الوزراء المصرى بإصدار رأى فيها أو اتخاذ قرار نافذ بشأنها وجدناها عديدة ، وكثير منها تافه يرجع النص عليه إلى زمن بعيد وجد مختلف عن ظروف الزمن الحاضر . وذلك كله فيما عدا الاختصاصات العامة المستمدة من طبيعة نظام مجلس الوزراء فى البلاد البرلمانية ونعنى بها بالذات المسائل التى تتعلق بسياسة الإدارة العامة فى الدولة ، والتى تهم الدولة فى مجموعها ، أو تهم أكثر من وزارة واحدة . وكذلك يعرض الوزراء على المجلس المسائل الهامة الخاصة بوزارة كل منهم إذا مارغب فى أن يشاركه زملاؤه الوزراء الرأى بشأنها أو المسئولية عنها . وهذه مسألة اعتبارية ، وتشمل موضوعات غير موضوعات النوع الأول التى أساسها نصوص خاصة كما قلنا .

على أن كثرة ما نص عليه من اختصاصات مجلس الوزراء بصراحة وتفاهته فى كثير من الأحيان ، قد نجم عنها عدم العناية بهذه الأمور جدياً فى مجلس الوزراء وتأجيلها طويلا وتكراراً ، من جلسة إلى أخرى

---

(١) وهذه السلطة التفسيرية أساسها النص الصريح والا لما ألزم التفسير المحاكم وان ألزم الحكومة ، كما قضت محكمة الاستئناف الأهلية بتاريخ ٣١ مارس سنة ١٩٣٩ (الدكتور وحيد رأفت . القانون الادارى المرجع السابق . ص . ٦٤٤ وما بعدها) .

ما دام المجلس يبحث الأمور عادة حسب أهميتها لا تاريخها ، وكان ذلك أيضاً مضيعة لوقت مجلس الوزراء الثمين ، الذى يجب أن يقتصر على الكليات أساساً وأن يخصص للأمور العليا وأمهات الشؤون الإدارية بدلا من صغيراتها . ولذا علت الشكوى من هذا الوضع وكادت تتخذ خطوة عملية لتعديله ، ولكن لم يكتب لها النجاح حتى اليوم . ولقد عددت لهذا الغرض اختصاصات مجلس الوزراء فإذا بها تشمل الموضوعات التالية :

رد الرسوم النسبية التى تدفعها بعض الهيئات والجماعات ، وعند تسجيل عقود تتعلق بالمنشآت الخيرية ، وتسليم أراض من أملاك السكك الحديدية ، وحساب مدة الخدمة المؤقتة فى المعاش ، وزيادة معاش ورثة بعض الموظفين المتوفين إلى خمسمائة مليم شهرياً حتى لا يستبدل برأس مال معاش ، وحساب المدة التى يتجاوز بها الموظفون حدود أجازتهم ، وتأجير أراض إلى الجمعيات الخيرية إيجاراً إسمياً ، ومنح أجازات دراسية بماهية أو بدون ماهية ، والسماح لوزارة المعارف بزيادة نسبة الإعفاء فى المجانية بنسبة مئوية معينة (! !) . وكذلك تقسيم التعويض المقرر صرفه لورثة أحد الموظفين المتوفين بينهم ، وصرف مبالغ لبعض المؤلفين نظير قيامهم ببيع مؤلفاتهم للوزارة ومنع دخول جرائد أجنبية ثم الترخيص بإعادة دخولها ومصادرة بعض النشرات والسماح للطلبة الراسبين فى مختلف المعاهد بدخول الدور الثانى بدون قيد ولا شرط ، ومنح إعانة لبعض الجمعيات الخيرية والهيئات الأخرى إلى حد معين ، والعمل برسوم مخفضة لتدخين أشجار الفاكهة لمدة معينة ، واعتبار بعض الحشرات آفة ضارة بأشجار الفاكهة ، وإعفاء عربان المحافظات من العشور المستحقة عليهم ، والترخيص فى استمرار صرف بدل سفر مخفض إلى موظفى بعض المصالح الذين يندبون للعمل فى مناطق وظروف خاصة ، وتنازل مجالس المديريات عن شىء من ممتلكاتها ، وتسوية حالات الموظفين الذين أرسلوا فى بعثات إلى الخارج ، والتجاوز عن

التأخر فى الطلبات المقدمة للانتفاع بأحكام المعاشات ، وندب بعض الموظفين ، وحساب مدة تخلف بعض الموظفين عن العمل كأجازة بدون ماهية . وقبول الهبات ، وإحالة ضباط البوليس بالاستيداع إلى المعاش لاتمامهم أقصى مدة مقررة للاستيداع وقدرها خمس سنوات ، واتتدابات المحافظين والمديرين ووكلائهم ، وتحديد محل إقامة قضاة المحاكم المختلطة ، ومنح أجازات مرضية بدون ماهية ، وتعديل أقدمية بعض الموظفين فى درجاتهم ، ومنح إعانات مالية لبنات الموظفين المتوفين بعد قطع معاشهن بسبب الزواج ، ومنح بعض المستخدمين أجوراً إضافية ، ومنح تصريحات سفر على خطوط السكك الحديدية ، وتعيين أعضاء فى اللجنة الوزارية الاستشارية للبعثات ، وإعفاء بعض الموظفين القاطنين بجهات نائية من دفع أجور سكناهم ومن ثمن ما يستهلكونه من نور ومياه ، وتجديد عقود استخدام الموظفين الأجانب ، وحساب مدد الفصل فى المعاش ، والتجاوز عن شرط السن وشرط اللياقة الطبية فى بعض التعيينات ، والترخيص لبعض الموظفين فى اعتزال الخدمة مع حفظ حقهم فى المعاش أو المكافأة ، وإبقاء بعض الموظفين فى الخدمة بمكافأة علاوة على معاشهم ، وصرف مكافآت لبعض الأفراد أو الموظفين نظير عمل خاص ، وإعادة تعيين موظف بأكثر من درجته أو ماهيته الأصلية . . . الخ[1] .

الأساس القانونى لنظام مجلس الوزراء المصرى : يستند مجلس الوزراء فى مصر أولا وقبل كل شىء إلى طبيعة النظام البرلمانى الذى أخذت به مصر منذ سنة ١٩٢٣ .

---

(١) أعد مذكرتين بهذا الشأن وحضر هذه الاختصاصات المتفرقة الأستاذ كامل بك سليم الذي شغل وظيفة سكرتير عام مجلس الوزراء عهداً طويلا وخبر أعماله عن قرب ، وكان اعداد المذكرتين سنة ١٩٤٠ وسنة ١٩٤١ . وقد وافق عليهما رئيس الوزراء حينذاك حسين سرى باشا .

ولقد نصت المادة ٥٧ من الدستور المصرى على أن « مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة »، كما نصت قوانين متفرقة على اختصاصه بأمور متعددة كما قلنا، وسيأتى بحث كل اختصاص فى مقامه .

أما من الناحية التاريخية فأساس مجلس الوزراء ونظام الوزراء هو خطاب الخديوى اسماعيل باشا السابق ذكره والمؤرخ ٢٨ أغسطس سنة ١٨٧٨ . (كان الوزراء يسمون أيام التبعية لتركيا أى قبل عهد السلطان حسين « النظار »، وكان يسمى مجلسهم « مجلس النظار ») وقبل سنة ١٨٧٨ كانت السلطة كلها بيد الوالى لا يحدها إلا خضوعه لسلطان تركيا وفقاً للقواعد وللفرامانات الخاصة بذلك، ولم يكن «المجلس المخصوص» الذى عرف من قبل التاريخ المذكور مجلس وزراء بمعنى الكلمة، بل كان هيئة استشارية بحت أشبه شىء بمجلس الملك الخاص الذى عرف قديماً فى فرنسا وانجلترا . وبذلك لم يكن مثل هذا المجلس المخصوص ليفيد الوالى فى شىء أو يغير من شكل حكومته الفردية المطلقة، ولذلك يعتبر خطاب سنة ١٨٧٨ نقطة تحول هامة فى هذا الشأن حيث يقول :

« . . . إنى أطلت الفكرة وأمعنت النظر فى التغييرات التى حصلت فى أحوالنا الداخلية والخارجية الناشئة عن تقلبات الأحوال الأخيرة وأردت فى وقت مباشرتكم لمأمورية تشكيل هيئة النظارة الجديدة التى فوضت أمرها إليكم، أن أؤكد لكم ماتوجه قصدى إليه، وثبت عزمى عليه، من إصلاح الإدارة وتنظيمها على قواعد مماثلة للقواعد المرعية فى إدارات ممالك أوربا . وأريد عوضاً عن الإنفراد بالأمر المتخذ الآن قاعدة فى الحكومة المصرية سلطة يكون لها إدارة عامة على المصالح، تعادلها قوة موازنة من مجلس النظار . بمعنى أنى أروم القيام بالأمر من الآن فصاعداً باستعانة مجلس النظار والمشاركة معه، وعلى هذا الترتيب أرى أن إجراء الإصلاحات

التى نبهت عليها يستلزم أن يكون أعضاء مجلس النظار متضامنين ، فإن ذلك أمر لازم لابد منه .

« ويجب على مجلس النظار أن يتفاوض فى جميع الأمور المهمة المتعلقة بالقطر ويرجح رأى أغلبية أعضائه على رأى الأقلية عدداً ، فيكون حينئذ صدور قراراته على حسب الأغلبية ، وبتصديق عليها أقر الرأى الذى تكون عليه الأغلبية (١) .

« ويتعين على كل ناظر من النظار أن يجرى قرارات المجلس المصدق عليها منا فى الإدارة المنوطة به . . .

« أعمال كل ناظر تجرى فى الأمور التى تكون من خصائصه لا غير ، وأرباب الوظائف والمستخدمون فى كل فرع من فروع الإدارة لا يتلقون الأوامر إلا من رئيس المصلحة التى هم مستخدمون بها وتابعون لها ولا يجب عليهم طاعة أمر غيره .

« ينعقد مجلس النظار تحت رياستكم لأنى فوضت هذا التنظيم الجديد تحت عهدتكم وجعلت مسئوليته عليكم » .

(١) استعمل الدستور العراق صيغة تشعر بأن للملك سلطة أوسع ازاء قرارات مجلس الوزراء . فالمادة ٦٥ منه تقول : « يعرض رئيس الوزراء ما يوصي به المجلس من الأمور على الملك لتلقى أوامره . « ... shall submit the recommendations of the council to the King to assertain the Royal will in regard thereto. »

ولكن العمل قد غطى عيب هذه الصياغة ، فسار هذا العمل باطراد على الأصول البرلمانية فيما يتعلق بصدور قرارات مجلس الوزراء بالأغلبية وفيما يتعلق بالدور الذي يقوم به رئيس الدولة بالموافقة عليها واصدارها . (راجع فى الاراء المختلفة فى هذا الشأن مؤلف مستر هوبر (Hooper) عن « القانون الأساسى العراقي » . بغداد . ١٩٢٨ . ص ١٠٩ . ومؤلف الدكتور عبد الحميد متولى عن « القانون الادارى للعراق » . بغداد . ١٩٣٧ ص ١٢٤ . وراجع لنا « القانون الاداري » . طبع بغداد ١٩٣٩ — ١٩٤٠ ص ٣٨٢ — ٣٧٦) .

« وإنى أرى تشكيل هيئة نظارة حائزة لهذه الخصوصيات ليس مخالفاً لعوائدنا وأخلاقنا ولا لآرائنا وأفكارنا ، بل موافقاً لأحكام الشريعة الغراء . . وإنى معتمد عليك فى إجراء الإصلاحات التى صممت عليها مؤملا أن تكفل للبلاد جميع التأمينات التى لها الحق فى انتظارها والحصول عليها من حكومتنا » .

ويلاحظ أنه بعد تشكيل وزارة نوبار باشا على أساس الخطاب السابق عزل الخديوى إسماعيل ، ثم خلفه إبنه توفيق باشا ، فأصدر أمراً فى ١٨ أغسطس سنة ١٨٧٩ (أى بعد عام من الخطاب الأول) ، ألغى به مجلس النظار ، على أن يسأل كل « ناظر » — أى وزير — عن شؤون نظارته مباشرة أمام الخديوى ، وأما المسائل التى كان يختص بنظرها مجلس النظار ، فقد قرر أمر سنة ١٨٧٩ أن ينظرها مجلس يرأسه الخديوى . ثم عاد الخديوى توفيق فأصدر بتاريخ ٢١ سبتمبر من نفس العام أمراً إلى رياض باشا ، بين فيه أنه لم يكن يريد العودة إلى نظام الحكومة الشخصية عندما أصدر أمر ١٨ أغسطس سنة ١٨٧٩ ، وبذلك قرر العمل بنظام مجلس الوزراء المبين بخطاب ٢٨ أغسطس سنة ١٨٧٨ والسابق ذكره .

رئاسة مجلس الوزراء : سار النظام البرلمانى الإنجليزى على عدم جواز رئاسة الملك لمجلس الوزراء ، ولكن أخذت فرنسا بعكس ذلك كما سبق ، وفى مصر لم ينص الدستور صراحة على هذا الحق ، ولكن « لجنة الدستور » أعنى « لجنة الثلاثين » ، قد رفضت فكرة النص على عدم جواز حضور الملك مجلس الوزراء ، بل افترضت هذا الحق عند ما نصت فى تقريرها صراحة على أن مبدأ مباشرة الملك سلطته بواسطة وزرائه « لا يمنع الملك من حضور جلسات مجلس الوزراء ، فقد يبدى من جليل النصح والإرشاد

ما يفيد الوزارة فائدة كبرى » . وعليه فالشارع الدستورى يبيح فى مصر « الحضور » بقصد « النصح والإرشاد » (١) .

وهذه العبارة الدقيقة فى دلالتها تجعل هذا الحضور متفقاً مع ما هو مقرر فى البلاد البرلمانية الآخذة بجواز رئاسة الرئيس الأعلى لمجلس الوزراء فالمقرر فى النظم البرلمانية أن حضور الرئيس الأعلى مجلس الوزراء لا يتضمن أن يكون له صوت فى المداولات ، بل له مجرد النصح والإرشاد .

كما أن رئاسة المجلس الفعلية ، تظل لرئيس الوزراء ، فهو الذى يدير المناقشات ويأذن بالكلام ويأخذ الآراء وما إلى ذلك . هذا فضلا عن عدم إلمام رؤساء الدول عادة بأكثر المسائل التى تدور حولها المناقشات ، فضلا عما يحيط بها من مستندات ومذكرات وسوابق واعتبارات متباينة ، ولهذا كان حضورهم شرفياً ، أكثر منه عملياً ، فضلا عن مجافاته لروح النظام البرلمانى الصحيح خصوصاً حيث يتمتع الرئيس الأعلى بشخصية قوية أو حيث تكون الروح الاستقلالية ضعيفة لدى الوزراء . فهنا أو هنالك يخشى أن تصبح المشورة ملزمة ، وينقلب النصح إجباراً ، فتكون النتيجة اشتراك الرئيس صاحب السلطة الإسمية فى مباشرة السلطة الفعلية ، مع أنه يسود ولا يحكم ، فضلا عما لا يخفى من مزية ابتعاد الرئيس الأعلى عن مواطن الجدل وعن القرارات التى يصح صدورها اليوم ، فتهدرها فى الغد حكومة معارضة ، أو تتكشف عن مساوىء وعدم توفيق . وهيبة الرئاسة وجلال الملك يقتضيان البعد عن مظنة ذلك كله إبقاء على سمو هذا المركز فوق الاختلافات فى الرأى والمنازعات الحزبية والتيارات المتقلبة . ولاشك

---

(١) راجع على خلاف هذا الرأى رسالة الدكتور ضياء الدين صالح وموضوعها . « Les pouvoirs du Roi dans la Constitution égyptienne. » باريس ١٩٣٩ ص ٤١٧ .

أن هذه الاعتبارات أكثر ظهوراً فى الملكيات منها فى الجمهوريات حيث يدين الرئيس الأعلى بمنصبه للأحزاب ، أما الوراثة فتجعل السبيل أكثر تمهيداً لتحقيق المثل المرجو فى كل نظام برلمانى ، وهو أن يصبح الرئيس الأعلى حكماً محايداً عادلا ، حيث تتنازع القوى السياسية ، أو تتقاتل الأحزاب وتتضارب الشهوات .

على أننا لا نرانا فى حاجة — بعد ما جاء فى تقرير لجنة الثلاثين ، بخصوص رئاسة الملك لمجلس الوزراء — إلى العودة إلى ماجرى عليه العمل فى عهود الحكم المطلق السابق على الدستور ، لأن المانع من تولى رئاسة الرئيس الأعلى لمجلس الوزراء فى بعض الدول ، هو اعتبارات خاصة أساسها النظام البرلمانى نفسه فى أصله الإنجليزى كما عرفنا . وبذلك لا محل للاستشهاد بالنصوص أو السوابق التى وجدت قبل سنة ١٩٢٣ بمصر ، حيث لم يكن النظام برلمانياً بالمرة ، بل ولم يكن ديمقراطياً بالمعنى الواسع لهذه الكلمة . وعليه فجواز رئاسة الملك فى مصر لمجلس الوزراء ، إنما يرجع فى نظرنا أولا وآخراً إلى ماقررته بصراحة لجنة الدستور عند ما رفضت النص على غير ذلك وبررت فى تقريرها هذا الرفض بالصورة الصريحة التى بيناها . على أننا نذهب إلى أبعد من ذلك فيما يتعلق بالرجوع إلى النصوص والسوابق المصرية السابقة على سنة ١٩٢٣ ، أى حين كان النظام بصفة عامة حكماً مطلقاً . فيجب أن ينظر إلى هذه الحياة وإلى ماتولد عنها من سوابق ، بل وما وضع فيها من نصوص خلال المنظار البرلمانى الذى أخذنا به منذ سنة ١٩٢٣ . فهناك نصوص وسوابق قديمة لا يمكن أن تتفق مع النظام البرلمانى ، فوجودها قبل الدستور ليس بحجة لها بعده مادام التعارض قائماً بينها وبينه ، إذ لم يكن من المتصور أن تسير الأمور على غير ماسارت عليه قبل سنة ١٩٢٣ بحكم كون النظام مطلقاً لا برلمانياً . وهنا بالذات لم يكن من المعقول أن تأخذ القاعدة البرلمانية الخاصة باستقلال الوزارة بالسلطة

الفعلية دون الرئيس الأعلى مجراها فى عهد لم يكن فيه برلمان ديمقراطى تسأل الوزارة أمامه سياسياً . فكان لابد وأن يصبح استقلال الوزارة بالسلطة الفعلية أبتر ، لأنه تطبيق لقاعدة برلمانية فى نظام مطلق غير ديمقراطى . ومن غير المقبول فى اعتقادنا أن نقيس خطى الوزارة فى حياة ديمقراطية برلمانية بسوابق أحكام وخطوات وزارة لاتستند إلى أغلبية شعبية ولا تسأل أمام برلمان ، بل أمام الخديوى وحده صاحب الحكم المطلق .

على أننا كنا قد ذهبنا سنة ١٩٤٠ إلى أن فكرة رئاسة الملك لمجلس الوزراء المصرى التى تضمنتها أعمال لجنة الثلاثين « كادت تهجر عملا » واستندنا فى ذلك إلى أنها لم تطبق بالمرة أيام الوصاية ولا منذ تولى العرش الملك فاروق[1] . ولكن بتاريخ ٣٠ اكتوبر سنة ١٩٤١ استعمل جلالته هذا الحق فحضر الجلسة التى تناول فيها المجلس بحث مسألة التموين ، وقد أبدى جلالته خلالها النصح والإرشاد لوزرائه وبقى ثلثى ساعة ، رفع من بعدها رئيس الوزراء للمليك « باسم مجلس الوزراء » الشكر على تشريفه المجلس « فى هذا اليوم التاريخى السعيد » . فرد جلالته قائلا : « لا شكر على واجب فكلنا يجب أن نتعاون للمصلحة العامة . وسأجتمع بكم مرات أخرى وستجدوننى عندكم كثيراً . »

وبذلك عاد استعمال هذا الحق بعد أن ظننا أنه كاد يهجر فى مصر من الناحية العملية[2] .

---

(١) ذهبنا الى هذا الرأى فى مؤلفنا عن « القانون الدستورى » طبع بغداد . ١٩٣٩ — ١٩٤٠ . ص ٦٤٥ .

(٢) راجع مؤلفنا عن « النظام الدستورى المصرى » القاهرة ١٩٤٢ . ص ٢٥٧ ومابعدها .

رابعاً - الوزارات

الوزارة هى أحد الأفرع الحكومية الرئيسية التى يرأسها «وزير»[1]. والوزير كما عرفنا قمة السلم الإدارى فيها ورئيسها الأعلى (chef hiérarchique) وهو كذلك بالنسبة لتنظيمات الوزارة التى بالعاصمة ولتلك التى بالأقاليم على السواء. ويسمى الوزير عند توليه وزارة على هذا النحو «وزيراً بوزارة» (Ministre à portefeuille). ولكن من الوزراء من لا يعهد إليهم بوزارة ما فيسمون «وزراء بلا وزارة» (Ministres sans portefeuille) وقد أخذت مصر مرات عديدة بهذا النوع من الوزراء الذين يعتبرون رغم ذلك أعضاء بمجلس الوزراء ويتمتعون بسائر حقوق الوزراء ويتضامنون معهم فى المسئولية. وقد جرى العمل فى مصر على استعمال لفظ «وزير دولة» فى هذه الحالة، وهو معنى يختلف عن المعنى الذى كان يقصد به قديماً فى فرنسا والذى أخذ به فى بلجيكا كذلك حيث يعتبر لفظ «وزير دولة» لقباً فخرياً يمنح لمن أدوا بعض الخدمات الجليلة للوطن دون أن يعطى حامله حق الاشتراك فى إدارة دفة الحكم أو حضور مجلس الوزراء ولا يتحمل صاحبه بالتالى آية

---

(١) تستعمل فى بعض الدول كأمريكا وانجلترا كلمة «سكرتير» أكثر من كلمة «وزير» المنتشرة فى سائر بلاد النظام البرلمانى. وكان اللفظ الأول ذائع الاستعمال قديما، فكان يسمى الوزراء فى فرنسا مثلا (Secrétaires d'Etat). وحتى بعد انتشار كلمة (Ministre) بفرنسا سمى وكلاء الوزارة (sous-secrétaires d'Etat) ولا يزالون يسمون كذلك حتى اليوم مع تطور اختصاصاتهم ومركزهم. ولقد عادت فرنسا في عهد حكومة فيشي (Vichy) الى استعمال اصطلاح سكرتير دولة من جديد دون اعتبارهم جميعا وزراء ودون التوحيد بينهم في الاختصاصات. وهي الحكومة التي قامت على انقاض الجمهورية الثالثة فى ١٠ يولية سنة ١٩٤٠ وعهدت بالسلطتين التشريعية والتنفيذية الى رئيس الدولة المارشال بيتان (Pétain) يعاونه رئيس حكومة وسكرتيرون على النحو السابق. وكان يباشر السلطة التشريعية عن طريق أوامر (ordonnances) ويباشر الثانية بواسطة مراسيم (décrets). (راجع رولان. القانون الاداري. طبعة ١٩٤٧ ص ١٥٧ وما بعدها. وص ١٦٩ هامش رقم ١).

مسئولية سياسية . فله سائر اختصاصات الوزير السياسية ولكن عدم توليه وزارة بالذات لا يجعله فى عداد السلطات الإدارية بالمعنى القانونى الدقيق (autorités administratives) .

ويلجأ إلى نظام « الوزراء بلا وزارة » بقصد الاستفادة من أشخاص لا تمكنهم سنهم أو ظروفهم الصحية أو السياسية من تولى وزارة بالذات ، فيستفاد منهم أو من علمهم أو خبرتهم أو نفوذهم فى أعمال مجلس الوزراء وفى توجيه السياسة العامة . على أن طبيعة النظام البرلمانى قد أدت إلى اتخاذ هذا النوع من الوزراء وسيلة فى الغالب لتدعيم الوزارات سياسياً أوحزبياً أو شعبياً إلى أكبر حد ممكن ولو تجاوز مجموع الوزراء عدد الوزارات الموجودة . كما أنها طريقة كذلك لإرضاء الطامعين فى الاشتراك فى الوزارة عندما يتجاوز عددهم عدد الوزارات ، كما يمكن أن يكون منصب « وزير بلا وزارة » مظهراً لتأييد محدود أو بتحفظ من شخص هذا الوزير أو حزبه للوزارة أو وليد عدم تحقق الانسجام الكامل بينه (أو بين حزبه) وبين الحزب أو الأحزاب المتزعمة لكراسى الحكم والتى قضت الظروف بالاشتراك معها فيه .

والقاعدة فى مصر أن جميع الوزراء يحق لهم حضور مجلس الوزراء ، وذلك على خلاف المعروف فى النظام الانجليزى . وقد جرى العمل فى فرنسا عادة على عدم التفريق بين الوزراء من حيث عضوية مجلس الوزراء ، ولكن خرجت على ذلك حكومة فيشى كما ذكرنا .

ويلاحظ كذلك فى النظام البرلمانى وجود ميل كبير إلى زيادة عدد الوزراء إذا لم تشبع المطامع فكرة « الوزراء بلا وزارة » السابقة أو نظام « وكلاء الوزارة البرلمانيين » الذى سيأتى الكلام عنه . والإسراف فى تعدد الوزارات يؤدى بالطبع إلى تقلقل بعض المصالح أو الكثير منها ،

وتنقلها بين الوزارات ، مع مافى ذلك من مساس بالمصلحة العامة لايخفى ، كما أنه يؤدى فى النهاية إلى وجود مصالح مشتتة بين وزارة وأخرى ، أو أن تكون بعض الأمور المكملة لبعضها بعضاً تدخل فى اختصاص أكثر من وزارة (caractère interministériel) فتكون عرضة لعوامل المنافسة والاختلاف بين مكاتب هذه الوزارات ، فضلا عن احتمال تقلب الآراء بشأن توزيع المصالح المختلفة بين الوزارات المتعددة . ولقد رأينا فى مصر مثلا ورغم عدم الإسراف فى عدد الوزارات كيف أن شئون البلديات قد تنقلت المرة بعد الأخرى بين وزارتى الصحة والداخلية ، وكيف أن الآراء لا تلبث أن تثير أمر تبعيتها هذه بين الحين والحين . كما نلاحظ أن الشئون البلدية ، وهى الآن تابعة لوزارة الصحة العمومية لا تشمل بلدية الاسكندرية التابعة منذ نشأتها حتى اليوم لوزارة الداخلية ، ولا شك أن مثل هذه المصاعب تتضاعف مراراً وتتكرر إذا أسرف فى زيادة عدد الوزارات بدون مبرر . ونحن نعتقد أن إنشاء وكالات وزارات تتخصص فى فئات مختلفة من المصالح مع تبعيتها فى النهاية لوزير واحد أفضل أساساً من التسرع فى الإكثار من الوزارات .

على أن الدول البرلمانية قد عملت على معالجة هذا الاتجاه السيء المتأثر فى أغلب الأحوال باعتبارات سياسية وذهبت فى ذلك مذاهب مختلفة . فلجأت فرنسا مثلا (م٨ من القانون المالى الصادر بتاريخ ٢٠ يونيه سنة ١٩٢٠) إلى النص على ألا تنشأ الوزارات (أو وكالاتها أو تنقل اختصاصات من وزارة إلى أخرى أو تنشأ وظيفة سكرتير عام للوزارة أو مدير مصلحة) إلا بمقتضى قانون . ولقد تشكك البعض فى دستورية هذا النص واعتبره آخرون اعتداء على حق رئيس السلطة التنفيذية فى ترتيب المصالح العمومية وإنما لم يقرر القضاء بطلانه دستورياً بسبب عدم بحث القضاء الفرنسى لدستورية القوانين . على أن هذا النص قد خالفته

فى الواقع الوزارات المتعاقبة باطراد بل انه لم يطبق قط إلى سنة ١٩٣٤ عند ما أنشئت المصالح التى ألحقت برياسة مجلس الوزراء بناء على قانون صدر بتاريخ ٢٤ - ١٢ - ١٩٣٤ . أما فيما يتعلق بالوزارات فلم يطبق النص قط بل ولم يكن قابلا للتطبيق ولذا اقترح إلغاؤه عدة مرات (كما حدث بمجلس النواب الفرنسى مثلا سنة ١٩٢٢) . ووجه عدم إمكان تطبيق هذا الحل أن زيادة أو إنقاص عدد الوزارات إنما يحدث عند تشكيل الوزارة (ضمنياً بمرسوم التشكيل) . وهذا هو الذى حصل مراراً فى فرنسا وفى مصر على السواء . وبذلك يعرض أمر التعديل أثناء الأزمات الوزارية ، وهنا لا يعنى الأمر الوزارة المستقيلة طبعاً ولا يتصور أن تتقدم هى بمشروعه على البرلمان فتنظم تشكيل الوزارة التى تليها . كما لا يتصور أن تتقدم به الوزارة الجديدة وهى لم تتكون بعد . ولذلك قال البعض بحق ان هذا الحكم الذى جاء به قانون سنة ١٩٢٠ كان - إلى جانب ماسبق - من غير الممكن تطبيقه عملا(١).

ولقد لجأ الدستور العراقى إلى طريقة أخرى تمتاز بكونها عملية أكثر من الطريقة الفرنسية السابقة ، وإن كان يؤخذ عليها بعض الإسراف فى التحديد . فبمقتضى المادة ٦٤ من القانون الأساسى العراقى « لا يتجاوز عدد وزراء الدولة التسعة ولا يقل عن الستة » والمقصود بوزراء الدولة هنا الوزراء العاديون لا المعنى الخاص الذى سبق الكلام عنه . فبهذا النص يمكن أن تتعدد الوزارات دون أن يتجاوز عدد الوزراء التسعة .

---

(١) كانت الوزارات الفرنسية المنشأة وفقا لقانون ٢٧ - ٤ - ١٨٩١ ستا (هى وزارات الداخلية والعدل والمالية والحربية والبحرية والخارجية) فأصبحت اثنتى عشرة الى ماقبل الحرب العالمية الأولى (سنة ١٩١٤) ثم تزايد عددها بكثرة خلال تلك الحرب واستمر ذلك بعدها لاعتبارات متباينة سياسية أكثر منها ادارية ، كما عاد فتزايد خلال الحرب الأخيرة فعادت الى الوجود مثلا وزارات التسليح ، والحصر (سنة ١٩٣٩) حتى بلغ مجموع الوزارات ١٨ وزارة فى أوائل سنة ١٩٤٦ و ٢١ بوزارة ٢٢ يناير ١٩٤٧ (راجع رولان. المرجع السابق. ص ١٦٨ وبونار. المرجع السابق. ص ٢٨٦ — ٢٨٧) .

كما يلاحظ أنه وفقاً لقرار « المحكمة العليا » العراقية المختصة بتفسير الدستور لا يحسب رئيس الوزراء ضمن هؤلاء التسعة فيصح أن يكون الوزراء تسعة غيره وقد صدر قرار المحكمة بتاريخ ١١ - ٩ - ١٩٣٩ بأكثرية الآراء وليس بالاجماع[١].

وما من شك أن هذا نص قابل للتطبيق على عكس النص الفرنسي وقد اتبع فعلا بانتظام فى العراق . ولكن وجه الشدة فيه أنه تحديد حسابي جامد ، ولذلك نفضل الجمع بين الطريقتين العراقية والفرنسية ، وهو فعلا ما اقترحه أحد أعضاء المجلس التأسيسي العراقي ، عند مناقشة مشروع الدستور الصادر بتاريخ ٢١ مارس سنة ١٩٢٥ بحجة « أنه يمكن أن تحتاج الدولة فى المستقبل إلى وزراء أكثر من هذا العدد ، فإذا قيدنا عدد الوزراء فتصعب بعد ذلك زيادة عددهم ، فإذا قيل « إلا بقانون خاص » ، فعندئذ تتمكن الدولة من زيادة عدد الوزراء . . . » . ونعتقد أن الأخذ بهذا الاقتراح كفيل بضمان كون الزيادة فى الوزراء ترجع لمقتضيات العمل الإدارى أكثر من رجوعها إلى الإعتبارات الشخصية والسياسية . ويلاحظ أن النص العراقي بحالته الراهنة يشمل الوزراء على اختلاف أنواعهم سواء أكانوا عاملين أو بلا وزارة ، وهذا ما قررته أيضاً « المحكمة العليا » العراقية بقرارها السابق الذكر . كما لايخفى أنه عند تجاوز عدد الوزارات هذا الحد الدستورى الأعلى يجب أن يتولى الوزير أكثر من وزارة لأن التحديد — كما قلنا — خاص بالوزراء لا بالوزارات .

أما فى مصر فقد كانت الوزارات أول الأمر (سنة ١٨٧٨) ثمان ، وهى : الداخلية ، والمالية ، والخارجية[٢] ، والحقانية (وسميت وزارة « العدل »

---

(١) راجع لنا «القانون الادارى» . بغداد . ص ٣٨٧ ومابعدها .

(٢) الغيت هذه الوزارة بعد الحماية سنة ١٩١٤ ثم اعيدت بعد تصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ .

بمرسوم ٢١ يناير سنة ١٩٣٩)، والأشغال العمومية، والمعارف العمومية والحربية والبحرية، (وسميت وزارة « الدفاع الوطنى » بمرسوم ٢١ يناير سنة ١٩٣٩)، والأوقاف (١).

وقد أنشئت بدكريتو ٢٠ نوفمبر سنة ١٩١٣ وزارة الزراعة، وبمرسوم ٢ يونية سنة ١٩١٩ أنشئت وزارة المواصلات، وبمرسوم ٢٠ ديسمبر سنة ١٩٣٤، أنشئت وزارة التجارة والصناعة، كما أنشئت وزارة الصحة العمومية بمرسوم ٧ أبريل سنة ١٩٣٦، ووزارة الشئون الاجتماعية بمرسوم ٢٠ أغسطس سنة ١٩٣٩. وقد أنشئت خلال الحرب بعض وزارات ألغيت بعد عودة السلام وزوال مبرراتها، وهما وزارتا التموين، والوقاية من الغارات الجوية.

تعيين الوزراء وعزلهم: الأصل فى النظام البرلمانى يقضى كما عرفنا بأن رئيس الدولة يختار رئيس وزرائه فى حدود الثقة البرلمانية العاجلة أو الآجلة (فى حالة الحل). وهذا الرئيس هو الذى يرشح أعوانه الوزراء فيعينون بمرسوم ملكى. ولئن صح أن يعين رئيس الوزراء فى بعض الدول البرلمانية — كمصر — بأمر ملكى فإن الوزراء البرلمانيون يعينون بمرسوم بناء على ترشيح رئيس الوزراء، وبمثل ما يتم التعيين يحق العزل كذلك. والقاعدة العامة فى هذا الشأن أن « من يملك التعيين يملك العزل »، كل هذا ما لم يوجد نص صريح أو عرف مستقر على خلاف ذلك.

---

(١) وزارة الأوقاف التي وجدت منذ سنة ١٨٧٨ تحولت سنة ١٨٨٤ الى ادارة خاصة ولكنها عادت فأصبحت وزارة من جديد بالأمر العالى الصادر بتاريخ ٢٠ نوفمبر سنة ١٩١٣.

ويلاحظ أن دكريتو ١٠ ديسمبر سنة ١٨٧٨ قد حدد اختصاصات رئيس مجلس الوزراء وكل وزير من الوزراء الثمانية، كما جعل بعض المصالح كدومين الدولة تابعا مباشرة لمجلس الوزراء. على أن التشريعات المتعاقبة في هذا الشأن تعدو الحسبة وهي جد متفرقة.

ولقد نص الدستور المصرى بصراحة على هذه الأحكام فيما يتعلق بالوزراء، فقال: «الملك يعين الوزراء ويقيلهم» (م ٤٩) وذلك بعد أن قررت المادة ٤٨ أن «الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه».

فالاختيار يتولاه دستورياً رئيس الوزراء وإن صدر التعيين بمرسوم وسجل الحق باسم الملك. ولا يخفى أن عدم مسئولية الرئيس الأعلى وارتفاعه عن مستوى الخطأ والسلطة الفعلية يفسران كون الاختيار من حق رئيس الوزراء، وبخاصة لما سبق بيانه من ضرورة التجانس الوزارى فى التشكيل كقاعدة عامة، ومن وحدة الوزارة سياسياً وإداريا، ومن تضامنها فى شئون الحكم والإدارة وفى المسئولية السياسية. على أن حق الرئيس الأعلى فى التعيين والتوقيع على أمر التشكيل يصبح معدوماً ويفقد كل حكمة إذا لم يتضمن حقه فى الاعتراض على الترشيح للمناصب الوزارية، بل لعل هذه فرصة من أنسب الفرص لاستعمال الرئيس الأعلى حقه فى النصح والتوجيه والإرشاد، ولا نخرج بذلك على مقتضيات النظام البرلمانى ما دام الأمر مقصوراً على مجرد الاعتراض على الترشيح، دون أن يتولى الرئيس بداءة ترشيح أو اقتراح شخص أو أشخاص بالذات، وإلا لكان ذلك توليا للسلطة الفعلية وهى ليست له دستورياً، كما لا يخفى أن هذا الاعتراض «توجيهى» أى من قبيل التوجيه والإرشاد، فإن أصر رئيس الوزراء وجب أن يجاريه الرئيس الأعلى فى رأيه إن كان هذا الرأى مؤيداً من الأغلبية البرلمانية القائمة أو الأغلبية القادمة إن أدى الموضوع إلى استعمال حق الحل بوحى الرئيس الأعلى، وذلك إذا وجد هذا الرئيس أن الخلاف خطير لدرجة يجب معها استفتاء الأمة، ولهذه الأمة القول الفصل حالا أو مستقبلا على كل حال. ولكن تعود هنا مرة أخرى فكرة المجاملة التى لا غنى للنظام البرلمانى عنها. فالحق الدستورى فى الاختيار لرئيس

الوزارة البرلمانية ولرئيس الدولة البرلمانى أيضاً حق النصح والإرشاد ، وبالمجاملة المتبادلة يستقيم الحقان بل ويتعاونان ، وبالتفسير الحرفى المطلق يصطدم الحقان حتما ويتعارضان ، وهنا — من جديد — تعلو الروح على النصوص ، وتعوض الأخلاق قصور المواد مهما نالت هذه الأخيرة من دقة وإحكام (١) .

شروط الوزراء : جرى العمل فى مصر على أن يكون الوزير عضواً فى أحد مجلسى البرلمان حالاً أو فور تعيينه وزيراً فيعين أو ينتخب عضواً بأى المجلسين ، بل وقد حدث أن جاء تعيين بعض الأشخاص أعضاء بمجلس الشيوخ إيذاناً باختيارهم للوزارة . وهذا يشعر بقوة العرف الذى تكون عندنا بهذا الصدد . وهو عرف تقتضيه طبيعة النظام البرلمانى . وذلك لأن الوزير الذى لا يكون عضواً فى أى المجلسين لا يمكنه أن يحضر أيهما إلا بنص صريح فى الدستور على ذلك (كالمادة ٦٣ من الدستور المصرى) . وحتى فى هذه الحالة لا يكون له رأى معدود فى مداولات المجلسين ما دام ليس عضواً فى أيهما . بل إن القاعدة فى انجلترا أن الوزير لا يدخل

---

(١) راجع فى تفصيل ذلك مؤلفنا عن « النظام الدستوري المصرى » . القاهرة . ١٩٤٢ . ص ٢٦٦ — ٢٧١ و ص ٢٨٧ — ٢٩٠ .

ويلاحظ أن الدستور العراق (القانون الأساسى) لم يكن يتضمن نصا على الأقلية فعدلت المادة ٢٦ منه بقانون ٢٧ أكتوبر سنة ١٩٤٣ (فى عهد وزارة نورى باشا السعيد) ونص فيها صراحة على حق الاقلية . وبذلك قضى على الخلاف الذى ثار بين رجال الفقه والسياسة بصدده . (راجع رأى الدكتور مصطفى كامل فى مؤلفه عن « شرح الدستور العراقي » طبع بغداد ص٦١ وما بعدها ومؤلفه عن « القانون الادارى » ١٩٤٤ — ١٩٤٥ . ص ٢٥٧ وراجع رأينا فى مؤلفنا عن « القانون الادارى » « طبع بغداد » ١٩٣٩ — ١٩٤٠ ص٢٨٢ — ٢٨٧ . وفى مقالنا عن «الوزارة في الدستور العراقي » مجلة القانون والاقتصاد . القاهرة ١٩٤٢ . العدد الاول ص ٩٦ وما بعدها و١٠٠ — ١٠٢ .

« كوزير » المجلس الذى ليس هو عضواً فيه. ولذلك وجب أن يكون له وكيل برلمانى من أعضاء هذا المجلس ينوب عنه أمامه.

أما المادة ٦٣ من الدستور المصرى فتقرر ما يلى: « للوزراء أن يحضروا أى المجلسين ويجب أن يسمعوا كلما طلبوا الكلام. ولا يكون لهم رأى معدود فى المداولات إلا إذا كانوا أعضاء. ولهم أن يستعينوا بمن يرون من كبار موظفى دواوينهم أو أن يستنيبوا عنهم. ولكل مجلس أن يحتم على الوزراء حضور جلساته. »

وعلى أساس العرف الدستورى الذى قررناه يصبح مشترطاً فى الوزير أن يكون مستوفياً شروط العضوية فى البرلمان، ولما كانت شروط النائب أقل شدة من شروط الشيخ كان أخف ما يجب فى الوزير أن تتوفر لديه شروط النائب.

يضاف إلى ذلك ما ذكره الدستور المصرى من شروط خاصة (يدخل بعضها ضمن شروط النائب). فمثلا يجب فى النائب أو الشيخ ما يجب فى الوزير من أداء القسم[1] ومن شرط الجنسية المصرية (أصلاً أو تجنساً

---

(١) ينص على هذا القسم مرسوم ٢٧ يناير سنة ١٩٣٤ ونصه:

«م ١ — قبل أن يتولى الوزراء عملهم يقسمون بين يدينا يمين الولاء والاخلاص للملك وللوطن وأن يكونوا مطيعين للدستور ولقوانين البلاد وأن يؤدوا أعمالهم بالذمة والصدق.

م ٢ — يحرر محضر بتأدية اليمين لكل وزير ويوقع على ذلك المحضر منا ومن الوزير الذي أقسمها ومن الشهود الحاضرين.

وتودع محاضر تأدية اليمين بمحفوظات ديواننا.

م ٣ — يقسم الوزراء الحاليون اليمين المشار اليها فى المادة الأولى ...»

ويلاحظ أنه يجب أداء الوزراء لهذه اليمين ولو أنهم أدوا أو سيأدون بصفتهم أعضاء فى البرلمان اليمين المنصوص عليها فى المادة ٩٤ من الدستور التى تقول:

« قبل أن يتولى أعضاء مجلسي الشيوخ والنواب عملهم يقسمون أن يكونوا مخلصين للوطن وللملك مطيعين للدستور ولقوانين البلاد وأن يؤدوا أعمالهم بالذمة والصدق. =

وبدون قيد زمنى أو غيره مما يعتبر نقطة نقص يجب إصلاحها). وقد نصت على ذلك بالنسبة للوزير بالذات المادة ٥٨ حيث تقول: « لا يلى الوزارة إلا مصرى ». وبذلك أصبح هذا المنصب براء من الاستثناء المنصوص عليه فى خاتمة المادة الثالثة من الدستور التى تقول: « المصريون... إليهم وحدهم يعهد بالوظائف العامة مدنية أو عسكرية، ولا يولى الأجانب هذه الوظائف إلا فى أحوال استثنائية يعينها القانون. »

ولقد عرف تاريخ مصر فى القرن التاسع عشر الوزراء الأجانب، بل إن ذلك قد ظهر عند ظهور نظام مجلس الوزراء نفسه لأن هذا النظام قد جاء نتيجة لاقتراح لجنة التحقيق الدولية التى عهد إليها سنة ١٨٧٨ ببحث الحالة المالية المصرية بعد تفاقم معضلتها إلى حد التدخل الأجنبى وإنشاء صندوق الدين وتعيين مراقبين أجنبيين منذ سنة ١٨٧٦. فكانت النتيجة أن اشترك هذان المراقبان فى أول وزارة (وزارة نوبار باشا الأولى) سنة ١٨٧٨ فتولى السير رفرز ولسن (الانجليزى) نظارة المالية وتولى مسيو دى بلنيير (الفرنسى) نظارة الأشغال. ولذلك عرفت وزارة نوبار باشا هذه بالوزارة « الأوربية ». وكان للوزيرين الأوربيين فيها حق إيقاف أى مشروع لا يوافقان عليه. فضاق الخديوى بها ذرعاً وضج الرأى العام وطالب بتعديل الوضع وتحقيق مطالبه الدستورية، فتألفت فى سنة ١٨٧٩ وزارة شريف باشا الوطنى دون إشراك الأجانب فيها وأعلن الخديوى فى خطابه إلى شريف باشا أن فى نيته جعل الوزارة الجديدة مسئولة أمام مجلس نيابى. ولم ترض انجلترا وفرنسا بهذا الوضع ورفضتا الاستعاضة عن

= « وتكون تأدية اليمين فى كل مجلس علنا بقاعة جلساته ».

وقد بينت المذكرة الايضاحية للمرسوم المذكور مبررات هذا التكرار فى أداء اليمين بفكرة أن الوزراء «لا يكونون قد أعلنوا بصيغة القسم أن يؤدوا أعمالهم كوزراء». كما أشير الى كون قاعدة اختيار الوزراء من أعضاء البرلمان ليست بدورها قاعدة مطلقة.

الوزيرين الإنجليزى والفرنسى بإعادة « المراقبة الثنائية » ولم تعترفا بالوزارة الجديدة التى سارت جدياً فى سبيل الاصلاح الدستورى وتقرير المسئولية الوزارية أمام مجلس النواب والعمل على وضع قانون لمحاكمة الوزراء، فإذا بالدولة العثمانية تحقق سعى انجلترا وفرنسا وتقرر فى ٢٦ يونيه سنة ١٨٧٩ عزل الخديوى اسماعيل .

وفى عهد خلفه « توفيق » أعيدت « المراقبة الثنائية » بتاريخ ٤ سبتمبر سنة ١٨٧٩ دون الرجوع إلى فكرة الوزراء الأجانب . (وجعل الإنجليزى السير أفلن بارنج — المسمى اللورد كرومر فيما بعد — مراقباً للإيرادات ، والفرنسى المسيو دى بلنيير مراقباً للمصروفات) . وجعل للمراقبين حق حضور جلسات مجلس « النظار » برأى استشارى (دكريتو ١٥ نوفمبر سنة ١٨٧٩) وذلك إلى جانب اختصاصاتها المالية .

ولكن منذ احتلال انجلترا للبلاد فى ١٤ سبتمبر سنة ١٨٨٢ ، توالت أساليبها للاستئثار بالسلطة ، دون الرجوع إلى نظام الوزراء الأجانب ، فقبضت على زمام مرافق البلاد الهامة ، ولم تشأ أن يقاسمها الغنيمة أحد ، ولذلك أعلن المراقب الإنجليزى انقطاعه عن حضور مجلس الوزراء ، فلم يدع الرقيب الفرنسى ، ورد شريف باشا عند ما أحتج قنصل فرنسا العام على ذلك بأن الرقابة « ثنائية » ، فليس للرقيب الفرنسى أن يحضر وحده مادام قد انقطع الرقيب الإنجليزى عن الحضور . وفى ٧ نوفمبر سنة ١٨٨٢ بعث شريف باشا إلى انجلترا وفرنسا باعتزام الحكومة المصرية إلغاء المراقبة الثنائية ، واستقال الرقيب الإنجليزى فى ١١ يناير سنة ١٨٨٣ وصدر مرسوم بإلغاء المراقبة فى ١٨ من نفس الشهر ، ولم تأبه الحكومة لاحتجاج فرنسا يوم ٢١ يناير المذكور [١] .

---

(١) عبد الرحمن الرافعى بك « مصر والسودان » — ١٩٤٢ . ص ٣٥ ومابعدها . والدكتور وحيد رأفت . ص ٦٣٢ وما بعدها . والدكتور السيد صبرى طبعة سنة ١٩٤٦ ص ٢٦٢ ومابعدها .

وبعد أن خلا الجو عملت انجلترا بخطى مطمئنة ، فإذا بمرسوم يصدر يوم ٤ فبراير سنة ١٨٨٣ بتعيين « السير أوكلن كولفن (المراقب الإنجليزى الذى استقال !!) « مستشاراً مالياً يصير انتخابه وتعيينه (بمعرفة ذات الخديوى) ويكون تابعاً لها مباشرة ، ولا يكون له وظائف ناظر ديوان ، إنما يمكنه الحضور فى جلسات مجلس النظار كلما استدعاه لذلك رئيس المجلس ، وله أن يبحث وينظر فى المواد المالية ويعطى رأيه عنها ، بدون تجاوز الحدود التى يعينها له (الخديوى) ونظار دواوين حكومته ، ولا يكون له الحق فى التدخل بأى وجه كان فى أمور القطر الإدارية . . . . »[1].

وقد جاء العمل فوسع فى سلطة هذا المستشار إلى أقصى حد وأصبحت القاعدة أن له حضور جميع جلسات مجلس الوزراء على اعتبار أن كل مسألة تعرض عليه لها صداها المالى ، كما حق له الاعتراض على أى مشروع يراه خطراً على مالية القطر . ووجد مستشارون آخرون فى مختلف الوزارات وجعل حقهم فى حضور « مجلس النظار » مقصوراً على المسائل التى تتعلق بوزاراتهم ، فتقرر ذلك مثلا بالنسبة للمستشار القضائى ، ومستشار المعارف ، بل وتقرر لموظفين آخرين من الانجليز كوكيل وزارة الأشغال والقائد العام للجيش (السردار) . ومع الزمن انتشر الموظفون الانجليز فى كل ناحية وطغوا فيها حتى امتهنوا كرامة الوزراء أنفسهم ، واضطر بعضهم بسبب ذلك إلى الاستقالة استقالة مسببة لا مبنية على « المرض » السياسى كما جرت العادة . وكان للجيش نصيبه الأوفر من هذا الطغيان ، فقد شتت الجيش الوطنى ونكل برجاله بين العزل والمحاكمة وعين انجليزى قائداً عاماً (سردارا) ، ورئيساً لأركان حرب الجيش الجديد ، (وود باشا Wood) سنة ١٨٨٣ وخلفه جرنفيل باشا سنة ١٨٨٥ (Grenfell)

---

(١) خطاب شريف باشا الى الخديوى بخصوص طلب الوزارة تعيين المستشار المالى (المرجع السابق ص ٤٠) .

ثم كتشنر سنة ١٨٩٢ ثم ونجت باشا سنة ١٨٩٩ . ولما عين هذا مندوباً سامياً خلفه السير لى ستاك باشا فى أول ابريل سنة ١٩١٩ وظل حتى مقتله فى سنة ١٩٢٤ . وخلال كل ذلك نزل الجيش المصرى إلى الحد الذى أرضى الانجليز وأعطاهم حجة جديدة لإطالة أمد الاحتلال. وكان نزوله هذا فى العدد والكفاية على السواء وابتدعت منذ الأمر العالى المؤرخ ١٨٨٦/٦/٩ فكرة البدل النقدى للإعفاء من القرعة العسكرية ، فأصبحت الجندية تكليفاً لا تشريفاً ، وانحصرت فى أفقر الناس وأجهلهم ، كما تدهور مستوى التعليم الحربى نفسه والصناعات الحربية ، وألغيت البحرية المصرية وأغلقت مدرستها ، وأنقصت سفنها ، وأودعت ذخائر الجيش خزائن قلعتى القاهرة والخرطوم فى حماية ضباط من الإنجليز لا من أبناء الوادى[1] .

وتولى انجليزى كذلك أمر البوليس منذ أن عين بيكر باشا قومندانا عاماً له .

وفى الوظائف المدنية كنا نجد أيضاً موظفاً إنجليزى الجنسية قد تولى وظيفة مفتش عام الرى ، وتولى آخر مصلحة الجمارك ، وآخر مصلحة المساحة ، وآخر ميناء الإسكندرية ، وآخر إدارة الفنارات ، وعين غيرهم مديرا عاماً للحسابات بوزارة المالية ، وغير هؤلاء كثيرون من كبار الموظفين ، فضلا

---

(١) المرجع السابق ص ١٠ وما بعدها ، وراجع لامبا . ص ١٥٩ وما بعدها ، و ص ١٧٩ وما بعدها — ويلاحظ أنه قد طغى الموظفون الانجليز مع الزمن على وزارة الداخلية بشكل خاص ، فالى جانب المستشار الانجليزى ورؤساء الادارات الانجليز والسكرتارية الأوربية التي ألحقت بها البلديات وعهد اليها بنشر مجموعات القوانين والأوامر العالية والوثائق الحكومية نجد تحت أمرة المستشار رهطا من المفتشين الانجليز ومن مساعديهم من بنى جلدتهم أيضا ، وكانوا يضعون التقارير عن ادارة المديريات وتصدر التعليمات والملاحظات الى المديرين عن طريق الوزير بناء على مايرى فائدته من هذه التقارير (!!) . وكذلك كان شأن المفتشين الانجليز وغيرهم في ادارة الشؤون الصحية وغير ذلك مما لا يمكن حصره .

عن الموظفين العاديين المنبثين فى الجيش والبوليس والمصالح الحكومية على حد سواء . وحتى القضاء لم ينج من الاحتلال فبايعاز اللورد دوفرين (مندوب انجلترا فوق العادة الذى حضر من تركيا لبضعة أشهر فى مصر لتنسيق الاحتلال) عين انجليزى نائباً عاماً سنة ١٨٨٣ بدلا من إسماعيل يسرى باشا . وهكذا تمكن أخطبوط الاحتلال الإنجليزى من البلاد بعد أن أخرج فرنسا من الحلبة وانفرد فى الميدان .

وإن قال قائل ان هؤلاء جميعاً موظفون مصريون ، وان من كانوا يحضرون منهم مجلس الوزراء ، إنما كان رأيهم استشارياً ، فحسبه رداً قول اللورد كرومر نفسه — الذى ظل مندوباً سامياً فى مصر ٢٣ عاماً عقب الاحتلال — مايلى : « إن وجود طابور واحد من الجيش الانجليزى يعطى لنصائح القنصل البريطانى العام وزناً لا يكون لها بدونه ، ولاجرم أن سحب جنودنا من مصر يعرض نفوذنا فيها للانحلال . » . ولاشك أن هذه الاعتبارات إنما تضفى قوة على رأى كل من هو انجليزى من الموظفين والمستشارين .

ثم إن بريطانيا قد قوّت من مركز ونفوذ موظفيها ومستشاريها لدى الحكومة المصرية عند ما قوت مركزها هى بفكرة حقها فى تقديم « نصائح » للحكومة المصرية ثم بادعائها أن هذه « النصائح » يجب العمل بها (١) .

---

(١) بتاريخ ٣ ـ ١ ـ ١٨٨٣ أبلغ اللورد جرانفيل (Granville) الدول العظمى بأن « ... مركز حكومة جلالة الملكة بازاء سموه (أى الخديوى) يقضى عليها ببذل « نصائح » لتتأكد من أن النظام الذي سيوجد يكون مرضيا ويحتوى على عوامل الاستقرار والتقدم » . ولما وجدت انجلترا من شريف باشا امتناعا عن قبول نصيحتها باخلاء السودان بعث وزير خارجيتها المذكور بتاريخ ٤ ـ ١ ـ ١٨٨٤ — أى بعد عام بالضبط — بتلغراف الى السير افلن بارنج (المعروف باسم اللورد كرومر فيما بعد) . وقد أدى هذا التلغراف الى اعتبار نصائح بريطانيا اجبارية حيث يقول :

« ذكرتم فى برقيتكم المؤرخة ٢٢ من الشهر الماضى أنه فى حالة اصرار حكومة =

وقد أرادت بريطانيا فرض نصيحتها هكذا بمناسبة طلبها من الحكومة المصرية إخلاء السودان ، ورفض شريف باشا ذلك (رغم موافقة الخديوى) قائلا : « إذا تركنا السودان فالسودان لا يتركنا » . ولما فرضت انجلترا نصيحتها استقال احتجاجاً على ذلك ، وتولى الحكم نوبار باشا بعد رفض رياض باشا إياه مؤيداً موقف شريف باشا ، وأخلى نوبار باشا السودان وأصدر مرسوم ١٨٨٤/١/١٥ الذى جعل إدارة السودان وملحقاته تابعة لوزارة الحربية ، بعد أن كانت تابعة لرياسة مجلس الوزراء[١] .

وعند ما قامت الثورة المصرية وفكرت انجلترا فى طريق المفاوضة ، وبعثت إلى مصر بلجنة « ملنر » المعروفة ، كان مما وضعته هذه اللجنة فى مشروعها نص يعطى بريطانيا حق تعيين المستشارين القضائى والمالى . ولكن قبر هذا المشروع ، وجاء تصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ معترفاً باستقلال مصر ومبقياً على المستشارين المذكورين ، ثم صدر الدستور سنة ١٩٢٣ آخذاً بالنظام البرلمانى وناصاً بصراحة كما رأينا على ألا يلى الوزارة إلا مصرى ، وبذلك وضع حد لحضور المستشارين البريطانيين مجلس

= صاحبة الجلالة الملكة على طلب اخلاء السودان ، لا تقبل حكومة الخديوى حسب رأيكم تنفيذ هذه السياسة . ولا أرى حاجة الى أن أوضح لكم أنه من الواجب ، ما دام الاحتلال البريطانى المؤقت قائما فى مصر ، أن تتأكد حكومة جلالة الملكة من ضرورة اتباع النصائح التى ترى اسداءها للخديوى فى المسائل الهامة التى تستهدف فيها ادارة مصر وسلامتها للخطر ، ويجب على الوزراء والمديرين المصريين أن يكونوا على بينة من أن المسئولية الملقاة الان على عاتق الحكومة البريطانية تضطرها الى أن تصر على اتباع السياسة التى تراها . ومن الضرورى أن يتخلى عن منصبه كل وزير أو مدير لا يسير وفقا لهذه السياسة ، وان حكومة جلالة الملكة لواثقة من أنه اذا اقتضى الحال استبدال أحد الوزراء ، فهناك من المصريين سواء من شغلوا منصب الوزارة ، أو شغلوا مناصب أقل درجة ، من هم على استعداد لتنفيذ الأوامر التى قد يصدرها اليهم الخديوى بناء على نصائح حكومة جلالة الملكة » . (« مصر والسودان » المرجع السابق ص ٢٨ — ٣٠) .

(١) المرجع السابق ص ٩١ وما بعدها وص ١٢٤ وما بعدها .

الوزراء ، وأصبح وجود المستشار المالى والمستشار القضائى بعد ذلك يقوم على استشارتهما فى شؤون الأجانب . وقد أثار أمر تجديد عقديهما (وعقود موظفين غيرهم من الانجليز) أزمة وإنذاراً بريطانياً فى إبريل سنة ١٩٢٧ . وظل منصبا المستشارين المذكورين حتى ألغيا بمعاهدة ٢٦ أغسطس سنة ١٩٣٦ ، كما ألغيت معهما إدارة الأمن العام الأوربية (بوزارة الداخلية)(١).

وقبل أن نختتم هذا الموضوع الخاص بشروط الوزراء نذكر أن المادة ٥٩ من الدستور قد نصت على أنه : « لا يلى الوزارة أحد من الأسرة المالكة » . وحكمة ذلك إبعاد أفراد الأسرة عن المشاحنات الحزبية والتجريح السياسى والبرلمانى ، كما نعتقد أنه قد أريد أيضاً ألا يحول مركز أفراد الأسرة المالكة دون أن تأخذ الرقابة البرلمانية مجراها فيعرقل بذلك مباشرة الأمة لسيادتها وهى مصدر السلطات .

مسئولية الوزراء : يسأل الوزراء سياسياً وجنائياً ومدنياً . أما المسئولية السياسية فقد أجلنا من قبل أسسها ، ومقام تفصيلها إنما يكون فى الدراسات الدستورية . وأما مسئولية الوزراء الجنائية فى مصر ، فمقام بحثها كذلك القانون الجنائى العام ، ما دام لم يصدر بعد قانون محاكمة الوزراء ، أعنى القانون المحدد لجرائمهم السياسية التى كانت موضع بحث وأزمات متكررة فى مصر ، ولهذه المسئولية جانبها الدستورى كذلك . أما المسئولية المدنية فهى التى يعنينا أمرها فى القانون الإدارى وهى التى تبحث بالذات ضمن موضوعات « الرقابة على نشاط الإدارة العامة » .

اختصاصات الوزراء : للوزير كل اختصاصات الرئيس الإدارى الأعلى (chef hiérarchique) فى وزارته وهو مسئول عنها أمام البرلمان . ومهمة الوزير الأساسية فى النظام البرلمانى التوجيه والإرشاد العام ومراقبة

(١) الدكتور وحيد رأفت . المرجع السابق . ص ٦٤٠ — ٦٤٢

حسن تصريف الأمور مع ترك جزئيات التنفيذ الفردية لموظفى الوزارة الدائمين وفى مقدمتهم وكيل الوزارة الدائم . وبغير هذا تتسرب الاعتبارات السياسية والوساطات البرلمانية إلى الحياة الادارية ، وتأتى بأسوأ النتائج ، خصوصاً وأن النظام البرلمانى يجعل الوزير خاضعاً للنواب ، وهؤلاء بدورهم مضطرون لاسترضاء الناخبين وقضاء حوائجهم ، فتضيع أوقاتهم وأوقات الوزراء ، وتتأثر عدالة الإدارة نتيجة لكل ذلك ، كما يزيد الطين بلة كون الوزير البرلمانى تتغلب الاعتبارات السياسية فى توليه الوزارة على الاعتبارات الفنية ، فلا يراعى مثلا مبدأ التخصص بدقة ، ولذا يخشى من تدخله فى جزئيات التنفيذ أن تصدر قرارات عن غير علم بحقيقة الأمور وجوانبها الفنية الخاصة ، مادام يكفى فى الوزير السياسى البرلمانى أن يكون عرافاً بالرجال نافذ البصيرة ، محسن التوجيه ، قوى الإدراك ولو لم يكن فنياً متخصصاً .

مهمة الوزير : للوزير على رجال وزارته سلطة التأديب فى حدود القوانين المقررة ، وكذلك سلطته فى التعيين وفى إصدار القرارات الوزارية التى يوقعها بمفرده وفى المراسيم التى يشترك فيها فى التوقيع مع رئيس الدولة ورئيس الحكومة إذا ما خصت وزارته . وله كذلك اختصاصات مالية ، متعلقة بصرف الأموال ، واختصاصات إدارية خاصة بترتيب شؤون وزارته . وله كذلك توقيع العقود الخاصة بها ، كل ذلك فى حدود القوانين واللوائح القائمة . أما سلطته فى إصدار اللوائح فى مصر فأمر مختلف عليه على النحو الذى يدخل تفصيله ضمن دراسة « نشاط الإدارة العامة »[1] .

---

(١) راجع فى الاصلاحات اللازمة بشأن الوزير واختصاصاته وعلاقته بموظفى وزارته وبخاصة الوكيل الدائم ، مقال الأستاذ محمد عبد الله العربي بك عن « اصلاح الادارة الحكومية فى مصر » . مجلة القانون والاقتصاد سنة ١٩٣٤ ص ٤٩١ ومابعدها ، وخصوصا ص٥٣٤ ومابعدها — والدكتور وحيد رأفت — المرجع السابق. ص ٦٥٩ وما بعدها .

وكلاء الوزارات البرلمانيون : وجد هذا النظام فى مصر لأول مرة بالمرسوم الصادر فى ١٨/٦/١٩٣٦ على أن يعين هذا الوكيل من بين أعضاء أحد المجلسين وتزول وظيفته بزوال صفة العضوية هذه أو باستقالة الوزارة التى عين بناء على طلبها وذلك مع حفظ حقه فى المعاش أو المكافأة وفقاً لقانون المعاشات الملكية [م ٣ من المرسوم المذكور].

أما عن اختصاصه فقد حددته المادة الثانية من نفس المرسوم بقولها: «يناط بوكيل الوزارة البرلمانى على وجه الخصوص أن يعاون الوزير أو الوزراء الذين يلحق بوزاراتهم أو ينوب عنه أو عنهم فى البرلمان. ويشترك فى هذه الوزارات فى إعداد مشروعات القوانين وفى بحث المسائل المرتبطة بالمناقشات البرلمانية وغيرها مما يعهد به إليه الوزير. ويتصل فيما يتعلق بأداء مهمته بوكيل الوزارة الدائم مباشرة، واستثناء برؤساء المصالح والأقسام فى أحوال الاستعجال، دون أن يتداخل فى سير أعمال الإدارة أو فى العلاقات بين وكيل الوزارة الدائم والموظفين التابعين له».

وعليه فالمسائل الادارية والفنية يجب أن تكون محصورة فى يد الوكيل الدائم لا الوكيل البرلمانى وإن كان العمل قد مكن الوكيل البرلمانى فى مصر — فى الفترة التى أخذت فيها بهذا النظام — من أن يطغى فعلاً على اختصاصات الوكيل الدائم الادارية والفنية فى كثير من الأحيان.

وحكمة إيجاد هذا النوع من وكلاء الوزارات هى:

(١) الرغبة فى إعداد وزراء للمستقبل.

(٢) فتح باب لتقوية الوزارة بضم عناصر قوية لا تتسع لها كراسى الوزارة نفسها.

(٣) العمل على تخفيف العبء عن الوزير البرلمانى المثقل بالأعمال فى الوزارة وفى البرلمان وفى خارجهما.

هذه الاعتبارات — إلى جانب إمكان تحديد اختصاصات الوكيل البرلمانى تحديداً دقيقاً يحول دون طغيانه على إختصاصات وسلطة الوكيل الفنى الدائم — حملت البعض على تأييد فكرة وكلاء الوزارة البرلمانيين. على أننا لا نرانا نتحمس لهذه الفكرة فى بلادنا حيث الاقتصاد فى النفقات ألزم وحيث أعباء العمل البرلمانى أخف بكثير منها فى الدول الأخرى مثل انكلترا . ولذلك نرى صحة ما ذهب إليه البعض من أن إنشاء هذه الوظائف عندنا — على الأقل فى الوقت الحاضر — بذخ لا مسوغ له وتوزيع لأموال الدولة على الأنصار والمقربين .

وكيل الوزارة الدائم : هو الموظف الفنى الدائم رغم تقلب الوزارات. وعليه فهو عنصر الثبات والفن ، ولذلك يحسن أن يكون ممن تقلبوا فى وظائف الوزارة نفسها فخبروها ، وأن يترك فى عمله مدة طويلة حتى تتم خبرته وتتحقق الفائدة المرجوة منه ، خصوصاً فى النظام البرلمانى الذى نجد فيه الوزير كما قلنا رجلا سياسياً قبل أن يكون فنياً مختصاً ، والذى لا يتدخل فيه الوزير فى تفاصيل الإدارة الفعلية ، وإنما يكتفى أساساً بالتوجيه العام لوزارته والاشراف عليها [1] . وقد يكون للوزارة وكيل دائم واحد أو اثنان أو أكثر حسب حاجات العمل .

هذه الاعتبارات يجب أن ترشدنا فى تحديد علاقة الوزير السياسى بوكيل الوزارة الفنى الدائم . فتكون للأول كقاعدة عامة مهمة الاشراف

---

(١) فيكفى فى الوزير كما قلنا توفر الذكاء والحكمة وصدق الفراسة وبعد النظر وقوة الحجة ، أما من الناحية الفنية فيجعل به أن يركن فى تفاصيلها الى وكيل الوزارة الفنى المتخصص لذلك . خصوصا وأنه من المستحيل على الوزير أن يتخصص فى كل أفرع العلم المتصلة بوزارته وأعماله . الى جانب ذلك لوحظ أن وجود وزراء فنيين يخلق جواً بيروقراطيا فى الغالب (La bureaucratie) ملؤه الاهمال والجمود المعبر عنه بكلمة (Rotine) (راجع الدكتور متولى . ص ١٣٢ ـ ١٣٨) .

العام والتوجيه مع تولى أمهات المسائل فقط[١] . أما المسائل الادارية الفنية فيعهد بها إلى وكيل الوزارة الدائم وأعوانه من الموظفين ورؤساء المصالح . وقد درج على ذلك العرف الادارى الانكليزى ، كما قرره مؤتمر العلوم الادارية الخامس فى سنة ١٩٣٣[٢] .

سائر الموظفين بالعاصمة : وهؤلاء عدد كبير من الموظفين يعملون إلى جانب الوزير ووكيل الوزارة ، ومنهم عدة فئات من السكرتيرين والموظفين الفنيين والكتابيين وغيرهم مما لاتكاد تدركه الحسبة فى كل الوزارات ، وممن تختلف تقسيماتهم إلى إدارات أو مصالح أو أقلام كما تتباين أهمية مايقومون به من الأعمال .

التنظيمات الحكومية المحلية

تشمل هذه التنظيمات جميع المصالح العامة الحكومية التى نجدها منبثة فى جميع أقسام البلاد الادارية ، والتى تتبع على أساس التدرج أو السلم الادارى (hiérarchie) إحدى الوزارات السابق ذكرها . ولقد بدت منذ أصبحت الدول مساحات واسعة ، بل ومنذ كانت الدول جملة مدن سياسية متجمعة ، ضرورة تقسيمها إلى قليل أو كثير من الأقسام الأقليمية الحكومية ، وذلك أخذاً بضرورات تقسيم العمل ، وحتى يكون كل موظف ، وكل مجموع من الموظفين مسئولا عن إشباع الحاجات العامة فى منطقته بالذات .

---

(١) الواقع أن تحديد هذه المسائل الهامة أمر اعتبارى يختلف باختلاف الظروف وشخصية كل من الوزير والوكيل والملابسات السياسية المختلفة .

(٢) راجع مقال الدكتور العربى السابق ذكره . وراجع كذلك مؤلف الدكتور متولى السابق الذكر والذي بحث فيه بشيء من التفصيل « مظاهر العرف الادارى الانكليزي بصدد العلاقة بين الوزير والوكيل » ص ١٤٠ ـ ١٥٥ ، ويلاحظ أيضا موجز قرارات المؤتمر الدولى السابق ذكره والتى أوردها فى هامش صفحتي ١٣٩ و ١٤٠ .

ولقد غلبت فى الدراسات الادارية العناية بأقسام وزارة الداخلية بالذات مع أن سائر الوزارات سلطات إدارية كما بينا بالتفصيل ، وقد تكون لها فى أداء اختصاصاتها تقسيمات أقليمية تغاير تقسيمات وزارة الداخلية بحيث تكون أوسع منها مدى ، فتشمل كل رقعة منها أكثر من مديرية من المديريات المصرية المعروفة والتى يقوم على أساسها تقسيم أعمال وزارة الداخلية أقليمياً . فنجد مصلحة الضرائب مثلا (التابعة لوزارة المالية) تقسم القطر أقليمياً إلى « إدارات » تختلف عن المديريات المعروفة ، إذ أن « إدارة ضرائب أسيوط » تشمل أعمال مديريات أسيوط وجرجا وقنا وأسوان . وتشمل « إدارة ضرائب بنى سويف » مديريات بنى سويف والفيوم والمنيا . وكذلك يتبع إدارة ضرائب « بورسعيد » كل من محافظتى القنال (بور سعيد) والسويس ومعهما مديرية الشرقية أيضاً ، وتقسم كل إدارة إلى مأموريات غير مرتبطة بتقسيم المديريات أو المراكز .

كما نجد التقسيم القضائى يختلف كثيراً عن التقسيم الادارى . فالدولة المصرية كلها ثلاث دوائر أقليمية مثلا فيما يتعلق بمحاكم الاستئناف الوطنية ، هى دوائر محكمة استئناف كل من مصر والاسكندرية وأسيوط . وفى الاختصاص الأقليمى للمحاكم الكلية أو الابتدائية الوطنية أيضاً ، نجد الشارع لم يتقيد بتقسيم المديريات أو المراكز فنجد مثلا مركزى طلخا وشربين التابعين إدارياً لمديرية الغربية يتبعان قضائياً محكمة المنصورة الابتدائية التى تشمل دائرتها مديرية الدقهلية ومحافظة دمياط أيضاً . فى حين أن باقى بلاد مديرية الغربية تتبع محكمة طنطا الابتدائية . وكذلك نجد محكمة قنا الابتدائية يشمل اختصاصها مديريتى قنا وأسوان . ولا تشمل محكمة أسيوط مركز ملوى التابع لها إدارياً ، فهو يتبع قضائياً محكمة المنيا

الابتدائية (١) .

على أن توجيه عناية الدراسات الإدارية بالذات نحو التقسيم الإدارى إلى مديريات ومراكز ومدن وقرى دون سائر التقسيمات الإقليمية الأخرى التى أشرنا إلى بعضها له مايبرره نظراً لما تمتاز به وزارة الداخلية وعمالها من طابع السلطة الإدارية الواضح ولما لها من اتصال أكبر بشؤون الحكم والادارة عامة بل وشؤون الدولة السياسية والانتخابية بشكل أعم ، ولما يختص به عمال وزارة الداخلية فى الأقليم وفى مقدمتهم المديرون والمحافظون ومأمورو المراكز من نفوذ ورئاسة على سائر عمال الوزارات الأخرى بصفة عامة . فضلا عن ذلك فإن أغلب أعمال هذه الوزارات سارت فى الغالب ولاتزال تسير على هدى التقسيم الإدارى إلى مديريات ومراكز ومدن وقرى ، ولم تخرج عليها إلا بقدر محدود . كما أبرز هذه التقسيمات الادارية المذكورة وجعلها أكثر غلبة وظهوراً كونها أساس الادارات المحلية المستقلة أعنى مجالس المديريات (للمديريات) والمجالس البلدية والقروية (للمدن والقرى) . ولعله لهذا الاعتبار بالذات كان تقسيم البلاد إلى مراكز أقل نصيباً من عناية الباحثين فى مصر عنه نسبيا فى فرنسا ، لأنه ليس له - كما فى فرنسا - مجلس منتخب ونظام نيابى محلى .

هذا ونلفت النظر إلى أن هناك أبحاثاً متتالية منذ سنوات تجريها لجنة خاصة بوزارة الداخلية برئاسة الدكتور محمد عبد الله العربى بك بقصد وضع تقسيم جديد للملكة المصرية بعد أن طال العهد بالتقسيمات الحالية واقتضت ظروف البلاد الحاضرة وتطوراتها المتعاقبة إعادة التقسيم

---

(١) راجع فى ترتيب المحاكم الوطنية ، والمحاكم المختلطة مؤلف الدكتورين محمد حامد فهمى وعز الدين عبد الله عن « المرافعات المدنية والتجارية » ، القاهرة . ١٩٤٥ . ص ١٢٠ ومابعدها . و ص ١٥٠ وما بعدها ، ثم ص ٢١٣ ومابعدها .

الادارى من جديد . ذلك التقسيم الذى بدأه محمد على باشا بتقسيم القطر إلى مديريات فجعلها سبعاً ، أربعاً منها بمصر السفلى وواحدة بمصر الوسطى واثنتين بالصعيد . وأوجد ثلاث محافظات بالقاهرة ودمياط ورشيد . كما عهد بإدارة الاسكندرية إلى نائب الوالى (Vice - Roi) ، على أن يتولى ذلك مجلس الوزراء فى حالة غيبته . وقد ارتفع هذا التقسيم فيما بعد إلى أربع وعشرين مديرية ثم انخفض إلى ست عشرة ثم أصبح على وضعه الحالى أى أربع عشرة مديرية ، ثمان منها بالوجه القبلى (الصعيد) وهى أسوان وقنا وجرجا وأسيوط والمنيا والفيوم وبنى سويف والجيزة ، وست منها بالوجه البحرى (الدلتا) وهى المنوفية والغربية والقليوبية والشرقية والدقهلية والبحيرة . أما المحافظات فخمس وهى القاهرة والاسكندرية والقنال (وتشمل مدن بور سعيد وبور فؤاد والاسماعيلية) والسويس ودمياط .

وقوام الأقسام الحكومية المحلية الموجودة الآن هم بصفة أساسية المديرون والمحافظون ووكلاؤهم ومعاونوهم فى المديرية ، ومأمورو المراكز وأعوانهم فى المراكز ، ثم العمد والمشايخ فى البلدان . ولذا ندرس هؤلاء وهؤلاء على التعاقب فيما يلى :

المديرون والمحافظون

المدير أو المحافظ هو الرئيس الادارى الأعلى فى مديريته أو محافظته . وللمدير مظهران فى مصر (كما فى فرنسا) مظهر مركزى باعتباره ممثلا للحكومة المركزية ، وآخر استقلالى (لامركزى) باعتباره رئيس مجلس المديرية المستقل وعامله التنفيذى . ويشترك المحافظ مع المدير فى المظهر الأول دون الثانى نظراً لعدم تمتع المحافظات المصرية بنظام «اللامركزية الإدارية» باعتبارها محافظات . وعليه فصفة المحافظ الوحيدة هى صفة المدير الغالبة أعنى كونهما من عمال الحكومة المركزية ، وهذا ماقرره الأمران العاليان

الصادران فى ١٠ أبريل سنة ١٨٨٣ وأول يونيه سنة ١٨٩٣ ووفقاً للمنشور الرقيم ١٣ ديسمبر سنة ١٩٠٨ . وللمدير من حيث الواقع صفته السياسية أيضاً إذ تتمتع السلطة المركزية بحرية تامة فى تعيينه من بين المصريين دون شروط أو أقدمية معينة بالذات أو تحتيم كفاية أو مؤهلات خاصة . ويكون ذلك بمرسوم بناء على اقتراح وزير الداخلية (رئيسهم المباشر) وموافقة مجلس الوزراء (مرسوم ٨ فبراير سنة ١٩٢٥) . ومستقبل المديرين كذلك معقود بإرادة الحكومة وخاضع لرقابتها ، ومصيرهم فى النهاية متوقف على تقديرها ورغبتها . فهى التى لها ترقيتهم كما أن لها الحق فى عزلهم . ووفقا لمرسوم ٢٢ سبتمبر سنة ١٩٣٠ أصبح عزلهم — كتعيينهم — بمرسوم بعد أن كان بقرار من مجلس الوزراء ، مما كان يقلل من ضماناتهم . كما أن فى هذا التعديل الجديد تطبيقاً للقاعدة العامة التى تقضى بأن من يملك التعيين يملك العزل . وقد كان ذلك فعلا حجة مرسوم سنة ١٩٣٠ فنصت عليها ديباجته .

ويتأثر مركز المدير أو المحافظ كما تتأثر ماهية كل منهما تبعاً لدرجة المديرية أو المحافظة ، لأن المديريات وكذا المحافظات على درجات مختلفة حسب أهمية كل منها . ولذا كانت ترقية المدير أو المحافظ تقضى بنقله إلى مديرية أو محافظة من الدرجة التى يراد منحه إياها . وهذا ما عالجته فرنسا بإمكان أخذ المدير الدرجة بصفة شخصية له مع بقائه بنفس المديرية . وهذا ما يحسن الأخذ به فى مصر أيضاً لنفس الاعتبارات .

لكل ذلك لم يكن من السهل أن يتشرب المديرون فى مصر — كقاعدة عامة — روحاً محلية خالصة من طغيان التيارات الحكومية والسياسية ، بل ولم يسلموا أحياناً من النعرة الحزبية المتطرفة . وبذلك لم تكن القواعد الخاصة بالمديرين كفيلة بتحقيق ذلك الروح المحلى المنشود والبعيد عن منازعات الأحزاب السياسية كما فى انجلترا مثلا . ولقد جاءت الحوادث

المصرية بعد إدخال النظام البرلمانى فى مصر سنة ١٩٢٣ ، فزادت المديرين بعداً عن هذا الهدف المرجو ، بل انها قد زجت بكثيرين منهم فى معمعان السياسة وحومة الحزبية ، فكان من نتائج تلك الأوضاع أن تقلب بعض المديرين بتقلب الأوضاع السياسية ، بل وبتقلب الوزارات ، خصوصاً فى سنى الاضطرابات على النحو المعروف . وأصبح بقاء الكثيرين منهم مرهوناً ببقاء وزارات معينة فى الحكم أو باستمرار عهد من العهود . وصار معروفاً فى أغلب الأحوال أن تقلب هذه العهود وتلك الوزارات معناه تقلب المديرين ومحاباة هذا وإعنات ذاك . فإذا بالبعض ينقلون تارة إلى مديرية نائية (مع مراعاة الفوارق بين المديريات المصرية من حيث وسائل العيش وظروف المناخ دون مراعاة ذلك فى المرتبات) أو ينقلون إلى ديوان الوزارة مثلا أو إلى وظيفة أخرى تحول جدران مكتبها بينهم وبين جمهور الناخبين وتواريهم عن الأنظار . وقد يصل الأمر فى بعض الأحوال إلى حد الاحالة على المعاش أو الفصل أو المحاكمة . فحال كل ذلك دون انتشار الروح المحلى بين مديرى الأقاليم ، ولم تتسع لهم فرصة الاطمئنان والاستقرار فى أعمالهم بالقدر الكافى لأن يخبروا حال مديرياتهم بجد ويتعرفوا حاجاتها ورغائب أهلها على الوجه الصحيح . وبذلك لم تطغ على المدير صفة المركزية فقط ، بل طغت عليه أحياناً الصبغة السياسية والنزعة الحزبية .

هذا هو مركز المدير من الناحيتين التشريعية والعملية . أما عن الدور الذى يقوم به فى إدارة المديرية فإنه بعيد المدى مترامى الأطراف . فالمدير وهو يمثل الحكومة فى مجموعها ينوب عن كل وزير فى المسائل المتعلقة بشؤون وزارته . هذا فضلا عما له من حقوق ذاتية يباشرها بنفسه وإن كان ذلك لم يخط بعد إلى الأمام خطوة محسوسة لضعف إجراءات

اللاوزارية الإدارية فى مصر (La déconcentration)[1] .

ولقد أجمل سلطة المدير الأمران العاليان الصادران فى ٣١ ديسمبر سنة ١٨٨٣ و ١٣ أغسطس سنة ١٨٨٨ . فلقد جاء فى أولهما مايأتى :

« المحافظون والمديرون منوطون بوجه عام باجراء تنفيذ القوانين فى دوائر وظائفهم على حسب ماتقتضيه اختصاصاتهم وواجباتهم ، ولهم أن يصدروا قرارات بعد عرضها على ناظر الداخلية والتصديق منه عليها » .

وجاء فى الأمر الثانى :

« كل محافظ وكل مدير هو النائب الوحيد عن هيئة الحكومة فى المحافظة أو المديرية الموكولة لعهدته ، وجميع الموظفين الموجودين فى المحافظات والمديريات واجب عليهم الإذعان لسلطة المحافظ أو المدير أية كانت (الوزارة) التابع لها هؤلاء الموظفون . وإجراءات المحافظين والمديرين فى دائرة محافظاتهم ومديرياتهم هى باسم كل من نظار دواوين الحكومة وبالنيابة عنها » .

وإذا حاولنا مجرد تفسير هذا الإجمال دون تفصيله أمكننا أن نشير إلى أن المدير يتمتع باختصاصات متعددة تنتظم مسائل تعدو الحسبة نخص منها بالذكر ما يلى [2] :

---

(١) نذكر بهذا الخصوص مشروع اللاوزارية الذى حضرته وزارة على ماهر باشا سنة ١٩٣٦ ولم يعمل به حتى اليوم .

(٢) راجع الدكتور وحيد فكرى رأفت ، المرجع السابق ، صفحة ٧٢١ وما بعدها . والدكتور محمد زهير جرانه . المرجع السابق . ص ٨٩ - ٩٦ . ويلاحظ أنه خلال الحرب الأخيرة صدر الأمر العسكري رقم ٢٩٤ بتاريخ ٧ - ٧ - ١٩٤٢ مقرراً توزيعا للسلطة على رجال الحكومة الاقليميين فى حالة انقطاع المواصلات بين المحافظة أو المديرية وبين الحكومة المركزية . فوفقا للامر المذكور يخول المديرون والمحافظون فى هذه الحالة اختصاصات السلطة القائمة على اجراء الأحكام العرفية مع حقهم فى نقلها فى حدود معينة الى مأموري المراكز أيضا . وقد زال هذا الأمر بزوال الحكم العرفى نفسه منذ ٦ أكتوبر سنة ١٩٤٥ .

(١) الإشراف بصفة عامة على كل موظفى المديرية الملكيين ورجال البوليس وعلى عمد ومشايخ البلاد وقبائل العربان فى حدود القانون .

(٢) تنفيذ القوانين والمراسيم والأوامر الصادرة من السلطة التنفيذية . ولهذه الغاية يصدر المدير المكاتبات والمنشورات والتعليمات اللازمة إلى مرؤوسيه ، ويصدر — بمصادقة وزارة الداخلية وموافقة أو استشارة مجلس المديرية حسب الأحوال — مايراه لازماً لذلك من القرارات سواء كانت فردية أو مشتملة على لوائح محلية .

(٣) المحافظة على الأمن والسكينة داخل المديرية ، مستعيناً بقوات البوليس وعلى رأسها « الحكمدار » ، وهو فى ذلك يتخذ الإجراءات اللازمة لمنع وقوع الجرائم مقدماً ولتعقب مرتكبيها بعد ارتكابها ، فهى مهمة وقائية علاجية فى نفس الوقت . وفى ذلك يقول منشور وزارة الداخلية الصادر فى ١٣ ديسمبر سنة ١٩٠٨ ما يلى :

« . . . . وأكبر المهام الموكولة إلى عهدة المديرين ، هى مهمة الأمن العام ، فعليهم أن يكونوا شديدى التيقظ لأمر الأمن ، ولا يجب أن ينصرف هذا التيقظ إلى البحث عن الجانين فقط ، بل لابد من أن يتناول أيضاً وقبل كل شىء السعى وراء المسائل التى تمنع وقوع الجرائم بعدم انقطاعهم عن التجول بأنحاء الأقاليم التابعة إليهم وإلقاء التنبيهات المتكررة على الموظفين ، وعلى كل من له شأن بأن يقوم كل بالواجب المفروض عليه . . . . » .

(٤) منح طائفة من الرخص : كرخص المحلات الخطرة أو المضرة بالصحة أو المقلقة للراحة ، ورخص حمل السلاح ، والتصريح بعقد الاجتماعات العامة ، والترخيص — بعد موافقة مجلس المديرية — بإقامة الموالد والأسواق التى لم تجر العادة بإقامتها .

(٥) جمع الاستعلامات وتبليغها للحكومة ، كالاحصاءات ورغبات الأهالى والتقارير المختلفة ، وفى سبيل ذلك يجب عليه الاكثار من المرور فى دائرة مديريته .

(٦) الرقابة الادارية (أو الوصاية الادارية) ، وهذه يقوم بها المدير أو المحافظ نيابة عن السلطة المركزية ، فيتولى المدير على هذا النحو رئاسة مجلس المديرية ، ويتولى هو أو المحافظ ـ كل فى دائرته ـ رئاسة المجالس البلدية فى حدود معينة .

(٧) الاشراف على أعمال الرى فى المديرية وملاحظة توزيع المياه فى جميع مراكزها ، وكذلك الاشراف على تحصيل الأموال الأميرية والضرائب وتحقيق الشكاوى المتعلقة بذلك وصيانة أملاك الحكومة الخاصة وتحصيل إيجارها والقيام بكل ما تقتضيه من تعاقد وتقاض وغير ذلك .

(٨) رئاسة موظفى وأقلام وزارة الداخلية بالمديرية أو المحافظة مع اختصاصات السلطة الرئاسية المعروفة . كما أن للمدير والمحافظ إشرافا واختصاصات ازاء الموظفين والأقلام التابعة للوزارات الأخرى . ولهما كذلك رئاسة عدد كبير من اللجان الإدارية كلجنة الشياخات التى تنظر فى أمور العمد والمشايخ ، وكاللجنة المحلية لمسائل العربان ، ولجنة النظر فى المخالفات الخاصة بالترع والجسور ، وكاللجنة المسماة « جمعية حفظ جسور النيل » . إلى جانب ذلك يرأس المدير مجلس حسبى المديرية فى حالة تعذر وجود قاض من المحاكم الأهلية لتولى الرئاسة (مرسوم بقانون بتاريخ ١٣/١٠/١٩٢٥ المعدل بقانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٣١ مادة ٢) [١] .

---

(١) ألغى مجلس الوزراء بتاريخ ٣٠ يناير ١٩٢٧ ما كان للمديرين والمحافظين من سلطة فى الاشراف على التحقيقات الجنائية ، مما أدى الى الاصطدام بينهم وبين رجال النيابة الأمناء على الدعوى العمومية ، وجاء الغاء هذا الاختصاص بعد فشل المحاولات المتعاقبة للتوفيق بين الاختصاصين .

وإلى جانب هذه الاختصاصات المجملة توجد للمديرين والمحافظين اختصاصات عديدة أخرى متفرقة فى القوانين واللوائح ، ومن بينها « حق إصدار لوائح محلية » مما يدخل بحثه بالتفصيل ضمن دراسة « نشاط الادارة التشريعى » ، وكذلك « الاختصاص القضائى » ، الذى يدخل بدوره ضمن دراسة « نشاط الادارة القضائى » .

هذه لمحة عاجلة عن وظيفة المدير والمحافظ ، وعن أهم اختصاصاتهما باعتبارهما عاملين من عمال الحكومة المركزية ، بل وعلى رأس عمالها المحليين . أما صفة المدير اللامركزية ، فسيأتى تفصيلها عند دراسة مجالس المديريات التى يتولى المديرون رئاستها ويباشرون بالنسبة لقراراتها وظيفة عامل التنفيذ . كما سيأتى فى دراسة « نظام البلديات المصرية » حق المدير والمحافظ فى رئاسة جلساتها واختصاصهما بتنفيذ قراراتها فى حدود معينة .

ونجد إلى جانب المديرين والمحافظين مجموعة كبيرة من الموظفين المدنيين وفى مقدمتهم وكيل المديرية أو المحافظة . ويعين كالمدير والمحافظ وكيلاهما بمرسوم ويعزلان كذلك ، ويلحق بالادارة المدنية البوليس ، وعلى رأسه حكمدار البوليس كما قلنا .

مأمورو المراكز

مراكز المديريات

تقسم المديريات المصرية إلى مراكز ، وإذا تميزت عاصمة المركز بقدر من الأهمية اعتبرت « بندراً » فيستقل بإدارتها حينئذ « مأمور » يسمى « مأمور البندر » ، وبذلك تخرج العاصمة فى هذه الحالة من دائرة الاختصاص الادارى لمركزها الذى يوجد على رأسه مأمور أيضاً يسمى « مأمور المركز » كما هو الحال فى الجيزة مثلا . أما المحافظات فتقسم إلى أقسام على رأس كل منها « مأمور قسم » وهو أقل اختصاصاً من مأمور المركز نظراً

تقسيم المحافظات

لسعة هذا وشموله عدة مدن وقرى قد تكون على جانب كبير من الأهمية ، أما أقسام المحافظات فتتفرع عنها تقسيمات صغيرة ، على رأس كل منها « شيخ حارة » .

ويعين المأمور بقرار من وزير الداخلية ، ووظيفته رئاسية بالنسبة لموظفى ومصالح وزارة الدخلية بدائرته ، وله إشرافه العام على شؤون الوزارات الأخرى على نحو ماعرفناه بشأن مركز المدير الذى يعتبر رئيسه الادارى .

ولكن المأمور كوكيل المديرية وعلى خلاف المدير يعتبر من رجال الضبطية القضائية . وله عدة اختصاصات فى قوانين متفرقة ، ومنها رئاسته للمجالس البلدية والقروية فى حدود مقررة سيأتى تفصيلها (١) .

العمـــد والمشايخ (٢)

مركز العمدة كرئيس للوحدة الاجتماعيه والسياسية الصغيرة المسماة

---

(١) الدكتور زهير جرانه . المرجع السابق . ص ٩٧ ـ ٩٨ .

(٢) أهم المراجع الفقهية فى هذا الشأن في مصر هي : الدكتور محمد عبد الله العربي بك . « القرية المصرية من الوجهة الادارية » . مجلة القانون والاقتصاد . السنة السابعة ص ٢٠١ — ٢٢٤ . ومقاله عن « الادارة المحلية من الوجهتين الادارية والمالية » . السنة ١٢ ص ٤٤١ — ومقال الأستاذ ديوا ريشار عن « نظام البلديات في قرية مصرية » . السنة الأولى . القسم الفرنسى ص ١٠٥ — ١١٦ . والدكتور وحيد رأفت ص ٧٤٩ — ٧٨٣ والدكتور زهير جرانه . ص ٩٨ — ١٠٣ . ومقال الدكتور فؤاد مهنا عن « نظام العمد » (بمجلة الحقوق ١٩٤٣) العدد الرابع ص ٧٤٩ — ٨١٢

ويلاحظ أن هناك نظاما خاصا لعمد العربان ، يختلف عن النظام العام الذي ندرسه هنا ، (راجع الأمر العالى رقم ٣٦ المؤرخ ٢٨ ـ ١٢ ـ ١٩٠٥ . ويلاحظ أن عدد عمد العربان حوالى المائة فقط — راجع كذلك « لامبا » . ص ٢٣٠ — ٢٣٢ وأحمد فتحة بك ، ١٩١٠ ص ٩٣ — ٩٤ .

« القرية[١] » أو « الناحية » لابد وأن يكون قديماً بقدمها وإن تغيرت ألقابه . ولقد سبق أن عرفنا أن القرية كانت أسبق مولداً من الدولة وكانت حياة الإنسان الاجتماعية فيها مقدمة لحياته السياسية ونواة لنظام الدول الحديثة . وفى محيط القرية الضيق تكشفت الحياة عن أولى القواعد الاجتماعية وبزغت المرافق المشتركة التى تولدت عنها المصالح العمومية فيما بعد ، ولكن كان ظهورها بالطبع حينذاك بصورة فطرية أو شبه فطرية[٢] . وعليه لم يكن مفر من وجود رئيس للقرية منذ وجودها ، ولذلك كان منصب العمدة — أياً كانت تسميته — أسبق المناصب الإدارية وأعرقها أصولا . وهو اليوم أول طبقات البنيان السياسى وقاعدة الهرم الإدارى الذى يتوّجه الرئيس الأعلى كما عرفنا ويرأسه فعلا الوزراء فى النظام البرلمانى . فضلا عن ذلك فإن العمد (والمشايخ) هم أساساً همزة الوصل بين الحاكمين والمحكومين ، ينقلون إلى هؤلاء أوامر الحاكمين ويبلغون أولئك رغائب المحكومين . وهذا وحده كفيل مع الزمن بأن يجعل للعمد (والمشايخ) أهمية بالغة بالنسبة للطرفين على السواء . كما أنهم وهم يشغلون منصباً بين ذويهم ويختصون عادة بأكبر جاه بينهم قد غدوا ذوى نفوذ فيهم ، يتسلطون بحكم القانون والواقع على الكثير من شؤونهم بل ويهيمنون على مصادر تقديرهم للأمور إن لم نقل يتحكمون فى ضمائرهم . فتضاعفت أهمية هذه المناصب وبخاصة منصب العمدة ، وكانت أهميتها بالغة بالنسبة لأهل القرية وللحكومة البرلمانية على السواء . ولعل هذا يفسر لنا سر مايختص به « نظام

---

(١) تنص المادة الأولى من مشروع القانون المعروض على البرلمان الان (يناير سنة ١٩٤٧) . على تعريف القرية بقولها :

« وتعتبر « قرية » في تطبيق أحكام هذا القانون كل مجموعة من المساكن ذات كيان مستقل لاتكون مقراً لمحافظة أو لبندر ذى نظام ادارى خاص » .

(٢) قبله ص ١٩٦ .

العمد ، من شد وجذب قلما ينافسه فيهما نظام آخر ، كما تميط هذه الحقائق اللثام بقدر عن سر اهتمام الحكومات المصرية الفائق بأمر هذا النظام وحرصها على أن يكون زمام العمد بالذات فى قبضة يدها ، بل إن مشروع إصلاح نظام العمد فى سنة ١٩٢٧ كان سبب أزمة مع انجلترا ومدعاة لتدخلها فى أمر داخلى بحت . ولقد ألمعنا من قبل إلى صدى الاحتلال منذ سنواته الأولى فى شئون العمد والمشايخ فتقرر إعفاؤهم (بأمر ١٨٨٨/١٢/٣١) هم وأولادهم من الخدمة العسكرية وأشغال العونة مما أدى إلى انعدام روح العسكرية بينهم وبين ذرياتهم مع الزمن وأظهر الخدمة العسكرية كسخرة وتكليف ، وجاء أمر سنة ١٨٩٥ فسجل كل ذلك ومهد بالتالى للحكومة المحتلة عمداً ومشايخ تتحكم فى أمرهم ويستبدون بأمور الناس بصفة عامة . وبذلك أدى هذا النظام أجل خدمة للإحتلال فى أدق نقطة من نقط الاتصال بين الحكام والمحكومين .

ولقد تأثر بهذه الاعتبارات - على نحو مغاير - رجال نظامنا البرلمانى وأحزابه ، فلم تصدر اختلافاتهم بشأن نظام العمد والمشايخ عن محض اختلاف مجرد أو « أكاديمى » ، بل كان كذلك وقبل ذلك خلافاً على « الاستئثار » بالعمدة عين الناخبين الناظرة وأذنهم الواعية ورائدهم الذى يهتدون بهديه ويترسمون خطاه . ثم إنه كممثل لمختلف مصالح الحكومة وناطق بلسانها جميعها ، كثير الاتصال بهم ، سريع التأثير عليهم . حتى قيل عنه مع التجوز منذ سنة ١٩٠١ « . . إنه القاضى فى المسائل القضائية ، والحاكم فى الأعمال الإدارية ، والأمين على الأشغال المالية ، والحكيم فى الأحوال الصحية ، والمهندس فى أعمال الرى والتنظيم ، والحارس فى الخفارة ، والمسئول عن صيانة كل فرد من أفراد بلدته وعرضه وحياته وماله .. »[1]

---

(١) كتاب « واجبات العمدة » لليوز باشى عبد الفتاح رفعت . القاهرة . سنة ١٩٠١ ص ٦ .

كما يمكن أن يقال اليوم وإلى حد متفاوت : « إنه الناخب أيضاً فى الشؤون السياسية . . . . »

لذلك كان إصلاح نظام العمد أساسياً وقاعدة لكل إصلاح اجتماعى أو اقتصادى أو سياسى أو إدارى ، وبدون إصلاح هذا الأساس يمكن أن يظل العبث جارياً بأدق القوانين ، ويستمر إهدار أشد النصوص وضوحاً وأكثرها صرامة وحزماً . وبهذا تزداد الهوة بين النصوص المكتوبة والحياة الجارية فعلا أو بين القانون والواقع مما ساهم بنصيب موفور فى انهيار الامبراطورية العثمانية . حقاً إن لكل قاعدة عممناها استثناءات ، ولكن الأحكام تبنى على الغالب لا على النادر .

ويلاحظ أن قانون العمد والمشايخ الحالى على حافة الإلغاء ليحل محله قانون جديد مر مشروعه فعلا بمجلس النواب ولا يزال قيد البحث بمجلس الشيوخ . وذلك بعد محاولات للإصلاح متعددة . ولذا نجمل على التعاقب بحث : النظام القديم القائم ثم مشروعات الإصلاح ، لندلف بعد ذلك إلى أسس المشروع الجديد الذى قد يصبح قانوناً بعد قليل .

النظام القديم القائم

كان هذا النظام ولا يزال حتى اليوم ، الأول والأخير فى موضوع العمد والمشايخ بمصر ، ومرده إلى الأمر العالى الصادر فى عهد الاحتلال والمتأثر بروحه والمؤرخ ١٦ مارس سنة ١٨٩٥ . فلقد وضع هذا الأمر كما قلنا رقاب العمد — المتمكنين من رقاب جمهور الأهالى — فى يد وزارة الداخلية ، وكانت هذه بدورها فى قبضة الإنجليز حكومة وموظفين .

وتلحق بأمر سنة ١٨٩٥ المذكور والأمر الصادر معه فى نفس اليوم (بإعفاء عمد البلاد من دفع الأموال الأميرية عن خمسة أفدنة) نصوص

لاحقة أهمها لائحة أول يولية سنة ١٨٩٥، والأمر العالى المؤرخ ٢٨ أبريل سنة ١٨٩٨ وكذلك المؤرخ ٤ سبتمبر سنة ١٩٠٠، والأمر العالى رقم ٩ لسنة ١٩٠٣، وأمر ٢٨ نوفمبر سنة ١٩١٢، والمرسوم بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٣٠

اختيـــار العمد والمشايخ

اختيار العمد [١] : وضع القانون الحالى (أمر سنة ١٨٩٥) لذلك نظاماً معقداً فى غير مقتض، اللهم إن كان المقصود به مجرد ذر الرماد فى العيون ووضع التعيين فى ثوب انتخابى، وهذا ما تتكشف عنه الخطوات المقررة فى هذا الشأن وهى :

(١) المرشحون : تعد المديرية كشفاً شاملا الأشخاص الذين توفرت فيهم أهلية العمدية بدائرة القرية أو البلدة. وكم كان هذا الإعداد فرصة لكى توجيه المديرية الأمور الوجهة التى تريدها هى أو وزارة الداخلية، فضلا عما سنراه من ضئالة دور المرشحين فى اختيار العمدة.

وتتلخص شروط هؤلاء المرشحين، فيما يلى [٢] : (١) بلوغ سن الخامسة والعشرين (ميلادية) كاملة (مع جواز النزول إلى سن العشرين - وفقاً لتعديل سنة ١٩٠٣ - إذا لم يوجد مرشحون لوظيفة عمدة تتوفر فيهم كامل الشروط اللازمة.) . (٢) ملكية عشرة أفدنة على الأقل

---

(١) يجوز لوزارة الداخلية «بناء على ما تعرضه عليها اللجنة (أي لجنة المشايخ) أن تعين بطريقة استثنائية عمدتين لبلد واحد . وللجنة أن تطلب أيضا ضم جملة كفور أو نجوع أو عزب تحت مراقبة عمدة واحد .... » . (م ٣ أمر سنة ١٨٩٥) .

(٢) استعمل أمر سنة ١٨٩٥ (م ١) عبارة « ينبغى لمن يعين عمـــدة ... أن يكون ... » ولكن طبق النص على انه يفيد الالزام.

للعمدة [١] . (٣) عدم الحكم عليهم قضائياً لجناية أو جنحة تمس السمعة . أما معرفة القراءة والكتابة فليست شرطاً للترشيح بل سبباً فقط للتفضيل إذا توفرت فى عدة أشخاص شروط العمدية ، فيفضل من يعرفون القراءة والكتابة على الأميين (م ١ من أمر سنة ١٨٩٥) .

(ب) لجنة الشياخات [٢] : يحضر المرشحون السابق ذكرهم فى اليوم والساعة المحددين لاجتماع اللجنة لانتخاب العمدة . ويدعى المرشحون لذلك قبل الجلسة بثلاثة أيام كاملة . فيؤخذ رأيهم دون أن تلتزم اللجنة به .

(ح) الوزير : ومن تختاره اللجنة لا يكون عمدة إلا بعد تصديق

---

(١) نصت المادة ٢ من أمر سنة ١٨٩٥ مع ذلك على أنه فى البلاد التي لا يوجد بها خمسة أشخاص مالكين لنصاب العمدية أو المشيخة المذكور يكون الانتخاب من بين الملاك الخمسة الذين يدفعون أموالا أميرية أكثر من غيرهم .

(٢) وفقا للمادة الثانية من أمر سنة ١٨٩٥ تتكون هذه اللجنة من المدير أو وكيله رئيسا ومن مندوب من وزارة الداخلية وأحد وكلاء النيابة وأربعة من أعيان المديرية أو عمدها يختارهم المدير من بين الاشخاص المنتخبين لعضوية لجنة الشياخات بواسطة العمد أنفسهم (ويكون انتخاب هؤلاء الاشخاص بأن ينتخب عمد كل مركز بالمديرية مندوبا أو اثنين حسب العدد الذى تحدده وزارة الداخلية . ويجب تصديق هذه الوزارة على هذا الانتخاب ، فان لم تصدق عليه يعاد مرة ثانية . ومدة هؤلاء المندوبين سنة ولكن يجوز لوزارة الداخلية ابقاءهم سنة أخرى وعند انقضائها يتحتم تجديد الانتخاب) .

ويجب لصحة مداولات اللجنة حضور الرئيس ومندوب الداخلية واثنين من الاعيان أو العمد السابق ذكرهم على الاقل . ويحضر نائب المركز المنتخب على النحو السابق أيضا عند تعيين عمدة أو شيخ لاحدى بلاد هذا المركز . ويجب حضور وكيل النيابة كلما اقتضى الأمر الحكم بالجزاءات التي من اختصاص اللجنة . كما يجب أخذ رأي مأمور المركز في تعيين العمد والمشايخ ويؤخذ رأى العمدة عند تعيين المشايخ .

أما اجتماع اللجنة فمرة كل شهرين فى الاوقات التي تعينها وزارة الداخلية فيما عدا الحالات الاستثنائية التى يطلب فيها المدير انعقادها لأعمال مستعجلة . وتختص هذه اللجنة بكل مسائل العمد والمشايخ التى تعرضها عليها المديرية أو وزارة الداخلية . وتصدر قراراتها بأغلبية الاراء المطلقة ، وعند تساويها يرجح جانب الرئيس . (م ٢) .

وزارة الداخلية على رأى اللجنة . وللوزير ألا يصدق على اختيار من عينته فيعيد إليها الأوراق « لانتخاب غيره من المرشحين » ، ولا يوجد حد لذلك من حيث التكرار ولا من حيث الرجوع فى القرارات سواء من جانب الوزير أو من جانب اللجنة . وقد استعملت وزارة الداخلية هذه النصوص بكل توسع مستطاع .

اختيار المشايخ : وفقاً للمادة الثالثة من أمر سنة ١٨٩٥ « ولأجل مساعدة العمدة على تأدية واجباته يجوز لنظارة الداخلية بناء على ما تعرضه عليها اللجنة (أى لجنة الشياخات) أن تقرر تعيين العدد اللازم من المشايخ مع مراعاة عدد سكان البلد والكفور والنجوع والعزب التابعة لها بقدر الإمكان .

« ويكون توزيع الحصص على هؤلاء المشايخ بمعرفة مأمور المركز باتحاده مع العمدة ومع مراعاة رغبة الأهالى . » .

وعليه يبدأ اختيار الشيخ « بترغيب الأهالى » ثم يصدر قرار « لجنة الشياخات » السابق ذكرها بعد أخذ رأى مأمور المركز وعمدة البلدة . (ويؤخذ كذلك رأى مفتش مصلحة الأملاك الأميرية إذا كانت البلدة كلها أو بعضها تابعة لأحد تفاتيش المصلحة) . وتصدر اللجنة قرارها بأغلبية الآراء المطلقة كما عرفنا ، مع جعل صوت الرئيس (المدير أو وكيله) مرجحاً عند تعادل الأصوات . ولا يكون تعيين الشيخ نهائياً إلا بعد تصديق وزارة الداخلية ، « فإن لم تصادق على من انتخبته اللجنة أعادت الأوراق إليها لانتخاب غيره من المرشحين » (م ٢) .

وقد سادت فكرة الانتخاب هذه محاولات الإصلاح المتتالية وقام على أساسها مع تدعيمها مشروع القانون الحالى المعروض على مجلس الشيوخ الآن .

ومن حيث الشروط أنقص النصاب المالى إلى خمسة أفدنة بدلا من العشرة المقررة للعمد وتسرى فى شأن المشايخ أيضاً الأحكام السابقة بصدد العمد من حيث السن وتخفيضها ومن حيث عدم توفر النصاب المالى فى بعض الأحوال وما يتبع فى هذه الحالة من إجراء .

والواقع أن مهام المشايخ ونفوذهم من البساطة بدرجة لم تلفت إلى وظائفهم جدياً نظر الحكومة ولا نظر الجمهور . وطريقة اختيارهم كما سبق ميسرة دون كشف مرشحين ودون الإجراءات المعقدة التى بيناها بالنسبة لاختيار العمدة .

على أن الطريقة المعقدة لتعيين العمد لم تخلف نتائج مرضية فيما يتعلق بحسن الاختيار وإرضاء الحكومة والأهالى على السواء . ولئن كان معيار التوفيق فى هذا الشأن هم العمد الذين وقع عليهم الاختيار أنفسهم فإن الحكم يكون قاسياً على هذه الطريقة ، لأن العمد الذين أدت إلى اختيارهم قد تميزوا — كما لاحظ البعض بحق — بالجمع بين أمور ثلاثة : « السلطة والجهل والفاقة » . وعنوان السلطة أن العمدة — كما قيل — « مستودع السلطة العمومية » فى القرية . وأما الجهل فقد جاء ذكره حتى فى تقارير المعتمد البريطانى خلال الاحتلال ، فقد جاء فى تقرير سنة ١٩٠٥ مثلا عن العمدة أنه : « أقل رجال الحكومة تعليما وأكثرهم مسئولية » وأنه « أمى على الغالب » . أما الفاقة فدليلها عدم إمكان توفر النصاب (وهو ملكية عشرة أفدنة فى القرية) فى كثير جداً من الحالات ولو مع الاستعانة بالأراضى البور التى لا تغل شيئاً ولو كانت الأرض مرهونة . فرغم كل ذلك يعلم الجميع المحاولات المضنية أحياناً التى يلجأ إليها كثير من العمد للحصول على ملكية صورية للنصاب المطلوب . ولذلك أثبت بعض الباحثين لهذا الموضوع أنه بالنسبة لبعض الأمثلة كمديرية جرجا « تنطق ... الإحصائية . . . أن شرط الثروة

كما قصده واضعوا النظام الحالى غير متوفر فى أغلبية عمد المديرية . » (١) .

اختصاصات العمد والمشايخ

الشيخ مساعد للعمدة ، واختصاصات العمدة متعددة إلى حد الغموض والإرهاق ، وذلك إذا أريد تنفيذها جدياً . وفى هذا يختلف العمدة عن غيره من الموظفين حيث الأصل أن لكل موظف اختصاصاً محدداً يقتضى تكويناً معيناً أو يؤدى إلى نوع من التخصص بالذات . وبحسب الوضع الحالى يفترض فى العمدة أن يكون على قدر موفور من العلم بمختلف ضروبه دون تخصص ، فله اختصاصه الأهم فى شئون الأمن العام (فيسأل

---

(١) الدكتور فؤاد مهنا . المرجع السابق ص ٧٧٢ وما بعدها . وتراجع الاحصاءات التي ذكرها فى هذا الصدد ص ٧٧٤ وما بعدها . حيث نجد في جرجا مثلا (وقت عمل الاحصائية أي سنة ١٩٤٣) أن عدد العمد الأميين بالنسبة الي العمد الذين يعرفون القراءة والكتابة يعادل ٢١ الى ٤١ وفى طهطا ١٢ الى ٢٦ وفى سوهاج ١١ الى ٣٩ وفي أخميم ٩ الى ١٦ والبلينا ١٠ الي ٣٤ وكوم حمادة ١٠ الى ٣٩ وابتياى البارود ٤ الى ٥١ وكفر الزيات ٤ الى ٥٤ .

ومن حيث الملكية يوجد حسب الاحصائية السابق ذكرها بمركز جرجا مثلا ٦٢ عمدة منهم ٤٥ لاتزيد أطيان كل منهم على ١٥ فدانا . وأحدهم لايتجاوز مايملكه الفدانين ، وخمسة يملكون أقل من عشرة أفدنة ومن عمد المركز كلهم لا يوجد الا خمسة فقط يملكون ٣٠ فدانا فأكثر . وفي طهطا ٢٢ عمدة (من ٣٨) يملكون ١٥ فدانا فأقل ، منهم واحد يقل ملكه عن خمسة أفدنة ، وخمسة يقل ملك كل منهم عن عشرة أفدنة . (يراجع باقى الاحصائية بالمرجع المذكور) .

وان كانت سلطة العمدية وتنوذها يقاسان بدرجة التنافس عليها والتقاتل من أجلها ، وهي بدورها ماهية ، فحسبنا أن نذكر أن عدد جرائم القتل العمد والشروع فيه بسبب العمدية قد بلغ سنة ١٩٣٠ ثلاث عشرة . وفي السنوات ١٩٣١ و ١٩٣٢ و ١٩٣٣ بلغ ١١ وسنة ١٩٣٥ أصبح ١٨ وسنة ١٩٤٠ صار ١٣ . أما جرائم الحريق العمد التى ارتكبت فى القطر بسبب العمدية أيضا فقد بلغت سنة ١٩٣٠ مثلا ٢٤ وسنة ١٩٣١ بلغت ١٧ ولكن تقصت الى ٧ سنة ١٩٣٩ والي ٣ سنة ١٩٤٠ . (المرجع السابق . ص ٧٨١) .

عن تنفيذ القوانين واللوائح وعن سلامة الأهالي وصيانة الأملاك الأميرية، ويجب أن يفض المنازعات ويقدم عنها تقريراً شهرياً للمركز مبيناً أسماء المتنازعين وموضوع المنازعات وما اتخذ نحوها من إجراءات، وهو مكلف بضبط الهاربين من السجون والفارين من وجه القضاء والجندية ومراقبة الغرباء والمحافظة على الخطوط الحديدية والقطارات وأسلاك التلغراف والتليفون ومكاتب البريد والمراسلات ومساعدة الدوريات .... الخ). وللعمدة اختصاصه كذلك فى الشؤون الصحية (كالتبليغ عن الوفيات وعن زيادتها غير العادية (م١٢ و١٨ من قانون ١٩٤٦) والأمراض الحيوانية المعدية ومراعاة نظافة الطرق والمدارس ودور العبادة .... الخ). وفى الترع والأشغال العمومية كالمحافظة على جسور النيل أثناء الفيضان (أمر عالى ١٨٩٩/٦/٢٩) وصيانة الطرق العمومية والترع والمجارى، وفى القرعة العسكرية مثل تحرير الكشوف والإخطار عن الغرباء البالغين سن الاقتراع إذا توطنوا بالبلدة وعمن سقط قيدهم، والتعرف على شخصية المقترعين يوم الاقتراع والبحث عن الهاربين من الخدمة العسكرية (قانون القرعة الرقيم ٤ نوفمبر سنة ١٩٠٢ المعدل بالقانون رقم ٣ لسنة ١٩٢٢) وفى الانتخابات (فيشترك فى تحرير الجداول ورأس لجنتها وفقاً للمادة السابعة من قانون الانتخاب ..). وفى الشؤون المالية كمساعدة لجنة المساحة ولجان تقدير إيجارات الأطيان ولجان تعديل الضرائب، والمزايدات الخاصة بأملاك الحكومة ومساعدة الصيارف فى التحصيل، وفى الحجوزات الادارية، والاخطار عمن يتوفى من أرباب المعاشات أو عن ورثة قصر أو بلا ورثة وعمن تستدعى حالتهم الحجر عليهم (١)

(١) الدكتور فؤاد مهنا. المرجع السابق. ص ٧٦١ وما بعدها، والدكتور زهير جرانه، المرجع السابق ص ١٠٠ — ١٠١، ومجموعة القوانين الادارية والجنائية لنظارة الداخلية سنة ١٩١٤ الكتاب الأول ص ١١٥ — ١٥٦. وراجع مؤلف «لامبا». ص ٢٢١ — ٢٣٠.

ولقد كان للعمدة بمقتضى أمر سنة ١٨٩٥ المعدل بأمر ٤ سبتمبر سنة ١٩٠٠ اختصاص قضائى (!!) فكان له وفقاً للأمر الأول، الحق فى معاقبة الفاعلين ـ فى مشاجرة أو إيذاء أو قسوة خفيفة دون حصول ضرب أو جرح ـ بدفع غرامة قدرها خمسة عشر قرشاً، أو بالحبس مدة لاتتجاوز أربعاً وعشرين ساعة، وكذلك معاقبة من كان قادراً ورفض أو أهمل القيام بما يطلبه منه العمدة من الأعمال أو الخدم أو المساعدة التى يسوغ له تكليفه بها بمقتضى القوانين واللوائح، ومع ذلك فلا يسوغ للعمدة توقيع هذا الجزاء إلا فى ظرف الثمانية أيام التالية لوقوع الفعل الذى يستوجبه. (م ٩ سنة ١٨٩٥). وكان مشترطاً أن يصدق على قرار العمدة مأمور المركز (أو الموظف الذى يعين للقيام مقامه)، وكان على المأمور المذكور تنفيذه فوراً إذا صدق عليه. (م١٠)، كما كان للعمدة اختصاص تسوية الخلاف على حدود الأملاك ودياً منعاً للتشاجر، وذلك بالاتفاق مع دلال المساحة وأحد المشايخ، ولمن لا ترضيه التسوية الالتجاء إلى المحكمة المختصة. وكان كذلك يفصل مؤقتاً فى كل منازعة على استعمال المساقى أو المصارف التى يمتلكها الأفراد فى دائرة البلدة (م ١١).

وأعطى العمدة كذلك اختصاصاً قضائياً فى المواد المدنية، حيث لا تتجاوز قيمة النزاع مائة قرش، وهذا بالنسبة للعمد الذين كان يعينهم لذلك وزير العدل بناء على طلب وزير الداخلية وفى حدود الأهالى الداخلين فى اختصاص نفس العمدة.

هذه الاختصاصات القضائية (جنائية ومدنية) قد ألغيت بالقانون رقم ١١ لسنة ١٩١٢ الخاص بتشكيل محاكم الاخطاط، (م ٢٦)، ولما ألغى هذا القانون بالقانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٣٠ صدر فى نفس اليوم (٣ يوليه) القانون رقم ٣٦ مؤكداً إلغاء اختصاصات العمد القضائية بنوعيها.

كل ذلك إلى جانب مجموعة من الاختصاصات المتفرقة خلال القوانين واللوائح المتعددة ، كما سبق أن أشرنا فى إيجاز وهى تكاد تتصل اتصالا وثيقاً بجميع ضروب الحياة الاجتماعية والعمرانية والقانونية فى القرية المصرية وفى مقدمتها شؤون الأمن العام وتنفيذ القوانين واللوائح والأوامر على اختلاف أنواعها ومصادرها .

هذه هى نواحى نشاط العمدة المصرى فى مجملها ، أما مقدار مايتطلبه أمر سنة ١٨٩٥ فى العمدة من تعمق فى هذه النواحى وإدراك لكنهها . فيكفى لبيانه أن هذا القانون لم يكتف بتكليفه بتنفيذ القوانين واللوائح — عامة — بل كلفه كذلك بدعوة رؤساء العائلات للإجتماع بهم وإيضاح نصوص هذه القوانين واللوائح لهم . كما يعطيه القانون حق القبض على المتهم فى حالة التلبس « فى الحالات التى يجيز فيها ذلك قانون تحقيق الجنايات » ، كما يتطلب منه القانون بالذات تنفيذ قوانين المشبوهين والمتشردين والموضوعين تحت مراقبة البوليس ، وقانون المحلات العمومية وقانون الغرب وغير ذلك مما لا يمكن أن يتطلب من أى موظف إدارى متخصص أن يلم به ويهضمه ، فما بال العمدة الذى قد لا يسمع عن وثائق القوانين واللوائح المطلوب إليه تنفيذها وتفهيمها لغيره ، فضلا عن إمكان جهل العمدة القراءة والكتابة كلية ، ومن هذا القبيل عمد كثيرون ضربت بجهالتهم الأمثال .

وفى النهاية يعتبر العمدة من مأمورى الضبطية القضائية (المادتان ٤ / ٣١ من قانونى تحقيق الجنايات الوطنى والمختلط ، والمادة ٤ من أمر سنة ١٨٩٥) ومثلهم فى ذلك مشايخ الخفراء .

وتحت امرة العمدة قوة من الخفراء تأتمر بأمره كما يمكنه أن يستعين بقوات البوليس إذا اقتضى الأمر ذلك .

تأديب العمد والمشايخ

عزل العمدة أو الشيخ والحكم عليه بالغرامة لغاية عشرين جنيهاً من اختصاص لجنة الشياخات ، ويخضع قرارها فى ذلك لتصديق وزير الداخلية الذى ليس له إلا التصديق أو تخفيف العقوبة دون زيادتها (وفقاً لأمر سنة ١٨٩٥ ولأمر ٢٨ / ١١ / ١٩١٢) [١] ، كما يجوز للوزير عزل العمدة أو الشيخ بداءة بالطريق الادارى وبلا قيد .

أما العقوبات التى دون ذلك (وتشمل الانذار والتوبيخ والغرامة لغاية مائة قرش) فمن اختصاص المدير ، ويجوز للمدير أن يوقف العمدة أو الشيخ عن عمله أثناء التحقيق لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر إلا بقرار من وزير الداخلية بذلك . وللمدير فى حالة التوقيف أن يعين من يقوم مقام العمدة من مشايخ البلد .

هذا وتدخل فى اختصاص اللجنة جميع مخالفات العمد والمشايخ للقوانين واللوائح الخاصة بالترع والجسور والسكك الزراعية والمحافظة على جسور النيل وإبادة الجراد وزراعة الدخان والتمباك ، وتحكم اللجنة بالعقوبات المنصوص عليها فى هذه القوانين واللوائح [٢] .

مجانيـــة العمدية والمشيخة

لا يتقاضى العمدة ولا الشيخ ماهية كسائر الموظفين ، وإنما تقضى المادة

---

(١) ألغي أمر سنة ١٩١٢ ماقررته المادة ٥ من أمر سنة ١٨٩٥ خاصا بحق اللجنة فى الحكم على العمدة أو الشيخ « بالحبس لغاية ثلاثة أشهر بالأكثر » وكان ذلك مقصورا على « مايقع من الأفعال مخالفا لنصوص قوانين ولوائح الادارة العمومية الصادرة بصفة قانونية » . كما كانت « تبلغ هذه الأحكام الى نظارة الداخلية وهي يجوز لها أن تصدق عليها أو أن تستبدلها بأخف منها » .

كما يلاحظ أن أمر سنة ١٩١٢ قد رفع الغرامة الى حد عشرين جنيها بعد ان كان حدها خمسة جنيهات .

(٢) الدكتور فؤاد مهنا . المرجع السابق . ص ٧٦٩ . وراجع مؤلف (Lamba) ص ٢٢٠ ومابعدها .

السابعة من أمر سنة ١٨٩٥ بأن تصرف لهم « مصاريف الانتقال كلما طلبوا إلى مركز المديرية أو عينوا فى مأمورية خارجاً عن مركزهم » .

امتيازات العمد والمشايخ

(١) يعفى العمد والمشايخ (ومثلهم مشايخ الأقسام والحارات فى المحافظات) هم وأولادهم من الخدمة العسكرية ، « مكافأة لهم على قيامهم بالخدمات المطلوبة منهم » (م ٧ من أمر سنة ١٨٩٥) ويكون الاعفاء « قطعياً » لأولاد العمدة أو الشيخ إذا قضى هذا أو ذاك عشر سنوات على الأقل فى عمله دون أن يحكم عليه بسبب « خلل » فى تأدية واجباته « (أمر عالى أول يولية سنة ١٨٩٥) . أما العمد والمشايخ الذين يموتون أو يستعفون قبل مضى الشهر السنوات المذكورة بغير أن يصدر عليهم حكم لخلل فى تأدية واجباتهم فتعطى لأولادهم مهلة ستة شهور ليتمكنوا فى أثنائها من دفع قيمة البدل النقدى .

(٢) يعفى العمد فقط دون المشايخ من دفع الأموال الأميرية عن خمسة أفدنة مما يملكه من الأطيان فى نفس البلدة « وعن مدة قيامه بوظيفته » ، فإذا انفصل العمدة فى خلال السنة لأى سبب كان أعيد ربط الأموال على الأطيان المعفاة من ابتداء الشهر الذى انفصل فيه وعند تعدد فئات الضريبة المفروضة على أطيان العمدة التى فى نفس البلد فيحسب الاعفاء على أساس « متوسط الأموال المربوطة على تلك الأطيان » (الأمر العالى الصادر فى ١٦ مارس سنة ١٧٩٥ وهو غير الأمر المنظم للعمد والمشايخ عامة والصادر فى نفس اليوم) .

وجملة القول فى نظام العمد الحالى هى — على حد قول الحكومة نفسها « أن القانون .. لا يجعل لأهل القرية ، ولا للمرشحين رأياً قانونياً فى اختيار العمدة »[1] .

---

(١) ظ . المذكرة التفسيرية لمشروع قانون العمد الأخير .

العمد والمشايخ موظفون عموميون : وقد استقر الرأى على ذلك فى مصر فقهاً وقضاءاً ، كما جرت التشريعات المصرية المختلفة على افتراض كون العمدة والشيخ من الموظفين العموميين ومع النص صراحة على ذلك فى بعض الأحيان كالمادة ٦٠ من قانون الانتخاب رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ (بخصوص العمد) والمادة ١١ من قانون انتخاب مجالس المديريات رقم ٦٨ لسنة ١٩٣٦ . وبذلك يتمتعون بكل مايتمتع به الموظفون العموميون . وتسأل الدولة عن أعمالهم كما تسأل عن أعمال سائر موظفيها بصفة عامة . وتعتبر قراراتهم إدارية فى الحدود المقررة بالنسبة لسائر الموظفين العموميين . ونظراً لكون العمدة والشيخ ليست لهما صفة محلية - كما هو الحال بالنسبة للعمدة الفرنسى مثلا ومساعديه - وجب القول فى مصر بأن الدولة هى وحدها التى تسأل عن أعمالهما لا المدينة ولا القرية ولا المديرية ، إذ لا صفة للعمدة ولا للشيخ تمكن من اعتبارهما ضمن ممثلى هذه الهيئات المحلية اللامركزية[1] . ولا يمنع من كون العمدة أو الشيخ موظفاً عمومياً كونهما لا يتقاضيان ماهية كسائر الموظفين أو عدم اشتراط بعض شروط التوظف فيهما كاللياقة الطبية أو استيفاء أوراق التوظف المعتادة أو الخضوع لقواعد الأجازات وما إليها .

والعمدة والشيخ موظفان عموميان كذلك رغم كون وظيفتهما لمدى الحياة دون سن معينة للمعاش ، ورغم اشتراط نصاب مالى فيهما لامثيل له فى سائر الموظفين العموميين ، وأنهم يختارون من أهل بلدتهم ولا يمكن نقلهم إلى غيرها[2] .

---

(١) فلا تسأل المديرية ولا القرية (باعتبارهما شخصين معنويين مستقلين) عن أعمال العمدة مادام غير تابع لهما فى النظام الحالى بل للحكومة (راجع حكم محكمة الاسكندرية الكلية الأهلية بتاريخ ٤ / ١٢ / ١٩٢٩ ، المحاماة . السنة العاشرة ، ص ٥٩٧ حكم رقم ٢٩٧ . وراجع الدكتور وحيد رأفت . المرجع السابق . ص ٧٤٩ — ٧٥١ .

(٢) استقر الرأي على كون العمد والمشايخ موظفين عموميين بحكم محكمة الاستئناف الأهلية المؤرخ ٣ / ٤ / ١٩٠٢ (المجموعة الرسمية سنة ١٩٠٤ ص١٥٣) =

مشروعات الإصلاح

لقد برزت فكرة إصلاح نظام العمد بصفة خاصة منذ سنة ١٩٢٧ ، ولو أن الشعور بضرورة الإصلاح لابد وأن يكون قد لازم النظام الحالى منذ حداثته لأنه بدأ معيباً ، وحتى بعد بدء الحياة الدستورية «تأخرت الحكومات المتتابعة منذ سنة ١٩٢٤ فى إصدار التشريع (الخاص بهذا الشأن) ، وترتب على ذلك أن تناولت الحكومات هذه المسألة تناولا لم يكن موفقاً فى أمر العمد بالفصل والتعيين لغير أسباب تتصل بالمصلحة العامة كما جاء فى قرارات أصدرتها وزارة الداخلية . وقد ترتب على ذلك . . . . أن انقسمت العائلات فى القرية الواحدة ، وأخذ الأمن العام ينهار فيها ، وكثرت المنازعات وانتشرت حوادث الانتقام فى القرى . . . . . وهذا الأمر الخطير من أسبابها ، كما هو ثابت فى ملفات النيابة العمومية . . . »[1]

ولقد تخلفت عن المحاولات فى هذا الشأن عدة مشروعات لم يكتب لها النجاح ، وكانت عنايتها فائقة بموضوع تعيين العمد ، وحق الرفت الإدارى . وهما النقطتان الحساستان من الناحيتين الإدارية والسياسية

= وراجع طنطا الكلية حكم ١٣ / ١ / ١٩٢٦ المحاماة . السنة السادسة . ص ٣٥٨ . وبنى مزار الجزئية بتاريخ ٥ / ١ / ١٩٢٦ . المحاماة . السنة السادسة . ص ٣١٢ ومحكمة تلا الجزئية في ٣/١ / ١٩٢٦ . المحاماة . السنة السادسة ص ٣٤٦ . (راجع الدكتور وحيد رأفت . المرجع السابق . ص ٧٤٩ — ٧٥٢ و ص ٧٦٣ — ٧٦٩ .

(١) كلمة عبد السلام الشاذلى باشا مقرر لجنة الداخلية بمجلس الشيوخ . جلسة ١٥ يناير سنة ١٩٤٧ . كما جاء بمذكرة الحكومة التفسيرية لمشروع القانون الأخير قولها : « . . وقد ظهر من العمل أن أمر سنة ١٨٩٥ أصبح لا يساير التطور الذي درجت عليه البلاد ، ويقصر عن مواجهة الاشكالات العديدة التى تتصل بأحوال العمد والمشايخ بعد أن مضى على صدوره نصف قرن ، الأمر الذى أصبح لا مندوحة معه من اخضاع هذه الوظائف الهامة الى تشريع جديد تلتزم فيه القواعد التى تؤدى الى حسن الاختيار وتمثيل ارادة أهل القرية تمثيلا صحيحا . . » . (راجع كذلك تقرير لجنة الداخلية بمجلس النواب .)

بصفة خاصة . ولذلك لم تعن هذه المشروعات فى مجموعها بالتعمق فى بحث اختصاصات العمد مثلا ووسائل إعمالها ، والجانب الاجتماعى والاقتصادى فى هذه الوظائف المجانية .

وفيما يلى إيجاز لأهم أسس هذه المشروعات (١) :

المشروع الأول : مشروع وزارة الداخلية سنة ١٩٢٧ : كان قوامه المحافظة أساساً على صفة العمدة واختصاصاته وامتيازاته القديمة والفصل بين نظام العمد ونظام المجالس القروية . مع استمرار اختيار العمدة بواسطة لجنة الشياخات على أن يحق لهذه اللجنة أن تأمر بإجراء انتخاب عام ناخبوه هم ناخبو مجلس النواب فى البلدة . وهذا الانتخاب فوق كونه تقديرياً للجنة فهو غير ملزم فى نتيجته ، إذ يجوز لوزير الداخلية أن يعين الفائز فى الانتخاب كما يجوز له أن يعيد الأمر إلى اللجنة لاختيار العمدة بمعرفتها مباشرة ، وبذلك ننتهى إلى حيث بدأنا . كما أعطى الوزير حق الرفت الإدارى . ولعله لا يخفى أن التعقيد القديم فى اختيار العمد وسياسة ذر الرماد فى العيون قد اكتسبا من قوة الزمن وسطوة التقاليد ما نقل عدواهما إلى المشروع المذكور دون مبرر .

وقرر المشروع فيما يتعلق بالمشايخ أن ينتخبوا بواسطة ناخبى الحصة المقيدين بجداول الانتخاب .

المشروع الثانى : مشروع لجنة الداخلية بمجلس النواب سنة ١٩٢٧ : وقد كان نصيب هذا المشروع كسابقه التعطيل ، وأثار أمرهما أزمة مع انجلترا . وقد جعل هذا المشروع الثانى الانتخاب العام المباشر طريقة لاختيار العمدة ، على أن يعتمد وزير الداخلية نتيجة الانتخاب . كما يمتاز

---

(١) الدكتور فؤاد مهنا . المرجع السابق . ص ٧٨٨ — ٧٩٣ حيث درس مختلف المشروعات التى قدمت حتى كتابة مقاله سنة ١٩٤٣ .

بعدم إعطاء الوزير حق رفت العمدة إدارياً . وذلك مع تخفيف حدة شرط النصاب فى تطبيقه مع بقائه عشرة أفدنة أساساً ومع الإبقاء على مركز العمدة واختصاصاته وامتيازاته المقررة من قبل وكون وظيفته لمدى الحياة . وقد خالف البعض مبدأ الانتخاب العام المباشر هذا لما فيه من خطر الطفرة فى التشريع (١).

المشروع الثالث : مشروع وزارة الداخلية سنة ١٩٣٣ (أثناء وزارة اسماعيل صدقى باشا) . وقد رجع إلى مثل أسس مشروع سنة ١٩٢٧ الحكومى خصوصاً فيما يتعلق بحق الرفت الإدارى والجمع بين لجنة الشياخات والانتخاب دون تقييدها به ، وإنما فى هذه المرة جعل الحق للوزير — لا للجنة — فى أن يستطلع رأى الناخبين فى اختيار عمدتهم من بين المرشحين ، ولكن للوزير أن يأخذ بنتيجة هذا الاستفتاء أو يعطله ويأمر بإعادته أو بإعادة الأمر إلى اللجنة لاختيار العمدة بمعرفتها مباشرة . وقد أهمل هذا المشروع بدوره كسابقيه .

المشروع الرابع : مشروع وزارة الداخلية سنة ١٩٣٦ — ١٩٣٧ ، وقد وقف عند قسم قضايا الوزارة المذكورة . ولكن المرحوم يوسف الجندى (وهو الذى أشرف على إعداد المشروع أولا عندما كان وكيلا

---

(١) راجع الدكتور وحيد رأفت . المرجع السابق . ص ٧٧٩ . والدكتور مهنا . المرجع السابق . ص ٧٩٩ — ٨٠٣ كما ذكرت لجنة سنة ١٩٣٨ فى تقريرها « أن فى هذا الاقتراح غلواً أو طفرة لا يتفقان مع وجوب التدرج فى النظم الاجتماعية خصوصا وأن العمدة وظيفته ادارية محضة ، فهو الاداة التنفيذية للحكومة المركزية فى دائرة القرية » . وفى سنة ١٩٤٦ عادت لجنة الداخلية بمجلس النواب الى نقد من رأى الى انتخاب العمدة بالاقتراع العام المباشر « ناسيا أو متناسيا أن ليس ثمة شبه بينه وبين النائب الذى ينتخب لأجل محدود . وأنه يمثل الأمة فى القيام بأعمال السلطة التشريعية ، أما العمدة فانه الخلية الأولى للسلطة التنفيذية في القرية ، وهو من رجال الضبطية القضائية المسئولين عن الأمن ، فيجب أن يحوز من الصفات مايؤهله للقيام بواجبه على أحسن وجه ، عاملا على التعاون مع رجال السلطة التنفيذية الى أقصى سبيل».

برلمانياً لوزارة الداخلية سنة ١٩٣٦) تقدم به من جديد سنة ١٩٣٩ إلى مجلس الشيوخ ـ كاقتراح بمشروع قانون ـ بعدما أدخل عليه بعض التعديلات . وقد أوجزت المذكرة الإيضاحية لهذا الاقتراح مراحله وأسبابه فيما يلى :

« لما عرضت ميزانية وزارة الداخلية على مجلس النواب فى سبتمبر سنة ١٩٣٦ أثار بعض حضرات النواب مناقشة حول قانون العمد والمشايخ الصادر سنة ١٨٩٥ وطلبوا وضع نظام جديد للعمد والمشايخ ، فوعدت وزارة الداخلية بلسان وكيلها البرلمانى بأنها ستعيد النظر فى ذلك القانون وأنها ستضع تشريعاً يلائم حالة البلاد ويقضى على المساوىء العديدة الناشئة من النظام الحالى ، وأنها ترى تمهيداً لذلك تشكيل لجنة من بعض حضرات الشيوخ والنواب وبعض حضرات كبار موظفيها لبحث هذا الموضوع من جميع نواحيه ، وفعلا برت الوزارة بذلك الوعد وبعد أن دعت حضرات الشيوخ والنواب واستأنست بآرائهم جماعة بعد جماعة وضع وكيلها البرلمانى بالاشتراك مع الادارة التشريعية مشروع قانون للعمد والمشايخ ومجالس القرى . ثم صدر بعد ذلك بتاريخ ٢٩ ديسمبر سنة ١٩٣٦ قرار وزارى بتشكيل لجنة برياسة معالى وزير الزراعة وقتئذ (احمد حمدى سيف النصر باشا) وعضوية بعض حضرات كبار موظفى وزارة الداخلية ، وبعض حضرات الشيوخ والنواب . وظلت اللجنة تفحص المشروع نحو السنة ، وبعد أن أدخلت عليه عدة تعديلات قدمته إلى حضرة صاحب المقام الرفيع وزير الداخلية ثم أحيل بعد ذلك إلى قسم قضايا وزارة الداخلية . . . . »[1]

---

(١) أشار خطاب العرش فى ١٨ ـ ١١ ـ ١٩٣٧ الى أنه « لما كان القانون الحالى لايمنع من الاستئناس برأى الناخبين فقد ملئت أكثر العمديات الخالية بطريق الانتخاب استطلاعا لرأي الناخبين الأهلين فى جو سادته الحرية والنزام الحيدة من جانب رجال الادارة فاسفرت التجربة عن نجاح تام » . (الدكتور وحيد رأفت . المرجع السابق . ص ٧٧٥ — ٧٧٦) .

على أن هذا المشروع قد وقف سيره عند قسم القضايا بعد إقالة الوزارة النحاسية الرابعة فى ١٩٣٧/١٢/٣٠ . وفى صورته المجددة كاقتراح بمشروع قانون مقدم سنة ١٩٣٩ لمجلس الشيوخ تقرر حفظه سنة ١٩٤٦ (١)

المشروع الخامس : مشروع وزارة الداخلية سنة ١٩٣٩ ،

---

(١) كان المشروع خاصا بالمجالس القروية وبالعمد والمشايخ أيضا . وكان قد صدر القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٤ بخصوص تلك المجالس . وفيما يتعلق بالعمد والمشايخ تقدمت الحكومة بالمشروع الذي وعد به مندوبها منذ تقديم الاقتراح بمشروع القانون السالف الذكر . وقد طلبت لجنة الداخلية بمجلس الشيوخ الى المجلس حفظ هذا الاقتراح لأنها « وجدت أن مشروع الحكومة واف بالغرض الذى كان يرمي إليه حضرة المقترح » . (ظ . تقرير اللجنة) .

أما أهم محتويات هذا المشروع فقد أوجزتها المذكرة الايضاحية السالفة بقولها :

« المشروع يتضمن أبواباً أربعة :

الباب الأول — . . . اختيار العمدة يكون بطريق الانتخاب بواسطة الناخبين المقيدة أسماؤهم بجدول انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ والشروط الواجب توفرها فى العمدة ومنها أن يكون ملما بالقراءة والكتابة وأن يكون مالكا لعشرة أفدنة على الأقل منزرعة أو أن يكون من الموظفين المتقاعدين الذين لا يقل معاشهم عن خمسة جنيهات وغير ذلك من الشروط ويتضمن هذا القسم أيضاً بيان الاجراءات التي تتبع في انتخاب العمدة من مبدئها الى نهايتها وما يتبع فيما يتقدم من طعون فى الانتخابات .

الباب الثانى — يتضمن قواعد انتخاب مشايخ القرية والشروط الواجب توفرها فيمن يجوز انتخابه شيخا وإجراءات الانتخاب والطعون . وفيه بيان طريقة تشكيل اللجان التى تفصل فى تأديب العمد والمشايخ وفي الطعون الخاصة بالترشيح والانتخاب . وقد نص القانون على جواز استئناف الحكم الذى يصدر من لجنة التاديب أمام لجنة برياسة وكيل الداخلية وعضوية المستشار الملكي لوزارة الداخلية أو من ينوب عنه والأفوكاتو العمومى أو من ينوب عنه . وتصبح سلطة التأديب بمقتضى هذا المشروع محصورة في هاتين اللجنتين دون أن يكون لوزير الداخلية حق الرفت الادارى لمساءى استعمال هذا الحق من المساوىء الكثيرة .

الباب الثالث — يتضمن النص على انشاء مجلس للقرية وقواعد تشكيله واختصاصه ونظام العمل فيه وكيفية تكوين ميزانيته .

الباب الرابع — يتضمن أحكاما عامة وأخرى وقتية للعمد والمشايخ والمجالس القروية . »

(فى عهد وزارة محمد محمود باشا) وقد أعدت المشروع لجنة برئاسة رشوان باشا محفوظ وقدم للبرلمان ، فأحاله مجلس النواب إلى لجنة الداخلية بتاريخ ١٢ يونية سنة ١٩٣٩ ، فأجل للدورة التالية . وفى ٢٣ أبريل سنة ١٩٤٠ قدمت اللجنة تقريرها عنه ثم ركن حتى سحبته الوزارة النحاسية الخامسة سنة ١٩٤٢ لتستبدل به مشروعاً آخر .

وقد عاد المشروع الخامس المذكور إلى فكرة الفصل بين نظام العمد والمشايخ ونظام المجالس القروية ، وقصر وظيفة العمدية والمشيخة على غير عواصم المحافظات والمراكز حيث يغنى عنهم موظفو الحكومة .

وفيما يتعلق بشروط العمدة أو الشيخ ، اشترط المشروع المذكور بلوغ خمس وعشرين سنة ميلادية كاملة على الأقل ، وأن يقيد الشخص فى الكشف النهائى لمن لهم حق اختيار العمدة (كشف المرشحين) مع شرط الإلمام بالقراءة والكتابة وألا يكون الشخص قد فصل تأديبياً من العمدية أو المشيخة منذ أقل من ثلاث سنوات ميلادية كاملة . هذا مع حق وزير الداخلية فى النزول بشرط السن إلى إحدى وعشرين سنة على الأقل ، أو فى التجاوز عن شرط القراءة والكتابة ، ويكون ذلك بناء على طلب مسبب من المدير (!!) .

أما طريقة اختيار العمدة فقد حاول المشروع أن يوفق فيها بين التعيين والانتخاب ، فلفئة خاصة من الأهالى حق انتخاب العمدة على ألا تقل عن خمسين شخصاً[1] .

ولكن رأى الناخبين لا يقيد لجنة الشياخات ، فلها اختيار من فاز فى

---

(١) اشترط المشروع المذكور فى الناخب نصابا ماليا هو أن يدفع سنويا خمسة جنيهات على الأقل ضرائب مباشرة أو أن يتقاضى خمسة جنيهات شهريا كمعاش ، وأعفى من ذلك حملة الشهادات العالية . فإذا لم يبلغ مجموع هؤلاء خمسين ناخبا كمل هذا العدد بمن يتوفر لديهم أكبر قدر من النصاب . (المرجع السابق . ص ٧٩٢ — ٧٩٣ .

الانتخاب أو تختار غيره بقرار مسبب . ثم نجد الوزير بدوره غير مقيد برأى اللجنة فى حالة مخالفتها لنتيجة الانتخاب . فكما يحق له أن يجاريها فى هذه المخالفة (بل ربما يكون هو الموحى بها فعلا) فيعين من لم يفز فى الانتخاب ، يحق له كذلك أن يعيد الأوراق للجنة بقرار مسبب لاعادة النظر . فإن أصرت على اختيار هذا المرشح الذى لم يفز فى الانتخاب يكون الوزير بالخيار بين تعيينه أو تعيين من حاز الأغلبية فى الانتخاب . كما جعل للوزير فى هذا المشروع حق رفت العمدة أو الشيخ إدارياً « إذا كان ظاهر العجز عن القيام بواجباته أو لأى سبب آخر خطير » . ولعله لا يخفى ما فى هاتين العبارتين من مرونة لاضابط لها ، ولذلك حاولت تحديده لجنة الداخلية بمجلس النواب فاشترطت أن يكون المرض شديداً يمنع العمدة أو الشيخ عن عمله « بلا مبرر » (!!) مدة شهرين متتاليين [1] .

اقتراحات أخرى : إلى جانب ماسبق من مشروعات ، وقبل دراسة المشروع الأخير الذى قارب أن يصبح قانوناً نلفت النظر إلى بعض آراء فقهية قيل بها فى شأن اختيار العمد والمشايخ بالذات وهى :

(١) رأى بجعل العمدة موظفاً حكومياً يتقاضى مرتباً كسائر الموظفين ودون استلزام أن يكون من أهل القرية بالذات . ولكن اعترض على ذلك من عدة وجوه أولها ما ينجم عن هذا الرأى من أعباء ثقيلة على خزانة الدولة ، إذ سينشأ وفقاً لهذا الرأى حوالى ٤٣٠٠ وظيفة عمدية (وإذا جعل المشايخ موظفين كذلك تضاعف الرقم مرات ومرات) [2] . فإذا لوحظ أن هذا الموظف يجب أن يكون فى مستوى ضابط نقطة البوليس أو طبيب الوحدة الصحية ، حتى يكون له قدر مع موظفى الحكومة ونفس أهالى

---

(١) الدكتور فؤاد مهنا . المرجع السابق . ص ٧٨٨ — ٧٩٣ والقانون الادارى للدكتور وحيد رأفت . المرجع السابق ص ٧٧٥ ومابعدها .

(٢) راجع الدكتور وحيد رأفت . المرجع السابق ص ٧٧٧ .

القرية وجب أن يكون من حملة الشهادات العالية ، أى أن يكون الحد الأدنى لدرجته المالية هو « السادسة » . تضاف إلى ذلك مختلف الزيادات بسبب الأقدمية والعلاوات على اختلافها وما إليها . فهذا الاعتبار وإن لم يكن كل شيء أو الاعتبار الوحيد ، إلا أن له حجته التى لا سبيل لغض الطرف عنها . أما الاعتراض الثانى فمرده أن مثل هذا الموظف لا يمكن أن يلم بشؤون القرية كأهلها ولا يمكن أن يشعر الناس نحوه بمثل الاحترام والهيبة اللذين يتمتع بهما العمد أبناء البلدة وقادتها فعلا بحكم مركزهم العائلى والمالى والاجتماعى والوراثى . ولهذا أثره البعيد فيما يتعلق بالأمن العام وطاعة القوانين والأوامر ومعرفة الجناة وأداء التكاليف العامة (١) .

وفى النهاية أخذ بعض الفقهاء على الرأى السابق - أى جعل العمدة موظفاً - عدم تمشيه مع روح التخفيف من النظام المركزى فى الإدارة المصرية (٢) ،

ولقد أيد البعض الرأى المذكور رغم ذلك مع تحويره بحيث يكون العمدة موظفاً إدارياً بمرتب ومن حملة ليسانس الحقوق أو من خريجى كلية البوليس « بعد إعدادهم لهذه الوظائف إعداداً خاصاً وتزويدهم بدراسات إدارية واجتماعية وعسكرية تؤهلهم لتولى هذه المناصب . على أن يراعى فى اختيار هؤلاء الشبان أن يكونوا فى الأصل من أهل الريف الذين ولدوا ونشأوا فيه . ولضمان نجاح هؤلاء الموظفين فى أعمالهم الإدارية - يقترح هذا الرأى -

---

(١) أنظر : الدكتور فؤاد مهنا . المرجع السابق . ص ٨٠٩ حيث يرى أن « الواقع يخالف ذلك ، فإن أهالى البلاد يرحبون بلا شك بالحاكم الاداري الكفء النزيه ولو كان غريبا عن بلدهم ، ويفضلونه على رئيس جاهل من أهل القرية له فيها أهل وعصبية يحتمي بهم ويحتمون به فى سبيل قهر بقية أهل القرية تحقيقا لمطامعهم وأغراضهم » .

(٢) الدكتور زهير جرانه . المرجع السابق . ص ١٠١ .

أن لا يعينوا فى هذه الوظائف إلا بعد اشتغالهم بالأعمال الإدارية مدة سنة على الأقل يكتسبون فيها خبرة ومراناً على الأعمال الإدارية . . ويرى هذا الاقتراح أيضاً ، أن يوضع لتعيين هؤلاء الموظفين وترقيتهم وعزلهم نظام خاص يضمن عدم تعسف السلطة المركزية فى معاملتهم ومنع تدخل السياسة الحزبية فى شؤونهم ، وذلك بأن يوكل أمر النظر فى تعيينهم وترقيتهم وعزلهم وتأديبهم لهيئة فنية خاصة بعيدة عن المؤثرات الحزبية والسياسية . . »[1]

على أن هذا الاقتراح يقوم على أسس من العسير إن لم نقل من المستحيل عملياً تحقيقها . فهو أولا يضاعف تكاليف الإصلاح المالية التى وجدناها فى ذاتها عقبة كأداء فى سبيل فكرة « العمدة الموظف » . ثم إنه يقتضى إعادة النظر فى نواح متعددة من نواحى التنظيم الإدارى والتشريعات القائمة . فكيف تعد « الدراسات الإدارية والاجتماعية والعسكرية » لعمد المستقبل ... ؟ أليس ذلك يقتضى من الناحية النظرية إعداد برامج ومعاهد لخريجى الحقوق والبوليس لهذا الغرض . وهل يقبل أو يستقر مثل هذا المتخصص فى الدراسات العليا بأعماق الريف وفى وظيفة « عمدة » تحت إمرة المعاون والضابط بل و « كونستابل النقطة » فى بعض الأمور . . ؟ وإن أريد الإعداد الإدارى والاجتماعى والعسكرى من الناحية العملية . . لا النظرية فقط ، فكيف ينظم كل ذلك ؟ وما أثر مثل هذا التعديل فى نظام التوظف كله بصفة عامة . . ؟ ثم يمكن كيف قصر هذه الوظائف « العامة » على من « ولدوا ونشأوا فى الريف » وحدهم . . ؟ . ثم ما السبيل إلى تحديد هؤلاء بدقة . . ؟ إن أمكن الاستناد إلى شهادة الميلاد فيما يتعلق بالمولد ، فكيف السبيل إلى التحقق من « النشأة فى الريف » وما هو مدى هذه النشأة . . ؟ . ثم أى نظام

---

(١) الدكتور فؤاد مهنا . المرجع السابق . ص ٨٠٤ — ٨٠٥ .

يمكن وضعه عملا لهذه الفئة من الموظفين فى حين أن نظام الموظفين العام لايزال يرجع أساساً إلى الأمر العالى الصادر سنة ١٨٨٣ ورغم الشكاوى المتصلة من عيوبه .. ؟ وفوق ذلك كيف يمكن لهذا النظام أن يضمن عدم التعسف مع « الموظفين — العمد » ويمنع تدخل السياسة والحزبية فى شئونهم ، مع أن هذه هى معضلة المعضلات فى موضوع « التوظف » ؟ . ثم هل استطعنا أن نوجد فى الوظائف العامة الأصلية ، بل والبعيد منها كل البعد عن العمل السياسى العام « هيئة فنية خاصة بعيدة عن المؤثرات الحزبية والسياسية » حتى يمكن تحقيق ذلك بالنسبة للعمد وهم رجال الإدارة ، بل وأكثر رجالها صلة بالجمهور وتأثيراً فى الانتخابات .. ؟ فهم يلازمونها منذ أول خطوة فيها (وهى إعداد الجداول) حتى آخر عملية يقوم بها الناخب وهى التصويت . لذلك نعتقد أن هذا التنظيم جميل نظرياً ، متعذر عملياً .

(٢) فكرة تعيين العمد بواسطة المجلس القروى : ومعنى ذلك عدم تعيينهم بطريق الانتخاب المباشر (كما رأى المشروع الرابع الذى سبق الكلام عنه ، والذى رأى البعض بحق أن فيه طفرة لا تتفق وظروف بلادنا ومستوى الريف بصفة خاصة كما قلنا) بل يختارهم المجلس البلدى . وهو ما قررته بالنسبة للعمدة ولمساعديه ، فى فرنسا ، المادة ٧٣ من القانون البلدى (الصادر سنة ١٨٨٤) التى تنص على أن المجلس ينتخب العمدة ومساعديه من بين الأعضاء بالأغلبية المطلقة ، فإن لم تتحقق أعيد الانتخاب على أساس الأغلبية المطلقة أيضاً فى الإعادة الأولى . فإن لم تتحقق أيضاً فبالأغلبية النسبية فى الإعادة الثانية (أى فى الانتخاب الثالث) فإن لم تنتج هذه الإعادة يختار الأكبر سناً . والانتخاب بالطبع لمدة محدودة هى مدة نيابة المجلس نفسه أى ست سنوات .

والواقع أن هذه الطريقة لها عدة مزايا : أولها أنها تحكم الوشيجة

بين المجلس البلدى والعمدة فيتعاونان بدلا من التنافس والتنابذ مما يخشى حصوله فى حالة الفصل بينهما ، وفى هذا التعاون وتبادل الرأى والمساعدة بين الطرفين نفع جليل للدولة وللأمن العام وللقرية ، وقصد كبير فى الاجراءات والجهود . كما يترتب على هذه الطريقة جعل أساس العمدية الانتخاب بواسطة أعضاء المجلس وهم الأقدر على حسن الاختيار والتقدير . فهى طريقة أكثر ديمقراطية من التعيين الحكومى ، وأكثر دقة وتوفيقاً من الانتخاب العام المباشر .

ولكن يمنعنا من التحمس لهذه الطريقة الخوف على المجالس البلدية نفسها بسبب هذا الاختصاص ، إذ يخشى أن تعمد الحكومات الحزبية المتعاقبة إلى حل المجالس البلدية لا لشىء إلا للتخلص من عمد عهد من العهود أو حزب من الأحزاب ، فنكون بذلك قد عممنا مساوىء العمدية على المجالس القروية بدلا من أن نخلع على العمدية قسطاً من شعبية تلك المجالس ومحاسنها . خصوصاً وأن الجانب المركزى فى وظيفة العمدة واختصاصاتها وكونه عامل تنفيذ لا مجرد عضو أو رئيس لهيئة تتدبر وتتداول فقط دون أن تنفذ ، كل ذلك سيقتضى حتماً اشتراك الحكومة المركزية مع المجلس القروى فى اختيار العمدة . كأن يكون لها حق التصديق فى حدود معينة ، أو أن يختار المجلس اثنين تعين الحكومة أيهما مع ذكر الأسباب فى حالة تخطى الحائز للأغلبية ، فرغم كل هذه الضمانات نرانا أكثر ميلا فى مصر إلى اختيار العمدة خارج المجلس حتى لا يتأثر عمله بحل هذا المجلس أو تكون شخصيته سبباً فى الحل . وحينئذ يكون العمدة عضواً فى المجلس بقوة القانون ، وهو ما نصت عليه فعلا المادة ٦٢ من قانون البلديات الجديد (رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٤) التى تجعل من بين أعضاء المجلس القروى « عمدة القرية أو عمد القرى التى يتألف منها المجلس » . بذلك يشارك العمدة المجلس بحكم وظيفته بدلا من أن

يكون العمدة من باطن المجلس بطريق الانتخاب ، والصلة فى الحالتين موجودة وأسباب التعاون جد موفورة .

على أننا ـ مع جمهور الشراح ـ لا نقر فكرة الأبدية فى وظيفة العمدة ، فليس هذا من طبيعة الوظائف الانتخابية التى تقتضى الدورية والتجدد[1] ، بل إن أبدية هذه الوظيفة تضاعف سلطان الهيئة التى لها حق الفصل الإدارى إن وجد ، أو التى لها نصيب من الناخبين فى اختيار العمدة ، وهو ما يجب أن يعترف به ـ فى حدود معينة ـ للسلطة المركزية كما بينا ؛ وكذلك يترتب على هذه الأبدية أن حرمان أى شخص مع الترشيح لأقل مدة تجرى خلالها انتخابات العمدة الجديد أو تعيينه يجعل هذا الحرمان مؤبداً فى الواقع مهما نص على توقيته ، كما هو الحال فى مشروع القانون الحالى المعروض على مجلس الشيوخ . كما أن الأبدية تجعل العمدة الذى يعين أو ينتخب لاعتبارات طارئة أو مغرضة يصبح مفروضاً طول حياته على البلدة والأهلين . لذلك نعتقد أن أول مايجب أن يصلح فى المشروع الجديد هو هذه « الأبدية » . والعمدة الصالح لا يخشى بصفة عامة تكرار انتخابه إذا ما مضت المدة المقررة ، وكل ما هنالك أنه يشعر فى هذه الحالة بفضل أهل القرية فى اختياره بدلا من أن يدين بهذا الفضل للحكومة المركزية وعمالها ، وأظن أن الوضع الأول ألزم لعدالة الإدارة وأضمن لطاعة القوانين وأقرب لقلوب الأهالى وأحفظ فى نفس الوقت لكرامة العمدة .

المشروع الأخير

هذا المشروع مشرف على أن يصبح قانوناً معمولا به ، فقد أقره مجلس النواب وأقرته مع بعض التعديلات لجنة الداخلية بمجلس الشيوخ ، وهو قيد

---

(١) راجع العربى بك . المقال السابق الذكر . والدكتور وحيد رأفت ص ٧٧٩ — ٧٨٠ والدكتور زهير جرانه . ص ١٠١ — ١٠٢ .

البحث بالمجلس المذكور ، ولذلك وجب أن نخص هذا المشروع بنصيب أكبر من العناية .

والأساس الذى يقوم عليه هذا المشروع هو الفصل « بين نظام العمد » و « نظام المجالس القروية » على خلاف ما ذهبت إليه بعض المشروعات والآراء السابق عرضها . على أن هذا الفصل ليس مطلقاً ، فقد أوجدت صلة بين النظامين ـ كما سبق أن ذكرنا ـ المادة ٦٢ من قانون المجالس البلدية والقروية الجديد إذ جعلت العمدة بحكم وظيفته عضواً بالمجلس القروى ، وبذلك أيضاً لم يأخذ المشروع بفكرة جعل العمدة منتخباً بواسطة المجلس . وبالتالى أصبح العمدة يدخل المجلس كما قلنا وليس يخرج من باطنه . حقاً إن الفارق كبير بين الوضعين ولكن الصلة متوفرة فى كليهما .

على أن المشروع وقد جعل « العمدية » طريق العمدة إلى المجلس ولم يجعل « عضوية المجلس » طريقه إلى العمدية ، قد اضطر إلى وضع تنظيم مفصل لكيفية اختيار العمدة (وكذا المشايخ) ، وما كان ليلزمه مثل هذا التنظيم لو أخذ بالوضع الثانى المذكور . ولكن لا يخفى أن « العمدية » تختلف عن « عضوية المجلس القروى » فالعمدة عامل الحكومة المركزية قبل كل شىء وهو « عامل تنفيذ » ولوظيفته صلتها المباشرة بالأمن العام الذى تسأل عنه الحكومة . أما عضوية المجلس القروى ، أو أى مجلس لا مركزى ، فهى مجرد عضوية فى « هيئة » . وهذه الهيئة عملها « التدبر والمداولة » دون التنفيذ كما سبق أن فصلنا . ولذلك نرانا نقر هذا الفصل بين النظامين فى مصر على ما فيه من تعقيد مع ضمان إحترام رأى الأهالى فى حدود الاعتبارات السابقة ، ومع توفير الضمانات الكافية للعمد والمشايخ إزاء الحكومة المركزية ، ونعتقد أن مساهمة الحكومة فى اختيار العمدة والشيخ بنصيب من أول الأمر — ومع كل هذه الضمانات —

أفضل بكثير من أن تغل يدها فى هذه المرحلة إلى درجة تقف معها مكتوفة الأيدى أمام العبث أو التهاون فى شئون الأمن العام بالقرى ، أو تضطر معها إلى التفنن فى الطرق الملتوية للضغط على العمد ، أو المجالس القروية للتخلص من العمد والمشايخ غير الصالحين ، وإن كانوا قد حازوا فى وقت ما أغلبية أصوات الناخبين . فبدلا من هذه الحرب المستمرة التى ستكون حتماً على حساب الأمن العام بين العمد والحكومة (التى هي بدورها حكومة الشعب فى النظام البرلمانى) نفضل التفاهم مقدماً دون التطرف فى اختصاص الحكومة المركزية ، أو فى الأخذ بالمبادىء النظرية والاعتبارات الديمقراطية المجردة .

ونرى فى عرض المشروع الذى نحن بصدده أن نبدأ بالكلام عن « لجنة الشياخات » التى تشرف على شئون العمد والمشايخ من مراحل انتخابهم الأولى حتى رفتهم ، خصوصاً وأننا سنذكر هذه اللجنة فى كل خطوة من خطوات دراسة المشروع .

أولا — لجنة الشياخات :

التشكيل : تتكون هذه اللجنة من عناصر معينة وأخرى منتخبة (م ١٢) : أما المعينون فهم (١) المدير أو وكيله فى حالة غيابه (رئيساً) (٢) أحد القضاة [١] . (٣) مندوب وزارة الداخلية [٢] . (٤) رئيس النيابة أو من يندبه من وكلاء النيابة .

---

(١) رأت لجنة الشيوخ الاستغناء عن عضوية القاضى لاعتبارات ستتكرر مناسبتها بعد قليل .

(٢) هذا المندوب — حسب تصريح بدوى خليفه باشا وكيل الداخلية وممثل الحكومة فى لجنة الشيوخ « يكون عادة مفتش الداخلية » . وقد جاء فى تقرير اللجنة انها « تتمسك بهذا التصريح لأنها تريد أن يكون مندوب الداخلية من كبار موظفيها » .

أما الأعضاء المنتخبون فهم « أربعة » من الأعيان من بين المنتخبين لهذا الغرض [١] على أن يكون أحدهم من المركز الذى تتبعه القرية المعروضة مسائلها على اللجنة (م ١٢) .

أما كيفية انتخاب هؤلاء الأعيان وأحكامه فقد نصت عليها المواد من ١٤ إلى ١٨ من المشروع بقولها :

مادة ١٤ : « ينتخب عن كل مركز فى النصف الأول من شهر ديسمبر فى الميعاد والمكان اللذين يحددهما المدير وبالطريقة المبينة بعد ، اثنان من أعيان أو عمد المركز لعضوية لجنة الشياخات ، وتكون مدة عضويتهما سنتين [٢] .

وإذا خلا مكان أحد الأعضاء المنتخبين قبل انتهاء المدة يأمر المدير بإجراء انتخاب تكميلى وتنتهى مدة عضوية المنتخب بانتهاء مدة من حل محله » .

مادة ١٥ : « يجب أن يتوافر فيمن ينتخب لعضوية لجنة الشياخات الشروط الآتية :

(١) أن يكون مصرياً بالغاً من العمر ثلاثين سنة ميلادية على الأقل لغاية ٣٠ نوفمبر من السنة التى انتخب فيها .

(٢) أن يحسن القراءة والكتابة .

(٣) أن يكون حسن السمعة وألا يكون قد صدر ضده حكم ماس

---

(١) هذا النص — كأمر سنة ١٨٩٥ — يترك للمدير حرية اختيار هؤلاء الأعيان الأربعة . ومنعا من إساءة الاستعمال اقترحت لجنة الشيوخ النص على أن هؤلاء الأربعة « يختارون بالدور . . . » . وهذا الاقتراح لاشك أفضل من النص .

(٢) هذه المدة الآن سنة ولكن يجوز لوزارة الداخلية « مدها الى سنتين يتحتم بعدها تجديد الانتخاب (م ٢ لسنة ١٨٩٥) . وحكمة النص الجديد الرغبة فى الاستفادة من خبرة العضو وتجربته » (ظ . المذكرة التفسيرية) .

بالنزاهة والشرف . وألا يكون محروماً من حق الانتخاب العام أو موقوفاً حقه فيه .

(٤) ألا يكون قد فصل تأديبياً من وظيفة العمدية أو الشياخة منذ أقل من ثلاث سنوات ميلادية لغاية ٣٠ نوفمبر .

(٥) أن يكون مقيماً فى دائرة المركز .

(٦) ألا تقل الضرائب المباشرة المربوطة باسمه عن الثلاثين جنيهاً سنوياً ، ويعفى مركز عنيبة بمديرية أسوان من الشرط المالى . »

مادة ١٦ : « يدعو المأمور عمد البلاد العاملين لانتخاب أعضاء اللجنة ويكون الانتخاب بالاقتراع السرى وبالأغلبية النسبية بالشروط والأوضاع التى يصدر بتحديدها قرار من وزير الداخلية . »

مادة ١٧ : « يجوز لمن توافرت فيه شروط المادة ١٥ وللعمد الذين اشتركوا فى عملية الانتخاب المشار إليها فى المادة السابقة الطعن فيها لدى وزارة الداخلية فى مدة عشرة أيام من تاريخ إجرائها ويكون توقيع طالب الطعن مصدقاً عليه من قلم كتاب إحدى المحاكم الوطنية . »

مادة ١٨ : « يصدر وزير الداخلية قراراً باعتماد الأعضاء المنتخبين للجنة الشياخات وإذا فقد أحد الأعضاء شرطاً من الشروط المنصوص عليها فى المادة ١٥ أصدر الوزير قراراً بسقوط العضوية عنه . »

ب — نظام سير أعمال اللجنة : فصلت ذلك المادتان ١٢ و ١٣ حيث تقولان :

« .. تصدر قرارات اللجنة بالأغلبية وعند تساوى الأصوات يرجح الرأى الذى ينضم إليه الرئيس .

« وإذا غاب عضو المركز الذى تتبعه القرية حل محله العضو الآخر الذى

يمثل نفس المركز .

« وإذا غاب الإثنان أجل المدير مسائل هذا المركز إلى الجلسة التالية ، فإذا غابا عنها أيضاً جاز للمدير أن يندب من يمثل هذا المركز من الأعضاء الأعيان عن المراكز المتاخمة .

« ويشترط حضور رئيس النيابة أو مندوبه عند انعقاد اللجنة كهيئة تأديبية . »

مادة ١٣ : « تجتمع لجنة الشياخات بناء على طلب الرئيس مرة على الأقل كل شهرين إلا إذا دعت الضرورة لعقدها قبل ذلك . »

حـ — اختصاصات اللجنة : هذه الاختصاصات سيأتى ذكرها خلال دراستنا للأحكام التالية الخاصة بالعمد والمشايخ :

ثانيا — القرية والعمدة والشيخ .

عرّفت القرية الفقرة الثالثة من المادة الأولى من المشروع بقولها : « .. تعتبر « قرية » فى تطبيق أحكام هذا القانون كل مجموعة من المساكن ذات كيان مستقل لا تكون مقراً لمحافظة أو قاعدة لمركز (١) ، أو لبندر ذى نظام إدارى خاص . »

وبنص الفقرة الأولى من المادة المذكورة ، « يكون لكل قرية عمدة » ولكن وفقاً للفقرة الثانية « يجوز لوزير الداخلية بصفة استثنائية وعند الضرورة القصوى أن يجعل لقرية واحدة عمدتين أو أن يحيل بصفة مؤقتة أعمال عمدة قرية على عمدة قرية أخرى بعد موافقة لجنة الشياخات

(١) رأت أغلبية لجنة الشيوخ على خلاف رأى الأقلية ورأي الحكومة أن تقترح عدم النص على «عواصم المراكز» التي ليست بنادر ، فرأت الأغلبية أن يكون لها عمد ، وذلك رغم ماقيل بحق من أنه « لادواعي لتعيين عمدة فيها أسوة بالبلاد التي تكون مقراً لمحافظة » (راجع تقرير لجنة الشيوخ) .

المنصوص عليها فى المادة ١٣ . »[١]

أما الشيخ فهو أحد الأشخاص الذين يوضعون على رأس قسم من أهالى القرية يسمى « الحصة » مما نصت عليه المادة الثانية بقولها :

« تنقسم القرية إلى حصص ويكون لكل حصة قائمة يقيد بها سنوياً أسماء من بلغوا من رجالها إحدى وعشرين سنة ميلادية ، ويكون اسمه مدرجاً بأحد الجداول الانتخابية .

« وتنشأ الحصة أو تلغى بقرار من لجنة الشياخات بعد اعتماد وزير الداخلية .

« وتعتبر العزبة أو الكفر أو النزلة أو النجع التابع للقرية حصة أو حصصاً فيها . ويكون لكل حصة فى القرية شيخ منها يساعد العمدة فى أعماله[٢] . »

ثالثا — مهمة العمد والمشايخ فى القرى :

أجملت تلك المهمة المادة ١٩ من المشروع حيث تقول : « عمدة القرية ومشايخها مكلفون بالمحافظة على الأمن فيها ، وعليهم فى دائرة القرية مراعاة أحكام القوانين واللوائح واتباع الأوامر التى تبلغ إليهم من جهات الإدارة . »

بهذا الشكل وبعد أن بين المشروع ميدان عمل العمد والمشايخ من حيث القرى التى يطبق عليها نظامهم ، بين كذلك المهمة التى يكلفون فى هذه الحدود الأقليمية بأدائها . على أن هذا التحديد بشقيه لا يذكر فى الأهمية بالنسبة للحكومة أو الأهالى إلى جانب موضوع « اختيار العمدة »

---

(١) تشترط هذه الموافقة فى الحالتين ، ولذلك اقترحت لجنة الشيوخ (ونعنى بذلك لجنة الداخلية) اضافة عبارة : « فى الحالتين » وهو ايضاح له فائدته .

(٢) وحكمة ذلك أن « يكون المرشح للعمدية قد أقام مدة كافية تجعله جديراً بتقدير رأيه فيمن يتولى حكم القرية » . (راجع تقرير لجنة النواب) .

(والشيخ) وموضوع « تأديب العمد » (والمشايخ) . وليس يذكر كذلك موضوع « امتيازات العمد وكيفية مباشرتهم أعمال وظائفهم » . وعلة ذلك مردها ما لوظيفة « العمدة » بالذات (والمشايخ إلى حد ما) من جانب عام متصل بالأمن وبتنفيذ القوانين عامة وبالانتخابات على وجه الخصوص . لذلك كان اهتمام التشريع والناس ـ حكاماً ومحكومين ـ بطريقة اختيار « العمد والمشايخ » أكبر بكثير من اهتمامهم بطريقة « انتخاب أعضاء مجلس المديرية أو المجلس البلدى أو القروى » . وعلى العكس ، لم تكن العناية بقواعد العمل وبتحديد اختصاصات « العمد والمشايخ » تذكر بالمرة إلى جانب الجدل والعناية بنظام سير العمل بالمجالس المذكورة أو باختصاصاتها . ويتضح ذلك من مقارنة الدراسة الحالية ، بما سيليها خاصاً بالإدارة المحلية المصرية .

رابعا — اختيار العمد والمشايخ :

ما هى شروط العمدة والشيخ ؟

تتفق هذه الشروط بالنسبة للعمدة وللشيخ إلا فى مقدار النصاب المالى فهو للعمدة ضعفه بالنسبة للشيخ ، وقد تضمنت هذه الشروط المادة الثالثة من المشروع التى تقول :

« يجب فيمن يعين عمدة أو شيخاً أن تتوافر فيه الشروط الآتية :

(١) أن يكون مصرياً مولوداً فى القرية أو مقيما بها إقامة مستديمة منذ سنتين سابقتين على تاريخ خلو العمدية أو الشياخة ، أو لهمصالح تجعله على اتصال مستمر بها .

(٢) أن تكون سنه يوم خلو الوظيفة خمساً وعشرين سنة ميلادية على الأقل .

(٣) أن يكون ممن يدفعون من الضرائب المباشرة عن أراض

زراعية يملكها مبلغاً لا يقل عن عشرة جنيهات سنوياً بالنسبة لوظيفة العمدية وعن خمسة جنيهات بالنسبة لوظيفة الشياخة، أو أن يكون مستحقاً لمعاش شهرى من خزانة الدولة يعادل أحد المبلغين المذكورين على حسب الأحوال. ويعتبر المستحق فى وقف زراعى فى حكم المالك إذا كان ما يدفعه من الضريبة عن أطيان زراعية عن استحقاقه عشرة جنيهات مصرية أو خمسة جنيهات حسب الأحوال (١).

« ويخفض النصاب المالى إلى النصف لمن يكون حائزاً شهادة عالية (٢).

« ويشترط فى النصاب المالى أن يكون متوافراً قبل خلو الوظيفة إلا إذا كان نتيجة إرث أو وصية أو وقف.

(٤) أن يكون ملماً بالقراءة والكتابة.

« ويجوز لوزير الداخلية بصفة استثنائية بناء على طلب مسبب من المدير الإعفاء من هذا الشرط إذا كانت سن المرشح لا تقل عن خمس وثلاثين سنة ميلادية يوم خلو الوظيفة (٣).

(٥) أن يكون حسن السمعة ولم يصدر ضده حكم ماس بالنزاهة أو الشرف، وألا يكون محروماً من حق الانتخاب العام أو موقوفاً حقه فيه.

---

(١) ومن مبررات شرط النصاب كون العمدة والشيخ لايتقاضيان مرتبا. وقد أدخل معاش التقاعد فى حساب النصاب « اعترافا بسابق خدمة المتقاعدين ». (تقرير لجنة النواب)، و « مراعاة لسابق خدمتهم ومرانهم وخبرتهم » (المذكرة التفسيرية).

(٢) برر لجنة النواب هذا التخفيض بكونه « تقديراً لشأن المتعلمين فى القرى ». ولكن اقترحت لجنة الداخلية بمجلس الشيوخ حذف هذه الفقرة رغبة فى « أن يكون العمدة ذا ميسرة تمكنه من العيش دون أن تمتد يده الى الغير ». كما أضافت اللجنة فقرة تقول: « ويصح أن يكون النصاب من مورد أو أكثر من هذه الموارد الثلاثة ».

(٣) تقترح لجنة الداخلية بالشيوخ إلغاء هذا القيد مع انه فى اعتقادنا ضروري كي تعوض خبرة السن عيب الجهل الى حد الأمية.

(٦) ألا يكون فصل تأديبياً من وظيفة العمدية أو الشياخة منذ أقل من ثلاث سنوات ميلادية يوم خلو الوظيفة .

كشوف الحائزين لشروط العمدة والحائزين لشروط الشيخ :

تنص على ذلك المادة ٤ من المشروع بقولها :

« عند خلو وظيفة العمدة أو الشيخ يحرر المركز فى خلال أسبوعين من يوم الخلو كشفاً بأسماء الأشخاص الذين تتوافر فيهم الشروط الواردة فى المادة الثالثة يشمل الاسم واللقب والسن ومحل الميلاد ومحل الإقامة والصناعة ومقدار النصاب المالى وما قد يكون صدر ضده من أحكام جنائية أو قرارات تأديبية .

« وللمركز عند الاقتضاء أن يطلب إلى من قيد اسمه بالكشف أو إلى من يطلب قيد اسمه فيه أن يثبت توافر شروط الترشيح فيه .

« وإذا كان عدد الأشخاص الذين قيدت أسماؤهم بكشف المرشحين أقل من عشرة فى حالة الترشيح لوظيفة العمدية أو أقل من خمسة فى حالة الترشيح لوظيفة الشياخة ، أكمل عددهم إلى عشرة فى الحالة الأولى وإلى خمسة فى الحالة الثانية من الذين يلونهم ممن يدفعون ضرائب أو يتقاضون معاشاً أكثر من غيرهم ، مع قيد أسماء من يتساوون مع أقلهم نصاباً . »

ناخبو العمدة وناخبو المشايخ :

١ — نبدأ بناخبى الشيخ لأن المشايخ يدخلون ضمن ناخبى العمدة :

وهم « من بلغوا من رجال (الحصة) إحدى وعشرين سنة ميلادية ، ويكون إسمه مدرجاً بأحد الجداول الإنتخابية » (م٢ فقرة أولى) — والصحيح لغوياً أن يقال « وتكون أسماؤهم مدرجة . . . » — « ويكون اختيار الشيخ بطريق الترغيب على الوجه المبين بقرار من وزير الداخلية . . . » (م ١٠ فقرة ٤) . وبذلك يكون الاقتراع عاماً (أى دون اشتراط نصاب مالى أو اشتراط

معرفة القراءة والكتابة فى الناخبين وهذا الإقتراع مباشر (أى على درجة واحدة) وهذا كله أكثر قبولا هنا بالطبع منه فى الانتخابات البرلمانية العامة.

على أننا نعتقد أنه كان من الواجب أن يتضمن مشروع القانون بيان الأساس الذى يقوم عليه توزيع الحصص مع ترك التفاصيل فقط لوزير الداخلية، والا أمكن أن تصبح هذه النقطة ثغرة خطيرة فى أساس النظام كله، فيمكن بواسطتها تصريف عدد المشايخ تصريفاً مغرضاً زيادة أو نقصاً، وبخاصة لأن المشايخ سيكونون من ناخبى العمدة كما سنرى (م ٧ من المشروع). ولذا نلفت النظر إلى هذه الثغرة الضئيلة فى مظهرها الخطيرة فى آثارها. على أن يترك للقرار الوزارى أمر تفصيل عملية « الترغيب » فيما وراء ذلك.

ويمكن الاسترشاد فى شأن توزيع الحصص بما سبقنا إليه القانون الفرنسى الصادر سنة ١٨٨٤ (الخاص بالبلديات) حيث تقضى المادة ٧٣ بأن يكون للناحية شيخ واحد (يسمى مساعداً adjoint) إذا كان عدد سكانها لا يتجاوز ٢٥٠٠ نسمة، ويكون لها إثنان إذا زاد عدد السكان على ذلك لغاية ١٠٠٠٠ نسمة. وفيما زاد على ذلك يكون شيخ مقابل كل ٢٥٠٠٠ من الزيادة، على ألا يزيد مجموع المشايخ فى أية حال على إثنى عشر. وذلك فيما عدا البلدان ذات النظام الخاص كمدينة ليون مثلا.

ب — ناخبو العمدة : نصت عليهم المادة ٧ من المشروع بقولها :

« عند تحرير كشف المرشحين للعمدية يحرر كشف آخر بأسماء من لهم حق اختيار العمدة وهم :

« (١) — المرشحون للعمدية.

« (٢) — مشايخ البلد.

« (٣) — الأشخاص الجائز ترشيحهم للشياخة فى كل حصة فى البلدة وقت خلو وظيفة العمدية. »

وتقترح لجنة الداخلية بمجلس الشيوخ أن تضيف إلى هذه الفئات الثلاث فئة رابعة تشمل « من يدفع ضريبة لا تقل عن ثلاثة جنيهات . على ألا يقل عدد ناخبي العمدة فى كل الأحوال عن خمسة وعشرين ناخباً . » .

وما من شك أن فى هذا الاقتراح توسعاً مشكوراً ، ولكنا نضيف أنه يجب النص أيضاً على تحديد هذه الضريبة بأن تكون « ضريبة عامة » ، حتى تستبعد الضرائب المحلية والرسوم التى تتقاضاها مجالس المديريات والمجالس البلدية ، وحتى لا تصبح زيادة الضرائب والرسوم المحلية أو خفضها وليدة اعتبارات انتخابية بحت .

كما نرى أنه لا محل لذكر الفئتين الأولى والثانية لأن الفئة الثالثة تشملهما ، فشروط « الأشخاص الجائز ترشيحهم للشياخة » هى نفس شروط « مشايخ البلد » (الفئة الثانية) فلا حاجة لنص خاص عليهم . ثم إن شروط كل هؤلاء أخف من شروط « المرشحين للعمدية » (الفئة الثالثة) وبذلك تتضمن هذه الفئة الثالثة أفراد الفئتين الأولى والثانية حتما ، وعند الاكتفاء بالفئة الثالثة يوضع لها حد أدنى كما هو مقرر فى الفقرة الأخيرة من المادة الرابعة السابق ذكرها .

وإذا أخذنا بالفئة الرابعة التى تقترحها لجنة الداخلية بمجلس الشيوخ يصبح من اللغو ذكر الفئات الثلاث السابقة لأنها تصبح جميعها متضمنة فى العبارة الجديدة ، وهذا ما نفضله لما فى هذا الاقتراح من توسع معقول دون أى إسراف .

عرض الكشوف والطعن فيها :

تنص على ذلك المادة ٨ التى تقول : « عقب تحرير الكشوف الشاملة لأسماء المرشحين للعمدية والشياخة ومن لهم حق اختيار العمدة يعرض لمدة أسبوع فى مقر العمدية وفى الأماكن المطروقة فى القرية مستخرج من كل من هذه الكشوف ، ولكل من أهمل قيد اسمه بدون وجه حق أن

يطلب قيده فيه . ولكل من كان اسمه مقيداً بالكشف أن يطلب حذف اسم من قيد اسمه بغير وجه حق .

« وتقدم الطلبات بذلك كتابة إلى مأمور المركز فى خلال مدة العرض والأسبوع التالى له . »

الفصل فى الطعون :

وفقاً للمادة ٩ من المشروع « تفصل فى الطلبات المذكورة لجنة مؤلفة من أحد القضاة رئيساً ومن وكيل المديرية أو من ينوب عنه ، ومن أحد أعضاء النيابة ، وذلك فى العشرة الأيام التالية لانقضاء ميعاد تقديم الطلبات .

« وتكون قرارات اللجنة نهائية وتصدر بأغلبية الأصوات ، وتبلغ قرارات اللجنة إلى المركز . »

ويلاحظ أن هذه اللجنة كانت أقل ضمانات فى المشروع الذى تقدمت به الحكومة أولا ، إذ كانت رئاستها لوكيل المديرية وعضويتها لأحد أعضاء النيابة ولأحد أعضاء لجنة الشياخات الأعيان (من غير المركز الذى تتبعه القرية) . ولقد عادت إلى ترجيح هذا النص القديم لجنة الداخلية بمجلس الشيوخ على خلاف ما ذهب إليه مجلس النواب ، معتقدة أنها « متمشية فى ذلك مع مبدأ فصل السلطات ، ولكيلا يهبط بمركز القاضى إلى المنازعات » . على أن أقلية اللجنة المذكورة قد تمسكت برئاسة القاضى التى قررها مجلس النواب ، « لأن لها اختصاصاً قضائياً وهو الفصل فى القضايا بين المرشح وجهة الإدارة . »

والحقيقة أن رئاسة القاضى لهذه اللجنة لا تتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات ، وبخاصة فى بلد برلمانى أى يقوم على أساس « الفصل مع التعاون بين السلطات » (مثلا م ١٤ من ق ٢٤ لسنة ١٩٣٤) . وأما كون هذه الطعون منازعات فطبيعة عمل القاضى - دون هبوط بمركزه - أن

يقرر حكم القانون فى هذه المنازعات ، بل وغير الطبيعى أن تكون الإدارة حكماً راجح الصوت فى منازعات هى طرف فيها باعتبارها هى التى أعدت الكشف المطعون فيه . وفضلا عن ذلك فإن إعطاء الحكومة فرصة التصرف فى إعداد الكشوف بحرية يهدم كل ما يبنى بعد ذلك من ضمانات ، ويجعل أمر العمد والمشايخ - كما كان - قُلَّباً بين الحكومات ، ولذلك نعتقد أن تعديل لجنة الشيوخ ، كمشروع الحكومة خطرا جوهرياً على الإصلاح المنشود فى جملته .

اختصاص لجنة الشياخات والوزير فى اختيار العمد والمشايخ :

هنا أيضاً نفرق بين اختيار العمدة واختيار الشيخ :

١ — العمدة : وفقاً للفقرتين الأولى والثانية من المادة العاشرة من المشروع ، تدعو لجنة الشياخات عند النظر فى تعيين العمدة للحضور أمامها الأشخاص الذين لهم الحق فى اختياره . فإذا زاد عدد هؤلاء الأشخاص على مائة جاز لها الانتقال إلى القرية .

« ويشترط حضور الأغلبية المطلقة للناخبين فإذا لم تتوافر أجل الانتخاب إلى جلسة أخرى ويكون صحيحاً مهما كان عدد الحاضرين .

« وتراعى اللجنة فى تعيين العمدة أن يكون حائزاً أغلبية أصوات الحاضرين وعند تساوى الأصوات تعين واحداً ممن حصلوا على أصوات متساوية مستعينة فى ترجيحه بما يكون له من ميزات خاصة ، ويجرى أخذ الأصوات وفقاً للأوضاع التى تحدد بقرار من وزير الداخلية . »

بذلك تكون لجنة الشياخات « لجنة انتخاب » فى الواقع تتولى اجراء عملية الانتخاب ثم « تعين » - أو بعبارة أدق « تثبت انتخاب » - من حاز أغلبية الأصوات . ولا تخرج عن هذه الصفة فى اختيار العمدة الا فى حالة تساوى اثنين فى أغلبية الأصوات كما هو واضح بالنص السابق . وفى حالة اعتراض الوزير كما سيلى .

ولكن احتفظ المشروع للوزير بحق الاعتراض حيث تقرر المادة الحادية عشرة بأن «يرفع قرار لجنة الشياخات باختيار العمدة .... إلى وزير الداخلية لاعتماده، وله ألا يوافق على القرار. وفى هذه الحالة يعيده إلى اللجنة مشفوعاً بملاحظاته، فاذا أصرت اللجنة على رأيها وجب على الوزير التصديق.»

ولعله لا يخفى أن هذا النص غير محكم الوضع، لأن لجنة الشياخات لا تستطيع العدول عن رأيها السابق الا فى حالة اختيارها أحد اثنين حازا على أصوات متساوية. فهنا تختار أحدهما وفقاً للفقرة الأخيرة من المادة ١٠، فيمكنها عند اعتراض الوزير أن تعدل عن رأيها الأول فتختار الشخص الثانى الحائز على نفس العدد من الأصوات. أما فى غير هذه الحالة فاللجنة لا تملك إلا تعيين من حاز الأغلبية كما هو واضح من مطلع الفقرة الثالثة من المادة العاشرة. (بل إن لجنة الشيوخ قد زادت هذا الاتجاه توكيدا عند ما رأت أن تقول «وتعين اللجنة العمدة الذى يكون ..... الخ.» بدلا من عبارة «وتراعى اللجنة فى تعيين العمدة أن يكون .... الخ.»).

وعليه فما دامت اللجنة مقيدة بتعيين شخص لا تحيد عنه قانوناً، فلا فائدة من اعادة الوزير الأوراق للجنة بالتفصيل المنصوص عليه فى المادة ١١ المذكورة. لذلك نرى أن يصاغ النص على نحو يقصر حكمه على حالة وجود اثنين حائزين للأغلبية. أما الحالة الثانية فيصدر قرار التعيين نهائياً من لجنة الشياخات. ولكن نظراً لأن للوزير حق «الرفت الإدارى» لأسباب وبإجراءات محددة بالمادة ٢٦ من المشروع، ومادام يمكن الوزير رفت العمدة السابق تعيينه ورغم مزاولته العمل ولو طويلا فيجب أن يعطى، من باب أولى، حق الاعتراض — لنفس الأسباب وبنفس الإجراءات — على تعيين العمدة من أول الأمر وقبل استلامه العمل وصيرورة اختياره نهائياً وقد سبق أن بينا الاعتبارات التى تبرر مساهمة

الحكومة المركزية فى شأن العمد (والمشايخ) بداءة واستمراراً [١] .

ب ـ الشيخ : عرفنا أن اختياره وفقاً للمشروع يكون بطريق « الترغيب » أى الانتخاب العام المباشر وعلى الوجه المبين بقرار من وزير الداخلية . وقد سبق أن بينا ملاحظاتنا بهذا الشأن [٢] . وبعد الترغيب ـ ووفقاً للفقرة الرابعة من المادة ١٠ ـ تعرض النتيجة على لجنة الشياخات لإقرارها ، فإذا رأت اللجنة أن تعدل عن حائز الأغلبية وجب عليها أن تقرر إعادة أخذ رأى أهل الحصة ، وفى هذه الحالة يصدر المدير قرارا بتحديد موعد الاختيار الجديد ويذيله بأسماء المرشحين ، وتعلق صورة من هذا القرار قبل موعد الاختيار بأسبوع على الأقل فى مقر العمدية وفى الأماكن المطروقة فى القرية .

« ورأى أهل الحصة فى هذه الحالة ملزم للجنة . »

فإذا أقرت اللجنة رأى الناخبين من أول مرحلة ورفعت الأمر للوزير أمكن وفقاً للمادة ١١ (التى تنطبق هنا أيضاً) أن يعيد الوزير الأوراق إلى

---

(١) للجنة الداخلية بمجلس الشيوخ تعديلات ثلاثة جد موفقة بصدد هذه الفقرة . أولها وأبسطها اقتراحها عبارة : « تعين اللجنة العمدة الذى يكون حائزاً أغلبية ... الخ » . بدلا مما قد تثيره من لبس وتهرب عبارة : « تراعى اللجنة فى تعيين العمدة ... الخ » .

أما الثانى فهو النص على أن « يجرى أخذ أصوات الناخبين بطريقة سرية ... » فما جرت عليه لجان الشياخات من علنية التصويت قد أدى الى عدم حرية الرأي أولا لخوف الناخب من هذا أو ذاك ، أو لطمعه فى أيهما ، ثم لعامل الخوف أو الطمع ازاء رجال الادارة أنفسهم . كما أدت هذه العلنية الى خلق عداء مستحكم فى البلاد بمناسبة كل انتخاب للعمد وأصبحت حربا سافرة بين قوم قلما يتجاوزون عن اختلاف الرأى فى مثل هذا الشأن أو يقدرون حرية الاختيار .

أما التعديل الثالث فهو اضافة اللجنة عبارة : « واذا انقسمت الأصوات بحيث لم ينل أحد المرشحين الأغلبية المطلقة فللجنة فى الحال وفى نفس الجلسة أن تعيد الانتخاب بين حائزي أكثر الأصوات » .

(٢) ظ . قبله . ص ٣٧٤ وما بعدها .

اللجنة على التفصيل السابق فتكون اللجنة بالخيار : إما أن تستعمل حقها المذكور فتقرر إعادة « الترغيب » (وهنا تلتزم اللجنة بالفائز الجديد بصريح النص) ، وإما ألا ترى الإعادة فتصر على من عينته من قبل فيلتزم الوزير حينئذ برأيها . ولكن هل يلتزم برأيها كذلك فى الحالة الأولى ورغم كون المرشح الجديد إنما يرشح لأول مرة ؟

هذا ما لم يرد نص عليه ، وهو وضع يشبه حالة من فاز بالأغلبية للعمدية ويريد الوزير الاعتراض عليه . فنرى — كما رأينا من قبل — ألا ترد الأوراق للجنة بل يمكن للوزير أن يلجأ إلى نفس إجراءات وشروط الرفت الإدارى المقررة .

وعندما يتم تعيين العمدة أو الشيخ وفقاً للإجراءات والشروط السابقة يتولى المدير تسليم العمدة قرارا باعتماد تعيينه موقعاً عليه من وزير الداخلية ويوقع عليه المدير فقط فى حالة الشيخ (م ١١ فقرة ثانية) .

خامسا ـ واجبات العمد والمشايخ

نصت على هذه الواجبات المواد ٢٠ إلى ٢٣ من المشروع تحت عنوان « اختصاص العمدة والشيخ » مع أنه لا يمت مباشرة إلى الاختصاص من المواد المذكورة تحت هذا العنوان إلا المادة ١٩ السابق الكلام عنها . أما المواد الأخرى فخاصة بالواجبات حيث تقول :

مادة ٢٠ « يجب على كل من العمدة أو الشيخ أن يقيم فى القرية المعين بها ، فإذا كانت القرية مكونة من عدة عزب أو كفور أو نجوع تكون إقامة العمدة فى القرية أو الكفر أو النجع المعتبر مقراً للعمدية ، ما لم يقرر وزير الداخلية غير ذلك مراعاة لسهولة المواصلات وصالح الأمن . »

مادة ٢١ « يجوز للعمدة أو الشيخ أن يحصل على إجازة بإذن سابق من المدير فيما يزيد على الأسبوع وفيما يقل عن ذلك من المأمور . »

مادة ٢٢ « إذا منع العمدة أو الشيخ مانع مؤقت عن القيام بوظيفته فللمدير أن يندب أحد مشايخ القرية ليقوم بأعماله مؤقتاً . »

مادة ٢٣ « لا تنقطع واجبات العمدة أو الشيخ الذى يستقيل إلا بعد قبول استقالته من المدير على أن يبت فيها فى ظرف شهرين من تاريخ تقديمها إلا إذا كان العمدة أو الشيخ متهما فى جناية أو جنحة أو صدر قرار بإحالته إلى لجنة الشياخات طبقاً للمادة ٢٤ من هذا القانون . »

سادسا : محاكمة العمد والمشايخ وتوقيعهم وعزلهم إداريا :

١ — المحاكمة : تنص المادة ٢٤ على أنه « إذا فقد العمدة أو الشيخ شرطاً من الشروط المنصوص عليها فى هذا القانون أو أصبح ظاهر العجز عن أداء واجباته أصدر المدير قراراً بإحالته إلى لجنة الشياخات للنظر فى فصله.

« وإذا قصر العمدة أو الشيخ أو أهمل فى القيام بواجباته أو أتى أمرا يخل بكرامته فللمدير أن ينذره أو أن يجازيه بغرامة لا تتجاوز مائتى قرش .

« غير أنه إذا رأى المدير أن ما ثبت على العمدة أو الشيخ يستوجب جزاء أشد ، حاله إلى لجنة الشياخات لمحاكمته تأديبياً .

« وللجنة أن تحكم بالإنذار أو بغرامة لا تتجاوز أربعين جنيهاً أو بالفصل من العمدية أو الشياخة .

ويجوز الجمع بين الرفت والغرامة :

« ولا يجوز بأية حال أن تزيد العقوبة بالغرامة على الحد الأقصى المحدد لها مهما تعددت التهم المقدمة إلى اللجنة .

وللجنة فى حالة الحكم بالرفت أن تقرر إبعاد اسم المرفوت من كشف المرشحين لمدة أقصاها خمس سنوات (١) .

---

(١) يجب وضع حد أدنى لهذه المدة أيضا وليكن ٣ سنوات تمشيا مع الفقرة ٢ من المادة ٢٦ الخاصة بالرفت الادارى ومن باب أولى .

التصديق على القرارات : تشترط المادة ٢٧ من المشروع أن تبلغ القرارات والأحكام التأديبية الصادرة من لجنة الشياخات تنفيذاً للمادة ٢٤ إلى وزير الداخلية للنظر فى التصديق عليها ، وله تخفيض العقوبة . على أن تعتبر قرارات اللجنة نهائية فى الأحكام الصادرة منها بغرامة لا تتجاوز خمسة جنيهات ، ويجب فى الحالة المبينة فى هذه المادة وفى المادة ١١ أن يتم التصرف فى قرارات اللجنة فى مدى أربعة أشهر من تاريخ صدور القرار وإلا عد القرار نافذاً [1] . »

(مادة ٢٧) — وكذلك تختص لجنة الشياخات بمحاكمة العمد والمشايخ عما يقع منهم مخالفاً للوائح الترع والجسور والسكك الزراعية ، وخفر وحفظ الجسور مدة الفيضان وإبادة الجراد وزراعة الدخان والتمباك وري الشراقى . وتطبق اللجنة فى هذه الحالة العقوبات المنصوص عليها فى اللوائح المذكورة .

ب — الوقف : تبيح المادة ٢٥ للمدير أن يأمر بوقف العمدة أو الشيخ عن أعمال وظيفته أثناء أى تحقيق ضده . ولا يجوز أن تزيد مدة الوقف على شهرين . ومع ذلك فلوزير الداخلية ـ بقرار منه ـ إطالة مدة الوقف بناء على تقرير تفصيلى من المدير . ولا يجوز فى هذه الحالة أن تزيد مدة الوقف على ثلاثة أشهر فإذا رؤى إطالة مدة الوقف أحيل العمدة أو الشيخ

---

(١) تقترح لجنة الشيوخ أن تضاف بعد كلمتى « قرارات اللجنة » عبارة جديدة تقول « وفى التظلمات المقدمة منها » وبهذا يتقرر للعمدة ، أو الشيخ « حق التظلم لوزير الداخلية من قرار لجنة الشياخات » وقد رأت لجنة الشيوخ فى ذلك النص « زيادة فى الضمانات للعمدة » ولكننا مع اقراره نجده تحصيل حاصل لأن حق التظلم فى عمل المرؤوس أمام الرئيس مقرر بصفة عامة . وتحديد مدة للبت فى نفس القرارات يتضمن البت في التظلمات المقدمة للوزير ضدها بالطبع ولكن يجب قصر حق التظلم هذا (أي الطعن الرئاسى بعبارة أدق) على غير الجزاءات التي تختص بها اللجنة نهائيا والا انتهى الأمر باهدار هذه « النهائية » وجعلها اسمية .

إلى لجنة الشياخات لتقرر ما تراه .

الرفت الإدارى : رغم الجدل الشديد حول هذا الحق نصت المادة ٢٦ عليه بقولها : « يجوز لوزير الداخلية بصفة استثنائية ولأسباب جدّية مقترنة بوقائع تتعلق بصون الأمن العام وصالح الأهالى أن يصدر قراراً بفصل العمدة أو الشيخ إدارياً بعد موافقة لجنة مكونة من وكيل وزارة الداخلية رئيساً وعضوية النائب العام والمستشار الملكى للوزارة أو من يقوم مقامهما .[1]

---

(١) نتيجة لصدور قانون مجلس الدولة رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ يجب أن يقال « مستشار الدولة بقسم الرأى للوزارة » وهذا ما اقترحته لجنة الشيوخ التى اشترطت أيضا أن يكون الفصل بعد سماع دفاع العمدة أو الشيخ المطلوب فصله » .

ولاشك أن التنظيم المذكور سيجد بعض الشيء من استعمال حق الرفت الادارى الذى وضعته الحكومة فى مشروعها وأقرته لجنة النواب ولجنة الشيوخ باعتباره استثنائيا بحت ، ومراعاة لكون العمدة أو الشيخ « موظفا اداريا يرأسه فى النهاية وزير الداخلية (ظ المذكرة التفسيرية) ولذلك رؤى أن يعطى للوزير — بصفته المسئول عن الأمن فى البلاد وتأمين الأرواح والأموال — الحق فى فصله اداريا اذا رأى أن العمدة قد أصبح ظاهر العجز أو أتى أمراً ماسا بالنزاهة أو الكرامة . . . » وقد نصت لجنة النواب صراحة على أنها « قد أوصت باستعمال هذا الحق فى أضيق نطاق ، ولأسباب جدية لها خطورتها على الأمن أو متعلقة بصالح الأهلين » (ظ تقرير اللجنة) .

ورغم ذلك كانت المادة ٢٦ مثار جدال فى لجنة الشيوخ فرأت أغلبية اللجنة حذفها من القانون « لأن بقاءها يهدم كيانه » اذ ترى أن كيان القانون هو فى المواد ٢٦،١١،٩ (الخاصة على التعاقب بلجنة الطعون وبلجنة الشياخات وبالرفت الادارى «وهو ما ضجت منه الأمة والبرلمان) كما أنها ترى فى حذفها ضمانا للعدالة فى جميع العهود (راجع فى تأييد هذا الاتجاه . نظام القضاء والادارة في مصر للاستاذين أحمد فتحى بك وعبدالفتاح السيد بك ١٩٢٣ صفحة ١٠٦ والدكتور وحيد المرجع السابق صفحة ٧٥٦ — ٧٦٠ حيث يقر العزل الادارى فى حالة واحدة وهي فقد العضو أو الشيخ الصفات المشترطة للعمدية أو المشيخة أو ثبوت عجزه لأسباب صحية) . وقد تمسك مندوب وزارة الداخلية (وكيلها) فى لجنة الشيوخ بنص مشروع الحكومة الذى لم يقيد حق الرفت الادارى بموافقة لجنة ما ، وذلك استنادا الى أن حق الوزير في ذلك تبرره مسئوليته عن الأمن العام ومسئوليته أمام البرلمان . ولكن أغلبية لجنة الشيوخ السابق ذكرها رأت الابقاء على النص بضمانته المذكورة التي اعتبرتها كافية . =

ويحرم العمدة أو الشيخ المفصول من حق الترشيح للعمدية أو المشيخة لمدة ثلاث سنوات من تاريخ صدور قرار الفصل .

سابعا — امتيازات العمد والمشايخ :

تقضى المادة ٢٩ من المشروع بأن : « يعفى العمدة من الضرائب المفروضة على أرضه بقدر عشرة جنيهات . ويعفى الشيخ بقدر خمسة جنيهات من الضرائب المذكورة . ويسرى هذا الإعفاء أثناء قيام العمدة أو الشيخ بوظيفته . (١)

« وإذا استقال العمدة أو الشيخ أو فصل من وظيفته لأى سبب كان فى خلال السنة أعيد ربط ما رفع عنه من هذه الضرائب بمقتضى هذه المادة ابتداء من أول الشهر الذى استقال أو فصل فيه . »

ثامنا — حكم استثنائى اقطاعى :

واجه المشروع حالة استثنائية بحكم اقطاعى ، فلم يتبع فيها الأحكام السابق بيانها بصدد المرشحين للعمدية والمشيخة وكشوفهم وانتخاباتهم ، وإنما وضع أحكاماً خاصة فى المادتين ٥ و ٦ على النحو التالى :

مادة ٥ — استثناء من أحكام المادة السابقة ، وفى القرى التى يكون

= ونحن نقر هذا الحق بالحدود التى قررتها لجنة الشيوخ وبشرط ألا يتكرر عزله لنفس السبب اذا أعيد انتخابه بعد السنوات الثلاث المنصوص عليها فى الفقرة الثانية من المادة ٢٦ . والواقع أن حرمان المرفوت من حق الترشيح لاية مدة وانتخاب خلفه خلالها سيقفل على المرفوت فرصة العودة الى وظيفته طول حياة خلفه ، ما دامت العمدية أو المشيخة لمدى الحياة — وذلك اذا لم يطرأ خلو الوظيفة بسبب الاستقالة مثلا أو الوفاة . ولذلك يجب فى هذه الحالة أن يعنى المشروع بتنظيم موضوع الاستقالة ، ومتى تعتبر نهائيا والى أى مدى يمكن الحكومة الاصرار على رفضها وكل ذلك لم ينظمه المشروع الحالى .

(١) عدل المشروع عن الاعفاء من الخدمة العسكرية المقررة حتى اليوم ، وقد رأت المذكرة التفسيرية أن فى ذلك تمشيا مع التطور الاجتماعى الذى يقضى بتعميم التجنيد بين جميع طبقات الشعب ونزولا على حكم الدستور الذي يسوى بين جميع المصريين فى الحقوق والتكاليف . »

أربعة أخماس زمامها المزروع على الأقل مملوكاً لأحد الأفراد أو لدائرة من الدوائر أو لإحدى الشركات أو تابعة لوزارة الأوقاف أو لمصلحة الأملاك يرشح صاحب هذا المقدار خمسة أشخاص لوظيفة العمدية من بين أهل القرية المتوافرة فيهم شروط المادة السابقة ما عدا شرط النصاب المالى .

« وإذا كان أربعة أخماس الزمام على الأقل مملوكة أو تابعة لأكثر من مالك أو وزارة أو مصلحة دون أن يتجاوز عدد الملاك خمسة كان لهم أن يتفقوا على ترشيح خمسة ، فإذا لم يتفقوا فيما بينهم على المرشحين الخمسة ، كان لكل مالك أو وزارة أو مصلحة الحق فى اختيار مرشح واحد .

« وفى كلتا الحالتين السابقتين يكمل المركز عدد المرشحين إلى عشرة ، أو يرشح عشرة إذا لم يتم الترشيح من جانب الملاك المتقدم ذكرهم فى خلال أسبوعين من يوم الخلو ممن يدفعون ضرائب أكثر من غيرهم من أهل القرية أو من أليق السكان بها إذا لم يوجد من يدفع ضرائب .[1] »

---

(٣) هذه المادة — كما قيل بحق — « اقطاعية » فهي تجعل السكان كما مهملا يتصرف فى أمر اختيار عمدتهم — فى الحدود السابقة — المالك أو الملاك . فهم اذن كما كان سابقوهم في العهد الاقطاعى « عبيد مرتبطون بالأرض » . حقا إنه من الغريب أن يتجه التشريع نحو سلب سلطة اختيار عمدة القرية من الحكومة — ولو بقدر — رغم كونها المسئولة عن الأمن العام ووليدة الحكم الشعبي الديمقراطي ، ثم يسلم قياد أهل بعض القرى لفرد أو لدائرة أو لشركة أو لهيئة . وربما كان من العدل أن يكون لهذه أو لتلك رأي الى جانب رأي الأهلين عند اختيار العمدة ولكن من غير المقبول أن يكون لها الرأى في ذلك دونهم . هذا فضلا عن أن المالك فى مثل هذا الفرض هو الذي يستطيع بنفوذه المالى توجيه أهل القرية الوجهة التى يراها فيمن ينتخبونه عمدة اذا خيروا ، ولقد أقرت بذلك لجنة الداخلية بمجلس الشيوخ فعلا عند ما قالت « إن سكان القرية في الغالب اجراء عندهم » (أي عند المالك أو الهيئات المذكورة) . فهل بمثل هذا المنطق يمكن القول بأن رب العمل يختار أعضاء نقابة العمال مثلا بحجة أن العمال اجراء عنده .. ؟ وعليه فالنص لا ضرورة له أولا ويحمل المالك أو الهيئة على التعسف في استعماله ثانيا — ثم هو فى النهاية يهدد آدمية السكان في هذا الشأن .

مادة ٦ — « فى الحالات المشار إليها فى المادة السابقة يرشح مامور المركز لوظيفة الشياخة فى حصص تلك القرى خمسة من أهل الحصة الواردة أسماؤهم بقائمتها ممن تتوافر فيهم الشروط المنصوص عليها فى المادة الثالثة ما عدا شرط النصاب المالى ، وذلك بعد أخذ رأى صاحب أو أصحاب أربعة أخماس زمام القرية على الوجه المبين فى المادة السابقة ، ورأى العمدة . »

تاسعا — حكم وقتى :

وهو خاص بالعمد والمشايخ الحاليين ، فوفقاً للمادة ٣٠ يظلون فى وظائفهم مالم يستقيلوا أو يفصلوا طبقاً لأحكام المشروع .

الهيئات الاستشارية

توجد إلى جانب سلطات الإدارة العاملة السابق بحثها « هيئات استشارية » تمدها بالآراء تبصرة لا إلزاماً . وتكاد لا تخلو وزارة من هيئة فنية استشارية خاصة بها كالمجلس الأعلى للتعليم فى وزارة المعارف (المنشأ بمرسوم ٤ مارس سنة ١٩٤٠) وكمجلس وزارة الزراعة الاستشارى (المنشأ بقرار وزارى بتاريخ ١٠ يونيه سنة ١٩١٤ والمعدل بقرار ٤ ديسمبر سنة ١٩٤٠) . ولكن مجال البحث فى هذا المقام لا يمكن أن يمتد إلى كل هذه الجزئيات ، ولذا يجب أن نعنى أساساً بالهيئات الاستشارية الشاملة الاختصاص ، ونخص بالنظر « مجلس الدولة بالذات ، فهو — إلى جانب شموله — نظام جديد فى مصر استحدثه القانون رقم ١١٢ الصادر بتاريخ ٧ أغسطس سنة ١٩٤٦ (وإن كانت محاولات الأخذ به قد تعددت من قبل ذلك بزمن طويل) . وإننا سنخصص لهذا الإصلاح الجوهرى قدراً كبيراً من مؤلفنا اللاحق إن شاء الله عن « نشاط الإدارة العامة ورقابته »

حيث سنعنى بصفة خاصة بدراسة « مجلس الدولة » المصرى كنظام موحد وإن تعددت أقسامه ، أو اختلفت اختصاصاته ، وبذلك يبرز النظام فى مجموعه ويتيسر الحكم على الإصلاح فى جملته .

على أننا نرى فى هذا المقام أن نذكر رغم ذلك النصوص الخاصة « بقسم التشريع » و « بقسم الرأى » اتماماً لموضوع الإدارة المركزية تاركين التفاصيل لمقامها الذى حددناه ، وهذه النصوص هى :

قسم التشريع :

« مادة ١٠ — « يتولى قسم التشريع صياغة مشروعات القوانين التى تقترحها الحكومة ، عدا ماكان منها خاصاً بميزانية الدولة أو بفتح اعتمادات إضافية أو غير عادية » .

مادة ١١ — « يتولى قسم التشريع أيضاً صياغة المراسيم عدا ماتعلق منها بحالات فردية وكذلك صياغة اللوائح والقرارات التنفيذية للقوانين والمراسيم . » .

قسم الرأى :

مادة ١٢ — « يتكون قسم الرأى من إدارات يرأس كلا منها مستشار وتوزع بينها المسائل التى يطلب الرأى فيها من رياسة مجلس الوزراء والوزارات والمصالح المختلفة ، ويعين بمرسوم عدد هذه الإدارات واختصاص كل منها . »

مادة ١٣ — « لا يجوز لأية وزارة أو مصلحة من مصالح الدولة أن تبرم أو تقبل أو تجيز أى عقد أو صلح أو تحكيم أو تنفيذ قرار محكمين فى مادة تزيد قيمتها على خمسة آلاف جنيه بغير استفتاء إدارة الرأى المختصة . »

مادة ١٤ — يبدى قسم الرأى مجتمعاً رأيه فى المسائل الآتية :

(أولا) كل التزام موضوعه استغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية فى البلاد أو مصلحة من مصالح الجمهور العامة وكل احتكار .

(ثانياً) صفقات التوريد أو الأشغال العامة ، وعلى وجه العموم كل عقد يرتب حقوقاً أو التزامات مالية للدولة أو عليها إذا زادت قيمته على خمسين ألف جنيه .

(ثالثاً) قبول الهبات والوصايا والأوقاف للأشخاص المعنوية العامة أو الهيئات ذات المنفعة العامة .

(رابعاً) الترخيص فى تأسيس الشركات التى ينص القانون على أن يكون إنشاؤها بمرسوم .

(خامساً) المسائل التى تحال عليه بسبب أهميتها من أحد الوزراء أو من رئيس مجلس الدولة أو التى يرى أحد مستشارى قسم الرأى عرضها عليه ويكون رأيه فى ذلك مسبباً .

« وعند انعقاد قسم الرأى مجتمعاً يتولى الرياسة أقدم مستشاريه . »

مادة ١٦ — « يحل مستشارو قسم الرأى محل المستشارين الملكيين فى عضوية الهيئات التى يشتركون فيها بحكم مناصبهم بمقتضى القوانين أو اللوائح ويحل أقدم مستشارى قسم الرأى محل رئيس لجنة قضايا الحكومة فى عضوية الهيئات التى يشترك فيها بحكم منصبه . »

ويلاحظ أن هذه النصوص الجديدة لم تترك لإدارة قضايا الحكومة (ويرجع تاريخها فى مصر إلى سنة ١٨٧٤) إلا اختصاص المرافعة . ولذلك عدل نظامها على هذا الأساس بالقانون رقم ١١٣ لسنة ١٩٤٦ الصادر بنفس التاريخ الذى صدر فيه قانون مجلس الدولة . فقد نصت المادة الثانية من القانون رقم ١١٣ على أن « تنوب هذه الإدارة عن الحكومة والمصالح العمومية فيما يرفع منها أو عليها من قضايا لدى المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها ولدى الجهات الأخرى التى يخولها القانون اختصاصاً قضائياً . » فاختفى من اختصاص الإدارة المذكورة موضوع صياغة مشروعات القوانين والمراسيم

واللوائح مما كانت تنص عليه المادة الأولى (فقرة ب) من قانون هذه الادارة السابق رقم ١ لسنة ١٩٢٣ . فاقتطعت هذا الاختصاص مكملا المادتان ١٠ و ١١ من قانون مجلس الدولة (قسم التشريع) ، وقد سبق ذكرهما . وكذلك اقتطع من قانون إدارة القضايا اختصاص الافتاء الذى كان منصوصاً عليه فى المادة الأولى (فقرة ا) والمادة الثانية من قانون سنة ١٩٢٣ ، ونقل هذا الاختصاص مكملا كذلك إلى « قسم الرأى » وفقاً للمادتين ١٣ و ١٤ السالفتى الذكر .

الادارة المحلية فى مصر (١)

القسم الأول

نظام مجالس المديريات

الحريات المحلية

الأهمية الخاصة لموضوع الحريات المحلية : إذا ذكرت معضلات القانون الإدارى ومواطن دراسته الهامة فيجب أن نخص بالذكر معضلة الحريات المحلية ، لأن هذه الحريات تعتبر نظام المستقبل لمبدأ الحرية الفردية القديم الذى جاءت به الثورة الفرنسية . فالمشاهد — كما قال البعض — أن هناك تطوراً كبيراً فى صميم الحياة الاجتماعية منذ أوائل القرن العشرين ، وهو التطور الذى يتجه نحو اختفاء الفرد شيئاً فشيئاً وراء المجموع ونحو ظهور فكرة حرية الجماعة على فكرة حرية الفرد ، فهذه زائلة بزوال الفرد وتلك باقية ببقاء الجماعة . كما أن الفرد بذاته لن يستطيع الدفاع عن حقوقه وحرياته وسط القوى الاقتصادية والاجتماعية الحديثة المتضاربة ، والمعقدة بقدر ما تستطيع الجماعات الدفاع عن حقوق أعضائها والذود عن حرياتهم . ولذلك يرى البعض أنه لن تكون للأفراد حقوق فعالة إلا تلك التى تنبثق من الاستقلال الذاتى للجماعات ومن قدرتها على إدارة شئونها بنفسها ، مما يعتبر بالنسبة لهذه الجماعات بمثابة الحرية المدنية للأفراد . وفى مقدمة هذه الجماعات طبعاً الهيئات المحلية ، وعلى رأس هذه الحريات من غير شك الاستقلال الذاتى المحلى . والدولة الحديثة تعمل لذلك ، حتى لا تجافى منطق

الاستقلال الذاتى المحلى

(١) يرجع فيما يتعلق بالادارة المحلية الى تفصيلاتها برسالتنا عن «اللامركزية ونظام مجالس المديريات فى مصر» القاهرة سنة (باللغة ١٩٤٦ الفرنسية) وسنة ١٩٤٧ باللغة العربية.

المساعدة

التطور . ثم هى تعمل لذلك أيضاً مضطرة لأنها لاتستطيع بدون عون هذه الهيئات المستقلة أداء مايثقل كاهلها من المرافق العامة ، التى بينا بالتفصيل مقدار تضاعفها ودرجة انتشارها . أضف إلى ذلك أن دراسة الحريات المحلية تثير جميع موضوعات الجانب النظرى للقانون الإدارى ، كما أنها تضع موضع التطبيق والمناقشة أغلب موضوعات جانبه القانونى .

سياج الديمقراطيه

وفى النهاية وبصفة خاصة نلفت النظر إلى أن الحريات المحلية تعتبر بحق سياجاً للنظام الديمقراطى وللحرية السياسية التى تضمنها هذا النظام . وبغيرها لا تتشرب الدولة روح الحرية الحقة وإن أقامت بناء حكومتها على أساس من الحرية السياسية ، لأن هذه الحرية السطحية لابد وأن يطغى عليها يوماً ما روح الاستبداد الكامن فى جوف الدولة فيمحوها ، ويعيد الظلم سيرته الأولى . ويتضح من دراسة مختلف النظم المحلية مدى ما للنظام المحلى من أثر فى نظام الحكم القومى . واعتقادنا أن الديمقراطية لم تتأصل فى بلد كانجلترا وتنجح هذا النجاح الواضح ، إلا لأنها وليدة التربة الصالحة هناك المستندة إلى حكم محلى ناجح ، ومتفق مع طبيعة الحكم النيابى البرلمانى .

فمن خصائص هذه الصورة من صور الحكم الديمقراطى وأركانها عدم ربط النائب بدائرته الانتخابية ، بل جعله قومياً يمثل الأمة بأسرها ، ولذا لا يشترط فيه عادة شرط الإقامة فى دائرته الإنتخابية ، مع ما يترتب على ذلك من عدم معرفته لناخبيه وحاجاتهم المحلية المعرفة الدقيقة ، ومن عدم معرفة الناخبين بدقة لنائبهم ولكفايته ولجهوده كذلك . كما أن هذا النظام النيابى البرلمانى يتميز كذلك بتسلط النواب على وزرائهم الحزبيين وخضوع هؤلاء النواب لضغط الناخبين ونفوذهم ويتبع ذلك انتشار المحسوبية ، بل والرشوة . وهو كذلك النظام الذى إن جمع الحكم والإدارة فى يد الحكومة

ضاعف من سلطان الوزراء الحزبيين وضاعف بالتالى من شدة التطاحن الحزبى . والتنازع على كراسى الحكم ، والتطرف فى الخصومات السياسية ، وازدياد الفرقة بين أبناء الأمة بل وبين أبناء الأسرة الواحدة . أما فى انجلترا فقد تضاءلت إن لم نقل اندثرت أغلبية هذه المخاطر بفضل الاستقلال المحلى الكامل فى هذه البلاد ، حيث المرافق المحلية بصفة عامة — كما سبق — رهن إرادة الهيئات المحلية التى لا إشراف عليها يذكر فى عملها لغير القضاء والتى لا سلطان (أساساً) للحكومة المركزية عليها إلا عن طريق رفع الأمر إلى هذا القضاء فيلزمها حدود القانون إن جاوزته أو هددته . هذه الهيئات المحلية تتمتع بهذا الاستقلال العظيم الذى اكتسب مع الزمن والتقاليد صبغة الحق الخالد ، الذى لن يجرؤ فعلا برلمان على النيل منه أو القضاء عليه ، وإن كان سلطان البرلمان الانجليزى مطلقاً من الناحية القانونية من كل قيد فى هذا الشأن . والمرافق المحلية هى فى العادة التى تشغل ذهن الرجل العادى ، وتلمس حسه الشخصى وتتصل بها مصالحه المباشرة ، وهى التى يتولاها فى انجلترا نواب محليون يعرفون ناخبيهم وحاجات دوائرهم ، كما يعرفهم الناخبون ويراقبون أعمالهم التى يحسون مباشرة بنتائجها ، وبذلك أيضاً يقل سلطان الوزراء ، ويقل الضغط عليهم ، فلا تكالب على كراسى الحكم ، ولا تطاحن على السلطان ، ولا مجال يذكر لوعد الوزراء والنواب أو وعيدهم ، وبذلك يسود الإنتخابات السياسية جو من الروح الرياضى والنزاهة المنشودة ، ويبنى الناخبون حكمهم على المبادىء لا الأغراض ويعتدون فى الاقتراع بالبرامج لا الأشخاص .

الهيئات المحلية

وهذا — فى اعتقادى — هو الأساس الذى لابد منه لنجاح الديمقراطية البرلمانية ، وهو السبب فى نجاحها فى انجلترا وتعثرها فى كثير غيرها من الدول حيث بذرت الحرية السياسية فى تربة لاتعرف معنى لحرية

الجماعات ، فذبلت أو ماتت ، وظن البعض أن ذلك هو عيب النبات نفسه والنظام ذاته ، ولكنهم نسوا أن الاستبداد — على حد قول البعض — لا يميت نبت الحرية فحسب وإنما يميت فى التربة كذلك القدرة على إنماء هذا النبات .

وعليه فديمقراطية الحكم ليست كل شىء بدون ديمقراطية الإدارة ، وإنه لتحضرنا فى هذا المقام أيضاً كلمة العلامة الفرنسى Henri Chardon عند ما قال : « لقد اعتقدنا أننا عملنا كل شىء لأننا أنشأنا بالانتخاب سلطة سياسية تحكم مصائر الأمة . . على أن هذه السلطة السياسية ليست إلا نصف حياة الديمقراطية ، وقد لا تكون النصف الأفضل (١) . »

لذلك كله عنينا فى البحث النظرى السابق بدراسة معضلة « اللامركزية » من الناحية العلمية ، فحرصنا على تبيان مقوماتها متميزة عن النظم المجاورة لها وهى — كما عرفنا بالتفصيل — نظام « الإتحاد المركزى » ونظام « المركزية الإدارية » . وبعد أن تكشفت مقومات هذه المعضلة وتميزت ، تناولنا مضمونها بالدراسة والتحليل ، مبينين ماللامركزية من مبررات وما عليها من مآخذ مع تفصيل مايلزم لنجاحها من ضمانات وحوافظ . وبذلك نكون قد درسنا الموضوع دراسة فقهية من مختلف نواحيه .

دراسة النظم من الناحية القانونية و « الفنية »

على أن اكتمال هذه الناحية الفقهية ليس كل شىء فى بحث النظم ، لأن دراستها الفقهية مهما كملت فى ذاتها أو قاربت الكمال ، تظل قاصرة حتما إن هى وقفت عند حدود البحث الفقهى وحده ، بل إنها تظل قاصرة

---

(١) «Nous avons cru avoir tout fait parce que nous avions crée, par le suffrage du nombre, une force politique pour gouverner les destinées de la nation: la force politique n'est que la moitié de la vie d'une démocratie, et peut—être pas la meilleure moitié. »

راجع محاضرة العربى بك السابق ذكرها . مجلة القانون والاقتصاد سنة ١٩٤٣ ص ٤٩٩

كذلك إن هي وقفت — فيما وراء هذه الحدود — عند حد الدراسة التاريخية الجامدة التي لاتخرج عن مجرد سرد تاريخ النظام وعرض نصوصه المتعاقبة . أما إن أريد الكمال في البحث حقاً — وهو طبعاً الكمال النسبي — فيجب أن يتخطى الباحث الحدود السابقة جميعها ليدرس — إلى جانب فقه النظام وتاريخه — فلسفة هذا التاريخ وقول التجارب والأيام فيه . فلا ترص الحوادث التاريخية متراكمة إحداها فوق الأخرى ، ولا تذكر النصوص والأحكام متفرقة بعضها عن بعض ، وإنما يصهر كل ذلك لتخرج منه سبيكة واحدة ، وتعصر هذه الحوادث ليستخلص منها برنامج يكون نظام المستقبل ، فبذلك يتم البحث علماً وفناً ، ويرى القارىء في نفس الوقت وخلال دراسته للنظم الكائنة أو التي كانت ، صورة أخرى للنظام كما يجب أن يكون . وإننا — مع إدراكنا التام لوعورة هذا السبيل — نسلكه في دراستنا التالية ، راجين أن يكون لنا فيه خطو يؤثر ، وأن نبلغ منه — بعونه تعالى — قدراً يذكر [1] .

---

(١) أشار الدكتور عبدالحميد متولي — أستاذ القانون الدستوري والاداري بكلية البوليس — الى هذه الناحية من الدراسة بقوله :

« الدراسة الادارية في كليات الحقوق سواء كان ذلك في مصر أو في فرنسا (وغيرها من البلاد الأوربية) قاصرة على الناحية القانونية والفقهية دون الناحية الفنية .... واذا قلنا ان الدراسة قاصرة على الناحية القانونية والفقهية فانما نريد بذلك أن نقول أن أكثر ماتعنى به تلك الدراسة انما هو بيان النصوص القانونية والنظريات الفقهية واراء الفقهاء وقضاء المحاكم في مشاكل القانون الاداري .

« أما الناحية الفنية ... فترمي الى دراسة الأنظمة الادارية من الناحية التاريخية الفلسفية والناحية الاجتماعية والسياسية ، وكذلك من الناحية العملية . وتفسيراً لذلك نقدم (كمثال) ... مجالس المديريات .... الناحية الفنية التي نعنيها تبحث في ... كيفية نشأة تلك المجالس مع بيان العوامل السياسية والاجتماعية التي كان لها أثر في نشأتها وفيما طرأ عليها من التطورات ، وماهي النتائج العملية للاصلاحات والتغييرات التي أدخلت على نظام تلك المجالس في الماضي والى أي حد نجحت تلك الاصلاحات أم فشلت وما سبب ذلك ... ؟ الى أي حد نجحت هذه المجالس في الوقت الحاضر في القيام بالمهام التي نيطت =

على أنه من الواجب قبل البدء فى هذا السبيل بتفصيلاته أن نلفت النظر بشكل خاص إلى أمرين أوليين لهما أهميتهما الخاصة وهما :

أولا — التشريعات المصرية المتعاقبة فى شأنه مجالس المديريات :

وهنا يلاحظ أن مصر قد عرفت نظام هذه المجالس لأول مرة فى سنة ١٨٨٣ وفقاً للقانون النظامى وقانون الإنتخاب الصادرين فى أول مايو من تلك السنة . وقد خصص لهذه المجالس البابان الثانى والثالث من القانون النظامى والباب الثانى من قانون الانتخاب . ويمكن القول إجمالا بأن هذين القانونين لم يعطيا مصر نظاماً « لامركزياً » بالمرة لأن هذه المجالس وإن كانت منتخبة أساساً حينذاك إلا أنها لم تكن لتتمتع إلا باختصاصات استشارية ولم يعترف لها حينذاك بشخصية معنوية خاصة ، وبذا اعتبرها الفقه وعاملها القضاء بحق على أنها أفرع للحكومة المركزية كسائر المصالح العمومية الإدارية .

= بها ... الى أي حد يتأثر أعضاء المجلس (فى أداء أعمالهم) بسلطان السياسة أو نفوذ الادارة ؟ الى من يحسن اسناد رياسة المجلس ؟

« نحن لا نعرف حتى اليوم مؤلفا واحداً في القانون الاداري يعالج المسائل الادارية من ها تين الناحيتين معا (القانونية والفنية) فلم كان ذلك ؟ .

« نستطيع أن نتبين سر تلك الروح التي تدرس بها هذه المادة (وكذلك شأن القانون الدستوري) اذا عرفنا أموراً ثلاثة :

« (أولا) أن الغرض من انشاء كليات الحقوق فى فرنسا (وهى البلد التي طبعت دراسة الحقوق لدينا فى مصر بطابعها) كان لتخريج رجال يوكل اليهم القيام بأعمال القضاء والمحاماة .

« (ثانيا) أن دراسة القانون الاداري (وكذلك الدستوري) دراسة حديثة العهد فى فرنسا ، فكان من ذلك أن كبار أساتذة هذا العلم انما كان أساس تكوينهم القانوني مكونا من القانون المدنى والقانون الروماني الخاص ، فكان من ذلك أن هؤلاء الأساتذة طبعوا تدريس القانون الاداري بطابع دراسة القانون الخاص ، تلك الدراسة التى لا تعنى الا بالناحية الفقهية والنظرية . وفعلا فحين أنشىء أول كرسي =

وظل هذا البناء الأقليمى التافه قائماً على هذه الأسس حتى سنة ١٩٠٩ حيث صدر فى ١٣ سبتمبر القانون رقم ٢٢ الذى عدل هذا البناء تعديلا لامركزياً بالمعنى الصحيح ، وذلك لأن هذا القانون قد اعترف بالشخصية المعنـــوية لأول مرة فى مصر « لمجالس المديريات » وأعطاها بعض الإختصاصات التى لم تكن إلا استشارية من قبل ، وعنى بصفة خاصة بأمر التعليم وقيام المجالس به (وفى أول ينـاير سنة ١٩١٠ صدرت لائحة الاجراءات العمومية لسير مجالس المديريات) ، وعلى هذا النحو يكون قد بدأ النظام « اللامركزى » الأقليمى فى مصر سنة ١٩٠٩ .

وفى أول يوليه سنة ١٩١٣ صدر القانون النظامى رقم ٢٩ الذى أعاد

= للقانون العام بكلية حقوق باريس سنة ١٧٩٠ لم يكن الغرض من انشائه (كما يقول العميد لا نورد) الا تدريس « النظرية العامة للدولة » .

(ثالثا) — وعورة الدراسة الادارية من الناحية الفنية .

« ذلك النمط من الدراسة لايجوز اليوم — فيما اعتقد — الاقتصار عليه : (أولا) لأن كليات الحقوق أصبحت اليوم لاتعد الناشئة للقيام بالمهام القضائية والفقهية فحسب بل كذلك تعدهم المهن الادارية والسياسية والاشتغال بالشؤون العامة . (ثانيا) لأن القانون الاداري (وكذلك القانون الدستورى) ليس أحد العلوم القانونية فحسب بل كذلك أحد العلوم السياسية وان شئت فقل العلوم الاجتماعية — لذلك فالفقيه الاداري الجدير بهذا الاسم يجب أن يكون كذلك عالما اجتماعيا . فعليه اذن ألا يقتصر بحثه على تفسير « النصوص القانونية » ومايتصل بها من النظريات الفقهية ، بل يجب كذلك — بل وقبل ذلك — أن يعني بدراسة « الأنظمة الادارية » وعلاقتها بالبيئة الاجتماعية التى نشأت فيها ... نعم ان دون الدراسة من الناحية الفنية مصاعب كثيرة كما ذكرت ، ولكنها لايجوز أن تحول بين الفقيه الاداري وبين أن يخطو في هذا السبيل بعض الخطى .

« انه لمن بواعث الألم حقا أن نترك أبحاثنا كهذه حبيسة .. وانه لمن بواعث الألم أيضا أن نرى فقهاء القانون يجذبهم حب الجدل وحب تشييد نظريات غير ذات اثار عملية أكثر مما تجذبهم مشاكل الحياة — اننا نريد أن تدرس النظم الادارية كأنها كائن حي لا كأنها جثة هامدة راقدة في قبور نصوص القانون » .

(القانون الاداري المصرى . القاهرة سنة ١٩٣٨ ، الجزء الأول ، ص ١ — ٧)

ـ حرفياً تقريباً ـ أحكام قانون سنة ١٩٠٩ . كما صدر القانون رقم ٣٠ فى نفس اليوم متضمناً قواعد الانتخاب عامة ومن بينها انتخابات مجالس المديريات التى خصها كذلك بالمواد ٤٣ و ٤٤ و ٤٥ .

وفى سنة ١٩٢٣ صدر الدستور المصرى وقانون انتخاب أعضاء البرلمان ، وقد نص الدستور على الاعتراف بالشخصية المعنوية العامة « للمديريات » على أن تمثلها مجالس المديريات ، وترك تفصيل تنظيم هذه المجالس للتشريعات اللاحقة (م ١٣٢ و ١٣٣ من الدستور) . أما قانون الانتخاب المذكور (رقم ١١ لسنة ١٩٢٣) فقد نصت مادته السابعة والتسعون على أن يلغى قانون الانتخاب رقم ٣٠ لسنة ١٩١٣ إلا ما كان من أحكامه خاصاً بمجالس المديريات ، وبذلك ظلت أحكام مجالس المديريات الواردة فى القانونين رقمى ٢٩ و ٣٠ لسنة ١٩٢٣ معمولا بها إلى ما بعد صدور الدستور (وفقاً لنص المادة ١٦٧ من الدستور والمادة ٩٧ من قانون الانتخاب السابق ذكرها) ، وذلك على أن يظل العمل بهذه الأحكام إلى أن تعدل بأحكام جديدة . ولكن الدستور لم يترك لهذه الأحكام الجديدة الحبل على الغارب ولم يكتف بمجرد تقرير الشخصية المعنوية للمديريات المصرية وإنما وضع فوق ذلك حدوداً للتشريعات اللاحقة فى هذا الشأن فقرر فى المادة ١٣٣ منه ما يلى :

« ترتيب مجالس المديريات والمجالس البلدية على اختلاف أنواعها واختصاصاتها وعلاقاتها بجهات الحكومة تبينها القوانين . ويراعى فى هذه القوانين المبادىء الآتية :

« ١ ـ اختيار أعضاء هذه المجالس بطريق الانتخاب إلا فى الحالات الإستثنائية التى يبيح فيها القانون تعيين بعض أعضاء غير منتخبين .

« ٢ ـ اختصاص هذه المجالس بكل مايهم أهل المديرية أو المدينة أو

الجهة وهذا مع عدم الإخلال بما يجب من اعتماد أعمالها فى الأحوال المبينة فى القوانين وعلى الوجه المقرر بها .

« ٣ — نشر ميزانياتها وحساباتها .

« ٤ — علنية الجلسات فى الحدود المقررة بالقانون .

« ٥ — تداخل السلطة التشريعية أو التنفيذية لمنع تجاوز هذه المجالس حدود اختصاصها أو إضرارها بالمصلحة العامة وإبطال ما يقع من ذلك » .

وفى ١٦ ديسمبر سنة ١٩٢٦ أصدر مجلس الوزراء قراراً بتشكيل لجنة لتحضير مشروعات القوانين الخاصة بمجالس المديريات والمجالس البلدية وتوالت بعد ذلك الجهود التحضيرية والتشريعية فيما يتعلق بمجالس المديريات فصدرت التشريعات الآتية :

(ا) فى ١٤ أبريل سنة ١٩٢٨ صدر القانون رقم ١٧ الخاص بانتخاب أعضاء مجالس المديريات .

(ب) فى ٢١ مارس سنة ١٩٣١ صدر مرسوم بقانون رقم ٤٣ خاصاً بهذه الانتخابات وملغياً للقانون السابق .

(ج) فى ١٩ يونيه سنة ١٩٣٣ صدر القانون رقم ٤٦ الخاص بالتعليم الأولى جاعلا إياه من اختصاص مجالس المديريات (وصدرت اللائحة التنفيذية بقرار وزارى مؤرخ ٩/١٢/١٩٤٠) .

(د) فى ٣ يوليه سنة ١٩٣٣ صدر القانون رقم ٦٩ خاصاً بالعزب ومدخلا إياها فى اختصاص مجالس المديريات أيضاً .

(ه) وفى ١٠ يونيه سنة ١٩٣٤ صدر القانون رقم ٢٤ الخاص بوضع نظام لمجالس المديريات وهو القانون الأساسى الحالى . (وفى ٢٦ سبتمبر سنة ١٩٣٤ أصدر وزير الداخلية لائحة بالنظام الداخلى لمجالس المديريات ولطريقة السير فى أعمالها) .

(و) وفى ٢٤ سبتمبر سنة ١٩٣٦ صدر القانون رقم ٦٨ الخاص بانتخاب أعضاء مجالس المديريات وهو القانون المعمول به والذى ألغى المرسوم بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٣١ .

(ز) وفى ١٠ أكتوبر سنة ١٩٣٩ صدر القانون رقم ١١٣ وفى ١٤ أغسطس سنة ١٩٤٠ صدر القانون رقم ٦٩ وهما الخاصان بضريبة الأطيان وتخفيفها على صغار الملاك . وقد جرى العمل على تطبيق هذين القانونين على موارد مجالس المديريات على خلاف ما يجب .

(ح) فى ٨ يوليه سنة ١٩٤٠ صدر القانون رقم ٦٣ الخاص بشأن الوقاية من الغارات الجوية وقد فرض التزامات مالية على مجالس المديريات لمدة خمس سنوات فقط [وقد أصدر وزير الداخلية اللائحة التنفيذية لهذا القانون فى ١٥ ديسمبر سنة ١٩٤٠] .

(ط) فى ١٠ أغسطس سنة ١٩٤٢ صدر القانون رقم ٤٦ الخاص بتحسين الصحة القروية فألقى بهذا العبء على مجالس المديريات .

(ى) فى ٦ سبتمبر سنة ١٩٤٢ صدر القانون رقم ٦٩ الخاص بتخفيف الضريبة عن صغار مالكى الأراضى الزراعية ، فكان له أثره على مالية مجالس المديريات كقانون سنة ١٩٣٩ .

ثانيا — نظرة شاملة لنظام مجالس المديريات الحالى فى مصر :

يمكننا القول إجمالا وقبل الدخول فى التفصيلات ان مجالس المديريات المصرية عبارة عن مجموعة من كبار موظفى الحكومة بالمديرية ومن كبار الملاك الزراعيين فيها ، والأولون معينون وهؤلاء منتخبون ، وللمنتخبين الغلبة العددية وللمعينين الغلبة الفعلية .

أما عن عمل هذه المجالس فإنها فى الواقع تتحرك بوحى الحكومة وأصابعها ، وبل لا تستطيع هذه الحركة إلا فى دائرة ضيقة من

الاختصاصات الجدية التى نصت عليها القوانين ، بل إن هـذه المجالس فى العمل لم تستفد من كل هـذه الدائرة رغم ضيقها ، فجاءت تطبيقات نظامنا الاقليمى دون المستوى المتواضع الذى قررته النصوص . وكثيراً ما تقاعست مجالس المديريات المصرية وأعضاؤها عن الافادة من الرخص المقررة لهم بصريح تلك النصوص أو مدلولها الضمنى . وبذلك جاء الواقع هادماً لأغلب ما أقامه القانون من استقلال إقليمى ، وكان معول هذا الهدم أساساً تولى المدير رئاسة مجلس المديرية .

ومن حيث الاختصاصات سنرى أن القوانين لم تقرر للمجالس منها إلا قدراً ضئيلا . كما سنرى أن هذا القدر قد زاده الواقع ضآلة على ضآلته هـذه ، ورغم كل ذلك فإن أعمال المجالس المذكورة أ ضعت لرقابة جعلها القانون قاسية جداً وزادها التطبيق قسوة فوق قسوتها . وإن كانت مالية الهيئات ، وحريتها فى تصريفها ، معياراً صادقاً لقياس أهمية هـذه الهيئات وسلطتها فإن نظرة شاملة إلى مالية مجالس المديريات المصرية لكفيلة بأن تبين لنا إلى أى حد كبلت هـذه المجالس بالأغلال . فلقد ألزمت القوانين كل مجلس مديرية إلزاماً (لا حرية للمجلس فى تقديره) أن يخصص من رسومه وموارده ٦٦٪ على الأقل للتعليم الأولى ، وأن يباشره وفق قانون هـذا التعليم الصادر سنة ١٩٢٣ وقرارات وزارة المعارف العمومية ، كما يخصص ٢٠٪ للشئون الصحية ويتولاها وفق البرامج التى تضعها وزارة الصحة العمومية فيكون المجموع ٨٦٪[1] من إيرادات المجلس يصرفها دون مناقشة أو اختصاص له فى أمرها . فلا يبقى له بعد ذلك من مجموع الايرادات إلا ١٤٪ ، وليته كان حراً فى تصريفها ، بل تستغرق الكثير منها

---

(١) وخلال الحرب فرض قانون الوقاية من الغارات الجوية على كل مجلس تخصيص ٥٠٪ أيضا لشؤون الوقاية (ق ٨ ـ ٧ ـ ١٩٤٠) فبلغ المجموع حينذاك ٩١ ٪ .

المصاريف الالزامية التى تستمد صفة الالزام من طبيعتها لا من نص القانون كمهايا الموظفين وأجور العمال والديون ومصاريف الصيانة والتزامات المجلس المستحقة الأداء ، وما إلى ذلك من مصروفات لاقدرة للمجلس على النيل منها . وبذلك ضيقت هذه المصاريف الالزامية بنوعيها الخناق على المجالس حتى لا تكاد تستطيع حراكاً .

وزاد الطين بلة ما استحدثه التشريع الحالى من وضع حد أعلى لما يمكن أن تقرره هذه المجالس من ضرائب إضافية على الأطيان ، كما أقفلت الحكومة إلى الآن باباً فتحه التشريع لفرض ضرائب إضافية على أوعية الضرائب العامة الأخرى غير ضريبة الأطيان . وذلك فى الوقت الذى التزمت فيه المجالس بكل صور الانصاف وعلاوات الغلاء الخاصة بالموظفين والعمال وبنتيجة منح صغار الملاك تخفيفاً من الضريبة العقارية جرى العمل على سريانه فعلا فيما يتعلق « بالرسوم الاضافية » التى تخص مجالس المديريات مع أن القانون لا يقتضى ذلك[1] . هذا كله مع إلقاء أعباء جديدة على هذه المجالس بين يوم وآخر دون أن يقابلها مورد خاص ، بل ودون أن تؤدى الحكومة للمجالس ما تجمد عليها من نصيبها فى نفقات التعليم الالزامى وهو النصيب الذى ألزمها به القانون فألقت عبئه على المجالس بغير حق . وقد بلغت قيمة ذلك حوالى المليونين من الجنيهات .

لذلك يمكن تشبيه مجالس المديريات الحالية بمولود يكاد يختنق بحكم تكوينه ثم ضيق خناقه حتى أصبح لايكاد يستطيع الحركة أو يقدر على العمل ، ثم ترك ليعيش بهذا الشكل فى جو خانق كذلك وتحت رقابة قاسية مسرفة فى مداها وفى إساءة الظن به . وهيهات لمثل هذا المخلوق أن ينتج حقاً أو يعيش صدقاً . ولذلك سنرى أن استقلالنا الاقليمى قد غدا إسماً أكثر منه حقيقياً ، وأن هذا النظام لايمكن أن يحقق

(١) « الضرائب المباشرة » للدكتور الرفاعى بك .

الآمال المعقودة على أمثاله إلا إذا تولت يد قوية فك عقاله ومهدت له وسيلة العيش الصحيح والحياة . وواجبنا أن نتير أمام هذه اليد الطريق فنفحص النظام العليل أولا ثم نحدد أمراضه وإن تعددت ، ثم نقترح مايعن لنا من وسائل المعالجة والدواء .

أما النهج الذى نتبعه فيقتضى أن ندرس على التعاقب تشكيل المجالس ونظام سيرها واختصاصاتها والرقابة عليها . وذلك على النحو التالى :

التشكيل

كان تكوين مجالس المديريات المصرية ولايزال نهباً بين قوتى جذب متعارضين إحداهما مركزية والأخرى لامركزية . وكان صدى القوة الأولى فى هذا التكوين جعل التعيين طريقاً من طرق العضوية بهذه المجالس ، كما اقتضت القوة الثانية أى اللامركزية جعل الانتخاب السبيل الوحيد لهذه العضوية بحيث تصبح مجالس المديريات المصرية تامة اللامركزية فى تكوينها حتى تتمشى فى ذلك مع منطق الفكرة الديمقراطية التى قامت هذه الهيئات على أساسها.

وقد تذبذب المشرع المصرى منذ ادخاله نظام مجالس المديريات فى مصر بين هاتين القوتين دون أن يخنح كلية إلى هذه أو يعزف دفعة واحدة إلى تلك ، ولكنه رغم ذلك كان دواماً أشد ميلا إلى الجانب اللامركزى منه إلى الجانب المركزى ، بل ولعله لم يتوان فى كل مناسبة فى إظهار ريبته وأخذ حذره من طغيان الصبغة المركزية كما سنرى بالتفصيل . ولكننا نعجل بملاحظة أن المشرع المصرى كان منذ إنشاء هذه المجالس سنة ١٨٨٣ ، أكثر ميلا إلى الصبغة اللامركزية فى تكوينها (أى أكثر ترجيحاً لمبدأ الانتخاب) منه فى القانون الحالى رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ . فلقد أظهر هذا القانون الأخير عطفاً لم نعهده من قبل على

مبدأ التعيين فى المجالس التى نحن بصددها مما يعتبر بدعة فى التشريع المقارن.

ونظراً لما للتعيين فى مجالس المديريات المصرية من صبغة خاصة مبتكرة آثرنا أن نتناوله بالدراسة أولا حتى ننقل القارىء إلى حقيقة البيئة المصرية الخاصة فى هذا الشأن وحتى يستطيع فى ضوء هذه الحقائق أن يحكم التقدير لسائر القواعد الخاصة بهذه المجالس سواء فى تكوينها أوسير أعمالها أو اختصاصاتها أو الرقابة عليها، فينظر إلى ذلك كله بمنظار الحقائق المصرية الواقعية.

وعليه فسنتناول بالبحث: (١) مبدأ التعيين. (٢) مبدأ الانتخاب.

أولا — مبدأ التعيين

حكم التعيين فى المجالس:

لهذا المبدأ عدة مبررات يمكن تلخيصها على النحو التالى:

(١) إفادة المجلس من خبرة الأعضاء الفنيين المعينين: كانت «لجنة الثلاثين» على رأس القائلين بهذه الحجة فى مصر عندما برزت جواز التعيين بقولها: «.. حتى لا يفوت المجالس الانتفاع بالكفاءات الفنية والإدارية».

وعليه تستند أولى حجج التعيين إلى فكرة الفن، فمجالس المديريات تقوم بأعمال فنية كثيرة قد تخفى على أعضائها المنتخبين. إذ لا تشترط فيهم أى شروط من حيث الكفاية أو الدراية الفنية. «فالدستور — كما قيل — نص على أن هناك حالات قد تضطر المشرع إلى النص على وجود أعضاء معينين لمصلحة العمل فى مجالس المديريات. وهذه الضرورة قد تتحقق فعلا إذا ما علمنا (مثلا) أن من أهم اختصاصات تلك المجالس النظر فى مسائل التعليم بالمديريات، فيجب لكى ينتج التعليم النتيجة المطلوبة أن يكون من بين أعضاء تلك المجالس من يستطيع أن يشرف على أمور

التعليم ، والمصلحة العامة تقضى أن يكون المشرف على التعليم عضواً لا موظفاً (١) .

وقد قاسوا على مسائل التعليم هذه مسائل الصحة العمومية ، ومسائل الزراعة والأشغال العامة وغيرها من الأمور الفنية التى يجب أن يكون لدى المجلس موظف تعينه الحكومة ليساعد الأعضاء المنتخبين على سهولة إدراكها وحسن تقديرها .

ولقد أخذ البعض على هذه الحجة أنها أقوى فى ظاهرها منها فى حقيقتها ، فإن هؤلاء المندوبين الفنيين الذين تبعث بهم الوزارات باسم الفن إلى مجالس المديريات قد لا يحققون الحكمة من إرسالهم ، وقد لا تفيد المجالس شيئاً من الناحية الفنية ذاتها . ولذا صرح أحد أعضاء اللجنة التحضيرية ، (المؤلفة سنة ١٩٢٦) فى هذا الصدد بقوله :

« لقد رأيت فى أعمال البلديات أموراً وقرارات تتعلق بالصحة كلها خطأ فى خطأ ، وأدهشنى أن مفتش الصحة كان يشترك فى هذه القرارات بل كثيراً ما كان صدورها بناء على معلوماته ، وبناء على كونه فى نظر باقى الأعضاء يفهم فى الأمور الصحية أكثر منهم ، ولكن الواقع أن هناك فرقاً شاسعاً بين الشئون الصحية والشئون الطبية ، بل ولقد يكون المفتش غير ماهر حتى فى الطب (٢) » .

ونحن نعتقد أن وجود أعضاء فنيين فى المجالس المنتخبة أمر مفيد فى مصر خاصة ، وذلك إذا ما أعطيت هذه المجالس اختصاصات متسعة فى أمور فنية . ورغم الاعتراض السابق نرى أن المفروض فى الرجل الفنى ـ كقاعدة عامة ـ أنه ملم بموضوعات فنه . وخلاف ذلك استثناء لا يقاس

---

(١) راجع مذكرة الأستاذ عباس علام عن أعمال اللجنة التحضيرية المؤلفة سنة ١٩٢٦ (كلمة حسن صبرى « باشا » ص ٢٨) .

(٢) المرجع السابق .

عليه . فضلا عن أن المفروض ـ كما لاحظ بعض أعضاء اللجنة المذكورة فعلا ـ أن عضو المجلس سيدرس مع من هو أكثر تخصصاً من زملائه الموضوعات الفنية الدقيقة التى ستعرض على المجلس والتى يخطر بها مقدما . كما أن هناك وسيلة أخرى لعلاج هذه الظاهرة التى تخوف منها البعض على النحو السابق ، وهى وسيلة أخذ بها فعلا القانون المصرى الحالى (رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ م ٣٣) ، وتتلخص هذه الوسيلة ـ التى سيأتى تفصيلها ـ فى اعطاء الوزارة الحق فى أن تنتدب عند الاقتضاء مندوباً آخر أو أكثر لدى مجلس المديرية ، ومثل هذا الوضع يشبع الناحية الفنية التى نحن بصددها وإن كان هذا العدد خطراً على حرية الأعضاء المنتخبين ، وخطراً بالتالى على الغاية المرجوة من هذا النظام الاستقلالى المحلى .

(٢) وجود أعضاء معينين بمجالس المديريات يساعد على الاستقرار والاطراد فى أعمالها : وقد أشارت إلى ذلك المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ١٧ لسنة ١٩٢٨ ، حيث رأت أن وجود أعضاء معينين بهذه المجالس « ضمان لأن تدرج الهيئات المتعاقبة على سياسة الاستمرار فى تنفيذ الخطط والمشاريع التى يبدأ بها فى مدة نيابة إحداها دون أن يسمح الوقت بإنجازها فى أثناء تلك المدة » .

ولا يخفى أن هذا القول يفترض أساساً أن يكون العضو المعين مستقراً فى عضويته لمدة طويلة حتى يخلع من استقراره على أعمال المجلس . أما إن كان الأعضاء المعينون قلّباً متغيرين فلا يتصور أن تقوم لهذه الحجة قائمة جدية ، أى أن ذلك يقتضى بقاء هؤلاء الأعضاء المعينين فى وظائفهم أعواما متتالية حتى يساهموا فى أعمال الهيئات المتعاقبة ويكونوا بذلك أداة وصل بين آراء هذه الهيئات ، ورسل توفيق بين العهود المتتالية . ولكن المشاهد فى العمل أن هؤلاء الأعضاء المعينين أحوج إلى الاستقرار من غيرهم ، إذ

لايكاد يقضى الموظف فى وظيفته مدة حتى ينقل منها [1] .

من ذلك نرى أن تحليل هذه الحجة قد جعلها حجة على مبدأ التعيين لا له ، فأصبح المرجو من المجالس نفسها أن تكون أداة استقرار واطراد لتحول دون ما يتبع تقلب المديرين — وسائر موظفى الحكومة المعينين بالمجلس — من تقلب فى أعمال هذا المجلس . بل لعلها مهمة شاقة لم تنجح المجالس دائماً فى أدائها على نحو مرضى . وانا لنشير هنا إلى التصريحات التى سيأتى ذكرها بعد قليل وسنرى إلى أى حد هى قاطعة فى هذا الصدد .

(٣) وجود أعضاء معينين بمجالس المديريات ينسجم ونظام مصر السياسى :

ذلك ما قاله البعض مراعين أن النظام الديمقراطى المصرى لم يغفل مبدأ التعيين فى تكوين البرلمان المصرى ، وذلك بتقريره أن يكون الخمسان من أعضاء مجلس الشيوخ معينين . ولقد جاء على لسان رئيس اللجنة التحضيرية المؤلفة سنة ١٩٢٦ والتى سبق ذكرها قوله : « إنه لولا احتواء مجلس الشيوخ على أعضاء معينين لما فكر أحد فى إيجاد مثلهم فى مجالس المديريات » .

وعليه فالديمقراطية بشكلها المعمول به فعلا فى مصر بالنسبة لتكوين الهيئة التشريعية العليا لا تتنافى مع وجود بعض أعضاء معينين فى مجلس المديرية ، بل تتمشى معه وتتفق وإياه .

(١) ويلاحظ فى هذا الصدد لأن المدير وهو أكثر الأعضاء نفوذاً وسلطانا على المجلس هو أقلهم استقراراً . وذلك لأن القاعدة فى مصر كما عرفنا تقسم مديريات القطر الى ثلاث درجات تبعا لمقدار ما يجبى فى كل منها من ضرائب عامة . وجعلت درجة المدير تابعة لدرجة مديريته . فنجم عن ذلك أنه عند ترقية المدير من درجة الى أخرى يجب نقله من مديريته الي احدي مديريات الدرجة التى ترق اليها . فزاد ذلك المديرين تنقلا وعدم استقرار ، وتقلبت تبعا لذلك مشاريع الاصلاح خصوصا فى بلادنا حيث يشاهد عزوف كل فرد الى الهدم والانشاء بدل محاولة اتمام ما بدأه سلفه من الأعمال ، فترتب على ذلك ارتباك فى مشروعات مجالس المديريات وهي التي تهتدى في الواقع بهدى المديرين وتعمل بأبحاثهم كما سنرى .

ولكن هذا القول مردود من ناحية أن القياس بين الأمرين قياس مع الفارق، فللتعيين فى مجلس الشيوخ حكمة متولدة عن طبيعة نظام المجلسين وغير ذلك مما يجعل المقابلة بين الحالتين غير مقنعة. هذا فضلا عن أن التعيين فى مجالس المديريات ليس مرهوناً بوجود أعضاء معينين فى مجلس الشيوخ. وعليه فهذه مجرد مقابلة بين الوضعين وليست حجة للتعيين فى مجالس المديريات ولا ضده.

(٤) التعيين وسيلة للرقابة الإدارية على مجالس المديريات: وهذا صحيح كما سبق أن عرفنا بالتفصيل، ولكن ليس أقل من ذلك صحة أن هذه الرقابة تتطور فى العصر الحديث إلى مظاهر أقل قسوة وأكثر ليناً، خصوصاً وأن التشريع المصرى الحالى — كما سنرى — قد تطرف فى الأخذ بالتعيين كوسيلة لهذه الرقابة الادارية.

مبدأ التعيين فى القانون الحالى:

تنص على تطبيق هذا المبدأ حالياً المادة ٢ من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ بقولها:

يؤلف مجلس المديرية من:

(ا) أعضاء ينتخبون .... الخ.

(ب) وأعضاء يمثلون كلا من وزارات المالية والزراعة والداخلية (الصحة العمومية [1]) والمعارف العمومية والأشغال العمومية والمواصلات، معينين بحكم وظائفهم بقرار من مجلس الوزراء.

ويكون المدير رئيساً لمجلس المديرية وممثلا له. فان غاب أو منعه عن العمل مانع ناب عنه وكيل المديرية.

(١) راجع رسالتنا فى (اللامركزية ونظام مجالس المديريات فى مصر) القاهرة سنة ١٩٣٩ (النسخة الفرنسية طبعة سنة ١٩٤٦ والعربية طبعة ١٩٤٧) وراجع مقالنا عن هذا الموضوع فى مجلة القانون والاقتصاد سنة ١٩٣٩ العدد الرابع ص ٣٥٣ الى ٣٨٦.

وهذا المبدأ هو الذى نحلله على النحو الآتى :

(١) رئاسة المجالس : لقد نص القانون النظامى الصادر فى أول مايو سنة ١٨٨٣ والمنشىء لمجالس المديريات فى مصر لأول مرة على أن المدير هو رئيس مجلس المديرية برأى معدود فى مداولاته ، بل ونصت المادة نفسها على أن ينوب المدير عن الخديوى فى افتتاح المجلس .

وقد ظلت هذه القاعدة تجوس خلال التشريعات المتعاقبة حتى جاء القانون الحالى رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ فنص عليها فى مادته الثانية حيث يقول : « ويكون المدير رئيساً لمجلس المديرية وممثلا له . فان غاب أو منعه عن العمل مانع ناب عنه وكيل المديرية » . ولكنه أضاف إلى ذلك فى المادة ٣٧ قوله : « إذا تكامل العدد القانونى ومضت نصف ساعة ولم يحضر الرئيس جاز انعقاد المجلس تحت رياسة أكبر الأعضاء سناً » ، كما جاءت المادة ٣٩ بخصوص رئاسة لجان المجلس فقررت أن « . . . للمدير أو وكيله الاشتراك فى أعمال لجان المجلس ويرأس كل جلسة يحضرها . فإذا لم يحضر أحدهما جلسة ، انتخبت اللجنة أحد أعضائها للرياسة » .

يتضح من ذلك أن القاعدة فى صورتها الحاضرة تقضى بأن تكون رئاسة مجلس المديرية أصلا للمدير أو لوكيله فى حالة غيابه ، ولا تكون لغيرهما إلا استثناء فى حالتين : فتكون أولا لأكبر الأعضاء سناً فى حالة المادة ٣٧ السالفة الذكر ورغم وجود أعضاء معينين من كبار موظفى المديرية ، وتكون ثانياً لعضو اللجنة المنتخب بواسطتها فى حالة المادة ٣٩ المذكورة .

ومن الناحية العملية رأينا أن أعضاء المجلس يتذرعون عادة بالصبر الطويل مهما طال تأخر الرئيس حتى يحضر ، وذلك إن لم تؤجل الجلسة إدارياً لموعد آخر دون تطبيق هذا الاستثناء الوارد بالمادة ٣٧ . وقد أثار

ذلك بحق اعتراض وزارة الداخلية (١) . أما الإستثناء الثانى ففوق كونه استثناء هو مقصور على أعمال اللجان وهى تحضيرية بحت كما لايخفى . وعليه فالعمل جار على حصر الرئاسة فى المدير أو وكيله عند غيابه أو عند وجود مانع يمنعه من الحضور .

ولا نخالنا مغالين إذا قلنا إن هذه الرئاسة هى أهم عامل من عوامل هدم استقلال مجالس المديريات فى مصر وجعل تشريعاتها حبراً على ورق . ولقد قلنا هذا وكررناه مراراً ، ولعل قولنا يجد صدى فى الأوساط المهتمة بوضع نظم المستقبل وإصلاح العيوب القائمة (٢) . ونرى أن تكون

---

(١) نذكر بصفة خاصة اعتراض ادارة مجالس المديريات بموافقة ـ وكيل الداخلية ـ على هذا الأمر بالنسبة لمجلس مديرية جرجا في ٥ يناير سنة ١٩٤٣ ثم ردها المفصل على رئاسة المجلس المذكور بتاريخ ١٩ ديسمبر سنة ١٩٤٣

(٢) صرح ابراهيم نور الدين بك عضو مجلس الشيوخ بجلسة ٨ فبراير سنة ١٩٢٨ بقوله :

« اسمحوا لى أن أقول فى صراحة بأن الكلمة العليا في مجالس المديريات هي لمدير المديرية . وقد كنت عضواً بمجلس مديرية الشرقية مدة ثلاثة عشر عاما وخبرت كل شيء فيها ولقد بلغ الضعف ببعض الأعضاء حداً كبيراً حتى كان الواحد منهم اذا سئل عن رأيه فى موضوع لا يسعه الا أن يقول — هل لنا رأي مع سعادة المدير ! — »

(انظر محاضر مجلس الشيوخ سنة ١٩٢٨ صفحة ٥٢)

وفى جلسة مجلس النواب بتاريخ ٢٩ يناير سنة ١٩٣٤ قال عبد الحميد عمر بك بدوره:

قضيت باحضرات النواب فى مجالس المديريات نحو ست عشرة سنة فتبين لى أن الأعضاء لا يستطيعون ابداء أي اقتراح او الأدلاء بأى رأي يتعارض مع رغبة الحكومة ولم تقرر مجالس المديريات فرض ضريبة أو زيادتها الا بناء على طلب رئيسها وهو المدير تنفيذاً لرغبة الحكومة .

« فى الواقع باحضرات النواب ان أعضاء مجالس المديريات لا يملكون من الأمر شيئا بمقتضى نصوص هذا القانون (أى القانون الحالى رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤) ومع أن كل مادة منه تنص على وجوب أخذ رأي أعضاء مجالس المديريات الا أنهم فى الواقع محرومون من تقرير رأى قاطع أو عمل ادارى في بلادهم لأنهم واقعون تحت تأثير وسلطة المدير . . . اعملوا على أن يكون رئيس مجلس المديرية منتخبا من بين أعضائه ثم قرروا بعد ذلك ما تشاءون .

« . . . . . اني انتهز هذه الفرصة لأدلي لحضراتكم بواقعة معينة : فقد عين مدير

رئاسة المجلس بالانتخاب بواسطة أعضاء المجلس المنتخبين ومن بينهم ، خصوصاً وأن من الإسراف القول بأن مديرية ما لا تستطيع أن تجد من بين خلاصة أبنائهـــا وأعضاء مجلسها من يستطيع القيام بأعباء الرئاسة . فلقد جعلت رئاسة المجلس النيابي الأكبر (مجلس النواب)

= لمديرية المنوفية وقرر مجلس المديرية الذي يرأسه أعمالا انشائية بمبلغ ٣٠٠٠٠ جنيه تقريبا وأخذ المجلس فى تنفيذها بهمة ونشاط لأن ذلك المدير كان ممن يعملون للمصلحة العامة — وقد حدث أن تغيرت الحالة السياسية وعين مدير اخر مذهبه السياسى يخالف مذهب الأول ، فعمل على أبطال جميع هذه الأعمال الانشائية رغم أعضاء مجلس المديرية الذين سبق أن قرروها . وقد ترتب على هذا ضياع نحو خمسة وعشرين ألف جنيه ثمنا لمواد أولية تركت معرضة للتلف ، واثار ذلك ثابتة فى السجلات . عمل المدير الجديد كل هذا . . . . لأن سياسة الحكومة التى عينته تخالف المدير السابق وقد وقف أعضاء مجلس المديرية مكتوفى الأيدى لا يستطيعون الدفاع عن أموالهم . . . . . تعرفون حضراتكم كل هذه التصرفات حق المعرفة فلم تخشون الجهر بهذه الحقائق لتصونوا الحق لأصحابه وأنتم هنا الأمناء على أموال مواطنيكم . أرجوا أن تنصفوم وأن تعملوا على المحافظة على حقوقهم » (محاضر مجلس النواب سنة ١٩٣٤ ص ١٧٠) .

هذا ما قيل حديثا عما جرى عليه العمل في مجالس المديريات فان أردنا أن نتعرف أقوال نواب الأمة في ظل النظم القديمة نفسها فاننا نجد أحد أعضاء الجمعية العمومية (عبدالحميد عمار بك) وقد قدم الى تلك الجمعية في ٣١ مارس سنة ١٩١٢ الاقتراح الاتى :

« اقترح على هيئة الجمعية العمومية أن تقرر بعد الموافقة تبليغ رغباتها الى الحكومة فى أن تكون رئاسة مجالس المديريات لأكبر الاعضاء سنا أو من تنتخبه هيئة المجلس ممن ترى فيه الكفاءة المنشودة لأن جعلها تحت رئاسة حضرات المديرين وهم أصحاب الامر والنهي الان ومن قديم الزمان فيه شيء من الاضعاف » (تراجع محاضر الجمعية العمومية سنة ١٩١٢ ص ١٦٧ الى ١٧٠) .

ولئن كان هذا هو قول أعضاء مجالس المديريات ورأيهم في موقف المدير من أعضاء مجلس المديرية المنتخبين فان الحكومة نفسها قد اعترفت بذلك على لسان وكيل وزارة الداخلية المساعد الذي مثلها أمام اللجنة التحضيرية المؤلفة سنة ١٩٢٦ والتي سبق ذكرها حيث قال بخصوص تنفيذ المجالس لمشروعات وزارة المعارف العمومية أن « المسألة معلقة على نفوذ وزارة الداخلية في الواقع وما تبذله من تأثير على المجلس بواسطة رئيسه كي يصغي الى ما تشير به عليه وزارة المعارف فى الشئون المختلفة (تراجع مذكرة بملخص أعمال اللجنة التحضيرية المؤلفة سنة ١٩٢٦ والسابق ذكرها لحضرة الاستاذ عباس علام مدير ادارة مجالس المديريات صفحة ٧) .

بالانتخاب فكانت مضرب المثل فى التوفيق والنجاح . أما إن كان المقصود من رئاسة المدير (أو وكيله) لمجلس المديرية القبض على زمام هذه المجالس بيد من حديد ، فهذا مالا يتفق وأساس التشريعات الحالية أو المرجوة ، ولا مع الحكمة التى نصت عليها لجنة الثلاثين . ثم هو يتنافى مع روح العصر وتيار الحريات المحلية كما تلنا . أما إن أريد مجرد تحقيق شىء من الوصاية أو الرقابة الإدارية على هذه المجالس فيجب فى أقصى الصور ألا يتعدى تدخل الحكومة فى انتخاب الرئيس حد اختيارها إياه من بين العضوين أو الثلاثة الحائزين على أكبر عدد من أصوات أعضاء المجلس المنتخبين . وهذا لا يمنع عند الضرورة من وضع شروط خاصة بالرئيس من حيث التعليم أو الثروة أو كليهما معاً . وكذلك يمكن أن يجعل انتخاب رئيس المجلس مباشرة بواسطة أعضائه مع اشتراك الأعضاء المعينين بحكم وظائفهم فى هذا الانتخاب على أن يكون الرئيس من بين الأعضاء المنتخبين لا المعينين .

وإذا أريد أن يكون استقلال المديريات الإدارى حقيقة واقعة ، وليس حبراً على ورق يجب فى اعتقادنا أن يؤخذ بهذا الحل أو ذاك على الأقل فى اختيار رئيس المجلس . فضلا عن أن أعباء المدير كممثل للحكومة المركزية لا تمكنه من تخصيص قدر كاف من وقته وجهده لمجلس المديرية إن أريد من هذا المجلس أن يكون هيئة نشطة عاملة حقاً بالقدر الذى أراده المشرع والذى ترجى له الزيادة والاطراد . وحسبنا فى التدليل على ذلك تصريح المغفور له زكى أبو السعود باشا رئيس اللجنة التحضيرية المؤلفة سنة ١٩٢٦ ووزير الحقانية حينذاك حيث قال : « نحن نحس بأن الواجبات الملقاة على عاتق المدير تجعله يستحيل عليه عملياً — مع حسن قيامه بواجبات منصبه الأصلى — التفرغ لما تفرضه عليه رئاسة مجلس المديرية من الواجبات »[1].

( ) راجع المذكرة السابق ذكرها عن ملخص أعمال اللجنة الفرعية المنشأة سنة ١٩٢٦ لتحضير مشروعات قوانين مجالس المديريات .

ويضاف إلى كل ذلك ما يجب من حفظ مجالس المديريات فى مامن من النزعات السياسية التى لا بد واجدة لها سبيلا إلى هذه المجالس بواسطة المديرين ، فلقد خلق القانون والعمل لهم وبصفة عامة صبغة سياسة بارزة ، فهم الخاضعون كل الخضوع فى تعيينهم لرغبة الحكومة المركزية دون شروط محددة بالذات لاختيارهم ، وبدون تحتم كفاية أو مؤهلات خاصة . وهم الخاضعون فى مصيرهم وتقدير أعمالهم لرغبات الحكومة وميولها كما قلنا . ولذلك كثيراً ما تقلب المديرون بتقلب الحكومات إن نقلا أو ترقية أو عزلا أو تأديباً ، ونجم عن ذلك التغيير المستمر اضطراب فى سياسة مجالس المديريات ما دام المدير هو اليد المحركة لها فعلا والموجه لجهودها ونشاطها . فرئاسة المدير لمجلس المديرية تنافى إذن وفوق ماسبق الاستقرار المطلوب فى المجالس والاطراد المرجو فى أعمالها ومشروعاتها .

(٢) الأعضاء المعينون : لقد أخذ المشرع المصرى بفكرة وجود أعضاء معينين بمجالس المديريات منذ الأخذ بهذا النظام فى مصر سنة ١٨٨٣ حتى اليوم ، بل يمكن القول بأن فكرة التعيين هذه قد اتسعت دائرة تطبيقها بالتدريج فى التشريعات المتعاقبة تبعاً لاتساع دائرة نشاط هذه المجالس ونمو اختصاصاتها .

ففى نظام سنة ١٨٨٣ كان بالمجالس عضوان معينان . هما المدير وباشمهندس المديرية ، فى حين كان يتراوح عدد أعضاء مجالس القطر بين ٣ و ٨ حسب المديريات المختلفة . أى كانت نسبة الأعضاء المعينين إلى الأعضاء المنتخبين تتراوح بين ٣٠ ٪ و ٤٠ ٪ . ولما عدل القانون النظامى السابق الذكر بالقانون رقم ٢٢ الصادر فى ١٣ سبتمبر سنة ١٩٠٩ لم يصبح بمجالس المديريات إلا المدير (أو وكيله) عضواً معيناً فى المجلس بحكم وظيفته ورئيساً له . أما الأعضاء المنتخبون فقد تضاعف عددهم عن ذى قبل بحيث أصبحت نسبة التعيين إلى الانتخاب لا تتجاوز فى أصغر المجالس

١٥ ٪ ولكن هذا القانون قد أضاف إلى ذلك إعطاء كل وزير الحق فى تعيين مندوب أو أكثر ليحضر جلسات مجلس المديرية أو لجانه عند النظر فى أمر يتعلق بإحدى المصالح التابعة لوزارته، ويكون لهؤلاء المندوبين حق الاشتراك فى المداولات ولا يكون لهم رأى معدود فيها.

وقد أخذ بهذه القواعد جميعها من بعد ذلك القانون النظامى الصادر فى أول يوليو سنة ١٩١٣ والذى ظل معمولا به بالنسبة لمجالس المديريات حتى ألغاه القانون الحالى الصادر سنة ١٩٣٤.

هذا هو شأن التشريعات السابقة على الدستور، وموقفها من مبدأ التعيين فى مجالس المديريات، ولقد تعرضت لهذا الموضوع لجنة الثلاثين عند تحضيرها لمشروع الدستور المصرى سنة ١٩٢٢ فنصت أولا فى المبدأ العشرين من المشروع على الأسس التى يجب أن يراعيها المشرع عند إصداره القوانين الخاصة بمجالس المديريات (وبالمجالس البلدية)، وفى مقدمتها: «أن يكون أعضاء هذه المجالس منتخبين، وذلك فيما عدا الاستثناءات الضرورية التى يقررها القانون بخصوص أعضاء غير منتخبين.» (١)

وقد أقرت اللجنة العامة هذا النص دون جدال، ولما أعادت لجنة التحرير صياغته وضعته فى الصيغة التالية: «اختيار أعضاء هذه المجالس بطريق الانتخاب مع جواز تعيين أعضاء غير منتخبين.» (٢) ولا يخفى أن اختصاص لجنة التحرير يجب ألا يتعدى الصياغة إلى المبدأ أو المبنى إلى المعنى. فمدلول هذه الصيغة الثانية يجب ألا يخالف مدلول الصيغة السابقة، ولهذا قال رئيس لجنة التحرير (عبد العزيز فهمى باشا) عند ما أثارت

(١) راجع لجنة الدستور «مجموعة محاضر اللجنة العامة» المطبعة الأميرية، القاهرة سنة ١٩٢٤ ص ١٠٢ وما بعدها.

(٢) راجع المادة ١٢٠ من مشروع الدستور — المرجع السابق — ص ٢٣٦

العبارة الجديدة شكوك بعض الأعضاء : « إن القاعدة العامة أن يكون عدد أعضاء هذه المجالس منتخبين ، ولكن النص أجاز للبرلمان أن يضع قوانين ينص فيها على أعضاء معينين . » وفى هذا ما يؤكد أن التعيين يجب ألا يكون فى مجالس المديريات (والمجالس البلدية) إلا على سبيل الاستثناء ، والاستثناء لا يجوز التوسع فيه .

وعلى أساس هذه الأعمال التحضيرية الهامة وبهذا الروح صدر الدستور ناصاً فى المادة ١٣٣ على هذا المبدأ الهام كهدى للتشريعات اللاحقة وهو أن يكون اختيار أعضاء هذه المجالس بطريق الانتخاب إلا فى الحالات الاستثنائية التى يبيح فيها القانون تعيين بعض أعضاء غير منتخبين . » . كما جاء فى تقرير لجنة الثلاثين بهذا الصدد قولها :

« طريقة الحكم فى الأقاليم درجات فى الأنظمة الدستورية من حيث قوة التركيز فى الحكومة العامة أو ضعفها . والتطور الإدارى الحديث يرمى إلى تقوية الادارة المحلية فى غير إضعاف السلطات العامة . وليس هذه التقوية فى الحقيقة إلا تطبيقاً خاصاً للمبادىء النيابية التى تقوم السلطات العامة على أساسها . وقد بلغت الادارة المحلية عندنا درجة محمودة من النظام والثبات والأخذ بالأساليب النيابية . ولكن التطور فيها لم يبلغ بعد مداه ، فلا يزال ينقصها بعض القوة ، كما أنها لم تعمم فى كل الجهات (المقصود بهذه العبارة الأخيرة المجالس البلدية المصرية) .

« لذلك رأت اللجنة أولا أن تثبت للنظم المحلية أصلا فى الدستور ليضمن لها البقاء والنمو ، وهى فى ذلك لم تخرج عما فعله كثير من الدساتير . ثم رأت بعد ذلك أن ترسم الحدود العامة التى يقع فيها ما ترجوه لها من التطور . فوضعت قاعدة الشخصية المعنوية (م ١١٩ من المشروع) ولم تنسبها إلى المجالس وإنما جعلتها للجهات والأقسام الإدارية نفسها تأكيداً

لثباتها ودوامها ، وعممتها فيها جميعاً . على أنها جعلت استعمال الحقوق التى تتفرع عن تلك الشخصية معلقاً على وجود مجالس لتلك الجهات والأقسام (هذا القول الأخير ينطبق على المجالس البلدية فقط) » .

« ومن الحدود التى رسمتها جعل قاعدة الانتخاب أساساً لتشكيل تلك المجالس حتى لا يكون التعيين غالباً فيها فيفقدها صورتها المعنوية وقوتها الحقيقية (م ١٢٠ من المشروع) . على أنها أجازته حتى لا يفوت المجالس الانتفاع بالكفاءات الفنية والادارية . وقد بينت . . . اختصاصات المجالس وأريد بها أن تشمل كل الأعمال التى تهم أهالى الجهات فى جهاتهم وترك للقوانين تحديد مدى ذلك الاختصاص [1] . »

هذا هو الاساس الذى وضعته لجنة الثلاثين والذى أخذ به الدستور فى المادتين ١٣٢ و ١٣٣ ، فهل سار قانون مجالس المديريات حقاً على هديه ؟

لم يصدر تشريع منظم للتعيين بمجالس المديريات بعد صدور الدستور حتى ١١ يونيه سنة ١٩٣٤ حيث صدر [فى عهد وزارة عبد الفتاح يحيى باشا] القانون رقم ٢٤ المعمول به الآن [2] . وقد نص على الأعضاء المعينين فى مادته الثانية فإذا بهم :

---

(١) مجموعة محاضر اللجنة العامة — المرجع السابق — ص ٢٢٦ و ٢٢٧ . ويلاحظ أن دستور ١٩٣٠ الملغى لم يدخل أي تعديل فى النصوص الخاصة بمجالس المديريات والمجالس البلدية . فجاءت المادتان ١٢١ و ١٢٢ تطابقان حرفيا المادتين ١٣٢ و ١٣٣ من دستور سنة ١٩٢٣ الحالى .

(٢) لم يصادف مبدأ التعيين هذا معارضة جدية فى أعمال اللجنة المؤلفة بقرار مجلس الوزراء الصادر فى ١٦ سبتمبر سنة ١٩٢٦ لتحضير مشروعات القوانين الخاصة بمجالس المديريات والمجالس البلدية . ولكنه مر بأزمة كادت تعصف به كلية عندما تناقش البرلمان فى مشروع القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٢٨ حيث كاد يستقر الرأى على قفل باب الاستثناء الدستورى بنص صريح فى القانون يجعل العضوية بالانتخاب وحده دون التعيين . ولكن نجح فى النهاية الرأى القائل بتأجيل البت فى هذا الموضوع حتى يصدر القانون المحدد لاختصاصات مجالس المديريات ولكى يكون البت فى هذا الأمر فى ضوء الاختصاصات التى ستقرر لهذه المجالس .

١ — المدير أو وكيله فى حالة غيابه أو وجود مايمنعه من الحضور . وله أساساً العضوية والرئاسة فى المجلس واللجان جميعها وله رأى معدود فى كل المداولات .

٢ — سبعة أعضاء يعينون بحكم وظائفهم ويمثلون كلا من وزارات المالية والزراعة والصحة العمومية والمعارف والأشغال والمواصلات (١) . ولا يكون لهؤلاء الأعضاء رأى معدود فى المداولات إلا فى المسائل المتعلقة بالوزارات التى يمثلونها (م ٣٣) . ويكون هؤلاء الأعضاء كذلك أعضاء فى اللجان المكلفة بمسائل تدخل فى اختصاصهم . ويجوز لكل وزارة من الوزارات الست المذكورة أن تندب أكثر من ممثل واحد إذا اقتضى الحال ولكن لا يكون لمن يمثلونها غير صوت واحد فى المسائل المطروحة للمداولة (م ٣٣) .

٣ — المندوبون : فيجوز للوزارات غير الست الممثلة على النحو السابق ووفقاً للمادة ٣٣ من القانون أن تعين مندوباً أو أكثر عند النظر فى أمر يتعلق بها ، وهؤلاء المندوبون يشتركون فى المداولات ولكن لا يكون لهم رأى معدود .

على هذا النحو المعقد أخذ القانون الحالى بمبدأ التعيين فى مجالس المديريات المصرية . فأسرف من ناحية فى الأخذ بهذا المبدأ ، ومن ناحية ثانية فتح الباب لطغيان الأعضاء المعينين على هذه المجالس ، ونرى أن الأساس القويم الذى يجب الأخذ به هو كالآتى :

(١) هؤلاء الأعضاء وفقا لقرار مجلس الوزراء الصادر فى ٢٩ أكتوبر سنة ١٩٣٤ م :

ا — وزارة المالية . . . . . مفتشو المالية بالمديريات
ب — وزارة الزراعة . . . . . مفتشو الزراعة بالمديريات
جـ — وزارة الصحة العمومية . . مفتش الصحة بالمديرية أو من ينوب عنه
د — وزارة المعارف العمومية . . مفتش المنطقة التابع لها مجلس المديرية
هـ — وزارة الأشغال العمومية . . كبير مهندسى المديرية
و — وزارة المواصلات . . . . مفتش مصلحة الطرق والكبارى

١ — أناط القانون بالمدير مجموعة من المهام الشاقة والتكاليف التى لا يكاد يدركها الحصر بحيث لا يتسع وقته ولا يتحمل جهده أداء كل من واجبات مركزه وواجبات عضوية مجلس المديرية والرئاسة على النحو الأكمل. هذا فضلا عما ذكرناه من الاعتبارات الأخرى المتصلة بالرئاسة. ولهذا نرى أن يمثل وزارة الداخلية موظف آخر غير المدير وليكن وكيل المديرية الذى لديه سعة من الوقت وفسحة فى العمل. ويكون شأن وكيل المديرية فى تمثيل وزارة الداخلية شأن سائر الأعضاء المعينين لتمثيل الوزارات الأخرى كما سيأتى.

٢ — يجب أن يفتح باب التمثيل فى المجالس لكل الوزارات فيما عدا وزارة الخارجية التى لا يتصل عمل المجالس باختصاصاتها. ويعين مجلس الوزراء الوظيفة التى يعتبر شاغلها ممثلا لوزارته فى مجلس المديرية، على أن يقتصر حق كل مندوب على الاشتراك فى المداولات التى يرى أنها تهم وزارته دون سائر المداولات (١). وحيثما وجدت مداولة تهم أية وزارة فيجب دائماً أن يكون لممثل هذه الوزارة رأى معدود فى الموضوع بدل قصر ذلك على بعض الوزارات دون البعض الآخر كما فعل القانون الحالى. هذا مع حق كل وزارة فى أن يكون لها مندوب آخر فضلا عن ممثلها الأصلى إذا اقتضى الأمر ذلك (٢). ولكن لا يكون لممثليها فى هذه الحالة إلا صوت واحد فى المداولات التى تهم وزارتهما. وبذلك لا يحضر ممثلو الوزارات من جلسات مجالس المديريات إلا تلك التى يتناول فيها المجلس

---

(١) لاحظنا فعلا فى تطبيق القانون الحالى أن الأعضاء المعينين كانوا فى كثير من الحالات يتخلفون عن حضور جلسات المجلس بحجة عدم وجود شىء بجدول الأعمال يتعلق بالوزارة التى يمثلونها.

(٢) حكمة اباحة التعدد هى احتمال ألا يكون العضو المعين مختصا اختصاصا فنيا دقيقا بالموضوع المعروض للبحث وبذلك يحسن أن يستصحب معه الموظف المختص من أعوانه.

أموراً متصلة باختصاص وزارة كل منهم ، والتى تتضح لهم من جدول الأعمال الذى يجب أن يرسل مقدماً لكل الأعضاء المعينين ، وعند الاختلاف على تحديد اختصاص وزارة من الوزارات فى الاشتراك فى مداولة ما يفصل المجلس فى الأمر نهائياً .

أما اللجان فيجب فيها أن يكون اختصاص الأعضاء المعينين بحكم وظائفهم معادلا لما ذكرناه عن اختصاصاتهم فى جلسات المجلس نفسه ، وتكون رئاسة اللجان دائماً بالانتخاب مقصورة على أحد الأعضاء المنتخبين .

وفى النهاية يجب الإبقاء على حق المجالس الوارد بالمادة ٢٨ من قانون سنة ١٩٣٤ ، والذى يصح له بمقتضاه أن يطلب من الوزارات والمصالح كافة البيانات والمعلومات المتعلقة بالأعمال الداخلة فى اختصاصه ، وأن يطلب منها كذلك انتداب أحد موظفيها لحضور المناقشة فى مسألة معروضة عليه .

فعلى هذا النحو نعتقد أننا نحقق الفائدة المرجوة من التعيين فى مجالس المديريات على هدى ما قررته لجنة الثلاثين ، دون اسراف فى تطبيق ما أوجدته من استثناء وحتى لا نخرج به عن دائرته خروجاً يجافى روح الدستور ، وبجانب ما هو مرجو لهذه الهيئات المحلية من أساس صلد وكيان قويم .

(٣) — الأعضاء المنتخبون : هؤلاء هم الأصل فى تكوين مجالس المديريات لأن الأعضاء المعينين إنما يوجدون — كما عرفنا — على سبيل الاستثناء البحت ، ونرى أن قانون الانتخاب الحالى رقم ٦٨ لسنة ١٩٣٦ قد وضع أسساً لا بأس بها فى انتخاب أعضاء مجالس المديريات ، ولكن هذه الأسس تحتاج إلى الكثير من الإصلاح فى الكليات تارة وفى الجزئيات أخرى ، ونسارع بلفت النظر إلى أن مجالس المديريات كالمجالس البلدية

ليست هيئات سياسية كمجلسى البرلمان ، وإنما هى مجالس خاصة أريد بها تمثيل المصالح المتعددة فى الأقليم أو البلدة ، وللعناية بالمرافق المحلية الخاصة التى قد لا تحسن توجيهها نظرة الحكومة الشاملة وسياستها الموحدة إزاء كل أقاليم الدولة وبلدانها رغم اختلاف ظروفها وتباين حاجاتها ، وعلى ذلك يجب أن يكون انتخاب هذه المجالس على أساس مصلحى أقليمى ، وليس على أساس سياسى . وهذه هى الحقيقة التى يجب أن نضعها نصب أعيننا عند التفكير فى إصلاح مجالس المديريات .

ا — الناخبون : ينص قانون انتخاب أعضاء مجالس المديريات الحالى (م ٢) على أن يقوم بانتخاب هؤلاء الأعضاء « الناخبون الذين لهم حق انتخاب أعضاء مجلس النواب » طبقاً لقانون الانتخاب رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ ، وهذا أساس سياسى لم يلجأ إليه هنا إلا بقصد الراحة العملية وتوفير المشقة فى إيجاد ناخبين آخرين غير ناخبى مجلس النواب ، مع ما يترتب على ذلك من إعداد جداول خاصة ومتاعب متعددة . ولكننا فى سبيل هذه الراحة قد ضحينا بالاعتبار الهام الأساسى فى مثل هذه المجالس وهو أنها ليست سياسية ، بالمرة بل إن القانون نفسه قد حرم عليها تحريماً باتاً الرغبات والمناقشات والقرارات السياسية (م ٢٧ من قانون سنة ١٩٣٤) ، وعليه فيجب أن تتمشى مع طبيعة هذه المجالس المصلحية فنقيمها على غير هذا الأساس السياسى ونجعل لها ناخبين خاصين يتفق تكوينهم مع صفة هذه المجالس ومهمتها . ولذلك نرى ألا يشترك فى الانتخاب ـ من ناخبى مجلس النواب ـ إلا من يؤدون قدراً معيناً من الضرائب ، أو يملكون أو يستأجرون عقاراً ذا قيمة إيجارية معينة [1] . على أن تعمل لهؤلاء الناخبين قوائم خاصة وتوضع لضبطها والإشراف عليها أحكام محددة يشترك مجلس

(١) هذا الى جانب ما يجب ادخاله على شروط ناخبى مجلس النواب أنفسهم من تعديلات

المديرية مع القضاء فى الاشراف عليها وتكون أساسا للانتخابات المحلية بلدية وإقليمية على السواء، وهذا يضمن أو على الأقل يساعد على صيرورة هذه الانتخابات محلية لا سياسية.

ونرى أن يعطى حق الانتخاب المحلى ولو على سبيل التجربة للنساء الحائزات على الشهادة الابتدائية على الأقل أو المؤديات لنصاب مالى خاص يقدره القانون إلى جانب توفر سائر شروط الناخب فيهن.

ب — الدوائر الانتخابية: كانت المديرية كلها دائرة انتخابية واحدة سنة ١٨٨٣ ثم أصبح المركز هو الدائرة الانتخابية منذسنة ١٩٠٩، ولكن الآن (م ١ ق ١٩٣٦) «ينتخب عضوان لمجلس المديرية عن كل دائرة من دوائر الانتخاب لمجلس النواب ...». وهذا خلط بين الدوائر المحلية والدوائر السياسية، والطريقة المثلى التى تتفق وطبيعة مجالس المديريات أن يقوم التمثيل فيها على أساس الأقسام الإدارية كما كان من قبل، فيعتبر المركز هو الدائرة الانتخابية لمجلس المديرية. ويحدد عدد أعضاء مجالس المديريات بالقانون المنظم لها (كما فعل قانون سنة ١٨٨٣).

ج — الانتخاب: نرى أن يظل الانتخاب مباشراً، وإنما يجب أن يقوم على أساس طريقة «القائمة» و«التصويت المحدود» حتى نضمن تمثيل الأقليات — إلى جانب الأكثرية — فى مجالس المديريات، وحتى نخفف وطأة المعركة الانتخابية كثيراً من جهة، ولكيلا تشعر الأقلية المحلية بغبن بيّن فى إدارة المرافق المحلية. ويجب فى هذا المقام أن نشير إلى ضرورة تنظيم «تذاكر الشخصية» حتى تكون أداة لضبط الانتخابات وصيانة الأمن فى آن واحد. ولقد أصبحت أحكام الانتخاب خاضعة لرقابة مجلس الدولة، إذ جعلت محكمة القضاء الإدارى هى المختصة بالفصل فى الطعون

المتعلقة بالانتخابات الأقليمية والبلدية، (م ٤ ق ١١٢ لسنة ١٩٤٦) .

د — عدد الأعضاء المنتخبين : كان عدد أعضاء المجالس المنتخبين محدداً تحديداً حسابياً سنة ١٨٨٣ حيث تراوح فى المديريات المختلفة بين ٣ و ٨ . ومنذ قانون سنة ١٩٠٩ (ومن بعده قانون سنة ١٩١٣ ثم قانون سنة ١٩٣١) أصبح يمثل كل مركز عضوان . وبذلك أصبح عدد الأعضاء فى مختلف المجالس يتراوح بين ٦ و ٢٤ ، أما وفقاً لقانون سنة ١٩٣٦ الحالى (والمتفق فى ذلك مع قانون سنة ١٩٢٨ الملغى) فقد جعل بمجلس المديرية عضوين عن كل دائرة من دوائر الانتخاب لمجلس النواب . وبذلك أصبح عدد أعضاء المجالس يتراوح بين ١٠ و ٦٠ عضواً قابلين للزيادة كلما زاد عدد السكان ، وهذا أقرب إلى أن يكون برلماناً منه مجلساً محليا ، ولذلك يجب إنقاص هذا العدد بوضع حد أعلى له حتى تكون المجالس أقل جلبة وأكثر إنتاجا .

هـ — شروط العضوية . فصل القانون الحالى الأحكام الخاصة بذلك مشترطا فى عضو مجلس المديرية أن يكون ناخباً بالمديرية [1] بالغاً ثلاثين سنة ميلادية كاملة على الأقل ، مجيداً الإلمام بالقراءة والكتابة ، وأن يكون مقيماً فى المركز أو أحد المراكز التى تتكون منها الدائرة التى يرشح نفسه فيها . وفى النهاية وبصفة خاصة يجب أن يتوفر فيه شرط النصاب المالى ، وهو أن يكون مالكا فى المديرية التى يرشح نفسه فى إحدى دوائرها الانتخابية لأطيان مفروضة عليها ضريبة عقارية للحكومة قدرها ثلاثون جنيهاً مصرياً فى السنة على الأقل ، وذلك على أن يحسب من الضريبة مايدفع من الأموال على حصة المرشح فى العقارات الموقوفة ، وإنما لاتدخل

(١) ويشترط فى الناخب أن يكون مصريا ذكراً بالغا احدى وعشرين سنة ميلادية كاملة على الأقل وألا يكون جنديا تحت السلاح أو تاجرا أشهر افلاسه أو محجوراً عليه .

الضرائب الإضافية التى تفرض لمجالس المديريات أو لأية هيئة أخرى فى حساب النصاب المذكور .

أما بالنسبة للعضو المنتخب عن دائرة مكونة كلها من عاصمة مديرية فتعتبر عوائد المبانى التى تحصل للحكومة ضمن الضريبة المشتركة .

على أن المشرع المصرى قد واجه حالات خفض فيها هذا النصاب أو أعفى منه كلية . فلقد نص على أن ينقص النصاب إلى الثلث بالنسبة لمن ينتخب عن دائرة من دوائر مركز أسوان ، وأعفى من هذا الشرط كلية من ينتخب عن دائرة الدر وذلك كله مراعاة لحالة فقر هذه الدوائر . هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فان الشارع المصرى قد قرر أيضاً إنقاص النصاب دائماً إلى الثلث بالنسبة لمن كان حائزاً لدبلوم من إحدى الكليات أو المدارس العالية . ويشترط كذلك فى عضو مجلس المديرية أن يرشح نفسه للانتخاب وأن يودع خزانة المديرية وقت الترشيح مبلغ خمسين جنيهاً مصرياً تخصص للأعمال الخيرية المحلية بالدائرة الانتخابية إذا عدل عن الترشيح أو إذا لم يحز فى الانتخاب عشر الأصوات الصحيحة التى أعطيت على الأقل . وينقص هذا المبلغ إلى النصف بالنسبة لمرشحى دائرة الدر [1] بمديرية أسوان .

وترد لنا على هذه الشروط الملاحظات التالية :

شرط الاقامة : يجب على أساس ما اقترحناه من تعديل الدوائر الانتخابية أن يعدل شرط الاقامة بحيث تشترط « الاقامة فى المركز الذى يرشح العضو نفسه فيه » .

---

(١) أصدر وزير الداخلية قراراً في ٣٠ يونية سنة ١٩٤٢ بتغيير اسم « مركز الدر » باسم « مركز عنيبة » بناء على طلب مديرية أسوان وبعد موافقة وزارة المالية ومجلس المديرية .

شرط النصاب : يجب أن يخفض النصاب السابق ذكره من ٣٠ جنيهاً إلى عشرين ، على أن تظل مطبقة بصدده قواعد التخفيض والاعفاء الواردة بالقانون الحالى ، وإنما يجب أن تحسب ضمن هذه الضرائب عوائد المبانى بصفة عامة دون قصر ذلك على عواصم المديريات . كما يجب أن تدخل فى الحسبان - وعلى أساس خاص - ضريبة الأرباح التجارية والصناعية ، وكذلك كل ضريبة عامة أخرى يفرض مجلس المديرية عليها ضريبة اضافية . ويجب أن يحتسب أيضاً ما قد يسمح القانون للمجالس بفرضه من ضرائب أصلية إلى جانب ما تفرضه الآن من ضرائب إضافية فقط . وسنعود إلى موضوع هذه الضرائب بعد قليل .

الترشيح : يجب الابقاء على هذا الشرط ولكن مع تخفيض الأمانة التى يودعها المرشح عند الترشيح من ٥٠ جنيهاً إلى ثلاثين . وأن ينقص هذا المبلغ إلى عشرين جنيهاً لحملة الشهادات العليا ولمن يرشح نفسه عن مركز من مراكز مديرية أسوان .

إلى جانب شروط الانتخاب السابقة نجد المشرع قد واجه حالات لايكون فيها الشخص قابلا للانتخاب .

وفى النهاية نجده وقد واجه أموراً أخرى قدر مجافاتها لعضوية مجلس المديرية وبالتالى ألزم العضو المنتخب بالخيار بينها وبين العضوية دون إمكانه الجمع بين الأمرين فى وقت واحد . وفيما يلى بيان ذلك :

الحالات المانعة من الترشيح أو الانتخاب : (Cas d'inéligibilité)

تشمل هذه الحالات صورتين جعل المشرع المصرى المنع فيهما مطلقاً لا نسبياً ، أى أن المنع يمتد إلى كل مجالس مديريات الدولة فهو لا يقتصر إذن على بعضها دون البعض الآخر . وذلك بخلاف الحكم فى حالات المنع

النسبي التي وجدت لها أمثلة عديدة في القانون الفرنسي . والحالتان المطلقتان في مصر هما :

ا — الضباط المستودعون والجنود الذين في الأجازة الحرة : وذلك حكم أخذ به المشرع المصري منذ سنة ١٨٨٣ ، وسجلته في صورته الأخيرة الفقرة الخامسة من المادة الثالثة من القانون الحالي رقم ٦٨ لسنة ١٩٣٦ .

ب — أمراء الأسرة المالكة ونبلاؤها : وهذا الحكم وارد في قانون الانتخاب العام رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ وقد أحال عليه في هذا الشأن قانون انتخاب مجالس المديريات لسنة ١٩٣٦ .

ولهذا التشريع بشقيه حكمته ومبرراته التي لا تخفى . ولذا نرى الابقاء عليه .

الحالات المجافية للعضوية أو عدم الجمع (Cas d'incompatibilité) :

هذه الأمور تجافي العضوية فيجب على من وجد في حالة منها أن يختار أحد الأمرين دون الجمع بين هذه الحالة والعضوية في آن واحد . وقد تظهر على نحو مطلق فينتظم كل مجالس القطر دون استثناء . وقد تظهر في شكل نسبي آخر قاصر على عضوية أحد أو بعض المجالس ولا يجافي عضوية البعض الآخر وقد وجد هذان النوعان في فرنسا . وفيما يلي بيان ما أخذ به قانون مجالس المديريات الحالي من أحوال المجافاة وهي أحوال مجافاة مطلقة (Cas d'incompatibilité absolue) وتشمل :

ا — عدم جواز الجمع بين عضوية مجلس المديرية وعضوية مجلس مديرية آخر كما لا يصح أن يمثل العضو في المجلس أكثر من دائرة واحدة . وهذا مانصت عليه المادتان ٩ و ١٠ من القانون الحالي . ونرى مع الإبقاء على هذا الحكم أنه يجب تعديل هاتين المادتين تعديلا يحقق الانسجام بينهما ونفضل أن يصاغا في مادة واحدة معدلة على النحو الآتي :

« إذا تحققت العضوية لشخص في دائرتين أو أكثر من دوائر مجلس

المديرية أو فى مجالس مديريات متعددة وجب على العضو اختيار الدائرة التى يؤثرها بالتمثيل فى ظرف الثمانية الأيام التالية لصيرورة عضويته فى هذه الدوائر نهائية . فإذا لم يفعل اعتبر ممثلا للدائرة التى انتخبته أخيراً . وإن كان التعدد وليد انتخابات واحدة اعتبر ممثلا للدائرة التى يدفع فيها ضرائب أكثر من الأخرى ، فإن تساوت الضريبة تولى مجلس المديرية الذى حصل التعدد فى دوائره اختيار الدائرة التى يمثلها العضو بطريق القرعة ، وإن كان التعدد بين دوائر مجلسين أو أكثر تولى إجراء القرعة المجلس الذى يعينه وزير الداخلية . » .

ب — مجافاة عضوية مجلس المديرية لعضوية المجالس البلدية ولجان الشياخات : وقد نصت على ذلك المادة ١١ من القانون الحالى (ق سنة ١٩٣٦) ونحن نؤيد هذا الحكم حتى تتسع النظم المحلية باعتبارها مشتل الحكم النيابى ومدرسته لأكبر عدد من أبناء الأمة ونواب وشيوخ المستقبل . وحتى لا تكون هذه المجالس احتكاراً لأفراد دون سواهم ، كما أن ذلك يساعد على إيجاد نوع من التخصص الذى لا تخفى فائدته [1] .

حـ — عدم الجمع أو المجافاة بين عضوية مجلس المديرية وعضوية البرلمان : لم يحرم هذا الجمع بين العضويتين القانون النظامى الصادر سنة ١٨٨٣ ، بل

---

(١) صرح فى هذا الصدد محمود (باشا) حسن وكان وكيلا لوزارة الداخلية فى مجلس النواب بتاريخ ١٦ يناير سنة ١٩٢٨ بقوله :

« لا توافق الحكومة على أن يحتكر فريق من الناس هم أصحاب الوجاهة وذوو العصبيات الحكم دون غيرهم . . ولا توافق على أن يحمل بعضهم بطاقة زيارة ذاكراً فيها أنه عضو فى مجلس المديرية والمجالس البلدية والمحلية والقروية ولجنة الشياخات للتظاهر بغير المجدى ، وهو لا يستطيع أن يحسن العمل فى واحدة من هذه الهيئات ، والوقت لا يسمح له بالعمل فيها جميعا . »

لذلك رأى أن عدم الجمع بين هذه العضويات يعدنا . « عن ايجاد ارستقراطية نيابة فى البلاد تقوم على الجمع بين عضويات فى هيئات متعددة . » (راجع المناقشات البرلمانية للقانون رقم ١٧ لسنة ١٩٢٨ » تجميع مجلس الشيوخ . ص ١٦٧ وما بعدها) .

وصل إلى حد تحتيم هذا الجمع بالنسبة لبعض أعضاء كل من مجلس شورى القوانين والجمعية العمومية . فقد كان بكل منهما أربعة عشر عضواً تنتخبهم مجالس المديريات بحيث ينتخب كل مجلس واحداً من بين أعضائه . ولم يخرج على إباحة هذا الجمع قانون سنة ١٩٠٩ السابق ذكره . ولقد تقررت المجافاة بين هاتين العضويتين لأول مرة فى مصر سنة ١٩١٣ حيث نصت المادة ٢٠ من قانون الانتخاب رقم ٣٠ على أنه : « لايجوز الجمع بين عضوية مجلس المديرية وبين عضوية الجمعية التشريعية . . . »

وظل الأمر كذلك حتى نصت على عدم جواز هذا الجمع المادة ٧١ من قانون الانتخاب رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ المعدل بالقانون رقم ٤ لسنة ١٩٢٤ ، وتكرر هذا الحكم فى المادة ٦٠ من قانون الانتخاب الحالى رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ مما أغنى قانون انتخاب مجالس المديريات عن إيراد نص خاص آخر.

ونحن لانوافق على هذا الحكم ونرى ضرورة السماح بالجمع بين عضوية مجلس المديرية وعضوية البرلمان وذلك لعدة اعتبارات : فوجود أعضاء البرلمان أعضاء بمجالس المديريات سيرفع فى نفوذ هذه المجالس ويقوى من عودها ويمدها بأعضاء لهم شخصية أقوى واستقلال أكبر ، كما أن هذا يوجد حلقة اتصال بين مجالس المديريات والبرلمان ويمهد السبيل لتبادل الرأى وإسماع البرلمان صوت هذه الهيئات النيابية الصغيرة وشكاتها ويمكنه من تعرف حاجاتها وميولها .

يضاف إلى ذلك أن اجتماعات مجالس المديريات تتم فى العادة مرة كل شهر وبذلك يمكن النائب أو الشيخ أن يؤدى الواجبين دون إرهاق . أما تقرير عدم الجمع فسيحرم مجالس المديريات من عضوية أعضاء من الطراز الممتاز ليحل محلهم آخرون من الدرجة الثانية أو الثالثة . وهذا لا يتفق والمهمة الخطيرة والاختصاصات التى يرجى أن توكل مستقبلا إلى مجالس المديريات .

د — المجافاة بين عضوية مجلس المديرية والوظائف العامة : وقد نصت على هذا الحكم بشيء من التحريف القوانين المصرية المتعاقبة ، حتى استقر فى المادة ١١ من القانون الحالى الصادر سنة ١٩٣٦ (ينقصها فقط النص صراحة على استثناء الأعضاء المعينين بحكم وظائفهم من عدم الجمع) .

أما المقصود بالوظائف العامة وفقاً للمادة المذكورة فهو كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه من الأموال العمومية ، ويدخل فى ذلك كل موظفى ومستخدمى مجالس المديريات والمجالس البلدية أو المحلية أو القروية ، وكل موظفى ومستخدمى وزارة الأوقاف والمعاهد الدينية ، وكذلك العمد والمشايخ .

على أننا نرى فيما يتعلق بالوظائف العامة هذه ضرورة تقرير عدم قابلية الموظفين فى بعضها للانتخاب فى دائرة وظائفهم ، وعدم الاكتفاء بمجرد « عدم الجمع أى المجافاة » . وذلك إذا كانت الوظيفة تمكن صاحبها من استغلالها لأغراضه الانتخابية وللتأثير على الناخبين . وهذا ما أخذت به فعلا بعض الشرائع الأجنبية كالقانون الفرنسى الذى يمكن الاسترشاد به فى هذا الشأن .

ويلاحظ فى النهاية ما نصت عليه المادة ١٢ من قانون انتخاب مجالس المديريات (لسنة ١٩٣٦) حيث تقول : « كل موظف أو مستخدم عام ممن أشير إليهم فى المادة السابقة ، وكل عضو بالمجالس البلدية أو المحلية أو القروية ، أو لجان الشياخات ، انتخب عضواً بمجلس مديرية يعتبر متخلياً عن وظيفته بتلك المجالس أو اللجان إذا لم يتنازل فى الثمانية الأيام المبينة بالمادة التاسعة من هذا القانون من عضويته بمجلس المديرية .

« ويعطى الموظف أو المستخدم حقه فى المعاش أو المكافأة على حسب الأحوال .

« وكل عضو فى مجلس مديرية قبل وظيفة من الوظائف العامة المشار إليها فى المادة المذكورة ، أو قبل العضوية فى أحد المجالس البلدية أو المحلية أو القروية ، أو لجان الشياخات يعتبر أنه تنازل عن عضوية مجلس المديرية بعد مرور الثمانية الأيام التالية لتاريخ تعيينه فى الوظيفة أو صيرورة انتخابه فى تلك المجالس أو اللجان نهائياً .

« ويعلن مجلسه خلو المحل الذى كان يشغله . فإن لم يقم المجلس بهذا الإعلان فى مدة خمسة عشر يوماً يصير إعلانه بقرار يصدره وزير الداخلية » .

* * *

يتضح مما سبق أن أعضاء مجالس المديريات فى مصر هم مجموعة من كبار موظفى الدولة من ناحية ، ومن كبار الملاك فى المديرية من ناحية أخرى ، وبهذا تتميز مجالس المديريات المصرية عن غيرها من حيث تكوينها . ويلاحظ أن انتخابات مجالس المديريات تجرى بصفة عامة على نفس الأسس المقررة لانتخابات أعضاء مجلس النواب . ولذلك نجد قانون الانتخاب الخاص بمجالس المديريات رقم ٦٨ لسنة ١٩٣٦ يحيل فى هذا الشأن إلى نصوص قانون الانتخاب العام رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ المتعلقة بانتخاب النواب . وعلة ذلك كما عرفنا أن لهذا التوحيد فائدة عملية من حيث تسهيل الاجراءات ، وتحرير الكشوف ومراقبتها .

نظام سير العمل

يتضمن ذلك عدة أمور رئيسية وهى :

١ — أدوار الاجتماع : ويلاحظ بهذا الصدد أن القانون الحالى

قد عمل على بث روح النشاط فى مجالس المديريات فاستلزم اجتماع مجلس المديرية فى دور اجتماع عادى مرة كل شهر على الأقل ، ولكن العمل أثبت أن كثيراً من المجالس لم تحقق هذه القاعدة ونعتقد أن من الواجب إنشاء « لجنة مديرية » ينتخبها المجلس وتجتمع بسهولة وبكثرة على أن يجتمع المجلس نفسه وبعدده الكبير فى فترات متباعدة بعض الشىء ولتكن كل شهرين مرة على الأقل . ونظام اللجنة السابقة هو النظام المعمول به فى فرنسا (la députation Commission départementale) ، وفى بلجيكا مثلا (permanente) . ولعل هذا الاقتراح يجعل اجتماعات مجلس المديرية أكثر أهمية ويسهل الجمع بين عضوية مجلس المديرية وعضوية البرلمان مما سبق لنا اقتراحه .

هذا ويلاحظ أن المشرع المصرى قد أباح لرئيس مجلس المديرية دعوة المجلس إلى أدوار اجتماع خاصة فى أى وقت كان . كما ألزمه بدعوته إذا تقدم إليه طلب كتابى بذلك موقع عليه من نصف الأعضاء المنتخبين على الأقل ، وذلك مع إعطاء الرئيس الحق فى الامتناع عن توجيه الدعوة لدور خاص أكثر من مرة واحدة فى الشهر . كما يلاحظ أنه لا يجوز لمجلس المديرية أن يتداول فى أدوار الاجتماع الخاصة إلا فى الأمور التى دعى من أجلها . وكذلك لا يجوز أن ينفض دور الاجتماع إلا بعد النظر فى جميع المسائل الواردة بجدول الأعمال والمناقشة فيها . وهذه كلها أمور نرى الإبقاء عليها .

ويلاحظ أن جعل الاجتماع العادى مرة فى الشهر « على الأقل » يؤدى إلى الخلط بين الأدوار العادية والأدوار غير العادية . وهذا ما حدث فعلا بالنسبة للاجتماع الذى يدعو المدير إليه - بدون طلب الأعضاء - للمرة الثانية أو الثالثة فى الشهر ، ولا تخفى أهمية الفرق بين النوعين فيما يتعلق

بمدى سلطة أو اختصاص المجلس. وقد جرى العمل على اعتبار هذه الاجتماعات — فيما عدا الأول من كل شهر — اجتماعات غير عادية، وبذلك أهدر لفظ « على الأقل »، ونفضل إلغاءه لما ذكرناه من اعتبارات.

٢ — مكان الاجتماع: يقرر القانون الحالى أن كل اجتماع يعقده الأعضاء كمجلس مديرية خارج المكان المخصص له يعتبر باطلا وتكون المداولات التى يصدرها الأعضاء فى هذه الحالة باطلة بقوة القانون، ويتخذ المدير الوسائل اللازمة لفض الاجتماع فوراً. وبعض الدول تقرر عقوبة على هذه المخالفة، ونرى أن يكتفى بتقرير سقوط عضوية الأعضاء فى مثل هذه الحالة كجزاء على هذا الأمر. وبذلك تدخل هذه الحالة ضمن المحظورات التى نص عليها القانون وجعل جزاءها سقوط العضوية فى المادة ٥٧ من قانون سنة ١٩٣٤ الحالى.

٣ — القسم: يجب على الأعضاء المنتخبين قبل تولى أعمالهم أن يقسموا يمين الإخلاص للوطن والملك والطاعة للدستور ولقوانين البلاد وبأن يؤدوا أعمالهم بالذمة والصدق. واشترط المشرع أن يكون حلف اليمين فى جلسة علنية، ولقد أراد البعض أن يفرض أداء القسم على الأعضاء المعينين كذلك. ولكن المشرع لم يأخذ بهذا الرأى وقصر الأمر على الأعضاء المنتخبين، والواقع أن عدم استقرار الأعضاء المعينين بمجالس المديريات واستبدالهم المستمر يجعل من المتعذر فرض هذا القسم عليهم ويثير صعوبات عملية لا مبرر لها.

٤ — النصاب العددى: يشترط القانون لانعقاد مجلس المديرية وصحة مداولاته حضور أكثر من نصف أعضائه المنتخبين. وأن يكون اجتماعه (وكذلك بالنسبة للجانه) فى البناء المخصص له، أو فى المكان المعين له من جانب الحكومة.

فإذا لم يتكامل العدد القانونى ومضى نصف ساعة على الموعد المحدد لإحدى جلسات دور الاجتماع فتؤجل الجلسة لثلاثة أيام على الأقل أو سبعة على الأكثر. ويدعى الأعضاء المتخلفون لحضور الاجتماع التالى الذى تصح فيه المداولات أيا كان عدد الأعضاء الحاضرين، وما لم تكن هنالك أحوال مشترطة فيها أغلبية خاصة. فإن كان عدد الأعضاء أقل من العدد القانونى وجب أن يكون البحث مقصوراً على المسائل الواردة فى جدول أعمال الجلسة المؤجلة.

٥ — العلانية والسرية: أخذ قانون سنة ١٩٣٤ بقاعدة علنية جلسات مجلس المديرية بعكس لجانه فإن جلساتها سرية ما لم تقرر اللجنة خلاف ذلك. على أنه يجوز اجتماع مجلس المديرية بهيئة سرية بناء على طلب رئيسه أو ربع الأعضاء المنتخبين على الأقل، ثم يقرر المجلس بعد ذلك ما إذا كانت المناقشة فى الموضوع المطروح أمامه تجرى فى جلسة علنية أم لا. ويلاحظ أن القانون النظامى الصادر فى سنة ١٨٨٣ كان قد نص صراحة على القاعدة العكسية حيث قررت مادته السابعة وجوب انعقاد مجلس المديرية بصفة سرية، وهذا ما أخذ به كذلك القانون النظامى الصادر فى سنة ١٩١٣ (م ٤٩)، ولكن المادة ١٣٣ من الدستور قد أوجبت علانية جلسات مجالس المديريات والمجالس البلدية كما بينا، وتبع ذلك قانون سنة ١٩٣٤.

٦ — لجان المجلس: إن مجالس المديريات كغيرها مضطرة لكى تؤدى رسالتها على النحو الكامل إلى تعيين لجان دائمة وأخرى خاصة لدراسة ما هو داخل فى اختصاصاتها من الأعمال. ولقد نص المشرع المصرى على ضرورة تعيين مجلس المديرية لجانه الدائمة اللازمة لفحص وتحضير الأعمال فى شهر يناير من كل عام مع تحديد عدد أعضاء كل لجنة

واختصاصاتها ، واشترط فوق ذلك أن يكون انتخاب هذه اللجان سنوياً وبطريق الاقتراع السرى لكل لجنة وبالأغلبية النسبية . أما تكوين اللجان الخاصة لأغراض معينة فللمجلس تعيينها فى أى وقت شاء .

ويلاحظ فى هذا الصدد أن الأعضاء المعينين بحكم وظائفهم يكونون أعضاء فى اللجان المكلفة بمسائل تدخل فى اختصاصهم ، ويكون للمدير أو وكيله الاشتراك فى أعمال اللجان ويرأس كل جلسة يحضرها ، فإذا لم يحضر أحدهما الجلسة انتخبت اللجنة أحد أعضائها للرئاسة . وإذا استثنينا اللجنة الخاصة بالنظر فى شكاوى توزيع رسوم الخفراء والفصل فيها نهائياً أمكن القول بأن القاعدة هى ضرورة عرض تقارير اللجان جميعها على مجلس المديرية لإصدار قراره بشأنها . ويلاحظ أن المشرع قد خشى أن تتنازل المجالس للجان عن شىء من سلطاتها فنص صراحة على أنه فيما عدا ما هو مبين بالقانون بنص صريح ، لا يجوز للمجلس أن يعهد بشىء من سلطته إلى إحدى لجانه .

٧ — مجانية العضوية : يؤدى أعضاء مجالس المديريات أعمالهم دون أن يؤجروا على ذلك إذ العضوية مجانية بحيث لا يصح أن يتقاضى العضو أى أجر أو مكافأة من المجلس على عمل يؤديه له فى حدود عضويته ، وإنما هذا لا يمنع من حقه فى استرداد نفقات انتقاله من محل إقامته إلى مقر المجلس لحضور جلساته أو جلسات لجانه أو إلى الجهات التى يكلف بأداء عمل فيها .

٨ — مدة العضوية : ومدة العضوية سنوات خمس يتجدد بعدها الانتخاب تجديداً كلياً . وإنا نرى أن من الواجب العدول عن قاعدة التجديد الكلى هذه التى أخذ بها المشرع المصرى فى سنة ١٩٢٨ وسنة ١٩٣٦ (القانون الحالى) والرجوع إلى القاعدة القديمة وهى تجديد المجلس تجديداً نصفياً حتى يساعد ذلك على عدم تقلب برامج المجالس بمناسبة التجديد الكلى

وحتى نضمن شيئاً من الاستقرار والاطراد فى أعمالها . ولقد عدل المشرع المصرى فى سنة ١٩٢٨ وفى سنة ١٩٣٦ عن تلك القاعدة التقليدية (التجديد النصفى) اعتماداً من ناحية على أن وجود أعضاء معينين بالمجالس يحقق الاستقرار المرجو ، ورغبة فى عدم إيجاد انتخابات دائمة من ناحية أخرى .

وإذا نظرنا إلى الواقع وجدنا أن الأعضاء المعينين بمجالس المديريات لايمكن أن نطمئن إلى تحقيقهم الاستقرار والاطراد الضروريين لأنهم لايبقون عادة فى نفس المديرية القدر الكافى من السنين لتحقيق هذه الغاية بحيث يصبح من غير المعقول أن يكونوا هم أداة الإنسجام والتناسق بين الهيئات المتعاقبة ـ أساساً ـ كل خمس سنوات . فضلاعن ذلك فإن قلة عددهم ـ وخصوصاً مع التعديلات التى اقترحناها ـ إلى جانب كثرة الأعضاء المنتخبين يجعل من الإسراف الإعتماد على الأعضاء المعينين فى هذا الشأن ، وهو إسراف لايقل عن إسراف من يعتمدون فى تحقيق الإنسجام المطلوب على مجرد احتمال إعادة الانتخاب بالنسبة لبعض الأعضاء المنتخبين القدماء الذين انتهت مدة نيابتهم .

وأما من حيث المدة ففى الإمكان جعل مدة النيابة أربع سنوات وهو مانفضله وبذلك يكون الانتخاب النصفى كل عامين ، مما لايمكن معه القول بأنه يوجد انتخابات دائمة . وإنا لنعتقد كذلك أن منطق الديمقراطية يقتضى عدم التباعد بين عمليات الانتخاب حتى يكون الشعب أكثر تنبهاً إلى رقابة ممثليه وأكبر إحساساً بالدور الذى يقوم به فى الحياة النيابية الحديثة مما يساعد على تكوينه ويسهل من نضوجه .

٩ — عوارض العضوية : قد تنتهى العضوية قبل الأجل المحدد لها وذلك بوفاة العضو أو باستقالته الإختيارية أو الإجبارية أو بعزله أو فى النهاية بحل المجلس كله :

١ — الإستقالة : أما بالنسبة للاستقالة فإنها تقدم لرئيس المجلس ، ولا تعتبر نهائية إلا من وقت تقرير المجلس قبولها ، وذلك وفقاً لنص المادة ١٤ من القانون رقم ٦٨ لسنة ١٩٣٦ . والمقصود من هذا النص ضمان تلك القاعدة القانونية التى تنتظم المرافق العامة جميعها ، والتى تقتضى سريان هذه المرافق بانتظام واطراد (la continuité des services pnblics) .

إلى جانب حالة الاستقالة الاختيارية هذه واجه المشرع المصرى حالات للاستقالة الإجبارية أو لسقوط العضوية فنص على سقوط العضوية لفقد شرط من شروطها سواء أكان هذا الفقد طارئاً بعد الانتخاب أم كان سابقاً عليه ولم يعرف إلا بعده ، وكذلك سقوط العضوية لارتكاب العضو عملا من الأعمال التى حرمها القانون ، بأن اشترك فى جلسات المجلس أو لجانه فى مداولة له فيها مصالح سواء كان ذلك عن نفسه شخصياً أو بصفته وصياً أو قيماً أو وكيلا . وكذلك إذا قام العضو بالذات أو بالواسطة بعمل أو مقاولة أو مناقصة أو توريد ما لحساب المجلس أو دخل طرفاً مع المجلس فى بيع أو إيجارة فى غير الحدود القانونية الاستثنائية . وفى النهاية يقرر القانون الحالى أن تسقط العضوية أيضاً إذا اشتغل العضو فى قضية ضد مجلس المديرية بصفته محامياً أو متنازلا له عن الحقوق المتنازع فيها . ونرى أن تضاف إلى ذلك حالة اشتراك العضو فى اجتماع للمجلس خارج المكان المخصص له ، وكذلك حالة اشتراكه فى قرارات سياسية أو حزبية اتخذها المجلس . كما أنه يجوز اعتبار العضو مستقيلا إذا تغيب عن الحضور بدون عذر مقبول ثلاثة أدوار عادية متوالية (١) . ونرى أن النص على هذا النحو الجوازى لا يحقق

---

(١) ولقد واجه القانون الحالي (رقم ٢٤ سنة ١٩٣٤) لأول مرة حكما يقضي بأنه اذا غاب العضو المنتخب بدون عذر مقبول أكثر من ثلاث مرات فى السنة عن جلسات المجلس فللمجلس أن يقرر تعليق اعلان يذكر فيه اسمه باعتباره غائبا بلا اجازة فى مقر المركز الذى ينوب عنه . ويسرى نفس هذا الحكم على العضو الذي يتخلف بدون عذر =

كل الفائدة المرجوة منه ولذلك نقترح أن يترتب حتما على هذا الغياب وقف العضو عن العمل إلى أن يتخذ المجلس قراراً بشأنه على أن يشترط تصديق وزير الداخلية على هذا القرار .

ب — العزل : وقد تنتهى العضوية لعزل العضو أثناء نيابته ، ولا شك أن هذا إجراء خطير يجب أن يوضع فى حدود دقيقة تحول دون إساءة الاستعمال ، ولذلك نجد المشرع المصرى لا يبيح العزل بالنسبة لعضو مجلس المديرية المنتخب إلا بمرسوم يصدر بناء على طلب مجلس الوزراء على إثر قرار يصدره مجلس المديرية بأغلبية ثلثى أعضائه . أما عزل العضو المعين فهو خاضع من غير شك لنفس الأحكام التى يخضع لها عزل الموظفين العموميين .

الإيقاف : ويلاحظ أن المشرع المصرى قد أباح وقف العضو المعروض أمره على المجلس بقرار من وزير الداخلية ، وذلك إلى أن يتخذ المجلس قراراً بشأنه . وهنا تبدو لنا خطورة النص ، لأنه يمكن الحكومة على هذا النحو من تقديم العضو إلى المجلس للنظر فى أمر فصله ، ثم يستند وزير الداخلية إلى هذا الاجراء الذى قد لا يقوم على أساس سليم ، فيصدر قراره بإيقاف العضو . ولا يخفى على أحد أن الحكومة بواسطة المدير بصفة خاصة (رئيس المجلس) وبفضل أنصارها من أعضاء المجلس ، لن تعوزها المعاذير لتأجيل صدور قرار المجلس فى هذا الشأن إلى حين ، وبذلك تتخلص إلى حد ما من العضو الذى تريد التخلص ولو وقتياً منه . ولذلك نقترح اشتراط موافقة المجلس بأغلبية أعضائه على هذا الإيقاف .

حـ — الحل : هنا تنقضى العضوية باجراء شامل بالنسبة لكل أعضاء

= مقبول عن جلسات اللجنة التى هو عضو فيها ثلاث مرات متوالية أو يغيب عشر مرات غير متوالية ولو بعذر . لا شك أن فى ذلك احتكاما الى الناخبين له قيمته خصوصا ان أصبح الزاميا وليس جوازيا .

المجلس المنتخبين ، أى بحل المجلس . فمنذ إنشاء مجالس المديريات سنة ١٨٨٣ والمشرع المصرى حريص على إباحة حل مجلس المديرية ، على أن يكون هذا الحل بمرسوم تبين فيه أسباب الحل . ولاشك أن فى هذا ميزة للتشريع المصرى على التشريع الفرنسى الذى لم يشترط فى كل الأحوال هذا التسبيب بل لجأ إلى تعقيدات عملية نحن فى غنى عنها . وإننا لنشير هنا بصفة خاصة إلى ما استحدثه القانون الأخير رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ (م ٧٢) فى هذا الخصوص ، عند ما قرر تأليف لجنة بقرار وزير الداخلية ـ عقب صدور مرسوم الحل ـ من أعضاء المجلس المنحل المعينين إذا أمكن ذلك ومن بعض كبار الموظفين ، مع حق وزير الداخلية فى أن يعين فى هذه اللجنة بعض أعيان المديرية . هذه اللجنة تقوم فى فترة الحل مقام المجلس فى مباشرة الأعمال المستعجلة ، وفى الحدود القانونية المقررة . وتجتمع تحت رئاسة المدير (أو وكيله عند الاقتضاء) فى المواعيد التى يحددها المدير . وهذه لجنة حكومية مؤقتة . ولذا لانرى غضاضة فى تشكيلها على هذا النحو وفى رئاسة المدير إياها . وإنما نقترح أن ينص على عدم جواز حل المجلس الجديد لنفس السبب الذى حل من أجله المجلس القديم . وقد أخذ بهذا الحكم فيما يتعلق بمجلس النواب أولا ثم أضافته لجنتا الصحة والداخلية بمجلس النواب إلى قانون المجالس البلدية الجديد . ومجالس المديريات أولى بهذا الضمان وأحق .

كما يجب أن ينص على عدم جواز حل عدة مجالس مديريات أو كل مجالس المديريات حلا شاملا ، وهذا الحظر مقرر فى فرنسا ويجب أن نأخذ به كذلك فى مصر حتى نقفل على السياسة باب التدخل فى المجالس وحتى لاتصبح متقلبة تبعاً لتقلب الحكومات والأحزاب .

ونلاحظ فى النهاية أن القانون الحالى يشترط اجراء الانتخابات الجديدة

فى مدى ثلاثة أشهر من تاريخ الحل، وهو أكثر من الأجل المقرر فى حالة حل مجلس النواب (وهو شهران) رغم الفارق العكسى بين الحالين. ولذلك نرى وجوب تقصير هذا الأجل إلى شهرين على الأكثر بالنسبة لمجلس المديرية.

اختصاصات مجالس المديريات

وضع المشرع المصرى اختصاصات محددة أولا ذكرها على وجه التخصيص، ثم اتبع ذلك باختصاص عام شامل يتناول كل ما يتعلق بالحاجات العامة للمديرية، وذلك على النحو الآتى:

(أولا) لمجلس المديرية فى بعض الأحوال الحق فى إصدار قرارات قاطعة لا يتوقف تنفيذها على تصديق الحكومة المركزية. ومن ذلك حق مجلس المديرية فى فرض ضرائب إضافية (مما أخطأ الشارع وسماه رسوماً إضافية) على الأطيان بحيث لا تزيد نسبتها على ٨٪ من ضريبة الأطيان العامة التى تتقاضاها الدولة. فى هذه الحالة يجب صدور المرسوم اللازم بهذه الضرائب الإضافية دون إمكان الحكومة الاعتراض على قرار المجلس فى هذه الحدود. كما يجوز لمجلس المديرية أيضاً أن يقرر نقل الاعتماد الخاص ببند إلى بند آخر فى الباب الواحد من أبواب الميزانية ما عدا الباب الخاص بالأعمال الجديدة (الفقرة الأخيرة من المادة ٤٧ من القانون الحالى رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤). وكذلك يلاحظ أن مجالس المديريات غير ملزمة بعرض تصميمات ومقايسات المشروعات التى تقوم بها على وزارة الداخلية لفحصها واعتمادها مقدماً إذا كانت هذه المشروعات لا تزيد قيمتها على مائتى جنيه. ونعتقد أن الوقت قد حان للتفكير فى توسيع اختصاصات المجالس التى من هذا القبيل، وبصفة خاصة يجب أن يرفع حد هذه الضرائب الإضافية النهائية على ضريبة الأطيان إلى

١٥ فى المائة على الأقل بدلا من ٨ ٪ ، ويجب أن يراعى هذا الحكم بطريقة خاصة فيما يتعلق بالضرائب الإضافية على الضرائب العامة الأخرى فى المديرية التى أشارت إليها المادة ٢٠ من قانون مجالس المديريات الحالى ولكن قد لا يتيسر تطبيقها بالنسبة لبعض الضرائب الجديدة فى الواقع إلا عن طريق جعلها نسبة مئوية للضريبة العامة فى الدولة يتكون منها « مال مشترك » (fonds commun) يوزعه مجلس الوزراء على مجالس المديريات المختلفة ، مراعياً حصيلة كل منها قدر المستطاع وحالتها المالية ، وعدد سكانها ومساحتها ودرجة ثروتها وعمرانها . كما يجب التفكير فى ضرائب أخرى أصلية غير إضافية (١) .

(ثانياً) نجد المشرع فى حالات أخرى يشترط لنفاذ قرارات مجلس المديرية التصديق عليها من الحكومة المركزية : فنجد مصادقة مجلس الوزراء مشترطة فى الأحوال الآتية :

١ — تقرير ضرائب إضافية على الأطيان بنسبة تزيد على ٨ ٪ من الضريبة العامة التى تتقاضاها الدولة على الأطيان فى المديرية (وأقصاها ١١ ٪ فقط . وهذا الحد نرى ضرورة إلغائه وعدم وضع حد أعلى لهذه الضرائب . حتى يترك الأمر لتقدير المجالس نهائياً لغاية ١٥ ٪ من الضريبة العامة كما قلنا ، ومع اشتراط تصديق مجلس الوزراء فيما يزيد على ذلك (٢)) . وكذلك

(١) راجع رسالة الدكتور أنور القبانى عن الضرائب المحلية ، ١٩٤٣ ص ٣٣٢ وما بعدها .

(٢) كان لوضع حد أعلى لهذه الضرائب الاضافية وهو ١٠ ٪ أسوأ الأثر فى ميزانية مجالس المديريات جميعها ، فقد كانت تفرض كلها تقريبا ضرائب بنسبة ١٥ ٪ الى ضرائب الأطيان قبل قانون سنة ١٩٣٤ ، فترتب على تخفيض هذه النسبة سنة ١٩٣٥ عجز لامبرر له وقدره ٩٢٩٧٦ جنيها ، كما أنه ترتب على تخفيض عبء الضرائب العقارية عن بعض الممولين بالقانون رقم ١١٣ لسنة ١٩٣٩ أن نقصت ايرادات المجالس بدون حق بمقدار ٢٣٦١٣ جنيها (راجع مذكرة وكيل وزارة الداخلية ومدير ادارة مجالس المديريات عن حالة هذه المجالس المالية حتى سنة ١٩٤٣)

تقرير ضريبة إضافية على أية ضريبة أخرى من الضرائب العامة خلاف ضريبة الأطيان أياً كانت نسبة الضريبة الإضافية (المواد ١٩ و ٢٠ من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤) .

وعليه نرى أن تجعل نسبة مئوية من هـذه الضرائب خاضعة لتقدير مجلس المديرية النهائى أسوة بالضرائب الإضافية على ضريبة الأطيان .

٢ — تنازل المجلس عن حقوقه فى الأموال ، أو المنشآت ، أو المؤسسات التى يملكها أو يقوم بإدارتها (م ٦٢) .

٣ — القيام بعمل من الأعمال ذات المنفعة العامة ، أو التى تعود بالنفع على المديرية وفقاً لنص المادة ٦٢ ، وهى رغم ماهو ظاهر من عموميتها لا تخص إلا الأعمال ذات الصبغة التجارية (انظر المذكرة الإيضاحية للقانون الحالى ، ونص المادة ٦٩ من مشروع القانون قبل تعديل صيغتها وما دار حول ذلك من مناقشات برلمانيـة) . ونرى ضرورة توسيع اختصاصات المجالس فى هذا الشأن .

٤ — القروض التى يعقدها مجلس المديرية ، وكل تعهد بالتزام يترتب عليه مصروفات فى ميزانيته لسنة أو سنوات مالية مقبلة (م٦٥) ، وغير ذلك .

إلى جانب مثل هذه الحالات توجـد أخرى عديدة اشترط فيها المشرع موافقة وزير الداخلية على قرارات مجلس المديرية ، من ذلك :

ا — تحديد المجلس لعدد الخفراء اللازمين لحراسة كل مدينة أو قرية فى المديرية ما عدا المـدن والقرى التى لها مجالس بلدية . وكذلك تعيين درجات هؤلاء الخفراء وتقدير أجورهم .

ب — الميزانية يجب اعتمادها بقرار من وزير الداخلية بعد أخذ رأى اللجنة الاستشارية المنصوص عليها فى المادة ٤٤ من القانون السابق الذكر ، ويلاحظ بهذا الصدد أن قانون تحسين الصحة القروية رقم ٤٦ الصادر فى ١٠ أغسطس سنة ١٩٤٢ قد عهد إلى مجالس المديريات بمهمة الإصلاح

الصحى القروى المنشود وحماية القرويين من الأمراض ، وخاصة بمهمة إنشاء عمليات المياه ، وردم البرك والمستنقعات ، والمياه الراكدة داخل القرى وحولها ، ونظافة القرية عامة ، وإصلاح دورات مياه المساجد ، وإنشاء حمامات عمومية للرجال ، وأخرى للنساء والأطفال ، وأخرى لتلاميذ المدارس القروية ، وتحسين المنازل القروية وتهويتها ، والعمل على إيجاد المراحيض بها ، وعلى فصل غرف الإقامة عن غرف الحيوانات ، وغير ذلك من دور رعاية الأمومة والطفولة والدعاية الصحية والعيادات الطبية المجانية ، مع ضرورة إقامة الطبيب المختص وكذلك المولدة فى القرية أو القرى مقر عملهما . ولكى يقوم مجلس المديرية بهذه الأغراض وما إليها (مما نصت عليه المادة الثانية من القانون المذكور) يجب أن تنشأ بكل مجلس مديرية إدارة صحية وأخرى هندسية (م ١) كما يجب أخذ رأى مجلس القرية عند وجوده فى مشروعات الإصلاح هذه ، وعند اختلاف المجلسين تبت فى الأمر وزارة الصحة ، (م ٩ من قرار وزير الصحة الآتى ذكره) ثم تعرض المشروعات برسوماتها والميزانية اللازمة لإيجادها وإدارتها وبرامج تنفيذها على مجلس المديرية ، ثم على وزارة الصحة العمومية لاعتمادها . وعلى الوزارة المذكورة إبداء رأيها للمجلس فى مدى ستين يوماً إما بالموافقة أو التعديل ، وإذا لم يصل هذا الرأى للمجلس فى المدة المشار إليها كان للمجلس حق السير فى تنفيذ مشروعاته حسبما وضعها . ويشترك مجلس المديرية والوزارة المذكورة فى اختيار القرى ، مع تفضيل ما كان منها أسوأ حالا من الوجهة الصحية ، وما تبرع سكانها بمبالغ ذات قيمة . ولوزارة الصحة حق مراقبة تنفيذ هذه المشروعات والتفتيش عليها ، على أن ترسل الوزارة صوراً من تقارير مفتشيها إلى مجلس المديرية .

ولما كانت ميزانية الصحة فى مجالس المديريات وفقاً لقانون سنة ١٩٣٤

(وهى ٢٠٪) لا تكفى لمواجهة تكاليف هذا القانون، فقد ألزم القانون الجديد الدولة بدفع إعانة سنوية لمواجهة مازادمن تكاليف. وهذه الإعانة توزعها وزارة الصحة على المجالس بنسبة عدد سكان كل مديرية، ويقرها البرلمان ضمن ميزانية الدولة السنوية. ولكن ظروف الحرب قد ألزمت المشرع بتحديد الإعانة السنوية السابق ذكرها بمبلغ ثابت قدره ستمائة ألف جنيه مصرى بما فى ذلك وفر الميزانية السابقة. كما نص القانون الجديد على أن « ينشىء كل مجلس مديرية ميزانية خاصة للمشروعات التى نص عليها هذا القانون إيراداً ومصروفا ». ولقد أصدر وزير الصحة فى ٢٤ ابريل سنة ١٩٤٣ قراراً خاصاً بنظام وضع ميزانية - فى كل مجلس - خاصة بتحسين الصحة القروية ومشروعاتها، ويفرد لها موظف أو موظفون من ذوى المؤهلات الفنية والخبرة العملية يلحقون بأقلام حسابات المجالس وتخصم ماهياتهم على اعتماد ميزانيات الأعمال الصحية (م ١ من القرار)، وبذلك يضع كل مجلس مشروع هذه الميزانية مستقلا تمام الاستقلال عن مشروع ميزانيته العامة التى يضعها المجلس ويقدمها إلى وزير الداخلية قبل ابتداء السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل مرفقاً بها جميع البيانات والمقايسات، ومتبعاً فى تحضيرها القواعد المعمول بها فى وضع ميزانية الدولة. هذه الميزانية العامة مجلس المديرية يصدر باعتمادها قرار من وزير الداخلية بعد أخذ رأى اللجنة الاستشارية لمجالس المديريات، وهى اللجنة التى يجوز لها أن تحذف أو تخفض فى مشروع الميزانية مع اقتراح كيفية استعمال المبالغ الناشئة عن الحذف أو التخفيض. كما يجب عليها إدراج ما قد يهمله المجلس من المصاريف الاجبارية التى نصت عليها المادة ٤٤ من قانون سنة ١٩٣٤. ويلاحظ أن تلك اللجنة ملزمة وفقاً للمادة ٤٥ من القانون المذكور بأن تخطر المجلس بملاحظاتها على مشروع ميزانيته كى

يبدى رأيه فيها أولا ، فإذا ظلا مختلفين رفع الأمر للبت فيه إلى مجلس الوزراء ، بتقرير من وزير الداخلية يتضمن رأى اللجنة ، ورأى مجلس المديرية ، ومختلف الاقتراحات الأخرى ، وملخص الأسباب التى بنيت عليها (١) .

هذه الأحكام أصبحت مقصورة على ميزانية مجلس المديرية العامة ، أما ميزانيته الخاصة بالصحة القروية فأصبحت خاضعة لقانون سنة ١٩٤٢ السابق ذكره ولقرار وزير الصحة الذى أشرنا إليه والذى جعلها مستقلة تمام الاستقلال عن الميزانية الأولى ، وفى هذا مخالفة لقاعدة وحدة الميزانية . وعليه ترسل وزارة الصحة (وكالة الوزارة للمرافق العامة) بياناً لكل مجلس قبل أول يوليو من كل سنة متضمناً مقدار نصيبه من إعانة الدولة المخصصة لتحسين الصحة القروية المزمع طلبها فى مشروع ميزانية الدولة للسنة المقبلة مع إرسال اقتراحات الوزارة أيضاً عن المشروعات التى توصى بها فى السنة المالية التالية وهى التى يضع رئيس المجلس على أساسها مشروع الميزانية فى حدود المادة الرابعة من القرار الوزارى المذكور ويقدم للمجلس مع مراعاة المصاريف الإجبارية المنصوص عليها فى المادة السادسة من القرار . ومع إعطاء وزارة الصحة سلطة البت فى شؤون ميزانية مجلس المديرية الخاصة بالصحة القروية دون تدخل من مجلس الوزراء ، بخلاف الميزانية العامة للمجلس كما عرفنا . وفى اعتقادنا أنه كان من الواجب عند الاختلاف فى الرأى أن يتبع الحكم السابق القاضى بتحكيم مجلس الوزراء لاختيار أفضل الآراء .

---

(١) تشكل اللجنة الاستشارية لمجالس المديريات من وكيل وزارة الداخلية رئيسا ومن عدة أعضاء هم : مدير قسم البلديات بوزارة الداخلية ومدير قسم البلديات بوزارة الصحة ومدير مصلحة الصحة القروية والبلدية بوزارة الصحة ومندوب عن كل من وزارات المالية والمعارف والزراعة والاشغال والمواصلات .

إلى جانب ذلك نص القرار الوزارى السابق ذكره على أن يضع كل مجلس حساباً ختامياً للأعمال الصحية وحدها يكون اعتماده بقرار من وزير الصحة (م ١٩) . وفى النهاية نصت المادة ٢٦ من هذا القرار على حق وزارة الصحة فى التفتيش فى أى وقت على الحسابات الخاصة بالأعمال الصحية فى مجالس المديريات ، وللوزارة أن تعين لهذا الغرض عدداً مناسباً من المفتشين توزع مرتباتهم على ميزانيات الأعمال الصحية فى المجالس . هذا فى الوقت الذى تقضى فيه المادة ٦٧ من قانون سنة ١٩٣٤ بأن لوزير الداخلية حق التفتيش على حسابات مجالس المديريات وأعمال الإدارة فى تلك المجالس .

يتضح من ذلك أن هناك ازدواجاً فى الميزانية وازدواجاً فى الحساب الختامى وازدواجاً فى موظفى الحسابات بالمجالس وازدواجاً فى التفتيش على أعمال المجالس . ولاشك أن هذا يزيد الأعباء المالية من وجه ، ويضاعف أعباء العمل من وجه آخر ، كما يضيع الكثير من وقت الحكومة والمجالس على حد سواء . ولذلك يجب توحيد الجهود أو تقريبها على الأقل واختزال هذه التعقيدات الكثيرة على نحو يحقق فى نفس الوقت اشتراك وزارتى الداخلية والصحة فى الإشراف ، وتعاونهما فى الرقابة والتوجيه . كما نلاحظ أن الميدان الذى تركه قانون الصحة القروية وقرار الوزير لمجالس المديريات جد ضيق ومتواضع من حيث حق هذه المجالس فى الإنشاء بداءة ، وفى تصريف الأعمال بشىء من الاستقلال ، مما يخشى معه ألا تكون هذه المجالس إلا آلة لتنفيذ ما تريده وزارة الصحة ، وعلى النحو الذى تراه هذه الوزارة ، لا الذى يفضله ممثلو الاقاليم . قد يكون لوزارة الصحة بعض العذر فى غيرتها هذه على مشروعها الإصلاحى الكبير ، ولكنها قد سارت مع هذه العاطفة إلى أبعد بكثير من الحد الذى كان يجب أن يسلم عنده عنان المشروع لمجالس المديريات . خصوصاً وأن الصفة المحلية بل البلدية بالغة الوضوح فى هذا المشروع الجليل .

حـ — الحساب الختامى لمجالس المديريات .

د — قبول التبرعات .

هـ — تصميمات ومقايسات المشروعات التى تزيد قيمتها على مائتى جنيه وغير ذلك .

(ثالثاً) — إلى جانب ذلك نص المشرع على حالات معينة استلزم فيها موافقة مجلس المديرية مقدماً : من ذلك كل ما يختص بالسكك الحديدية الزراعية وإقامة الموالد أو الأسواق فى أية جهة من جهات المديرية لم تجر العادة باقامتها فيها وإلغاء الموالد المرخص بها أو التى جرت العادة على إقامتها ، وكذلك تغيير أسماء أو حدود القرى التى ليست لها مجالس بلدية ، أو إنشاء قرى جديدة بالمديرية أو إلغاء قرى موجودة . ومن ذلك أيضاً إصدار المدير لوائح محلية ، أو تعديلها أو إلغاؤها ، بالنسبة للمديرية كلها أو لقسم منها أو لبعض المدن أو القرى فيها ، وتطبيق قرار أو لائحة على تلك المدن أو القرى أو إبطال تطبيقها عليها ، وكذلك وضع الأحكام اللازمة لتنفيذ قرار أو لائحة فى إحدى مدن أو قرى المديرية [1] . وفى النهاية لا يمكن أن تنشأ عزبة أو تهدم إلا بعد موافقة مجلس المديرية ، وذلك وفقاً لأحكام قانون العزب .

(رابعاً) وفى حالات أخرى اكتفى المشرع المصرى باشتراط أخذ رأى مجلس المديرية مقدماً دون إلزام الحكومة المركزية بالتقيد بهذا الرأى [2] :

---

(١) ولكن للمدير فى حالة الوباء أو غيرها من الاحوال المستعجلة — وفقا لنص الفقرة الاخيرة من المادة ٢٤ من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ — أن يتجاوز عن رأى المجلس ، وانما عليه فى هذه الحالة أن يخبر المجلس فى أول انعقاد له بالاسباب التى دعت الى ذلك .

(٢) ومن رأينا أن يسرى على هذه الحالات حكم المادة ٢٦ من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ التى سيأتى ذكرها .

هذه الحالات عديدة نخص منها بالذكر إنشاء ونقل وإبطال المستشفيات التابعة لوزارة الصحة العمومية أو للمجالس البلدية، وكذلك المدارس التابعة للحكومة فى المديرية، وإنشاء وإبطال الجمانات، وتنفيذ كافة المشروعات المتعلقة بالزراعة والعدول عنها، أو تغيير الجهة المرغوب تنفيذها فيها، وتحديد المناطق المخصصة لزراعات معينة فى المديرية، وإنشاء وإبطال الترع والمصارف العمومية، والترتيبات السنوية التى تضعها وزارة الأشغال العمومية خاصة بتطهير الترع والمصارف العمومية ومناوبات الرى (١) وإنشاء طرق المواصلات البرية والمائية والحديدية، وإبطال تلك الطرق أو تعديل خطوطها، وبيع الأراضى الفضاء المملوكة للدولة والمعدة للبناء فى مدن المديرية وقراها التى ليس لها مجالس بلدية، وكذلك بيع الأراضى الزراعية فى هذه المدن والقرى. وذلك فى حدود دائرة نصف قطرها خمسمائة متر من حدود المدينة أو القرية (٢)، وإنشاء المبانى الداخلة فى أملاك الحكومة العامة وتخصيصها وتغيير استعمالها وإزالتها مع استثناء ما هو خاص من ذلك بأعمال الرى والكبارى. وكذلك يجب أخذ رأى مجلس المديرية مقدماً فى منح الامتياز لعمل من الأعمال ذات المنفعة العامة بالمديرية وفى تغيير حدود المديرية وتغيير دوائر الاختصاص الإدارية والقضائية، وفى إنشاء أو إلغاء نقط البوليس الدائمة والمجالس البلدية.. الخ.

هذه هى اختصاصات مجالس المديريات منظوراً إليها من ناحية ما لقرارات هذه المجالس من قوة تنفيذية. على أننا إذا نظرنا إلى طبيعة المواد

---

(١) ومع ذلك يجوز وفقا للفقرة الاخيرة من المادة ١١ (ق سنة ١٩٣٤) أن تعدل وزارة الاشغال في الاحوال المستعجلة ترتيب المناوبات مع ضرورة اخبار المجلس فى أول انعقاد له بالأسباب التى دعت الى عدم الاخذ برأيه.

(٢) يلاحظ هنا وجود خطأ فى النص الفرنسي (م ١٣ فقرة ٢) ـ أنظر رسالتنا عن «اللامركزية ونظام مجالس المديريات» القاهرة طبعة سنة ١٩٤٧.

التى تتضمنها تلك الاختصاصات وجدنا أنها تشمل : الشئون الصحية والطبية التى يجب على المجالس أن تخصص لها ٢٠ ٪ على الأقل من الضرائب الإضافية التى تقررها . ثم التعليم الإلزامى (دون غيره من أفرع التعليم الأخرى) والملاجىء ، على أن يخصص كل مجلس ٦٦ ٪ على الأقل من ضرائبه الإضافية لهذا الغرض . تلك الضرائب التى تصل إلى ٨ ٪ من ضريبة الأطيان بدون حاجة إلى تصديق الحكومة أو إلى ١١ ٪ بشرط تصديقها . هذا إلى جانب اختصاصات أخرى متعددة فى مسائل الزراعة والرى ، والأملاك العامة ، والمواصلات ، والمسائل الإدارية والمالية . وقد ألزمت المجالس لمدة خمس سنوات منذ القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٤٠ بأن تخصص (بالجهات التى حددها قرار وزير الداخلية فى ٥ — ٨ — ١٩٤٠) ٥ ٪ من ضرائب الأطيان الإضافية لتدابير الوقاية من الغارات الجوية . وبلغت قيمة ذلك حوالى الثلاثين ألفاً من الجنيهات سنوياً . كما أن المشرع قد أباح منذ سنة ١٩٣٤ تعاون مجالس المديريات فيما بينها أو مع المجالس البلدية على القيام بأعمال ذات نفع مشترك ، كما صدر فى ٢٣ يوليه سنة ١٩٣٥ قرار من وزير الداخلية تضمن شروط هذا التعاون .

إلى جانب هذه الاختصاصات المحددة نجد الشارع المصرى (المادة ٢٦ من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤) ينص بصفة عامة على أنه يجوز للمدير ولكل وزير أن يستشير مجلس المديرية فى كل مسألة يرى أخذ رأيه فيها ، كما أن للمجلس فضلا عن ذلك أن يبدى من نفسه للمدير أو بواسطة المدير لكل وزير أو لمجلس الوزراء رغبات فيما يتعلق بالحاجات العامة للمديرية ، وعلى الأخص فى شئون الزراعة ، والرى ، وطرق المواصلات ، والأمن العام ، والصحة العمومية ، والتعليم ، والصناعة والتجارة . ولقد ألزم الشارع الحكومة إذا لم تأخذ برغبات المجلس هذه أن تبين له الأسباب الداعية إلى

ذلك ، وللمجلس فى هذه الحالة أن يرد على بيان الحكومة ولا تكون الحكومة مقيدة بهذا الرد .

هذا ما أباحه المشرع لمجالس المديريات من اختصاص .

على أن المشرع قد حرم على المجالس بنص صريح (م ٢٧) المسائل الداخلة فى اختصاص المجالس البلدية الموجودة فى المديرية [١] ، كما منعها من البحث فى تعيين موظفى الحكومة أو نقلهم أو تأديبهم أو رفتهم . ولقد نص فى النهاية على حظر الرغبات والمناقشات والقرارات السياسية .

هذه هى اختصاصات مجالس المديريات المصرية فى مجموعها . وهى تحتاج إلى الاصلاح والتعديل بحيث تزداد سلطات المجالس وتتضح قوة قراراتها وتبين أهميتها بأكثر مما هى عليه اليوم . كما يجب لكى تستطيع المجالس أداء هذه الاختصاصات أن تؤدى الدولة لها ما ألزمها به قانون التعليم الأولى من دفع العجز الذى يحصل لدى المجالس فى ميزانية هذا التعليم والملاجىء وقد زاد هذا العجز المتجمد حتى قارب المليونين من الجنيهات [٢] وحبذا لو أخذ كذلك بالاقتراح القائل بتنازل الدولة لمجالس المديريات عن الضريبة العقارية والاستعاضة عنها بحصيلة الضرائب الجديدة [٣] .

الرقابة على مجالس المديريات

الاختصاصات السابقة تباشرها مجالس المديريات المصرية تحت إشراف

---

(١) اللهم الا حقها فى ابداء رغبات بصدد هذه المسائل باعتبارها تهم فى النهاية المديرية بأسرها ، وعلى أساس أنها مسائل متعلقة باحدى الحاجات العامة للمديرية مما أباحته المادة ٢٦ صراحة .

(٢) راجع مذكرات ادارة مجالس المديريات . السابق ذكرها ومحاضر اللجنة الاستشارية .

(٣) راجع رسالة الدكتور القبانى — المرجع السابق — ص ٣٣٢ وما بعدها

ورقابة الدولة التى أنشأت هذه المجالس من بادىء الأمر ووضعت لها قواعدها وحدودها والتى تقوم من بعد ذلك بمراقبتها. فهى كما رأينا تراقب المجالس نفسها نظراً لوجود أعضاء معينين بواسطة الحكومة (الأعضاء السبعة السابق ذكرهم) مما وصل إلى حد الإسراف كما عرفنا. ثم هى تراقب أعمال المجالس الإيجابية (actes positivement accomplis) كاشتراط اذنها أو تصديقها على قرارات المجلس مما أسرف المشرع المصرى فى الأخذ به أيضاً، كما تراقب أعمال هذه المجالس السلبية فتسد ما قد ترتكبه من امتناع أو اهمال، وذلك عن طريق ما يقرره لها المشرع من حق الحلول فى الأعمال (substitution d'action) فتقوم بالعمل مقام المجلس ذاته. وفوق هذا وذاك رقابة الحكومة على اجراءات التنفيذ (contrôle des mesures d'exécution) فعامل التنفيذ فى المديرية هو المدير الخاضع لإمرة الحكومة المركزية والذى نرى أن يظل متمتعاً بهذا الاختصاص رغم ما اقترحناه من اصلاحات خاصة بتكوين المجالس ورئاستها. هذا فضلا عن أن اجراءات التنفيذ ذاتها لا يمكن عملا أن تتم إلا بموافقة الحكومة المركزية ورضائها. فعلى هذا النحو تشرف الدولة من عل، وتراقب الهيئات المحلية ومنها مجالس المديريات فتهديها سواء السبيل وتمنعها من أن تركب متن الشطط أو أن تقعد عن أداء الرسالة التى عهد اليها بأدائها.

ويلاحظ فى هذا الشأن أن لمباشرة هذه الرقابة إدارة خاصة بوزارة الداخلية هى «إدارة مجالس المديريات»، وهى تعمل مع اللجنة الاستشارية لهذه المجالس المنصوص عليها بالمادة ٤٣ من قانون سنة ١٩٣٤ والمنظمة كذلك بقرار وزير الداخلية الصادر فى ٢ مايو سنة ١٩٣٥ وبالتعديلات التى أدخلت عليه فى ٢٣ مايو و ٩ يوليو سنة ١٩٣٥.

حقاً إن النصوص الحالية الخاصة بمجالس المديريات والتى وضعت فى

السنوات ١٩٣٣ و١٩٣٤ و١٩٣٦ و١٩٤٢ لتعتبر خطوة محسوسة إلى الأمام فى سبيل تمتع المديريات المصرية بالحكم الذاتى المحلى ، ولكنها لم تكن من الجرأة بالقدر اللازم ، وأصبح من الواجب العمل على السير فى هذا السبيل خطوات أخرى تمس الحاجة إليها دون أن نغل يدنا إلى الأعناق أو نبسطها كل البسط . خطوات متزنة تراعى فيها حالة بلادنا الخاصة وظروفها المحلية ومقتضيات العصر الذى نعيش فيه .

القسم الثانى

النظام البلدى المصرى

١٨٩٠ عرفت مصر النظام البلدى لأول مرة فى تاريخها سنة ١٨٩٠ عندما أنشىء مجلس بلدى مدينة الإسكندرية . وتلا ذلك إنشاء نوع خاص من المجالس المحلية ابتداء من سنة ١٨٩٣ (وقد وضعت لهذا النوع من المجالس لائحة أساسية فى سنة ١٩٠٩) . كما أنشىء منذ سنة ١٨٩٦ نوع وسط من المجالس إلى جانب ما سبق منها ، يختص باشتراك الأجانب فى انتخاباته وعضويته إلى جانب المصريين . فأنشىء من هذا النوع حتى سنة ١٩١٧ ثلاثة عشر مجلساً ، ومنذ هذا التاريخ عدلت الحكومة عن إنشاء مجالس جديدة من هذا النوع الوسط وظلت تلك المجالس الثلاثة عشر خاضعة للأحكام التى تضمنتها الأوامر العالية الخاصة بكل منها وهى أوامر متشابهة تقريباً تعاقبت من سنة ١٨٩٦ إلى سنة ١٩١٧ . وفى سنة ١٩١٨ وضعت لائحة أساسية لنوع جديد وبسيط ١٩١٨ من المجالس البلدية سمى بالمجالس القروية ، وهذه اللائحة هى التى ظلت معمولا بها كذلك بالنسبة لهذه المجالس حتى سنة ١٩٤٤ حيث صدر قانون ١٩٤٤ ب.

البلديات الجديد . وبذلك ظلت البلديات المصرية خاضعة للمبادىء التى جاءت وليدة عهدى الاحتلال والحماية . فكان طبيعياً أن تثاقلت هذه النظم وعجزت تلك المبادىء عن التمشى مع عهد يعتبر عهد استقلال وديمقراطية ونظام برلمانى .

ويلاحظ قبل الدخول فى تفاصيل دراسة نظامنا البلدى الجديد أن الشارع المصرى قد أخذ من قبل بفكرة تنويع النظام البلدى فجعله متعدد الصور بسبب اختلاف الظروف والاعتبارات التى لابست إنشاء المجالس البلدية المصرية ، وكذلك بسبب تباين ظروف المدن المصرية والقرى من الناحية العمرانية . فتعددت أنواع هذه المجالس ولكن بدرجة أكثر مما يجب . أما التعدد فى ذاته فهو أفضل فى اعتقادنا من النظام الموحد ، لأنه يجب ألا توضع لعاصمتى الدولة ولعواصم المديريات ولحواضر المراكز ولشتات المدن والقرى والعزب قواعد واحدة وأحكام مشتركة ، لأن ذلك يؤدى إلى إحدى نتيجتين كلتاهما الإسراف بعينه . فإما أن نقيد العواصم والمدن الكبيرة بنظام ضئيل لا يتناسب إلا مع القرى الصغيرة المحدودة الأهمية والمالية والشخصيات ، فيكون النظام غلاً لا تطيقه تلك الحواضر الكبيرة الغنية فى مواردها وأهميتها ورجالها ، والمتسعة فى أرجائها وأوجه نشاطها ووسائل عمرانها والمتميزة بظروفها الخاصة بل وبماضيها البلدى الطويل ، وإما أن نضع نظاماً رحباً يتمشى مع كل هذه الاعتبارات الأخيرة ويوافق تلك المدن الكبيرة والعواصم فيصبح من غير شك ثوباً فضفاضاً لا يناسب القرى والعزب الصغيرة التى لا يخفى تواضع مستواها وقلة مواردها وسكانها وخبرتها بالحياة البلدية . وربما قيل بإمكان وضع نظام شامل موحد على أن يكون وسطاً بين هذا وذاك ، ولكن التفاوت فى العمران وفى درجة التقدم ومدى الحاجات بين العواصم والمدن

الكبيرة من جهة ، وبين القرى والعزب الصغيرة من جهة أخرى ، نراه كبيراً فى مصر لدرجة لا يصلح معها وضع نظام وسط ينتظم كل هذه البلدان قاصيها ودانيها . فيجب إذن أن يأتى النظام البلدى المصرى منوعاً بعض الشىء دون إسراف .

وهذا ما يمتاز به فى اعتقادنا القانون البلدى الجديد (رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٤) الذى ترك بلدية الاسكندرية ـ وماسينشأ على غرارها من بلديات ـ جانباً ، ووضع نظاماً مزدوجاً يفرق بين « المجالس البلدية » و « المجالس القروية » .

ولذلك نبدأ بدراسة « بلدية الاسكندرية » ثم ندلف بعدذلك لدراسة النظام البلدى العام :

بلدية الاسكندرية

بحث تاريخى : لم يتجاوز سكان الاسكندرية الستة آلاف نسمة فى عهدى الحملة الفرنسية ومحمد على باشا ، ولم يكن ميناؤها مذكوراً إذ ذاك بل كان معظم الحركة التجارية يتم عن طريق رشيد ودمياط . ولكن تحول النظر بعد ذلك تجاه الاسكندرية بعد استعمال البخار فى تسيير البواخر الكبيرة وسفن الشحن الثقيلة ، إذ لم يكن من بين موانى القطر أصلح لذلك من الاسكندرية بسبب ما تمتاز به من عمق مرفقها ، وقد ساعد على تبريزها فى هذا الميدان حادثان جليلان فى تاريخ مصر ، هما : إنشاء ترعة المحمودية ومد الخط الحديدى الأول سنة ١٨٥٤ بين القاهرة والاسكندرية ، فأقيمت المخازن العظيمة والمستودعات الضخمة بمينا البصل ومينا الشراقوة خارج حدود الميناء وبالقرب منها ، وأخذت المدينة تسير قدماً إلى الأمام رغم ما عاناه التجار فى سبيل نقل بضائعهم وسرعة ترويجها من الطرق غير

المعبدة والشوارع غير المرصوفة خصوصاً فى فصل الأمطار ولما يتبعها من أوحال وتعطيل لحركة المرور . أزاء ذلك حدث فى سنة ١٨٦٤ أن طالبت لجنة تجار الصادرات الحكومة بإصلاح هذه الطرق فلم تحقق ما طلبوه ، فاتفقوا فى سنة ١٨٦٧ فيما بينهم على دفع ضرائب اختيارية (بناء على تعهدات كتابية) يدفعونها نسبة معينة إلى قيمة صادراتهم ، وقد قبلت الحكومة بناء على طلبهم تولى تنفيذ تلك التعهدات ، فكلفت مصلحة الجمارك بتحصيل هذه الضرائب الاختيارية وتسليمها لهذه الهيئة كى تتولى بها رصف الطرق الخاصة بتجارة الصادرات تحت إشراف محافظ الثغر . ولما نجح تجار الصادرات فى ذلك العمل حذوهم تجار الواردات بلجنة حملت اسمهم وتعهدت برصف الطرق الخاصة بتجارتهم . ثم اتحدت الهيئتان فى شكل « القومسيون المختلط للتجارة » (commission mixte du commerce) أو « قومسيون الرصف » (commission du pavage) نظراً لتعهده رصف طرق التجارة والطرق المؤدية لمكاتب التجار .

وحدث بعد ذلك حوالى سنى ١٨٧٠ — ١٨٧٥ أن انتهز الملاك فرصة مرور مجارى تصريف المياه أمام منازلهم فأوصلوا مجاريهم بها قصداً ، وتوفيراً لمصاريف الكسح . فطفحت المجارى وانتشر وباء خطر أوجب تدخل الحكومة والزامها الملاك بتكوين هيئة منهم تماثل هيئة التجار وتعنى بشؤون المجارى .

وفى سنة ١٨٧٦ اندمجت الهيئات الثلاث السابقة فى مجلس واحد سمى « القومسيون المختلط للتجارة والبلدية المؤقتة commission mixte du) commerce et municipalité provisoire) واختص بعمليات الرصف والمجارى وسائر الأعمال البلدية عن طريق الضرائب الاختيارية ، كما أن الحكومة من جانبها كانت قد تعهدت بمنح هذه الهيئة إعانة سنوية قدرها ستة آلاف جنيه .

وفى سنة ١٨٨٥ اجتمع القومسيون المختلط بحضور أعيان المدينة وتم فيه وضع مشروع بلدية للاسكندرية ، ولكن عاقته الامتيازات الأجنبية والحصانة المالية التى امتاز بها الأجانب فى مصر . ففاوضت الحكومة المصرية الدول صاحبة الشأن مفاوضات صدر على أساسها أمر عال فى ٥ يناير سنة ١٨٩٠ بتنظيم بلدية الاسكندرية (١)، على نحو كان واستمر أرقى البلديات المصرية ، وأدى هذا النظام أجل الخدمات لمدينة الاسكندرية رغم ما ظهر فيه من عيوب وأوجه نقص خطيرة ، وظل أمر سنة ١٨٩٠ حتى اليوم القانون الأساسى للبلدية مع ما أدخل عليه من تعديلات أهمها المرسوم بقانون رقم ١ لسنة ١٩٣٥ وقرار التنظيم الإدارى الجديد الصادر فى ٢ مايو سنة ١٩٤٦ (٢) .

١٩٢٥
١٩٤٠

على أن هذه البلدية المختلطة التى عملت باطراد سحابة نصف قرن تقريباً أدت فيه خدمات جليلة كما قلنا ، قد ظهرت لها بعض أخطاء منذ عهد بعيد فتعاقبت لجان التحقيق بشأنها منذ سنة ١٩٠١ ، ولكنها تكشفت مع الزمن عن عيوب شديدة وخلل خطير جعل لها سيرة أخرى منذ سنة ١٩٣٤ ، كما سنرى خلال بحثنا التالى :

تنظيم بلدية الاسكندرية

الشخصية المعنوية : يلاحظ مبدئياً أن أمر سنة ١٨٩٠ قد نص على أن « يعتبر القومسيون البلدى بمدينة الاسكندرية كشخص مدنى من رعايا

---

(١) صادقت الدول على المادة ٣١ من الأمر المذكور وعلى الفقرات ١ و٢ و٣ و٤ و٥ من مادته الأربعين أيضا . وسيأتي ذكر هذه النصوص .

(٢) الى جانب هذه النصوص المنظمة للبلدية وللقومسيون الحالى المؤقت توجد مجموعة كبيرة من اللوائح والقرارات تلتزم البلدية باتباعها ، نخص بالذكر منها اللائحة الداخلية الصادرة سنة ١٩٠٥ التي لا تزال معمولا بها . كما تجب ملاحظة أن هناك من القواعد التي تخضع لها البلدية ما لا يجد له أصلا في تشريع أو قرار ، ولكن جرى به العرف وخلفه العمل (الدكتور خلاف . المرجع السابق . ص ١٣٩)

الحكومة المحلية» (م ١٣). وكان الواجب الاعتراف بهذه الشخصية المعنوية للمدينة نفسها لأن القومسيون ليس إلا ممثلا لهذه الشخصية.

أما من حيث التشكيل فنلاحظ ما يلي:

(١) وفقاً لأمر سنة ١٨٩٠ كان هذا المجلس مكوناً من ٢٨ عضواً يعين نصفهم وينتخب النصف الآخر: أما المعينون الأربعة عشر فمن بينهم ستة يعينون بحكم وظائفهم وهم: محافظ الاسكندرية أو من ينوب عنه (رئيساً)، والنائب العمومي لدى محكمة الاستئناف أو وكيله، ومدير الجمارك أو من ينوب عنه، ورئيس النيابة بمحكمة الاسكندرية الأهلية أو وكيله، والحكيم المعين بالاسكندرية في أعلى وظيفة تابعة لوزارة الصحة أو من ينوب عنه، والمهندس المعين بالاسكندرية في أعلى وظيفة تابعة لمصلحة المباني أو من ينوب عنه.

وأما الثمانية الباقون من الأعضاء المعينين فكانت تعينهم الحكومة من بين الناخبين.

(وقد تضمنت هذه الأحكام دون تغيير المادة ٣ من أمر سنة ١٨٩٠ ومن القانون رقم ١ لسنة ١٩٣٥).

أما الأعضاء المنتخبون الأربعة عشر فكان ينتخب ثلاثة منهم بواسطة تجار الصادرات وثلاثة آخرون بواسطة تجار الواردات وإثنان بمعرفة أرباب الأملاك الكائنة بمدينة الاسكندرية وضواحيها. والستة الباقون كانوا ينتخبون على أساس الانتخاب العام بواسطة جميع السكان الوطنيين والأجانب الذين تتوفر فيهم شروط الناخب (وهي أن يكون ذكراً بالغاً خمساً وعشرين سنة على الأقل) والذين يدفعون أجراً لمساكنهم بالبلدة وضواحيها لا يقل عن ٧٥ جنيهاً سنوياً على الأقل. وكان الأمر العالي ينص على عدم جواز انتخاب أكثر من ثلاثة أعضاء من جنسية واحدة حتى ولو كانت هذه الجنسية هي المصرية.

(ب) قانون سنة ١٩٣٥ : لم يغير هذا القانون شيئاً ما بالنسبة للمعينين ولكن عدل الأمر بالنسبة للمنتخبين لأن تمثيل فئات قليلة العدد كتجار الصادرات والواردات وأصحاب الأملاك على النحو السابق لم يعد عادلا نظراً لقلة عددهم[1] ولضآلة ما يؤدونه من ضرائب بالنسبة لسائر إيرادات البلدية التى ازدادت مع الزمن بحيث انخفضت نسبة تلك الضرائب إلى ٢ ٪ فقط من مجموع الإيرادات. لذلك عدل قانون سنة ١٩٣٥ بناء على توصيات لجنة التحقيق السابق ذكرها عن هذا النوع من تمثيل الفئات المذكورة، فقرر أولا توسيع دائرة الناخبين بأن خفض قيمة إيجار المسكن المشترط فى الناخب من ٧٥ جنيهاً سنوياً إلى ٢٤ جنيهاً فقط. وجعل الأربعة عشر عضواً المنتخبين ينتخبون جميعاً مباشرة بواسطة الناخبين الوطنيين والأجانب بدون تفريق. وذلك مع مراعاة أن المادة الثانية من القانون تقول: «ولا يقبل فى القومسيون البلدى أكثر من عضوين منتخبين من جنسية واحدة من الأجانب»، وبذلك جعل الحد الأعلى عضوين للجنسية الواحدة بدلا من ثلاثة، كما قصر هذا القيد على الجنسيات الأجنبية. ولكن أضافت المادة المذكورة إلى ذلك قولها: «ومع ذلك يكون فى القومسيون من الأعضاء المنتخبين والمعينين أحد عشر عضواً من الأجانب». ولقد أباحت المادة ١٨ لوزير الداخلية أن يعين نائباً عنه فى اجتماعات القومسيون يكون له رأى استشارى.

كما يلاحظ أن حق الانتخاب قد أوقف استعماله بالنسبة لمستخدمى البلدية بناء على توصية لجنة التحقيق، ونص على أن يكون الانتخاب سرياً وألا يعطى الناخب أى مرشح أكثر من صوت واحد، ولا يكون له من الأصوات إلا بقدر يزيد واحداً على نصف عدد الأعضاء المطلوب انتخابهم. ويلاحظ أنه لا يجوز لأحد من هيئة وكلاء الدول والقناصل

(١) بلغ عدد الناخبين من تجار الواردات سنة ١٩٣٢ الثمانين فقط ومن تجار الصادرات ثمانية وسبعين ومن الملاك ١٥٣١.

ولا من موظفى ومستخدمى القنصليات أياً كانت وظيفته أن يكون ناخباً أو عضواً فى القومسيون البلدى .

حـ — البلدية منذ سنة ١٩٣٤ : ثار لغط شديد حول مقاولة شارع الكورنيش المعروفة ، فألفت أول الأمر لجنة للتحقيق فى هذا الأمر ثم تلتها لجنة ثانية للتحقيق على وجه أعم فى شؤون البلدية ونظام سير أعمالها .

الحل : رأت الحكومة حينذاك حل القومسيون البلدى بمرسوم صدر فى ١٠ مايو سنة ١٩٣٤ ، وذلك « لتتمكن اللجنة الجديدة من القيام بمهمتها على خير الوجوه » ، وقد نص المرسوم السابق الذكر على إجراء الانتخابات الجديدة فى الخمسة عشر يوماً الأولى من شهر نوفمبر سنة ١٩٣٤ ، وذلك تطبيقاً للمادة ٣٦ من أمر سنة ١٨٩٠ التى تستلزم عند حل المجلس إجراء انتخابات جديدة فى ظرف ستة شهور .

القومسيون الادارى : على هذا الأساس صدر فى اليوم التالى أى فى ١١ مايو سنة ١٩٣٤ قرار من وزير الداخلية بإنشاء قومسيون إدارى مؤقت وفقاً للمادة ٣٦ السابقة الذكر ، وذلك لإدارة الشئون البلدية لحين إجراء الانتخابات الجديدة . وشكل هذا القومسيون المؤقت من المحافظ أو من ينوب عنه رئيساً ، ومن أربعة أعضاء آخرين معينين بحكم وظائفهم ، ومن سبعة أعضاء عينهم الوزير من أعيان الإسكندرية بينهم مصريان والخمسة الآخرون من الأجانب .

تقرير لجنة التحقيق : وفى ٢٩ يونية سنة ١٩٣٤ تقدمت لجنة التحقيق السابق ذكرها (برئاسة نجيب الهلالى باشا) بتقرير غاية فى الخطورة نجتزىء منه الفقرات التالية للدلالة على مدى ما وصل إليه أمر البلدية من تدهور وانهيار . فلقد جاء فى التقرير ما يلى :

« لقد هال اللجنة ما تبينته من أن البلدية كانت تسير على غير هدى

فلا هى تحترم النظم واللوائح القائمة ولا هى تلتزم قاعدة واحدة فيما لم تتناوله النظم واللوائح . . . . » . ثم قالت : « ولا تسرف اللجنة حين تقول إن نظام العمل فى البلدية يشبه أن يكون فوضى ، وانه إذا أريد استقصاء جميع المخالفات وحصرها لامتد الزمن باللجنة سنين . . . . . ولا تخفى اللجنة أن متابعة البحث قد تكشف عن مساوىء لم يتناولها التقرير وربما كان بعضها بخطورة ما جاء فيه . ولكن اللجنة ترى أن المبادرة بالإصلاح خير من التمادى فى كشف المساوىء . . . وقد وضح للجنة أن البلدية لم تكن تلتزم خطة واحدة فى معاملة الناس حتى فيما نصت عليه اللوائح النافذة . وأن هذه اللوائح لم تكن عامة التطبيق . وأن الاعتبارات الشخصية كانت ميزان التصرفات . فإذا أريد إنفاذ أمر خاص مهدت له كل السبل من اقتراحات متكلفة وأسانيد غامضة غموضاً متعمداً وبحث سطحى لا يجزى وسرعة كالبرق حتى ليسبق القرار فى بعض الأحيان تاريخ التوريد الرسمى ، فإذا ما اعترض التصرف نص يحظره أهدر النص فى غير احتياط . وشواهد ذلك تكاد لا تحصى تلحظها فى التعيينات والترقيات والعلاوات وفى التصرف فى الشكايات والتحقيقات وفى تقرير الشوارع والميادين وفى نزع الملكيات وتقدير الأثمان وفى المشتريات والمبادلات والعقود والمقاولات وتقدير عوائد الأملاك وما إلى ذلك من الأعمال البلدية .

« ويكفى فى تعرف مدى هذا الروح أن مديراً من مديرى الأقسام (هو مدير قسم القضايا ! !) قرر عند التحقيق فى موضوع انكشفت فيه المحاباة وأقر هو بها أن اللوائح لا تربط المأمورية ولا القومسيون لأنهما السلطة التشريعية للبلدية .

« وفى الواقع لاحظت اللجنة أن الذين ألقيت إليه شئون البلدية أخذوا أنفسهم بالاطمئنان إلى أنهم أصحاب الشأن لا معقب عليهم من تفتيش أو مراجعة أو محاسبة .

« . . . . وظاهر أن هذه الطريقة فى إمضاء الأمور لا يمكن إلا أن تضر بمصلحة البلدية . فلا تحضير ولا بحث ولا تمحيص . . .

« . . . نلحظ — الاضطراب — فى الدفاتر والسجلات ومعظم الملفات فأوراق الموضوع الواحد متفرقة بين الأقلام محفوظة على غير نظام ، يحار من يتتبعها أمفقودة هى أم موجودة .

« وجملة ما تقدم أن المقام الأول فى كثير من أعمال البلدية إنما كان للاعتبارات الشخصية ، لايحول دونها نظام أو لائحة أوعرف متبع . وأن القرارات والأوامر كانت ترتجل من غير أن يسبقها بحث فنى يذكر ، حتى فى أكثر الأعمال حاجة إلى التقدير الفنى . وأن الموظفين الفنيين لم يكونوا فى الغالب أكثر من آلات منفذة لا رأى لهم ولا شخصية . وأن سير الأعمال فى الإدارات والأقلام كان مختلا معتلا . وأن الشعور بالتبعة كان ضعيفاً لا منبه له من تفتيش أو مراجعة . . . »

تأجيل الانتخابات : إزاء هذا الوضع المؤلم ، وذلك التدهور المروع لم يكن بد من أن يصدر المرسوم بقانون رقم ٥٣ بتاريخ ٦ ديسمبر سنة ١٩٣٤ مقرراً تأجيل الانتخابات التى كان مزمعاً إجراؤها فى شهر نوفمبر سنة ١٩٣٤ إلى أجل غير مسمى ، واستند هذا المرسوم فى ذلك إلى أن « الظروف لم تسمح بإجراء انتخابات جديدة فى ميعاد الستة الشهور المنصوص عليها فى المادة ٣٦ المذكورة » . ومن بعد ذلك عدلت الحكومة عن فكرة إجراء هذه الانتخابات كلية رغبة منها فى وضع نظام جديد شامل لبلدية الإسكندرية يتمشى مع وضع البلاد بعد إلغاء الامتيازات الأجنبية بمعاهدة منترو سنة ١٩٣٧ ، ويضمن إصلاح العيوب التى ظهرت واضحة للعيان . فصدر فى ٢ — ١ — ١٩٣٥ المرسوم بقانون المعدل لقانون البلدية ، وصدر فى نفس اليوم قرار وزير الداخلية بإعادة التنظيم الإدارى للبلدية

(الذى حل محله الآن قرار ٢ مايو سنة ١٩٤٦) . وبنفس تاريخ ٢ يناير سنة ١٩٣٥ صدر قرار وزارى آخر خاص بالانتخابات وحتى اليوم لم تجر هذه الانتخابات .

استمرار القومسيون الادارى وتصيره : بهذه الصورة أصبحت إدارة الشؤون البلدية فى الإسكندرية بيد القومسيون المؤقت المنشأ بقرار وزير الداخلية فى ١١ مايو سنة ١٩٣٤ كما قلنا . ولذلك صدر قرار لاحق بتاريخ ٩ ديسمبر سنة ١٩٣٤ نص على استمرار هذا القومسيون المختلط فى مباشرة اختصاصاته إلى أن يتقرر خلاف ذلك . فباشرها وفقاً لقرار سنة ١٩٣٤ (المعدل بقرار ١٦ ديسمبر سنة ١٩٣٦) ، واستمر فى مباشرتها بهذا الوضع حتى سنة ١٩٤٣ حيث رأت الحكومة « أن ظروف الحال تقتضى إعادة النظر فى هذا التشكيل إلى أن تستصدر التشريع الجديد الخاص بالهيئات البلدية وتجرى الانتخابات وفقاً لأحكامه » . فأصدر وزير الداخلية بتاريخ ١١ ابريل سنة ١٩٤٣ قراراً بتأليف هذا القومسيون من المحافظ رئيساً ، ومن خمسة عشر عضواً غيره ، منهم النائب العام بالمحاكم المختلطة ، وعميد كلية الطب بجامعة فاروق الأول ، ومفتش رى القسم الثالث ، واثنا عشر عيناً من الأهالى عينوا جميعهم من المصريين . كما نصت المادة الأولى من هذا القرار على الاحتفاظ لمحافظ الاسكندرية بالاختصاصات المخولة له بمقتضى نصوص الأمر العالى الصادر سنة ١٨٩٠ ، كما احتفظت لمدير البلدية العام بالاختصاصات المخولة له بمقتضى القرار الصادر فى ٢ يناير سنة ١٩٣٥ .

وفيما عدا ذلك يباشر القومسيون الإدارى المؤقت فى صورته الوطنية الجديدة جميع الاختصاصات المخولة قانوناً للقومسيون بلدى مدينة الإسكندرية ، ويجتمع بناء على دعوة الرئيس مرة كل اسبوع على الأقل ، ولا تكون

النصاب

اجتماعاته صحيحة إلا إذا حضرها تسعة من الأعضاء على الأقل . كما نص القرار المذكور على أن تصدر قرارات القومسيون المؤقت بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين ، وعند تساوى الأصوات يرجح جانب الرئيس . ثم اشترط أن تكون جميع أعمال المجلس ومداولاته وقراراته باللغة العربية .

تصديق الحكو

وفى النهاية تخضع أعمال القومسيون لتصديق الحكومة الصريح أو الضمنى ، إذ يجب أن تعرض كل قراراته على وزير الداخلية للتصديق عليها طبقاً لأحكام المادة ١٩ من أمر سنة ١٨٩٠ التى تقول : « يعرض القومسيون البلدى فى ميعاد ثلاثة أيام مداولاته على وزير الداخلية للتصديق منه عليها ، ولا يجوز تنفيذها إلا إذا صار التصديق عليها أو إذا لم يصدر منه أمر بإيقاف تنفيذها فى بحر الثمانية الأيام التى تمضى من تاريخ عرضها عليه .

« وكل مداولة صار إيقاف تنفيذها ولم يجر إلغاؤها فى خلال الثلاثين يوماً التى تمضى من تاريخ عرضها على وزير الداخلية تكون نافذة المفعول .

« وكل مداولة تلغى يكون إلغاؤها بقرار مسبب من الوزير وأسباب الإلغاء لا تكون محل مناقشة فى القومسيون »

* * *

هيئات البلدية وموظفوها : تشمل بلدية الإسكندرية :

(١) المجلس (أو القومسيون) : وقد تكلمنا عنه قبل وبعد تصيره . وعرفنا أن الأحكام الخاصة بانتخابه لاتزال معطلة .

(٢) رئيس القومسيون : هو محافظ الإسكندرية أو الموظف الذى ينوب عنه . وهو الذى ينوب عن القومسيون فى الأمور المتعلقه به . وبذا يتولى تحت رقابة القومسيون وملاحظة وزير الداخلية عدة أمور تتضمن إمضاء المكاتبات الموجهة لوزير الداخلية تنفيذاً لقرارات القومسيون ، وعرض الميزانية التى يقرها القومسيون على هذا الوزير وإصدار القرارات

طبقاً لمداولات القومسيون المصدق عليها من الوزير ، وتعيين ورفت الموظفين فى الحدود التى يقررها وزير الداخلية . ويتولى فى النهاية النيابة عن البلدية أمام المحاكم مدعية كانت أو مدعى عليها . (م ٢١ من القانون) .

(٣) وكيل القومسيون : ينتخبه أعضاء القومسيون (معينون ومنتخبون) من بينهم فى أول جلسة يعقدونها ، ويكون الانتخاب بالاقتراع السرى وبأغلبية الآراء المطلقة (م ١٢) .

(٤) مدير عام البلدية [١] ووكيله : يتولى المدير معظم الاختصاصات التى قررها أمر سنة ١٨٩٠ لرئيس القومسيون . وتعينه الحكومة ليعاون القومسيون ويكون — بنص المادة ٢٢ من قانون سنة ١٩٣٥ — العامل المنفذ للبلدية . وقد حدد اختصاصاته القرار الوزارى المؤرخ ٢ يناير سنة ١٩٣٥ ويحددها الآن قرار ٢ مايو سنة ١٩٤٦ [٢] .

---

(١) انشئت هذه الوظيفة بقرار صادر من مجلس الوزراء فى ١٨ مايو سنة ١٨٩٢ وحددت اختصاصات المدير بخطاب وزير الداخلية الى القومسيون في نفس اليوم . وكان الدافع الى ذلك ما روعى من كثرة أعمال المحافظ وعدم امكانه تخصيص الوقت الكافى لأعمال المجلس وقد عدل نظام هذه الادارة بقرار وزارة الداخلية فى ٢٧ يونية سنة ١٩٠٤ المعدل بقرار ٨ مايو سنة ١٩٢٦ ، وبذلك جعل المدير العام « عامل التنفيذ » للبلدية (راجع الدكتور عبد الله العربى بك : مذكرات فى « الادارة المحلية في مصر » ص ١٥ . الدكتور حسين خلاف : المرجع السابق ، ص ١٤٥) .

(٢) نصت المادة الأولى من قرار سنة ١٩٤٦ على اختصاصات المدير العام في تحضير مشروع الميزانية والحسابات الشهرية والختامية والاشراف على تحصيل الايرادات وصرف النفقات المرخص بها على شرط أن يكون الصرف مطابقاً للقوانين والانظمة المالية المعمول بها فى الحكومة وفى نقل أي مبلغ من نوع الى نوع فى حدود البند وتقديم الاقتراحات للمجلس أو للجان ، واقتراح المسائل التى يرغب فى ادراجها بجدول الأعمال على الرئيس والاشتراك في كل لجان المجلس ووضع صيغ المكاتبات وتوقيعها عدا ما كان منها موجها لوزير الداخلية تنفيذاً لقرارات المجلس فيوقعها الرئيس أو الوكيل فى حالة غيابه . وللمدير كذلك توقيع عقود المشتريات والمبيعات والايجارات وغيرها في حدود القوانين والأنظمة المالية . ويتبع المدير العام الموظفون والمستخدمون البلديون =

أما وكيل المدير العام فيعينه وزير الداخلية لينوب عن المدير عند غيابه وتكون للوكيل اختصاصات المدير وسلطته، وللمدير العام أن يفوض للوكيل العام بما يراه من الاختصاصات والأعمال. وللوكيل حضور جلسات المجلس أو لجانه مع المدير العام.

ويلاحظ أن مرتبات المدير والوكيل تدرج فى ميزانية وزارة الداخلية مع إلزام البلدية بسدادها للوزارة وبإدراج اللازم لذلك ضمن ميزانية البلدية إلزاماً.

الغاء المأمورية البلدية: حل المدير العام السابق ذكره محل المأمورية البلدية بعد إلغائها بقرار سنة ١٩٣٥ (م ٨) وبعد أن ظلت قائمة منذ أمر سنة ١٨٩٠. وكانت المأمورية (المكونة من ٩ أعضاء) هى الممثلة للسلطة الإدارية المستديمة للبلدية، وكان ينتخبها القومسيون من بين أعضائه ويرأسها وكيل القومسيون أو أكبر الأعضاء سناً عند غيابه. وكان المدير العام يعاونها ويحضر جلساتها بصوت معدود فى المداولات، وقد شملت سلطتها أموراً عديدة هامة كالميزانية، والحساب الختامى، والاعتمادات، والمسائل التى يحيلها عليها القومسيون، وغير ذلك. على أننا كنا نفضل بدل إلغاء هذه

= ويتلقون منه الأوامر اللازمة ويعتمد تنقلاتهم وأجازاتهم ويستعمل السلطة التأديبية بالنسبة اليهم فى حدود القوانين واللوائح والتعليمات، ويعين الخارجين عن الهيئة وعمال المياومة ويقرر مرتباتهم وعلاواتهم وترقياتهم فى حدود الاعتمادات وبشرط ألا تتضمن أي استثناء (م ٢). وفي المسائل المالية يكون للمدير حق الموافقة على مشترى أصناف أو اجراء أعمال بدون مناقصة لغاية ٣٠٠ جنية، والموافقة على طرح أصناف أو اجراء أعمال بمناقصة محلية لغاية ٥٠٠ جنيه عند الاستعجال دون تجزئة المشتريات أو الأعمال لهذا الغرض. والموافقة على تقصير مدة النشر فى المناقصات العمومية لغاية ١٥ يوما وعلى صرف ايجارات المبانى والأملاك مقدما لظروف خاصة فى حدود أجرة ستة أشهر. وعلى منح بعض مرتبات اضافية والاعفاء من بعض الرسوم وصرف بعض السلف لموظفى البلدية والترخيص لبعضهم بامضاء الشيكات أو أذونات الصرف وغيرها والبت فى بعض شؤون العهد (م ٣).

المأمورية كلية ، أن يعدل تشكيلها ويحدد اختصاصها ونفوذها ، ويزداد مدى خضوعها للقومسيون حتى تستطيع باجتماعاتها السهلة أن تفسح الفترة بين اجتماعات القومسيون نفسه بأعضائه الكثيرين وعددهم ٢٨ عضواً ، فيجتمعون مرة فى الشهر مثلا كما كان النظام فى أمر سنة ١٨٩٠ بدلا من اجتماعهم الآن مرة فى كل أسبوع إلى جانب حالات الاجتماع غير العادية . ولا يخفى ما فى هذا من إفراط فى انعقاد المجلس بكامل هيئته ، وتقليل من أهمية اجتماعاته ، وإسراف فى الظن به والخوف عليه . وباقتراحنا هذا لا نتطرف من ناحية فنلغى كلية هذه المأمورية ولا نسرف من ناحية أخرى فنقر ما وصلت إليه من نفوذ طغا على القومسيون نفسه وجب كيانه . بل نأخذ بنظام المأمورية كلجنة تنفيذية مستديمة تامة الخضوع للقومسيون حتى تحقق ما هو مرجو منها من فوائد دون أن يعتورها طغيان أو قصور . وقد أخذت بهذا النظام سائر الدول الأخرى كما أخذت به البلديات المصرية القديمة ، على عكس قانون البلديات الجديد (١) .

---

(١) ألغيت هذه المأمورية بناء على اقتراحات لجنة التحقيق السابق ذكرها والتي جاء بتقريرها فى هذا الشأن ما يلى :

«قرار ٨ مايو سنة ١٩٢٦ . . . قلب نظام العمل رأسا على عقب وأخل بكل توازن ، فقد أعطيت المأمورية بمقتضاه سلطات واسعة لا تقف فى كثير من المسائل عند حد معين» . ثم قالت اللجنة : « ان المأمورية بسبب قلة أعضائها (تسعة) تعتبر أكثر تعرضا منه (أى القومسيون) لمقتضيات عدم الثقة . . والأدهى من ذلك أن القرار قد مد فى سلطان المأمورية حتى عمر القومسيون وجعل قراراتها نهائية بحيث أفلتت من رقابة الوزير نفسه . وبذلك أصبح القومسيون بازاء المأمورية خيالا لا حول له ولا قوة ، ترسل اليه قراراتها للاحاطة والعلم . . »

وقد قيل فى تأييد هذا الالغاء أيضا : « وفى الواقع لم يكن ثمة داع الى الابقاء على المأمورية البلدية بعد ما تبين من عيوبها . وبعد أن عدلت المادة ١٧ . . بما يضمن اجتماع القومسيون في مواعيد متقاربة واستمرار انعقاده حتى الانتهاء من النظر في جدول أعماله مما زالت معه حجة القائلين بالابقاء على المأمورية تحقيقا لسرعة انجاز الأعمال . كما لم يكن هناك معنى لبقائها فى شكل هيئة تحضر ما يتناوله المجلس فى مداولاته من مسائل =

(٥) سائر موظفى البلدية : وهم قسمان :

(١) موظفون تعينهم الحكومة وفقاً للمادة ٢٢ من القانون . ولقد نصت المادة ٤ من قرار ٢ مايو سنة ١٩٤٦ على مدير الأقسام الهندسية ومدير الأقسام الصحية . وذلك إلى جانب المدير العام ووكيله السابق الكلام عنهما . وتنص المادة المذكورة على أنه « من غير اخلال بما للمدير العام من الرئاسة الإدارية العليا يكون هؤلاء الموظفون تابعين لوزارة الداخلية خاضعين لها مباشرة فيما يتعلق بنقلهم وترقياتهم وعلاواتهم وتأديبهم وبجميع أحكام وشروط الاستخدام الأخرى » .

هذا ويلاحظ أن قرار سنة ١٩٤٦ قد ألغى وظيفة « مراقب الإيرادات والمصروفات » واستعاض عنها بالنص على أن « يندب وزير الداخلية لمراقبة إيرادات ومصروفات البلدية سكرتير مالى وزارة الداخلية على أن يكون له فيما يتعلق بشؤون البلدية المالية جميع اختصاصات السكرتيرين الماليين فى الوزارات . وأن يعتبر فى مباشرته لتلك الاختصاصات البلدية خاضعاً لوزير الداخلية » (م ٦) . كما نص على عضويته لجميع اللجان التى لعملها صفة مالية . ولسنا ندرى كيف يحق لوزير الداخلية بقرار منه أن يضع مثل هذه القواعد ويقرر هذه التبعية بالنسبة للسكرتير المالى التابع لوزير المالية . هذا فضلا عن صعوبة الجمع بين هذا العمل وسكرتارية الوزارة المالية ، خصوصاً وأن الشقة بعيدة بين مقر العملين .

كما يلاحظ ما نصت عليه المادة ٢٧ من القرار الوزارى وهو عدم جواز إعطاء القومسيون أو اقتراحه إعطاء أية علاوة أو ترقية أو مكافأة

= فالأفضل أن يترك ذلك الى لجان مخصصة فى كل نوع من أنواع العمل الهامة . وتكون هذه اللجان من أعضاء ينتخبهم القومسيون دوريا من بين أعضائه وينضم اليهم بعض كبار موظفى البلدية . » (الدكتور حسين خلاف — ص ١٤٩ وما بعدها) .

أو ميزة من أى نوع للموظفين المعينين بواسطة الحكومة ضماناً لاستقلالهم وعدم التأثير عليهم (١).

(ب) فيما عدا من سبقوا يكون الموظفون (بنص المادة ٢٢ من القانون ووفقاً لقرار سنة ١٩٤٦) خاضعين لسلطة المدير العام والقومسيون وذلك على التفصيل وبالحدود التالية :

(ا) تتبع فى تعيينات الموظفين البلديين وعلاواتهم وترقياتهم وأجازاتهم ومكافآتهم نفس شروط الاستخدام المتبعة فى مصالح الحكومة (م ٨) ويكون تعيين الجدد بطريق المسابقة (م ٩).

شروط الحكومة المسابقة لجنة موظفين

(ب) وفقاً للمادة ١١ من قرار سنة ١٩٤٦ تؤلف لجنة موظفين يرأسها المدير العام وأعضاؤها مديرو الأقسام الهندسية والأقسام الصحية وقسم القضايا. وتختص اللجنة بالنظر فى تعيينات وعلاوات وترقيات مستخدمى البلدية من الدرجة السادسة فما تحتها، الدائمين والمؤقتين. وإذا كانت قرارات هذه اللجنة لا تتضمن أى استثناء من القوانين واللوائح والتعليمات المقررة تصبح نهائية بعد التصديق عليها من المدير العام، وإلا وجب الرجوع إلى المجلس البلدى. ويجب ذلك أيضاً عند عدم موافقة المدير على قرارات اللجنة.

(ح) الموظفون أو المستخدمون الخارجون عن الهيئة وعمال المياومة يختص بأمرهم مدير البلدية العام على النحو السابق ذكره وبحدوده (م ٢).

(١) أما قسم قضايا البلدية فيديره (بنص المادة ٧ من القرار) مستشار ملكي مساعد يندب لهذا الغرض لدى البلدية وكان يقوم تحت اشراف المستشار الملكي لمأمورية قضايا الحكومة فى الاسكندرية بفحص المنازعات واصدار الفتاوي ووضع مشروعات اللوائح وصيغ العقود. كما عهد الى ادارة قضايا الحكومة بالمرافعة لدي المحاكم عن البلدية على أن تتحمل البلدية مقابل ذلك كما سنري ، (م ٨ قرار سنة ١٩٤٦). ويلاحظ أن مجلس الدولة (قانون ١١٢ لسنة ١٩٤٦) قد اقتطع من أقسام قضايا الحكومة وظيفتى الفتوي والصياغة فأصبحتا من اختصاص قسمى الرأى والتشريع بالمجلس المذكور. وبذلك لم يبق لأقسام القضايا الا المرافعة كما سبق أن ذكرنا (ظ. قبله. ص ٣٨٧ وما بعدها).

مجلس تأديب

(د) ويلاحظ فى النهاية ما نصت عليه المادة ١٠ من القرار الوزارى المذكور من أن يتكون مجلس التأديب برئاسة رئيس المجلس وبعضوية مدير عام البلدية (أو وكيله) والموظف الذى يشغل بمدينة الإسكندرية أعلى منصب للنيابة العمومية وعضوين ينتخبهما المجلس البلدى من بين أعضائه سنوياً. فان غاب الرئيس حل محله من ينوب عنه فى رئاسة المجلس البلدى. وإذا غاب أحد العضوين المعينين بحكم الوظيفة يحل محل الغائب منهما من يقوم مقامه فى أداء أعمال وظيفته. أما إذا غاب أحد العضوين المختارين فيختار المجلس من يحل محله.

الاجتماعات: قرر أمر سنة ١٨٩٠ المعدل سنة ١٩٣٥ أن يعقد القومسيون البلدى المنتخب اجتماعاً عادياً مرة كل أسبوع، كما قرر له أن يجتمع بصفة غير اعتيادية عند ما يتراءى لرئيسه ضرورة ذلك أو بناء على طلب محرر من ثمانية من الأعضاء. ويوالى القومسيون انعقاده حتى يتم جدول أعماله. وفى حالة انعقاده بصفة غير اعتيادية لا يجوز له التداول إلا فى الأمور التى طلب انعقاده من أجلها (م ١٧). أما فيما يتعلق بأدوار انعقاد المجلس الادارى المؤقت فعادية مرة فى الاسبوع (م ٢ قرار ١١ - ٤ - ١٩٤٣). ونحن نفضل للمجلس المنتخب أن يكون الاجتماع العادى مرة على الأقل كل شهر (بدلا من مرة كل أسبوع) وذلك على غرار ما هو مقرر بالنسبة لمجالس المديريات، وحتى تحتفظ اجتماعات المجلس بأهميتها وجديتها، على أن يعاد نظام «اللجنة المستديمة» أى المأمورية البلدية على النحو وفى الحدود التى سبق أن بيناها. وبذلك لا تقتصر مهمة الهيئة النيابية على المداولة (délibération) بل تمتد يدها وإشرافها بقدر إلى التنفيذ.

النصاب

الجلسات: يشترط نصاب عددى لصحة اجتماع القومسيون، وهو حضور خمسة عشر عضواً على الأقل فى الجلسة وفى إبداء الرأى (من المجموع

البالغ ٢٨ كما سبق)، فإن لم يتوافر هذا العدد وجب على الرئيس إعادة دعوة المجلس لجلسة ثانية بعد مدة لا تقل عن ثمان وأربعين ساعة، ولا تتجاوز ثمانية أيام. وتعتبر المداولات صحيحة فى هذه الجلسة الثانية أياً كان عدد الأعضاء الحاضرين، ويذكر ذلك فى أوراق الدعوة. (م ٢٦ من القانون و م ٢ من لائحة سنة ١٩٠٥ ونصاب القومسيون المؤقت تسعة أعضاء).

أمامن حيث الرئاسة فرئيس القومسيون هو المحافظ كما عرفنا، ونضيف إلى ما سبق أن المادة ٣ من لائحة سنة ١٩٠٥ قد نصت بهذا الصدد على أنه إذا غاب الرئيس أو اعتذر حل محله الوكيل، فإن غاب هذا أو اعتذر حل محله أكبر الأعضاء الحاضرين سناً، فإن لم يقم بها أسندت للعضو الذى يليه بمراعاة ترتيب السن. ويلاحظ كذلك أن اشتراك الرئيس فى المناقشة يوجب تخليه عن الرئاسة حتى يصدر القرار.

ولا يجوز للقومسيون أثناء الجلسات النظر فى مسائل خارجة عن جدول الأعمال وإلا وجب على الرئيس فض الجلسة (م٢٥). والجدول يضعه الرئيس ويرسله إلى الأعضاء مقدماً. وقد نص قرار ٥ ديسمبر سنة ١٩٤٥ على أن يكون آخر ميعاد لإرسال جدول أعمال الجلسات الاعتيادية إلى الأعضاء يوم الأحد السابق على الجلسة. ». وتنص المادة الثانية من لائحة سنة ١٩٠٥ كذلك على أنه إذا لم يتم الفراغ من جدول الأعمال فى الجلسة تستمر المناقشة فيه فى الأيام التالية.

علنية الجلسات

ويلاحظ أنه رغم نص المادة ١٣٣ من الدستور صراحة على علانية جلسات المجالس البلدية على اختلاف أنواعها ورغم احترام سائر البلديات المصرية لهذا النص، لا يزال يوجد فى قانون بلدية الإسكندرية المعدل سنة ١٩٣٥ نص المادة ٢٤ القديمة التى تقول: « لا يجوز للعامة الحضور فى جلسات القومسيون ». ولا شك فى عدم دستورية هذا النص الذى يجب حذفه إقراراً للحكم الواجب التطبيق.

أما من حيث الأغلبية فهى بنص المادة ٢٧ من القانون (ومثلها المادة ٢ من قرار سنة ١٩٤٣ بخصوص القومسيون الادارى) أغلبية آراء الحاضرين من الأعضاء، فإن تساوت أصواتهم كان صوت الرئيس مرجحاً. وقد نص القانون كذلك على عدم جواز إبداء العضو الحاضر رأياً بالنيابة عن عضو غائب. وهذا حظر معقول لأن أساس المجالس النيابية عامة يجب أن يكون الرأى المبنى على المناقشة وتبادل الرأى أثناء الجلسات وليس وليد رأى مبيت قبل ذلك.

وقد نصت المادة ٨ من لائحة سنة ١٩٠٥ على ألا تستعمل فى المناقشات إلا اللغات المقبولة أمام المحاكم المختلطة (وهى العربية والإنجليزية والفرنسية) ولكن قرار سنة ١٩٤٣ جعلها وجميع القرارات والأعمال بالعربية.

اللجان: نصت المادة ٣١ من لائحة سنة ١٩٠٥ الداخلية على أن «يعين القومسيون عدد اللجان المستديمة وأسماءها ويحدد عدد أعضائها عند الانتخابات السنوية. وتعين اللجان بأنفسها كيفية مباشرتها للعمل».

ولكن هذه اللجان قد تضاءل شأنها بسبب تزايد سلطة المأمورية البلدية قبل إلغائها وخصوصاً بعد سنة ١٩٢٦. وقد لاحظت لجنة التحقيق (سنة ١٩٣٤) هذا العيب واقترحت «أن يكون لكل فرع هام من فروع العمل لجنة خاصة»، كما اقترحت غير ذلك من الإصلاحات التى أخذ بها أول الأمر القرار الوزارى الصادر فى ٢ يناير سنة ١٩٣٥ (المواد من ٩ إلى ١٦)، ولكن تنظم اللجان الآن المواد ١١ إلى ٢٣ من قرار وزير الداخلية المؤرخ ٢ مايو سنة ١٩٤٦ والذى سبق ذكره.

مجانية العضوية: تقرر المادة ١١ من القانون أن «وظيفة العضو فى القومسيون البلدى تكون بدون مقابل».

وقف القومسيون وحله: تقضى المادة ٣٦ من القانون الأساسى للبلدية بأن لوزير الداخلية حق إيقاف القومسيون وفضه بمرسوم يصدر بناء على

تقرير يرفع من مجلس الوزراء ، أى يجب أن يكون مسبباً . وحينذاك تقوم الحكومة بأعمال الإدارة البلدية مباشرة أو بواسطة قومسيون مخصوص تعين هى أعضاءه . وتجرى الانتخابات الجديدة فى ظرف ستة شهور .

اختصاصات البلدية

تتمتع بلدية الإسكندرية باختصاصات كثيرة هامة ومتنوعة بحيث لاتدانيها أية بلدية أخرى فى مصر ، خصوصاً فيما يتعلق بالضرائب والعمران والصحة . وإن كانت الميزانية مرآة لكل ذلك فإن الأرقام تدل على عظم مهمة هذه البلدية وعلى تقدمها الكبير منذ نشأتها حتى اليوم . فقد بدأت البلدية سنة ١٨٩٠ بميزانية تبلغ حوالى الستين ألفاً من الجنيهات فقط فى حين بلغت ميزانيتها عن سنة ١٩٤٦ — ١٩٤٧ مبلغ ١,٥٦٥,٠٨٠ من الجنيهات (بخلاف ١٨٧,١٣٥ جنيها اعتمادات اضافية) . وفى حدود تلك الميزانية الضخمة يباشر القومسيون عدة اختصاصات نصت عليها المادة ١٥ من القانون بقولها :

« من اختصاص القومسيون أن يصدر وينفذ كافة القرارات المتعلقة بالمسائل والمصالح الآتى بيانها :

(أولا) ما يتعلق بميزانية المدينة . (ثانياً) ما يتعلق بتقرير وتحصيل العوائد البلدية وادارة الايرادات البلدية من أى نوع كانت . (ثالثاً) مايتعلق بفتح أو قفل أو حفظ وصيانة الشوارع والميادين والقناطر والمتنزهات والجنائن العمومية وتحديد تعريفة أجر العربات العمومية والدواب المعدة للركوب أو لحمل الأثقال أو لجر العربات ومشروعات الطرق والتنظيم وبوجه عمومى ما يتعلق بجميع المصالح العمومية بالمدينة مثل المياه والتنوير والتبليط والنظافة والسويقات والأسواق والمدافن والسلخانات والبالوعات والتياترات وسائر المحلات والحمامات العمومية وبجميع ما يؤول منه تحسين رونق المدينة

أو رفاهيتها . (رابعاً) مايتعلق بمصلحة الطلبات وكافة الإجراءات المتعلقة بالحرائق . (خامساً) مساعدة الفقراء والتكايا والاسبتاليات والمكاتب وغير ذلك من جميع المحلات البلدية الخيرية . (سادساً) ما يتعلق بصحة المدينة العمومية ما عدا الأمور المتعلقة باختصاصات مجلس الصحة البحرية والكورنتينات . (سابعاً) ما يتعلق بجميع الأمور الأخرى المقتضى تداول القومسيون البلدى فيها سواء كان اتباعاً للقوانين واللوائح أو بناء على طلب الحكومة . (ثامناً) كل مشروع يختص ببناء مستجد وترميمات جسيمة أو بهدم ، وعلى العموم ما يتعلق بكافة الأعمال التى تكون مباشرتها بمعرفة الأفراد ينبغى عرضه ابتداء على القومسيون البلدى من أجل النظر فى الشروط الصحية والأمن العمومى والرخصة المقتضى الحصول عليها » .

وإنما يلاحظ أن المشرع قد حظر على القومسيون أن يتداول فى القوانين أو الأوامر العالية أو اللوائح وكذلك الإجراءات المقررة بكل منها والاجراءات الصادر بشأنها قرارات وزارية بل يجب تنفيذها بتمامها كما هى (م ٣٣) . كما لا يجوز له قبول هبات أو عطايا بمقابل أو بدونه إلا بتصريح من وزير الداخلية (م ٣٤) .

ولقد نص القانون على إبطال كل مداولة أو أمر خارج عن اختصاصات القومسيون وكذلك مداولاته خارج اجتماعه القانونى .

ميزانية القومسيون : وهى مجموع تقديرات الإيرادات والمصروفات الخاصة بالبلدية لمدة اثنى عشر شهراً مستقبلة تبتدىء (اعتباراً من ميزانية ١٩٤٨ — ١٩٤٩) من أول مارس وتنتهى فى آخر فبراير(١) (م ٣٩) وبذلك روعيت قاعدة سنوية الميزانية الشائعة فى الميزانيات بصفة عامة .

أما تحضير الميزانية البلدية فقد تداولته الأيدى منذ سنة ١٨٩٠ وأصبح الآن موضع تعاون مدير البلدية العام (الذى يحضر مشروع الميزانية ويقدمه

(١) انظر صفحة ٤٧٢ ملاحظة (١) القائم ان السنة المالية هى من ١ مايو الى ٣٠ ابريل

للمجلس بمذكرة كمذكرة وزير المالية عن ميزانية الدولة م ١ قرار سنة ١٩٤٦)، واللجنة المالية للمجلس (م ١٨ من قرار سنة ١٩٤٦)، وتقدم هذه اللجنة بدورها تقريراً عن الميزانية.

وبعد تحضير مشروع الميزانية على هذا النحو تقدم للمجلس ليقرها باباً باباً [١]. ولا يكون هذا المشروع نهائياً ومعمولا به إلا بعد تصديق وزير الداخلية عليه، ويصدر رسمياً بقرار من رئيس القومسيون يذكر به أنه مصدق عليه من الوزير (م ٣٧ من القانون)، فان لم يصدق عليه حتى آخر أبريل (فبراير حسب التعديل المذكور) استمر العمل — وفقاً للمادة ٣٨ — بالميزانية القديمة لحين التصديق على الميزانية الجديدة.

ولإعطاء فكرة عن عناصر ميزانية البلدية يجب أن نمر على التتابع بقسميها التاليين:

أولا — ميزانية الايرادات: نص القانون على تحديد هذه الإيرادات فيما يتعلق ببلدية الإسكندرية، وهذا هو المتبع مع سائر الهيئات المحلية منعاً من الإسراف فى أوجه الإيراد وإرهاق الممولين، ورغبة فى تحقيق التناسق بين موارد هذه الهيئات والضرائب العامة. وقد يقصد من وراء ذلك التحديد أيضاً اختصاص الدولة بضرائب معينة دون اشتراك هذه الهيئات فيها [٢].

وقد عددت موارد البلدية المادتان ٣١ و ٤٠ من أمر سنة ١٨٩٠ [٣].

---

(١) كان يشترط حصول ذلك قبل ١٥ مارس ، ولكن تعديل بدء السنة المالية أخيراً من أول مايو الى أول مارس سيجعل هذا الحد بالتالى ١٥ يناير . .

(٢) الدكتور خلاف . ص ١٧٩ .

(٣) المادة ٣١ (لم تعدل بقانون سنة ١٩٣٥) « . . . لا يجوز له (أى القومسيون) بأي صفة كانت احداث رسوم جديدة ولا تعديل الرسوم المقررة ، بل له أن يعرض عما يراه فيما يتعلق بالأمور الاتى بيانها :

« أولا : تقرير عوائد اضافية على الرسوم المقررة .

« ثانيا : احداث رسوم جديدة .

« ثالثا : فتح سلف لا يتجاوز مجموعها مطلقا مبلغ ٥٠٠ر٠٠٠ جنيه مصري (وقد =

ولقد امتدت إلى هذه الموارد التى جاءت بها المادتان السابقتان يد التعديل والتحوير مراراً عديدة .

= رفع الحد الى مليون من الجنيهات بقانون رقم ٢ فى ١٩١٢/١٢/١٤) مع ايضاح الأبواب المرغوب صرف هذه الايرادات الغير الاعتيادية فيها .

« ولمجلس الوزراء دون غيره أن يقرر ما يراه فيما يعرض عليه من هذا القبيل . فاذا وافق المجلس يكون الطلب المعروض عنه نافذ المفعول . ولكنه إذا كان مخالفا لنص المعاهدات الصريح فلا يصير نافذاً الا بعد اقرار الدول عليه (عطل العمل بهذا التحفظ الأخير نظراً لقيام البلدية على أساس موافقة الدول. ظ. رسالة الدكتور القباني ص١٧٩ وما بعدها) .

« ومع ذلك فلا حاجة لهذا الاقرار فيما يختص بالرسوم على المواد الاتية وغيرها التى تكون مخصصة للبلدية فقط ويكون لها صفة بلدية محضة وهي الطرق (التنظيم) والبالوعات والموازين العمومية والأسواق والمخازن العمومية وتشييع الجنازات واعطاء أراضى للدفن فى الجبانات واشغال الطريق العام والعربات العمومية والخصوصية وعوائد الوقوف والكنس والرش والفنادق (اللوكاندات) والنوادي (الكلوبات) والبيوت المفروشة المعدة للتأجير والقهاوى والخمارات وقهاوى الملاهي والمراقص (البالات) والملاهي والتياترات والألعاب والمهرجانات العمومية وأسواق الموالد وبيوت المومسات وعربات الأومنيبوس والترامواى وعربات النقل والكلاب والدواب المعدة لحمل الأثقال أو للركوب أو لجر العربات . »

م ٤٠ « ايرادات الميزانية هي الاتية : (أولا) صافي ما يتحصل باعتبار نصف من واحد من الألف على قيمة الصادرات . (ثانيا) صافي ما يتحصل باعتبار نصف من واحد من الألف على قيمة الواردات [وقد رفعت هذه النسبة الى ١½ ٪ من الرسوم الجمركية بالقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٤٢ مساواة للنسبة المقررة ببور سعيد والسويس] . (ثالثا) صافى ما يتحصل من أرباب الأملاك بواقع واحد في المائة بالأكثر من قيمة ايجارات أملاكهم المبنية . [رفعت النسبة الى ١¾ ٪ بقانون سنة ١٩٤٢ حتي تصبح باضافتها الى الضريبة الأصلية وهي ٨¾ تساوى النسبة المقررة فى القاهرة وهي ١٠٪] . (رابعا) صافى ما يتحصل من مستأجرى الأملاك المبنية بواقع اثنين فى المائة بالأكثر من قيمة الايجارات... (خامسا) صافي ما يتحصل من الرسوم على العربات والدواب المعدة لحمل الاثقال (سادسا) المتحصل من جنايين النزهة (سابعا) المتحصل من عوائد الطرق [(ثامنا) كان للبلدية ٥٠ ٪ من صافى عوائد الدخولية ولكن هذه العوائد الغيت بأمر ٢٩ نوفمبر سنة ١٩٠٢ وحلت محلها العوائد التي كانت تتقاضاها الحكومة في ذلك التاريخ على الأملاك المبنية بالاسكندرية ومتحصل ايجارات أملاك الميري الحرة بعد خصم مصاريف التحصيل] (تاسعا) الايرادات الاخري التى تقرر بالوجه القانونى . » =

ثانيا — ميزانية المصروفات :

تبويبها : لم يطلق المشرع يد البلدية فى الصرف ضمن حدود المبلغ المقرر لها سنوياً ولكن رأى تحديد اعتمادات كل مصرف حتى يتحقق الإشراف الدقيق على وجوه الصرف المختلفة. وذلك دون الاسراف فى هذا التحديد إلى درجة الجمود. فنجد المادة ٣٧ من القانون (المعدلة سنة ١٩٣٥) تنص بصراحة على أن يكون مشروع ميزانية إيرادات البلدية ومصروفاتها شاملا لأبواب وفصول وبنود. ويقدم المشروع إلى القومسيون البلدى. وعلى القومسيون أن يقره باباً باباً قبل حلول اليوم الخامس عشر من شهر مارس (يناير مستقبلا) من كل سنة[1].

وقد قسمت ميزانية مصروفات البلدية (منذ سنة ١٩٣٥ — ١٩٣٦) ـ على غرار ميزانية الدولة ـ إلى أبواب ثلاثة وهى: باب الماهيات والأجور والمرتبات، وباب المصروفات العمومية، وباب الأعمال الجديدة. ويقسم كل

= ومن أمثلة ما تقرر وفقا لهذه الفقرة الاخيرة الايرادات التي قررها دكريتو ١٣ يناير سنة ١٨٩٦ المعدل بدكريتو ٢٩ نوفمبر سنة ١٩٠٢ وتشمل : (ا) قيمة ما يزيد من مجموع عوائد المبانى بدائرة مدينة الاسكندرية على المبلغ المتحصل سنة ١٨٩٥ (ب) كافة ايرادات سلخانة الاسكندرية بجميع أنواعها خلال مدة الالتزام المتفق عليه مع القومسيون بتاريخ ٥ أغسطس سنة ١٨٩٢ (ج) نصف صافى المتحصل من بيع الأملاك الميرية الحرة فى دائرة مدينة الاسكندرية. [راجع أصل النص ثم تعديله بدكريتو ٢٩ نوفمبر سنة ١٩٠٢، وراجع الدكتور زهير جرانه، طبعة سنة ١٩٤٤ ص ١٤٤. والدكتور القباني ص ١٧٣ وما بعدها].

وبقرار رئيس القومسيون (بعد موافقة مجلس الوزراء على قرار القومسيون) تقرر فى ١٤ ـ ١ ـ ١٩٤٣ فرض رسم نسبي قدره ٢ر٥٪ للبلدية من مقدار الضرائب على رؤوس الاموال المنقولة وعلى الارباح التجارية والصناعية وذلك لغاية سنة بعد التوقيع على الصلح. كما فرض نفس القرار ٥٪ أيضا من مقدار الضريبة الخاصة بالارباح الاستثنائية التي قررها القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٤١.

(١) كانت المادة ٣٧ من أمر سنة ١٨٩٠ تقول عن الميزانية: «وتكون شاملة لفصول وبنود» فعدل النص على النحو المذكور أعلاه. ويلاحظ كذلك أن المادة ١٣ من قرار وزير الداخلية الصادر فى ١٨ مارس سنة ١٨٩٠ والمعدل سنة ١٨٩٢ قد تطلب أن يذكر فى أذونات الصرف الاعتماد الذى يحتسب عليه المبلغ.

باب إلى عدة فصول ، وكل فصل إلى عدة بنود . وقد وضع المشرع قيوداً وإجراءات خاصة لنقل المبالغ المخصصة لمصرف من المصارف السابقة إلى غيره كما سيأتى .

المصاريف الالزامية والمصاريف الاختيارية : نجد مما تتضمنه أبواب المصروفات المختلفة ما هو الزامى ومنها ما هو اختيارى . ويرجع الالزام أحيانا إلى الواقع وطبيعة الأشياء كمصاريف إدارة وصيانة المنشآت البلدية التى لا بد منها ، ومرتبات الموظفين ، ومصاريف التحصيل وما إلى ذلك . وهناك أوجه صرف الزامية بنص صريح خشية الاغفال وخوفاً من أن تجبها أوجه صرف دونها أهمية ، خصوصاً وأن موارد هذه الهيئة ككل الهيئات المستقلة محدودة إن لم تكن متواضعة . وتستخلص المصاريف الالزامية بنص الشارع بالنسبة لبلدية الاسكندرية من نص المادتين ٤١ و ٤٢ من قانون البلدية المعدل سنة ١٩٣٥ ، فتعدد أولاهما مصروفات البلدية فى الرش والكنس والمياه والغاز والتنظيم والأشغال العمومية والطلبه جية ومرتبات الاسبتاليات وجنائن النزهة والتبليط وصيانة المدينة وتحسين هيئتها ورونقها ومصاريف الادارة وغير ذلك (!!) . ثم تتبع المادة ٤٢ هذه المصاريف بقولها « المصاريف الاعتيادية المذكورة بالمادة السابقة وقيمة ما يحتمل صدور أحكام قضائية به على المجلس البلدى هى إلزامية ، أما كافة المصاريف الأخرى فهى اختيارية » .

هاتان المادتان — إلى جانب عدم دقة صياغتهما — لم تجمعا كل المصاريف الإلزامية ، ولم تمنعا بدقة كل ما يجب أن يكون من المصاريف اختيارياً . ولنذكر فى هذا المقام أن هناك مصاريف إلزامية أخرى تفرضها على البلدية نصوص قوانين أخرى كالمادة ١٩ من قانون التعليم الالزامى رقم ٤٦ لسنة ١٩٣٣ التى تقول : « وعلى كل مجلس بلدى أن يخصص كذلك فى

ميزانيته للتعليم الأولى مبلغا يعادل ١ ٪ من مجموع إيراداته »[1] . ونص كذلك القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٤٠ (م ٧) على أن يخصص فى السنوات الخمس التالية لتاريخ العمل به اعتماد سنوى لا يقل فى أى حال من الأحوال بالنسبة للمجالس البلدية عن ٢٠ ٪ من صافى إيراداتها للقيام بنصيبها فى تنفيذ تدابير الوقاية التى فرضت عليها . كما نصت المادة الخامسة من قرار وزير الداخلية الصادر فى ٢ مايو سنة ١٩٤٦ على إلزام البلدية بأن تدرج بميزانيتها الاعتمادات اللازمة لسداد مرتبات المدير العام ووكيله ، ومديرى الأقسام الهندسية والأقسام الصحية فى البلدية إلى وزارة الداخلية . ومثل ذلك أيضاً ما يتفق عليه وزير الداخلية مع لجنة قضايا الحكومة من اعتماد تتحمله البلدية مقابل تولى هذه الإدارة قضايا البلدية والمرافعة عنها أمام المحاكم (م ٧ من قرار سنة ١٩٤٦) وكذلك ما تستحقه مصلحة المساحة مقابل تثمين العقارات لحساب البلدية (م ١٩ من القرار المذكور) وما يستحقه ديوان المحاسبة أيضاً .

هذه المصاريف إلزامية مع ما قد يضم إليها بأى نص لاحق يجب على المجلس إدراجها كاملة بميزانيته ، فإن لم يفعل أو قرر لها مبالغ غير كافية وجب أن يتولى إدراج هذه المبالغ مباشرة فى الميزانية وزير الداخلية (م ٤٢) .

الاعتمادات الاضافية ونقل الاعتمادات : أضاف المشرع سنة ١٩٣٥ إلى المادة ٣٧ عبارة تقول بهذا الصدد : « كل مصروف غير وارد بالميزانية أو زائد على التقديرات الواردة بها ، وكذلك نقل أى مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية يجب أن يعرض على القومسيون البلدى » . كما يلاحظ

---

(١) أثار تطبيق هذا النص على بلدية الاسكندرية خلافا بين هذه البلدية ووزارة المعارف ، وقد انتهى حينا بعدم تطبيقه عليها مقابل دفعها ٥٠٠٠ جنيه سنويا فقط ، ولكن تجدد النزاع مرة أخرى ، وقد طلب أخيرا رأى مجلس الدولة فى الأمر . واعتقادنا سريان النص على البلدية من غير شك لعموميته .

أن مداولات القومسيون خاضعة كلها لتصديق وزير الداخلية الصريح أو الضمنى وفقاً للمادة ١٩ من القانون والمادة ٢ من قرار وزير الداخلية لسنة ١٩٤٣ مما سيأتى ذكره .

ولقد تناولت الاعتمادات الاضافية بالتقسيم والتفصيل اللائحة الداخلية للبلدية الصادرة فى ١٢ يونية سنة ١٩٠٥ والتى لا تزال قائمة للآن (المواد ٣٢ إلى ٣٦ بخصوص الميزانية والاعتمادات الاضافية ونقل الاعتمادات) مع مراعاة مانص عليه قرار ٢ مايو سنة ١٩٤٦ من اختصاص اللجنة المالية بهذا الشأن .

الباب الفصل البند

ويستنتج من هذه النصوص أنه يجب أن يعرض الأمر على القومسيون فى النقل من باب إلى آخر . وبذلك لا يعرض النقل من بند إلى بند داخل الفصل الواحد أو من فصل إلى فصل داخل الباب الواحد [1] .

حسابات البلدية : accountancy يتولى حسابات البلدية قسم خاص يشبه أقسام الحسابات بالوزارات المختلفة ولكنه لا يتبع وزارة المالية بل يتبع مدير عام البلدية . وقد حددت اختصاصاته المادة ٤٠ من لائحة سنة ١٩٠٥ المعمول بها . وتتضمن هذه الاختصاصات فيما نصت عليه مراجعة أوراق وكشوف الصرف وتحضير الكشوفات الشهرية والحساب الختامى وأعمال حسابات صندوق الاحتياطى وحسابات الصنف ومراجعة كافة

---

(١) راجع مقال الدكتور خلاف ص ٢٠٣ — ٢٠٨ حيث توجد دراسة تفصيلية وبيان احصائى مقارن للاعتمادات الاضافية الخاصة ببلدية الاسكندرية مع اقتراحه وجوب استعمال « الاعتمادات الاضافية » في حدود ضرورتها دون مغالاة اذ يختفي معها التبذير فضلا عن تعريض توازن الميزانية للخطر . كما اقترح تعديل النصوص الحالية (م ٣٧) بحيث تقرر صراحة أن يكون طلب فتح الاعتماد الاضافى سابقا على البدء في تنفيذ النفقة حتى يتحقق للمجلس البلدى اشرافه على هذه الاعتمادات فلا يوقف أمام الأمر الواقع بعد الصرف . وقد كانت هذه المسألة الهامة موضع جدل طويل بصدد الاعتمادات الاضافية الخاصة بالدولة وتفسير المادة ١٤٣ من الدستور مما ألمعنا اليه في دراستنا الدستورية . (راجع لنا « النظام الدستوري المصرى » ص ٢٤٨ و ٢٤٩) .

أذونات الصرف . ويجب على رئيس هذا القسم أن يضع علامته عليها ضماناً لضبط الحساب فيها وصحة احتسابه ووجود الاعتماد اللازم له وذلك قبل تقديم الأوراق لإمضاء رئيس المصلحة . كما يجب على قسم الحسابات هذا أن يقدم لرئيس المصلحة كشوفاً يومية لإيرادات المصروفات وبالعمليات مع البنوك وبحالة الخزينة وكشوفاً شهرية عن الإيرادات والمصروفات والاعتمادات الإضافية وغير ذلك من تفصيلات نصت عليها وعلى حدودها المادة ٣٧ من اللائحة المذكورة التى كانت توجب كذلك إرسال صورة من الكشوف الشهرية إلى وزارة الداخلية وتقديمها للمأمورية البلدية . ولكن هذه المأمورية قد ألغيت بقرار سنة ١٩٣٥ كما ذكرنا وأنشئت حينذاك وظيفة «مراقب الإيرادات والمصروفات» على أن يعينه وزير الداخلية ويكون تابعاً له . ولكن وفقاً لقرار ٢ مايو سنة ١٩٤٦ (م ٦) يندب وزير الداخلية سكرتير مالى الوزارة كما عرفنا للقيام بمهمة سكرتير مالى للبلدية أيضاً ويكون تابعاً فى ذلك لوزير الداخلية . وبذلك يتبع هذا الموظف وزير الداخلية فى هذا الشأن ويتبع قسم الحسابات (أى المحاسب) مدير البلدية (وهو الآمر بالصرف) التابع بدوره لوزير الداخلية . وقد قيل بأفضلية تبعية المحاسبة والمراقبة كلتيهما لوزارة المالية بدلا من وزارة الداخلية [1].

ومن مظاهر الرقابة على حسابات البلدية كذلك ما نص عليه منذ سنة ١٨٩٠ (م ٤٤) حتى الآن من أن تقرر هذه الحسابات تطبيقاً للتعليمات واللوائح الصادرة من وزارة المالية . هذا مع جواز اجراء التفتيش والمراجعة على مصالح الادارة البلدية فى كل وقت بمعرفة مأمورى الحكومة . ولئن بقى للحكومة حق التفتيش إلا أن حق المراجعة قد انتقل الآن إلى «ديوان المحاسبة» كما سنرى .

---

(١) الدكتور خلاف: ص ٢١٨ و ٢٢٥

الحسابات الختامية والمحاسبة Auditing : تضمن أمر سنة ١٨٩٠ بعض أحكام فى هذا الشأن (م ٤٣ و ٤٤) فأوجب أن يقدم فى بحر الشهرين الأولين من كل سنة حساب السنة الماضية بعد قفله مع كافة البيانات والايضاحات اللازمة (والتى بينتها المادة ١٤ من قرار سنة ١٩٠٤) إلى القومسيون البلدى لفحصه. ويعمل هذا الحساب بواسطة قسم الحسابات ثم يعرض على المدير العام فلجنة القومسيون المالية (م ١٨ من قرار سنة ١٩٤٦) فالقومسيون.

وقد كانت وزارة المالية تتولى محاسبة البلدية على تنفيذ ميزانيتها أى تتولى وظيفة «المراقبة اللاحقة». وكان يتم ذلك بواسطة محاسبين تعينهم الوزارة على أن تحصل هذه المراجعة فى أقلام البلدية كلما رأت الوزارة داعياً لذلك. وقد كان بديوان البلدية فعلا مقر لمحاسبى وزارة المالية. ولكن هذه المهمة قد انتقلت إلى اختصاص ديوان المحاسبة المنشأ بالقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٤٢ والذى نص فى مادته الثالثة عشرة بصراحة على أن يشمل اختصاصه «حسابات ... المجالس البلدية والمحلية والقروية ... الخ». كما نصت المادة ٢٦ من قرار سنة ١٩٤٦ السابق ذكره على أنه عند قفل الحسابات الشهرية تقدم البلدية لديوان المحاسبة جميع مستندات الصرف لمراجعتها، واضعة تحت تصرفه جميع الأوراق والبيانات اللازمة لمراجعة الايرادات والمصروفات.

أموال البلدية : البلدية شخص معنوى إدارى وأمواله أموال عامة تبعاً لذلك ورغم استقلالها عن ذمة الدولة المالية. ولقد نصت على عمومية بعض هذه الأموال المادة ٤٤ من قانون البلدية بقولها: «وتعتبر أموال البلدية أموالا عامة وتتبع بشأنها القواعد الخاصة بحفظ وصرف الأموال العامة». وظاهر أن هذا الحكم إنما يتحدث عن الأموال بمعنى النقود

خصوصاً فى نصه الفرنسى « deniers » وإنما يجب لوحدة العلة وعلى سبيل القياس وأخذاً بالتفسير الفقهى السابق تعميم ذلك الحكم حتى ينتظم كل أموال البلدية من نقود وغيرها . ويجب بذلك الاعتراف بصفة الدومين العام لأموال البلدية ما دامت مخصصة للنفع العام واعتبارها نوعاً من « الأملاك الميرية المخصصة للمنافع العمومية » التى تكلمت عنها المادتان ٩ و ١٠ من القانون المدنى (١) .

الرقابة الادارية على البلدية

إلى جانب الرقابة المالية والحسابية بصورها المختلفة السابقة تخضع بلدية الاسكندرية — بسبب الاعتبارات السابق بيانها — لرقابة إدارية (أى الوصاية الادارية tutelle administrative) . ولقد عرفنا فى سياق ما سبق مظاهر رقابة الدولة المنصبة على تكوين هذه البلدية وتعيين بعض أعضائها وموظفيها وتنظيم سير أعمالها واسقاط عضوية أعضائها ووقف المجلس بل وحله . وبجانب ذلك توجد رقابة على أعمال المجلس ذاتها وقد أجملت هذه الرقابة المادة ١٩ من قانون البلدية بقولها : « يعرض القومسيون البلدى فى ميعاد ثلاثة أيام مداولاته على وزير الداخلية للتصديق منه عليها ، ولا يجوز تنفيذها إلا إذا صار التصديق عليها أو إذا لم يصدر منه أمر بإيقاف تنفيذها فى بحر الثمانية الأيام الأولى من تاريخ عرضها عليه — وكل مداولة صار إيقاف تنفيذها ولم يحر الغاؤها فى خلال الثلاثين يوماً التى تمضى من تاريخ عرضها على وزير الداخلية تكون نافذة المفعول — وكل مداولة تلغى يكون الغاؤها بقرار مسبب من الوزير وأسباب الإلغاء لا تكون محل مناقشة فى القومسيون . »

---

(١) راجع فى هذا الرأى الأستاذ وحيد رأفت ص ٧٨ — ٨٦ . والأستاذ زهير جرانه ص ١٤٣ .

وقد أحالت إلى هذا النص المادة ٢ من قرار سنة ١٩٤٣ بخصوص قرارات القومسيون الادارى المؤقت) .

بذلك أصبحت كل قرارات البلدية خاضعة لأقسى أنواع الرقابة الادارية السابق بيانها وهى رقابة التصديق ، ولكنه تصديق صريح تارة ضمنى أخرى كما هو ظاهر من نص المادة .

وتخضع لتصديق الوزير الصريح سلطة البلدية اللائحية أى سلطتها فى اصدار اللوائح ، وذلك لنص المادة ٢٣ من القانون على أن « كل مخالفة أو تقصير يقع فى تنفيذ القرارات الصادرة من الرئيس بمقتضى مداولات القومسيون البلدى ومصدقاً عليها من ناظر الداخلية يعاقب مرتكبها بالعقوبات المقررة للمخالفات المنصوص عليها بقانون العقوبات الأهلى وقانون العقوبات المختلط . »

أما من حيث الجهة التى تباشر هذه الرقابة الادارية فهى وزارة الداخلية (إدارة البلديات) وذلك على خلاف سائر البلديات المصرية التى ألحقت بوزارة الصحة . وإننا لنفضل توحيد الرقابة فى يد إحدى الوزارتين بدلا من هذا الازدواج الذى لا مبرر له ولا فائدة منه .

هذا هو مجمل القول فى الرقابة الإدارية على بلدية الاسكندرية ، وإننا لعلى يقين من أن المشروع المزمع وضعه لإصلاح نظام بلدية الاسكندرية سيعنى بصفة خاصة بتخفيف شدة هذه الرقابة الإدارية ، وأنه سيعطى البلدية بعض الاختصاصات النهائية التى لا تخضع لتصديق ضمنى أو صريح . ولعل إلغاء الامتيازات الأجنبية وما اقتضاه من تمصير البلدية يشجع على تلطيف حدة هذا الخناق وتخفيف قبضة الحكومة على هذه البلدية الناضجة .

* * *

النظام البلدى العام

فى مصر

النظام القديم :

فيما عدا بلدية الاسكندرية (وما قد ينشأ على غرارها كبلدية القاهرة المرجوة) يعم النظام البلدى الشامل المقرر اليوم بالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٤ . وقبل أن ندرس تفاصيل هذا النظام الشامل بشقيه (البلدى والقروى) نرى من اللازم أن نودع النظام القديم بكلمة تحليلية جد موجزة ما دام قد أصبح فى حكم التاريخ ، وبعد أن عرفته البلاد سحابة نيف ونصف قرن ، فنجح خلال هذه الفترة تارة وتعثر أخرى ، وخلف فى الحالين تجارب وعظات لا تسنى وأنجب سوابق وتقاليد لا تمحى بجرة قلم .

وأول ما يلاحظ بصدد هذا النظام المنقضى سنة ١٩٤٤ أن النصوص الخاصة به قد تضمنتها أوامر وقرارات متفرقة فى وثائقها متفاوتة فى أعمارها ، فإلى جانب نظام بلدية الاسكندرية المقرر بأمر سنة ١٨٩٠ والمعدل بقانون سنة ١٩٣٥ كما عرفنا ، توجد البلديات المختلطة التى اختصت الواحدة منها أو الفئة منها بأمر عال خاص وذلك بخلاف المجالس المحلية (غير المختلطة) المستندة إلى قرار بلائحة صادر من وزير الداخلية بتاريخ ١٤ يولية سنة ١٩٠٩ وكذلك المجالس القروية المنظمة أيضاً بقرار وزارى مماثل تاريخه ٩ فبراير سنة ١٩١٨ . يضاف إلى كل ذلك ما لحق من تعديلات أو نصوص تكميلية حتى صدور القانون البلدى الجديد الذى جاء بنظام مزدوج يشمل « المجالس البلدية » و « المجالس القروية » على النحو الذى سنفصله بعد قليل .

ولقد كانت النصوص القديمة المذكورة رغم تفرقها متشابهة فى كثير من الأحكام رغم بعض الفوارق الجوهرية بينها ، وكانت فى مجموعها خطوة ضئيلة فى سبيل الحياة الاستقلالية فى المدن والقرى المصرية ، وفى

ميدان حياتنا العمرانية بشكل أعم، ولكنها رغم ذلك أدت أجل الخدمات. وحسبنا دليلا على الميدان الضيق لهذه الخدمات الجليلة أن نعرف أنه عند صدور القانون الجديد سنة ١٩٤٤ لم يكن يوجد فى مصر كلها إلا ١٥٤ مجلساً فيما عدا بلدية الإسكندرية (١٣ مجلساً بلدياً مختلطاً و ٢٥ مجلساً محلياً و ٨٧ مجلساً قروياً) فى حين أن عدد القرى المصرية وحدها يربو على ٤٣٠٠ قرية، ولذلك يرجى أن تنتشر البلديات فى ظل القانون الأخير، وأن يعوض العهد الجديد ما سبقه من «بطء ملموس فى تقدم الحياة الاجتماعية والصحية فى القرى والمدن الصغيرة بصفة عامة، وفى الريف المصرى بصفة خاصة [1]».

والنظام القديم لم يكن ضئيلا فقط فى عدده، وإنما كان ضئيلا كذلك فى مضمونه ومدى ما تضمنه من حرية واستقلال، وذلك ما سيتضح من تحليلنا المقارن لتلك النصوص القديمة.

الشخصية المعنوية: كانت بلدية الاسكندرية أسبق البلديات حظاً فى الاعتراف بشخصيتها إذ تحقق لها ذلك بأمر سنة ١٨٩٠ (م ١٣) كما عرفنا. أما سائر البلديات فلم تنل مثل هذا الاعتراف الصريح إلا بالدستور (م ٣٢) أما قبله فكانت المسألة خلافية إلى قبيل وضع الدستور، فذهبت بعض المحاكم من قبل إلى تقرير أن المجالس المذكورة لا تعتبر أشخاصاً معنوية [2] وأفتت بذلك لجنة قضايا الحكومة فى سنة ١٩١٢ (فتوى رقم ٤٠١) وكذلك فى سنة ١٩١٤، ولا يخفى صالح الحكومة فى أن تؤدى هذه الشخصية إلى استقلال المجالس بتحمل مسئولية أعمالها وأعمال موظفيها.

---

(١) تقرير لجنتى الصحة والداخلية بمجلس النواب عن مشروع القانون البلدى ملحق مضبطة ٢٥ و ٢٦ ابريل سنة ١٩٤٤ ص ١٤١٦.

(٢) مثلا حكم محكمة المنصورة الابتدائية فى ٢٥ اكتوبر سنة ١٩١٧ المجموعة الرسمية السنة ١٩ عدد ٣٩ وحكم محكمة استئناف مصر فى ١٣ مايو سنة ١٩١٨ المجموعة الرسمية السنة ١٩ عدد ٤٣، وحكم استئنافي من محكمة طنطا الابتدائية فى ٢٥ أبريل سنة ١٩١٦=

ولكن ذهبت بعض الأحكام حينذاك إلى عكس ذلك [1] . وقد ساعد على ظهور الرأى الأول بادىء الأمر التأثر بمنطق نظرية المجاز القديمة فى تكييف فكرة الشخصية المعنوية وما تقتضيه من اعتراف صريح بهذه الشخصية ، وتوسيع لسلطان الدولة فى هذا الشأن ، فضلا عن تأخر الروح المحلى فى مصر حينذاك بوجه خاص ، وعدم انتشار النظام البلدى نفسه بقدر كاف مؤثر .

= السنة ١٧ عدد ٤٢ / ١ ، ومما قرره هذا الحكم « أن المجلس البلدي المختلط لمدينة طنطا ... يعد فرعا من فروع الحكومة ، وتخويل القومسيون المحلى لتلك المدينة الى مجلس بلدي مختلط لم يغير شيئا من صفته كما تدل على ذلك نصوص القانون الذى قضى بتشكيله . وأما العبارة . . أن « المجلس يؤدي وظائفه ويعقد ما يحتاج اليه من القروض تحت مسؤوليته بدون أي تعهد ولا ضمان من طرف الحكومة » فالغرض منها أن المجلس يقوم بدفع نفقاته من خزينته الخاصة ، فلا تكون خزينة الحكومة العامة مسؤولة عن شيء » . وكذلك حكم محكمة مصر الابتدائية الأهلية فى ١٢/٣٠ / ١٩٢٠ المحاماة السنة ٤ ص ٤٥٧ . وحكم محكمة اخميم الجزئية فى ٢٧ ـ ١٠ ـ ١٩٢٣ المحاماة السنة ٤ ص ٨٦٥ .

(١) مثلا حكم محكمة الزقازيق الجزئية في ٢٧ يوليه سنة ١٩٠٨ المجموعة الرسمية السنة العاشرة عدد ٦٩ . حيث تقرر المحكمة أن « مجلس المنصورة المحلى هو شخص أدبي خارج عن هيئة الحكومة ... » وكذلك حكم محكمة طنطا الابتدائية فى ١٤ ـ ١٢ ـ ١٩٠٨ المجموعة الرسمية السنة ١١ عدد ١٢٣ والزقازيق الابتدائية فى ٦ سبتمبر سنة ١٩١١ السنة ١٣ عدد ٣٧ ـ ١ (حكم استئنافى) ، ورشيد الجزئيه فى ٢٢ مارس سنة ١٩١٥ السنة ١٦ عدد ٦٢ ـ ٠١ .

وراجع الدكتور وحيد رأفت ص ٦٤ وما بعدها . والدكتور محمد زهير جرانه ص ٢٧ وما بعدها والدكتور عبد الحميد متولى ص ٣٠٣ وما بعدها (طبعة القاهرة ١٩٣٩) وراجع مجموعة فتاوى لجنة قضايا الحكومة (بالفرنسية) — القاهرة ١٩٢٦ — الجزء الأول — فتوي قسم قضايا وزارة الداخلية بتاريخ ١٧ فبراير سنة ١٩١٢ السابق ذكرها ص ٤٣١ . (وفي هذه الحالة أفتي بعدم أهلية مجلس بلدي الفيوم لشراء قطعة بدون تدخل الدولة لانه ليست للمجالس شخصية معنوية وأموالها في الواقع ملك للدولة ذاتها وللمجلس فقط ادارتها واستعمالها » .

ولنفس القسم المذكور فتوي أخري بالاتفاق مع قسم وزارة المالية بتاريخ ١٥ مارس سنة ١٩١٤ وكان فحواها عدم جواز الحجز على مرتبات موظفى المجالس البلدية الا فى الحدود المقررة بالنسبة لموظفى الدولة لانهم فى الواقع موظفون حكوميون اذ ليست للمجالس شخصية معنوية مستقلة عن الحكومة المركزية بل هي فروع لها .

ولكن بدأت المصالح البلدية بعد ذلك تبين شيئاً فشيئاً وأخذ الروح الاستقلالى ينمو خلال وعقب الحرب الماضية ، كما تكررت طلبات السكان فى مصر للأخذ بالنظم البلدية بعد أن ظهر فضلها فى تقدم المدن التى أخذت بها ، وقد شجعت الحكومة هذا التطور بدورها ، فى حين أخذت تظهر فى الفقه والقضاء آثار منطق نظرية الحقيقة فى تكييف الشخصية المعنوية ، وهى النظرية التى ترى فيما ترى أن اعتراف الدولة بالأشخاص المعنوية يكون صريحاً أو ضمنياً ، ويعتبر مقرراً لا منشئاً ، ويضيق سلطان الدولة على الأشخاص المذكورة . لكل ذلك أخذت الأفكار تتجه نحو تقرير الشخصية المعنوية للمدن والقرى التى لها مجالس تمثلها ، وأمكن القول بوجود نصوص فى التشريعات الخاصة بهذه المجالس تتضمن « الاعتراف الضمنى » كإعطائها حق قبول الهبات والوصايا وحق عقد القروض ، وخصوصاً النص القائل بأن المجالس تؤدى وظائف تحت مسئوليتها بلا أدنى ارتباط أو ضمان من قبل الحكومة .

كما أن الحكومة دخلت فى معاملات وقروض مع المجالس يستفاد منها افتراض الشخصية المعنوية للمدن والقرى التى تمثلها . وفى ١١ يولية سنة ١٩٢١ أصدرت لجنة قضايا الحكومة فتوى بالاعتراف بالشخصية المعنوية لكل المدن والقرى المصرية التى لها مجالس بلدية أو محلية أو قروية[1] .

ومن بعد ذلك جاء الدستور فى سنة ١٩٢٣ فقرر هذه الشخصية المعنوية بصراحة فى المادة ١٣٢ حيث يقول :

« . . . تعتبر المدن والقرى فيما يختص بمباشرة حقوقها أشخاصاً معنوية وفقاً للقانون العام بالشروط التى يقررها القانون .

---

(١) راجع فى الفتاوى المؤيدة للشخصية المعنوية اثنتين سنة ١٩٢١ و سنة ١٩٢٤ ، المجموعة السابق ذكرها — الجزء الأول — ص ٤٤٧ و ص ٤٦٤ .

« وتمثلها . . . المجالس البلدية المختلفة . . . . » .

ولقد سبق أن بينا الجو الذى وضع فيه هذا النص وماسبقه من أعمال تحضيرية وما تبعه من تفسيرات لجنة الدستور [١] .

وعليه فيجب أزاء هذا النص الصريح عدم التردد فى تقرير شخصية المدن والقرى المصرية التى تتمتع بالنظام البلدى من أى نوع كان . ولكن رغم ذلك ذهب رأى شاذ فى القضاء إلى إنكارها وهو رأى ظاهر الخطأ ولا يحتاج لعرض أو تفنيد (حكم محكمة سوهاج الابتدائية بتاريخ ٢٢ نوفمبر سنة ١٩٣٩ . وقد ألغت هذا الحكم محكمة استئناف أسيوط بتاريخ ١٩ يناير سنة ١٩٤١ فى القضية رقم ٦٦ لسنة ١٩٣٩) [٢] .

ولكن هل يجب أن نسلم كذلك بوجود الشخصية المعنوية للمدن والقرى التى لم توجد بعد مجالس بلدية أو محلية أو قروية تمثلها ومن بينها مدينة القاهرة أم لا ؟

لقد ذهب رأى إلى تقرير الشخصية المعنوية للمدن والقرى إطلاقاً سواء أكانت متمتعة بالنظام البلدى أم لا ، وذلك استناداً إلى أن عدم إنشاء المجالس البلدية « لايجوز أن يستخلص منه انعدام شخصية المدن المذكورة . . . » وإن كان عدم إنشاء هذه المجالس « يعطل الانتفاع بالشخصية » . ومقتضى ذلك الرأى أيضاً أنه « . . . وإن قرر الدستور الشخصية الاعتبارية للوحدات الاقليمية التى جاء ذكرها فى المادة ١٣٢ ، فان شخصية معظم هذه الأشخاص الادارية وعلى رأسها عاصمة البلاد مشلولة فى الواقع لعدم إعمال حكم المادة المذكورة بإصدار قانون يبين اختصاص هذه الوحدات ، وعدم إنشاء مجالس فيها تفصح عن إرادتها وتباشر وظائفها [٣] » .

---

(١) قبله . ص ٤١٥ وما بعدها

(٢) راجع الدكتور زهير جرانه ص ٣١

(٣) المرجع السابق ص ٢٨ وص ٣١ .

وإلى عكس ذلك ذهب رأى ثان يستند إلى أنه لا يكفى لثبوت الشخصية المعنوية وجود مصالح متميزة للجماعة ، بل لابد أيضاً من وجود إرادة أو هيئة تعبر عن هذه المصالح « إرادة أو هيئة متولدة عن التنظيم الذاتى لهذه الجماعة . . . وطالما لم ينشأ فى بلدة . . . مجلس . . . فلا يكون لها شخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة . وهذا هو الرأى الذى أفتى به المسيو بيولا كازللى بصفته رئيساً لادارة قضايا الحكومة فى ٢٨ يوليو سنة ١٩٢٤ تفسيراً للمادة ١٣٢ من الدستور ، وهو الرأى المعمول به للآن والمتفق كل الاتفاق مع التحليل القانونى لنظرية الشخصية المعنوية . . » ، « . . مدينة القاهرة نفسها . . لا يوجد لها بلدية تمثلها وتتولى مصالحها . وشخصيتها مندمجة فى شخصية الدولة ، فليس لها وجود قانونى مستقل ، وبالتالى ليس لها أن تتعاقد أو تقاضى أو أن تقبل الهبات ، كما أن ليس لها أملاك خاصة أو ميزانية خاصة مستقلة عن أملاك وميزانية الدولة المصرية (١) » .

على أننا نأخذ بالرأى الثانى ما دامت المدينة أو القرية ينقصها ركن الارادة أى المجلس البلدى الذى يمثلها ولأنه لا يمكن كذلك القول بأن الحكومة المركزية هنا تمثل إرادتها مؤقتاً لحين وجود المجلس البلدى بها ، لأن ذلك القول يخالف المادة ١٣٢ التى تقول بصراحة عن المدن والقرى إنه « تمثلها . . المجالس البلدية المختلفة » . ومما يزيدنا تمسكا بهذا الرأى أننا بنفينا عن القاهرة وما شاكلها من المدن والقرى صفة الشخصية المعنوية لا نحرمها فقط من الحقوق التى تترتب على هذه الشخصية بل نحميها أيضاً من المسؤوليات التى تتولد عن الاعتراف لها بالشخصية . والرأى العكسى لا يخلق فقط لهذه المدن حقوقاً بل يفتح لها كذلك باب المسؤوليات التى تنجم عن فكرة الشخصية هذه . وفى النهاية فان الرأى الذى أيدناه لا يتعارض

---

(١) الدكتور وحيد رأفت ص ٧٤ — ٨٥ .

مع الاعتبارات العملية التى قد يستند إليها الرأى المخالف وهى إباحة التبرع لهذه المدن لأن هذا التبرع مستطاع بطريقة غير مباشرة دون حاجة لفكرة الشخصية المعنوية وذلك بأن يكون التبرع للدولة مع تخصيصه لمدينة معينة بالذات أو لغرض معين بالذات، وهذا ممكن نظرياً وعملياً والأمثلة عليه عديدة لا يدركها الحصر . وفى النهاية فان تتبع مراحل وضع النص الدستورى يبين أن النص كان أول الأمر يجعل الاعتراف بالشخصية المعنوية للمجالس نفسها بما يفيد استبعاد الاعتراف بالنسبة للبلاد التى لا مجالس لها . ولم يعدل هذا النص إلا تصحيحاً للوضع حتى يكون الاعتراف للهيئة نفسها (أى المدينة أو القرية) لا للمجلس الذى ليس إلا ممثلا لها . وبذلك لم يقصد بهذا التعديل فى الصيغة أى تعديل فى مدى تطبيق النص . كما أن أعمال لجنة الدستور وتقريرها وأعمال اللجنة الاستشارية التشريعية تدل بوضوح على قصر الاعتراف بالشخصية على المدن والقرى التى لها مجالس .

أولا ـ التشكيل

استقرت التقاليد المصرية على أن تكون رئاسة المجالس اللامركزية جميعها لموظفين من موظفى الحكومة المركزية ، وأن يوجد فى كل هذه المجالس عدد من الأعضاء المعينين إلى جانب الأعضاء المنتخبين الأكثر عدداً.

أولا ـ الأعضاء المعينون : ـ ولأحدهم الرئاسة ، فقد جعلها القانون المصرى فى المؤسسات العامة لموظف حكومى (كوزير المعارف بالنسبة للجامعتين مثلا) . كما جعلها فى بلدية الإسكندرية للمحافظ أو الموظف الذى ينوب عنه . وفى المجالس المحلية كانت الرئاسة للمدير أو المحافظ أو لوكيليهما فى حال غيابهما . وكان يتولى هذه الرئاسة فى المدن غير بنادر المديريات

مأمور المركز إن وجد ما يمنع المدير أو الموظف الذى يقوم مقامه من الحضور . أما المدن التى ليست بنادر مديريات ولا بنادر مراكز فكانت « تعين نظارة الداخلية الموظف الذى تخول إليه اختصاصات مأمور المركز » (م٣٢ من لائحة ١٤ يولية سنة ١٩٠٩) . أما فى المجالس القروية فكانت الرئاسة لمأمور المركز أو أكبر الأعضاء سناً عند غيابه أو عند وجود مانع يمنعه من الحضور ، كل ذلك مع حق المدير فى حضور الجلسات ، فيتولى حينذاك رياستها ، كما يلاحظ أن المادة الثالثة من لائحة هذه المجالس الصادرة سنة ١٩١٨ قد نصت كذلك على أنه : « فى القرى التى ليس فيها مقر المركز تعين وزارة الداخلية (الصحة فيما بعد) الموظف الذى تخول إليه اختصاصات الرئيس . » .

أما المجالس البلدية : (أعنى المختلطة) فكانت رئاستها فى المحافظات للمحافظ أو وكيله فى حال غيابه . (مثلا المادة ٢ من أمر بلدية بور سعيد الصادر سنة ١٩١١) ، وفى المديريات اختلف الحكم ، ويمكن القول ان الرئاسة كانت — بصفة عامة — للمدير أو وكيله عند غيابه . (المادتان ٤ و٥ من أوامر بلديات الفيوم وطنطا والزقازيق وبنى سويف والمنيا وبنها) ، فان غاب المدير والوكيل فمن المجالس ما جعل الرئاسة تؤول بعد ذلك لمأمور المركز (كما فى أوامر بلديات المحلة الكبرى وميت غمر وزفتى وكفر الزيات) . ومن الأوامر ماجعلها فى هذه الحالة تؤول بعد وكيل المديرية إلى أكبر الأعضاء سناً (أمر بلدية طنطا) . أما بلدية المنصورة فكانت لائحتها الداخلية (الصادرة فى ٦ / ٢ / ١٨٩٨) تنص على جعل الرئاسة للمدير فوكيله ، وإلا آلت إلى وكيل المجلس المنتخب ، فإن غاب هذا الأخير أيضاً تولاها أكبر الأعضاء الحاضرين سناً ، فإن رفض تولاها غيره من الأعضاء الحاضرين بترتيب السن .

وفيما عدا الرئيس وجد بالمجالس المذكورة أعضاء آخرون معينون بحكم وظائفهم وكان يتراوح عددهم فى المجالس البلدية المختلطة بين ٢ و ٥ حسب المدينة ومنهم ممثل للصحة عادة وممثل للهندسة . وذلك مع جواز حضور مفتش وزارة الداخلية (وزارة الصحة فيما بعد) أو مندوبها جلسات المجلس ، وقد نص أحياناً على أن يكون له رأى معدود فى المداولات (كما فى مجلس طنطا ومجلس المنصورة) . ونص فى أحيان أخرى على أن يكون رأيه استشارياً (كما فى مجلس بنها . م ٢) . وفى المجالس المحلية وجد بخلاف الرئيس عضو بحكم وظيفته وهو مفتش الصحة بالجهة مع جواز حضور مندوب عن وزارة الداخلية (الصحة منذ سنة ١٩٣٦) برأى استشارى . ويلاحظ أنه قد أضيفت إلى لائحة المجالس المحلية فقرة خاصة (بقرار من وزير الداخلية صادر فى ١٥ مارس سنة ١٩٢٠) أجازت لوزارة الداخلية (وزارة الصحة العمومية منذ سنة ١٩٣٦) أن تعين بصفة أعضاء بالمجلس واحداً أو اثنين من أعيان المدينة تختاره أو تختارهما من بين الوطنيين أو الأجانب . وبهذا كان يوجد العنصر الأجنبي فى المجالس المحلية ، ولكن على سبيل الجواز وبطريق التعيين . أما فى المجالس المختلطة فكان وجود الأجانب وجوبياً وبطريق الانتخاب . وفى المجالس القروية يعين ـ بخلاف الرئيس ـ مفتش الصحة بالجهة أو بالمركز وذلك بحكم وظيفته .

ثانياً — الأعضاء المنتخبون : أما الأعضاء المنتخبون فكان ، عددهم يتراوح بالمجالس المختلطة بين ٨ و ١٠ حسب المدينة ، وينتخب نصفهم من الوطنيين وبواسطة ناخبين مصريين فقط . أما النصف الآخر فينتخب من الأجانب حتما وبواسطة الناخبين الأجانب فقط . وذلك تسامح فى معاملة الأجانب قصد به حثهم على التعهد بدفع « الرسوم الاختيارية » التى كانت تجبيها هذه البلديات والتى لم يكن فى الإمكان تكليف الأجانب بها إلزاماً

بسبب تمتعهم بالامتيازات الأجنبية التى لم تلغ إلا بمعاهدة منترو سنة ١٩٣٧ . ويلاحظ إلى جانب ما فى مبدأ تمثيل الأجانب نفسه من غضاضة وطنية ومساس بالسيادة القومية أنه كان فوق ذلك مجحفاً بالناخبين الوطنيين لأنه رغم كثرة عددهم بالنسبة للناخبين الأجانب لم يكن لهم من الكراسى فى المجلس إلا عدد مساو لعدد الأعضاء الأجانب . ويلاحظ ما كان مشترطاً من أنه لا يجوز أن ينتخب من هؤلاء الأعضاء الأجانب أكثر من اثنين لجنسية واحدة . وكان حق الانتخاب مشروطاً بالتعهد بدفع الرسوم الاختيارية التى تصبح بهذا التعهد إلزامية للأجانب أيضاً .

أما فى المجالس المحلية والقروية فكان عدد الأعضاء المنتخبين على الدوام أربعة وكانوا كلهم من المصريين [1] .

ومن حيث الانتخاب كان « انتخاباً مقيداً » بالنسبة لكل المجالس المذكورة ـ على عكس مجالس المديريات ـ وذلك لأنه كان يشترط نصاب مالى إلى جانب الشروط الأخرى المتعلقة بكون الناخب رجلا مصرياً (غير تابع للقنصليات) بالغاً من العمر خمساً وعشرين سنة على الأقل [2] مستكملا لأهليته ولاعتباره . وكان يجب فوق ذلك أن يكون الناخب ممن وقعوا التعهد الخاص بدفع العوائد المحلية وأن يكون قائماً بسدادها . أما النصاب فقد اختلف عليه بين المجالس ، فكان يقدر فى المجالس البلدية ـ بصفة عامة ـ

(١) تراجع المادة ٣ من مرسوم بلدية بنها الصادر سنة ١٩١٧ كمثال للمجالس المختلطة وتراجع المادة ٦ من لائحة ١٩٠٩ بالنسبة للمجالس المحلية والمادة ٥ من لائحة سنة ١٩١٨ بالنسبة للمجالس القروية .

(٢) اشترطت هذه السن صراحة فى أوامر بلدية الاسكندرية والمجالس البلدية وفى لائحة المجالس المحلية . ولكن لائحة المجالس القروية لم تشترط ذلك صراحة فى الناخب ولكنها قررت فى المادة ٧ أنه « لا يجوز لأحد أن يكون منتخبا الا اذا كان ناخبا » ثم قالت « ويجب أيضا أن يكون المنتخب بالغا على الأقل الخامسة والعشرين من العمر ... » . وهذا يفيد أن هذه السن غير مشترطة في الناخب ، وبالتالى يكتفى بالنسبة له بسن الحادية والعشرين .

بعوائد مبان مقدارها جنيهان فى السنة أو بأن يكون ساكناً فى مكان بالمدينة أجرته السنوية ٢٤ جنيها مصرياً على الأقل ، وذلك مع بعض فوارق بسيطة فى بعض المجالس ، كأن يعتبر النصاب متحققاً فى بعض المجالس إذا كان الشخص مديراً لإحدى الفابريقات أو البنوك أو المحلات التجارية (م ٦ من أمر بلدية بنى سويف المؤرخ ٢ / ٨ / ١٩٠٦ مثلا والمادة ٥ من أمر بلدية المحلة الكبرى المؤرخ ١٤ / ٨ / ١٩١٠) . وغير ذلك من الفوارق فى التقدير لا فى الشرط نفسه .

وكان نصاب الناخب فى المجالس المحلية جنيهين عوائد مبان فى دائرة المدينة ، أو دفع ٤ جنيهات مصرية بصفة مال أطيان فى الدائرة المذكورة (وفى هذه الحالة يجب أن يكون الناخب مقيما فى المدينة) . وفى المدن غير الملزمة بدفع عوائد الأملاك المبنية يكفى الملك الذى أجرته ٢٤ جنيها مصرياً فى السنة . وفى المجالس القروية كان يكتفى فى الناخب بأداء عشرة قروش صاغ بصفة « عوائد خفر » سنوياً .

أما شرط الاقامة فلم يكن شاملا ولا موحد التنظيم فى المجالس التى اشترطته .

شروط العضوية : اشترط لعضوية المجالس المختلفة السابق ذكرها أن يكون الشخص ناخباً قبل كل شىء ، وأن يكون ملماً بالقراءة والكتابة . ولكن يلاحظ أن لائحة المجالس المحلية لم تنص صراحة على هذا الشرط . وتنطبق على الأعضاء الشروط السلبية الخاصة « بموانع الانتخاب » وبأحوال « المجافاة » مما لا تزال أصوله مقررة ومكملة فى التشريع الحالى على النحو الذى سنبينه فى حينه .

مدة العضوية والتجديد : كانت مدة العضوية فى المجالس البلدية المختلطة ، وفى المجالس القروية أربع سنوات وكان التجديد نصفياً كل عامين (فيما عدا بلدية الفيوم المختلطة التى كانت المدة فيها ثلاث سنوات وجعل التجديد كليا)

وهـذا التجديد النصفى كل عامين هو المقرر نظرياً بالنسبة لبـلدية الاسكندرية كما عرفنا . أما المجالس المحلية فقد كانت مدة العضوية فيها عامين فقط والتجديد كلى . وذلك كله طبعا بالنسبة للأعضاء المنتخبين فيها دون المعينين بحكم وظائفهم ، وبذلك كان ينطبق هذا التجديد على الأعضاء الثمانية الذين كانت تعينهم الحكومة فى قومسيون الاسكندرية من بين الناخبين بعكس الستة الآخرين المعينين بحكم وظائفهم على التفصيل السابق .

ثانياً ـ نظـام سير العمل

تشترك فى أسس هـذا الموضوع العامة المجالس البلدية (المختلطة) والمحلية والقروية التى وجدت فى مصر قبل سنة ١٩٤٤ . وفيما يلى إجمال أهم عناصر هذا الموضوع المشتركة :

ا ـ أدوار الاجتماع : كان لهـذه المجالس جميعها نوعان من أدوار الاجتماع : عادى وغير عادى . وكان عليها أن تعقد اجتماعاً عادياً مرة فى الشهر على الأقل ، والأدوار غير العادية تـكون بدعوة من الرئيس بناء على رغبته أو بناء على طلب كتابى يقدم إليه بذلك من عدد معين من الأعضاء ، وفى كل ذلك اتفقت المجالس المذكورة . كما أنها اتفقت فى كل ذلك أيضاً مع مجالس المديريات ومع حكم بلدية الاسكندرية قبل تعديله سنة ١٩٣٥ حيث جعل الاجتماع العادى أسبوعياً لا شهرياً (م ١٧) .

أما عن العدد اللازم لطلب الدعوة إلى اجتماع غير عادى فكان ثمانية فى بلدية الاسكندرية وثلاثة فى سائر البلديات المختلطة والمحلية والقروية ، ولـكن اشترط أن يتقدم بالطلب أربعة أعضاء لا ثلاثة ، فى قومسيون بلدى بور سعيد (١٢) .

ب ـ المجانية : كانت مقررة فى كل المجالس ولا تزال مأخوذاً بها فى

بلدية الاسكندرية وفى القانون البلدى الجديد. وهى مقررة كذلك بالنسبة لعضوية مجالس المديريات كما سبق.

حـ — علانية الجلسات وسريتها: قررتها المادة ١٣٣ من الدستور لكل المجالس البلدية المختلطة والمحلية والقروية ونظمها قرار وزير الداخلية الصادر فى ٢٩ سبتمبر سنة ١٩٢٤. هذا مع شذوذ الحكم القائم فى قانون بلدية الاسكندرية عن هذا الأصل الدستورى — وبالتالى يجب تعطيله — كما سبق أن بينا.

على أنه كان من الجائز فى كل المجالس منذ تقرير العلانية إمكان عقد جلسات سرية فى حدود خاصة.

د — اللجنة المستديمة: تبعت كل المجالس المحلية والمحلية المختلطة والقروية وبلدية الاسكندرية نظام «اللجنة المستديمة»، ولكن عدلت عن ذلك النظام (أى المأمورية البلدية) بلدية الاسكندرية منذ تعديل قانونها سنة ١٩٣٥. وهذا ما لم نقره فى تلك البلدية ولا فى نظام مجالس المديريات الذى يجهل كذلك نظام «اللجنة المستديمة».

ثالثاً — الاختصاصات

درسنا من قبل اختصاصات بلدية الاسكندرية فوجدناها اختصاصات واسعة إلى حد كبير. أما المجالس البلدية المختلطة فكانت تفوق قليلا فى اختصاصاتها المجالس المحلية والقروية [1]، وهذان النوعان الأخيران من المجالس يشتركان أساساً فى اختصاصاتهما، وقد نصت على هذه الاختصاصات المشتركة المادة الرابعة من كل من لائحة سنة ١٩٠٩ الخاصة

(١) مثال ذلك المواد ١٥ الى ١٧ من الأمر العالى الخاص ببلدية بنها الصادر فى ١٩ أبريل سنة ١٩١٧.

بالمجالس المحلية ومن لائحة سنة ١٩١٨ الخاصة بالمجالس القروية . وفيما يلى هذا النص الذى وجد باللائحتين المذكورتين :

(١) تعيين وترقية وفصل العمال الذين ينقدون رواتبهم من ميزانية المجلس وكذا توقيع العقوبات التأديبية عليهم بحسب القواعد التى تقررها وزارة الداخلية ، (ومنذ سنة ١٩٣٦ وزارة الصحة العمومية) . (٢) تحصيل الرسوم الخاصة بها والتى تخصص لها وإدارة ايرادات المدينة. (٣) أشغال التنظيم والطرق والكنس والرش وكساء الأرضيات وتنوير الطرق والميادين العمومية (٤) الاجراءات المتعلقة بالتنظيف الصحى للمدينة كالخاصة بالمراحيض العمومية والمجارير والجبانات والأسواق العمومية والموالد والمجازر (٥) أشغال المياه (٦) أشغال المطافىء وكل الاجراءات الخاصة بالحرائق (٧) وضع ميزانية الايرادات والمصروفات كل سنة ومراجعة الحسابات ونشر تقرير سنوى عن خلاصة سير الأعمال . (٨) وأخيراً كل الأشغال التى تنوط المجلس بها وزارة الداخلية (وزارة الصحة منذ سنة ١٩٣٦) .

« ويؤدى المجلس اختصاصاته على مسئوليته وعاتقه بلا أدنى ارتباط أو ضمان من قبل الحكومة . »

كما نصت المادة الخامسة من لائحة المجالس المحلية على اختصاص لهذه المجالس فى شأن القروض ، فقالت : « إذا قرر المجلس نفاذ أشغال غير اعتيادية تربو نفقاتها على موارد ميزانيته فيجوز له مع مصادقة نظارة الداخلية (وزارة الصحة العمومية) وموافقة نظارة المالية أن يعقد قروضاً لا تتجاوز جملتها عشرين ألف جنيه مصرى » .

الموارد والمصروفات والميزانية : تضمنت الأوامر العالية الخاصة بالمجالس البلدية المختلطة بعض الأحكام الخاصة بهذا الموضوع ، ولكن

جاءت التفصيلات بالنسبة لكل من هذه المجالس فى لائحة «الأعمال المالية» الخاصة به والصادرة حينذاك بقرارات من وزير الداخلية. ومثال هذه الأحكام المتشابهة - أساساً - بين المجالس المذكورة لائحة بلدية بور سعيد الصادرة فى ٢٥ يناير سنة ١٩١١ (المواد ٩ إلى ١٥).

أما المجالس المحلية فقد نصت لائحتها الصادرة سنة ١٩٠٩ على ما يقابل هذه الأحكام فى المواد ٣٣ إلى ٣٧ والمادة ٤٢، وتقابلها فى لائحة المجالس القروية الصادرة سنة ١٩١٨ المواد ٣١ إلى ٣٩، وفيما يلى إجمال أهمها :

(أ) من ايرادات المجالس المختلطة اعانة سنوية تمنحها الحكومة اياها. ولا تتمتع المجالس القروية بمثل هذا المورد بل كانت تعتمد على ما تفرضه على الأهالى من عوائد محلية وما تتقاضاه من مقابل الانتفاع بمرافقها. وكانت «الرسوم الاختيارية» أهم مورد للمجالس القروية بل والمحلية والمختلطة. والأصح أن يقال عنها انها ضرائب خصوصاً بعد أن جعلها القضاء اجبارية بالنسبة للمصريين (وإن خالف البعض هذا الرأى)، ولكنها ظلت اختيارية للأجانب لا تلزمهم الا بناء على تعهدهم بها. ولقد قضى القانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٣٧ على كل تشكك فى الأساس القانونى لهذه الضرائب والرسوم [1].

---

(١) وكان يرجع هذا التشكك الى أن لائحة المجالس المحلية ولائحة المجالس القروية صدرتا بقرار من وزير الداخلية، والقرار الوزاري لا يصلح أساسا لفرض الضرائب قبل الدستور ولا بعده بل يجب أن يكون بأمر عال بعد موافقة الجمعية التشريعية (أو الجمعية العمومية السابقة على سنة ١٩١٣) قبل الدستور، كما تكون كل ضريبة بقانون بعد الدستور (م ١٣٤).

ويرجع فى موارد المجالس المحلية الى المادتين ٣٣ و ٣٤ من لائحة تلك المجالس وبالنسبة للمجالس القروية ويرجع الى المادتين ٣١ و ٣٢ من لائحتها الصادرة سنة ١٩١٨. كما يرجع الى النصوص المقابلة السابقة فى أوامر المجالس المختلطة المتفرقة. هذا وقد رخص للمجالس بالقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٩ باصدار سندات لعمليات المجاري والمياه والانارة وذلك بمصادقة وزارة الصحة العمومية وموافقة رأى وزير المالية، بشرط أن تكون السندات لحاملها وواجبة السداد في مدة لا تتجاوز ٤٠ سنة.

(ب) يقرر كل مجلس ميزانيته ولا تكون نافذة إلا بعد تصديق وزير الصحة العمومية عليها، وتعمل كل الميزانيات بمقتضى النموذج المصدق عليه من وزارة المالية، وتنقسم إلى « ميزانية اعتيادية » و « ميزانية غير اعتيادية »

ويجب أن تكون الإيرادات والمصروفات فى كلتا الميزانيتين منفصلة تمام الانفصال. (م ١٠ من مرسوم بلدية بورسعيد و٣٢ من اللائحة القروية والمادة ٣٤ من لائحة المجالس المحلية — فقرة أولى — وهذا يتنافى مع قاعدة وحدة الميزانية).

وكذلك تكون تصفية المصروفات طبقاً للقواعد المقررة لمصروفات الحكومة وتقيد فى حساب مخصوص، يقدم كل شهر لوزارة المالية عن طريق وزارة الصحة وترفق الأوراق والمستندات المؤيدة له (م ١٤ و ٣٩ و ٤٢ على التوالى السابق).

(حـ) نص المشرع على ضرورة موازنة الميزانية إن لم تزد الإيرادات على المصروفات وذلك بالنسبة للميزانيتين الاعتيادية وغير الاعتيادية، مع ضرورة شمول ميزانية المصروفات الاعتيادية اعتماداً لغير المنظور وللمصروفات الجزئية أى « النثرية » (الفقرة الثانية من كل من المواد السابق ذكرها).

(د) بين المشرع المبالغ التى تدرج فى باب كل من « الإيرادات الاعتيادية » و « الإيرادات غير الاعتيادية » وكذلك الشأن بالنسبة لميزانية « المصروفات الاعتيادية » وميزانية « المصروفات غير الاعتيادية » (نفس المواد السابق ذكرها).

(هـ) يوجد كذلك فى مختلف المجالس حكم خاص بدرج الأقساط المستحقة لوزارة المالية سداداً للسلف التى تعطيها للمجلس (م ١١ بورسعيد و ٣٣ لائحة قروية و ٣٥ لائحة المجالس المحلية).

(و) أخذ المشرع فى جميع الحالات بقاعدة « سنوية الميزانية » أساساً

(م ١٢ بورسعيد مثلا و م ٣٤ لائحة قروية و م ٣٦ لائحة محلية).

(ز) منع المشرع صرف أى مبلغ خارج عن اعتمادات الميزانية أو الارتباط بصرفه (م ١٢ بورسعيد و٣٥ قروى و ٣٧ محلى).

رابعا — الرقابة الادارية

عرفنا أن الجهة التى تتولى هذه الرقابة كانت وزارة الداخلية حتى ٧ أبريل سنة ١٩٣٦، حيث أنشئت «وزارة الصحة العمومية»، وجعلت البلديات تابعة لها. وذلك على خلاف ماعرفناه بالنسبة لبلدية الإسكندرية التى لاتزال تابعة لوزارة الداخلية ولكن هناك اقتراح برلمانى باتباعها للصحة.

ومن حيث صور الرقابة الإدارية رأينا مدى ما كان للحكومة من رقابة على المجالس نفسها من حيث تعيين رؤسائها وبعض أعضائها أيضاً مع حق حل هذه المجالس وما إلى ذلك مما سبق لنا بيانه. كما أنه من حيث أعمال هذه المجالس كانت جميعاً تخضع لرقابة التصديق من وزير الصحة العمومية. فلقد نصت المادتان ٣٧ من لائحة المجالس القروية و٣٩ من لائحة المجالس المحلية على أن ترسل قرارات المجلس فى مدى ثمانية أيام إلى وزارة الصحة العمومية. ولا تكون نافذة إلا بعد مصادقة هذه الوزارة عليها. وكنا نجد مثل هذا الحكم كذلك بالأوامر العالية الخاصة بإنشاء وتنظيم المجالس البلدية المختلطة، من ذلك نص المادة ٢٠ من دكريتو بلدية المنصورة المعدل سنة ١٩١٨، ومن أمر بنها لسنة ١٩١٧، وكذلك المادة ٢١ من أمر بلدية طنطا (وقد اشترطت هذه المادة الأخيرة كذلك أن تعرض وزارة الداخلية على وزارة الأشغال أعمال البلدية التى تزيد قيمة نفقاتها على ٢٠٠ جنيه للتصديق عليها).

وعليه فالرقابة فى كل هذه الحالات، وبالنسبة لأعمال مختلف المجالس البلدية والمحلية والقروية كانت رقابة «التصديق الصريح»، وهو كما عرفنا

أقسى أنواع الرقابة على الأعمال. هذا إلى جانب ما للحكومة من رقابة على تنفيذ قرارات هذه المجالس، لأن إجراءات تنفيذ هذه القرارات لا تتم إلا بتدخل الحكومة وموظفيها فضلا، عن أن رئيس المجلس — وهو موظف حكومى — هو الذى يتولى مهمة التنفيذ هذه.

هذه الرقابة — التى نضيفها إلى الرقابة على المجالس نفسها — تعتبر رقابة مسرفة قاسية وهى ما تسمى «رقابة الملاءمة» (Contrôle d'opportunité) وهى أشد صور الرقابة على الهيئات اللامركزية وأكثرها تقييداً لحريتها.

هذا وقد وجدت فى الوزارة المختصة (وزارة الداخلية فوزارة الصحة) هيئة خاصة تتولى شؤون البلديات. وبدأ ذلك التنظيم الحكومى بقرار مجلس الوزراء الصادر فى ٢٦ أكتوبر سنة ١٨٩٣ الذى أنشأ بوزارة الداخلية «القومسيون العالى» الخاص بشؤون المجالس المحلية والمحلية المختلطة التى كانت معروفة حينذاك. ثم صدر فى ٤ يوليو سنة ١٩٠٣ قرار من وزير الداخلية بتشكيل هذا القومسيون برئاسة وكيل وزارة الداخلية وبعضوية مدير عموم حسابات الحكومة، ومدير عموم مصالح الصحة، والمدير العام لمبانى الحكومة، وبسكرتارية مدير السكرتارية الأوربية بوزارة الداخلية.

كما نص هذا القرار الوزارى على ضرورة مراعاة المجالس المذكورة بكل دقة للتعليمات التى يصدرها لها القومسيون العالى. وفى ٢٢ فبراير سنة ١٩٠٥ عدّل القرار المذكور. وفى أول يناير سنة ١٩٠٩ أنشىء بوزارة الداخلية قسم خاص بشؤون المجالس البلدية (أعنى المختلطة) والمحلية وذلك بقصد مد هذه المجالس بالمعلومات الفنية، ومباشرة ما يختص بالشؤون المالية. ولذلك صدر فى ١٤ يوليو سنة ١٩٠٩ قرار من وزير الداخلية

بإنشاء لجنة استشارية يستعين بها القسم المذكور، وتتكون من بعض كبار الموظفين مندوبين عن وزارات الداخلية، والمالية، والأشغال العمومية، ومصلحة الصحة. وقد عدل تشكيل هذه اللجنة بقرار وزارى فى ١١ سبتمبر سنة ١٩٢٤ على النحو الآتى:

١ — وكيل وزارة الداخلية أو الوكيل المساعد . رئيساً

أعضاء:

٢ — موظف منتدب من وزارة المالية . . .

٣ — مدير عموم مصلحة الصحة العمومية . . .

٤ — موظف منتدب من وزارة الأشغال العمومية .

٥ — مدير قسم البلديات والمجالس المحلية بوزارة الداخلية . . . . . .

وقد نصت المادة الثالثة المعدلة بالقرار المذكور على ضرورة أخذ رأى اللجنة مقدماً فى عدة مسائل هى: إنشاء مجالس بلدية أو محلية جديدة، والميزانيات السنوية، واعتماد الحسابات، والرسوم، والضرائب. وكذلك الضرائب الاختيارية، والقروض، ومنح المبالغ من وزارة المالية سواء كانت ترد أو لا ترد. وكذلك « اللوائح، ونقل أشغال عهدة تلك المجالس، ومشاريع إعداد المياه والنور، وفتح الطرق الجديدة، والتعديل فى تخطيطات الطرق الموجودة، وكل المشاريع الأخرى التى لها صفة بلدية ». وكذلك « القضايا المقتضى رفعها، أو المصالحات ». كما نصت المادة المذكورة على أن تعطى اللجنة كذلك رأيها فى كل مسألة أخرى تخص المجالس البلدية أو المحلية، وتطلب وزارة الداخلية رأيها فيها.

ووفقاً للمادة الرابعة من قرار سنة ١٩٠٩ السابق ذكره كان يجب أن

« تجتمع اللجنة مرة فى الشهر على الأقل وكذلك كلما كان عدد المسائل أو اقتضاؤها السرعة مما يدعو إلى الاجتماع » .

على هذا النحو وجدت اللجنة الاستشارية المذكورة بوزارة الداخلية وظلت حتى سنة ١٩٣٦ حيث اختصت وزارة الصحة العمومية بشؤون البلديات كما قلنا . وبذلك أصبحت هذه اللجنة تابعة لوزارة الصحة العمومية للمرافق العامة . وظل الأمر كذلك حتى قانون البلديات الأخير فأعاد تشكيل اللجنة المذكورة على النحو الذى سيأتى ذكره ضمن الكلام على النظام البلدى الجديد .

النظام البلدى الجديد

قانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٤

نتناول فى هذه الدراسة المجالس البلدية والمجالس القروية على التعاقب ، ولذا يجب قبل أن ندرس كلا من نوعى المجالس السابقين أن نحدد مجال تطبيق كل منهما استناداً إلى التحديد الوارد بالمادتين ١ و ٦١ من القانون ، مع ما سنجده فيهما من أخطاء وقصور .

فبعد استبعاد بلدية الإسكندرية التى لا يسرى عليها القانون الجديد كما عرفنا - والتى ينتظر تعديل نظامها من حين لآخر - توزع المجالس القديمة وتلك التى ستنشأ مستقبلا بين النوعين البلدى والقروى الجديدين على النحو التالى :

أولا — تشمل المجالس البلدية :

ا) المجالس المحلية والمحلية المختلطة (المسماة أيضاً بالمجالس البلدية كما سبق) القائمة وقت صدور القانون الجديد . وذلك فيما عدا ما يستثنى منها بقرار من وزير الصحة العمومية ليكون مجلساً قروياً لا بلدياً . وقد نصت على ذلك المادة الأولى فى البندين (١) و(٢) . ويعاب عليهما أنهما نصا على « المجالس البلدية » و « المجالس المحلية » و « المحلية المختلطة » وهذا خطأ لأن « المجالس البلدية » . هى كما قلنا « المجالس المحلية المختلطة » . وقد تكرر هذا الخطأ عينه فى المادة ٨١ من القانون كذلك .

ب) كل مجلس ينشأ مستقبلا فى بلدة يبلغ سكانها خمسة عشر ألفا فأكثر إلا ما استثنى بقرار من وزير الصحة العمومية ليكون مجلساً قروياً لا بلدياً فالأصل هنا أن يكون المجلس بلدياً والاستثناء أن يكون قروياً .

حـ) كل مجلس ينشأ فى بلدة يقل سكانها عن خمسة عشر ألفا ويرى وزير الصحة العمومية أن ظروفها تقتضى إنشاء مجلس بلدى فيها . والأصل فى هذه الحالة أن يكون المجلس قروياً ولكن يجوز استثناء بسبب أهمية البلدة وظروفها ورغم قلة عدد سكانها أن يعتبر الوزير مجلسها بلديا لا قرويا .

النشوء

وتنشأ المجالس الجديدة وفق البندين السابقين بقرار من وزير الصحة العمومية تعين فيه دائرة اختصاص كل منها .

ثانياً — تشمل المجالس القروية :

ا) كل المجالس القروية القائمة وقت صدور القانون وعددها ٨٧ مجلساً . ولم يرد بالمادة الأولى السابق شرحها نص على إمكان اعتبار أى واحد من هذه المجالس مجلساً بلدياً ، ولذلك من الخطأ قول المادة ٦١ فى بندها الأول بأن يعتبر مجلساً قروياً « المجالس القروية القائمة الآن عدا ما اعتبر منها مجلساً بلدياً بالتطبيق للمادة الأولى » . فهذا الاستثناء الوارد بآخر النص خطأ إذن ويجب حذفه .

ب) المجالس المحلية والمحلية المختلطة (أى البلدية) القائمة وقت صدور القانون والتى تستثنى من عداد المجالس البلدية لتعتبر قروية بالتطبيق للبند (٢) من المادة الأولى كما عرفنا .

حـ) المجالس الجديدة التى تنشأ فى قرية يقل سكانها عن ٣ آلاف ويقرر وزير الصحة إنشاء مجلس قروى بها بناء على طلب أكثر أهل القرية بعد استفتاء عام تجريه الادارة . وقد نصت على هذه الحالة الفقرة الثانية من البند (٢) من المادة ٦١ . ونرى أنه لا يجوز فى هذه الحالة انشاء مجلس بلدى بل قروى رغم أن عمومية البند (٤) من المادة الأولى قد تشعر فى ظاهرها بامكان إنشاء مجلس بلدى فى هذه الحالة أيضاً .

د) كل مجلس ينشأ فى قرية يبلغ سكانها ٣ آلاف فأكثر (أو بمجموعة قرى متجاورة يبلغ سكانها هذا العدد) ولا يصل إلى ١٥ ألفا . وذلك إذا لم يقرر وزير الصحة استثناءً اعتبار المجلس فى هذه الحالة بلديا لا قرويا . فالأصل أن يكون المجلس هنا قرويا والاستثناء أن يعتبر بلديا (مادة ١ بند ٤ ومادة ٦١ بند ٢) .

ه) كل مجلس ينشأ فى بلدة يبلغ سكانها ١٥ ألفا فأكثر ويستثنيه وزير الصحة من عداد المجالس البلدية ليعتبره مجلساً قرويا . فالأصل هنا أن يكون المجلس بلديا والاستثناء أن يعتبر قرويا (مادة أولى بند ٣ - ولم تشر إلى ذلك صراحة المادة ٦٢) .

هذا هو تحديد دائرة كل من المجالس البلدية والمجالس القروية . ونلاحظ بصدده أمرين :

١ — ليست فى القانون أهمية للتفرقة بين كلمتى « بلدة » و « قرية » بل إن القانون نفسه قد استعمل اللفظين مترادفين عندما قالت المادة ٦١ :

« تعتبر قرية فى حكم هذا القانون كل بلدة لها عمدة بما تبعها من نجوع وكفور وعزب ؛ فيما عدا العزب الزراعية وهى مجموعة الأبنية التى تقام فى أراض زراعية بقصد خدمة تلك الأرض واستغلالها وتكون معدة لسكنى الزارعين وصاحب العزبة عند الاقتضاء ولحفظ الحاصلات الزراعية وإيواء المواشى وما يتبع ذلك . » (١)

٢ — يؤخذ على صياغة المادتين ١ و ٦١ كثرة ما بهما من استثناءات ، وربما كانت هذه الاستثناءات المتتالية هى السبب فيما وقع فيه المشرع من أخطاء ، وفيما تختص به هاتان المادتان من غموض وتعقيد .

والآن وقد انتهينا من تحديد نوعى المجالس ندرسهما تباعاً .

---

(١) راجع تعريف القرية فى مشروع قانون العمد والمشايخ . قبله . ص ٣٧٠

أولا — المجالس البلدية

(١) التشكيل

يتكون المجلس البلدى الجديد من أعضاء معينين ومنهم الرئيس، وأعضاء منتخبين من بينهم وكيل المجلس وهم الأكثرون عدداً. وذلك على النحو التالى :

(أ) الأعضاء المعينون :

١ — الرئيس : تنص عليه المادتان ٢ (بند ١) و ٨ مع ما فيهما من تكرار لا مبرر له. وخلاصتهما أن الرئاسة للمحافظ فى قاعدة المحافظة وللمدير فى حاضرة المديرية، ولمأمور المركز فيما عدا ذلك من المدن الواقعة فى دائرة اختصاصه. كما أن لوزير الصحة العمومية أن يقرر أن تكون الرئاسة فى بعض المجالس الهامة فى غير عاصمة المديرية للمدير.

وعليه فرغم احتفاظ المشرع بالقاعدة التقليدية القاضية بأن تكون الرئاسة لموظف معين إلا أنه ضيق دائرة رئاسة المدير أو المحافظ للمجالس إلى حد له أثره، كما أنه من ناحية ثانية قد عمم فكرة الوكيل المنتخب الذى يحل مباشرة محل الرئيس عند غيابه فى جميع اختصاصاته، وذلك بعد أن كان هذا الوكيل المنتخب غير معروف إلا لماماً فى بعض التشريعات البلدية القديمة. وكان المقرر ألا يتولى الرئاسة إلا فى حالة غيبة المدير (أو المحافظ) وغيبة وكيله أيضاً. أما الآن ففى كل المجالس وعلى سبيل الإلزام يجب أن يوجد وكيل منتخب، ويجب أن تؤول إليه مباشرة اختصاصات الرئيس عند غيابه أو عند وجود مانع يمنعه من الحضور. وكان يجب أن يكمل هذا النص بالقول بأنه فى حالة غياب الرئيس والوكيل المنتخب كليهما تكون الرئاسة لأكبر الأعضاء الحاضرين سناً. وكنا نود أن يفتح باب

لتجربة الرئاسة الانتخابية ولو على سبيل الاستثناء بأن يعطى للوزير الحق في أن يقرر أن تكون الرئاسة في بعض المجالس بالانتخاب. وقد نادت بذلك فعلا أقلية الأعضاء في هيئة لجـــان الشئون الداخلية والصحية والتشريعية بمجلس النواب عند نظر مشروع القانون الجديد.

٢ — أربعة أعضاء يعينون بحكم وظائفهم بقرار من مجلس الوزراء: وهم ممثلو وزارات الصحة والأشغال والشؤون الاجتماعية والمالية. وكان يحسن النص كذلك على تمثيل وزارة المعارف العمومية خصوصاً وأننا مقبلون على حملة ضد الأمية، ويجب أن تساهم هذه المجالس فيها بنصيب موفور.

٣ — يجوز في مجالس الثغور تعيين عضو آخر يمثل مصلحة الجمارك ويكون تعيينه كذلك بقرار من مجلس الوزراء. ولهذا الحكم حكمته الواضحة.

جميع هؤلاء الأعضاء المعينين يشتركون في جميع مداولات المجلس بصوت معدود دون قصر ذلك على الأمور الخاصة بوزاراتهم كما هو الحال في مجالس المديريات. ولا نرى غضاضة في اشتراكهم في جميع مداولات المجلس بل هو مفيد لإنارة طريق المجالس وتحقيق شيء من الانسجام في أعمالها خصوصاً وأن القانون الجديد لم يأخذ بفكرة التجديد الجزئي. كما أن الأعضاء المعينين يتراوح عددهم بين خمسة وستة أعضاء في حين أن عدد المنتخبين كما سنرى يتراوح بين ١٠ و ١٨، ولكن رغم ذلك كنا نود بالنسبة للمعينين قصر أصواتهم على المداولات التي تهم الوزارات التي يمثلونها كما في مجالس المديريات حتى تكون الكلمة في النهاية بشكل أوضح لممثلي البلدة أو القرية.

ويلاحظ كذلك أن العضو المعين يجوز أن يمثل في المجالس أكثر من وزارة واحدة. وطبعاً لا يكون له في هذه الحالة إلا صوت واحد في

المداولات ، ويكون هذا التعدد فى هذه الحدود بقرار من مجلس الوزراء . وقد راعى المشرع فى ذلك ما ينتظر من كثرة المجالس إلى حد قد يتعذر معه وجود العدد الكافى من الموظفين الخاصين بهذا التمثيل .

المندوبون : يلحق بالأعضاء المعينين السابق بيانهم المندوبون الذين تبعث بهم الوزارات غير الممثلة بالمجلس — وفقاً للمادة ٧ من القانون — وذلك إذا عرض للمجلس أمر يتعلق بإحدى هذه الوزارات . وقد يتعدد ممثلو الوزارة الواحدة ولا يكون لهم رأى معدود فى المداولات .

ويشابه هذا الحكم تماماً ما هو مقرر بالنسبة لمجالس المديريات ، وتسرى عليه الملاحظات السابق إيرادها فى هذا الشأن . (١) ونكتفى بلفت النظر إلى أن المشرع قد أخذ هنا بفكرة التعدد هذه فى حين أنه عدل عنها بالنسبة للوزارات الممثلة تمثيلا دائماً ، وذلك رغم أن الحكمة فى التعدد أظهر فى الحالة الأخيرة حيث لا يعين العضو حسب كل حالة كالمندوب . وما دام المفروض أن للوزارة (التى بعثت بمندوبها) مصلحة فى عمل المجلس فيجب منطقياً أن يكون لممثلها فيه صوت معدود .

عامل التنفيذ : تنص الفقرة الثالثة من المادة ٨ من القانون على أنه يجوز أن يعين لبعض المجالس موظف يكون العامل المنفذ لقرارات المجلس مع جواز شمول اختصاصه لدائرة مجلس أو أكثر . ويكون تحديد المجالس التى يعين لها مثل هذا الموظف وتحديد اختصاصه وطريقة تعيينه بقرار من مجلس الوزراء . وقد صرحت الحكومة اثناء أعمال لجان مجلس النواب بصدد القانون الجديد بأن المقصود هو تعيين مدير لبعض البلديات الكبرى .

(ب) الاعضاء المنتخبون : ولهم الغلبة وإلا لانهار ركن هام من أركان

(١) قبله . ص ٤١٧ وما بعدها

الاستقلال اللامركزى . وعدد هؤلاء الأعضاء — بنص المادة ٢ — يتراوح بين ١٠ و ١٨ « طبقاً للقرار الذى يصدره وزير الصحة العمومية ».

وقد أكد المشرع هذه الغلبة العددية فى كل جلسات المجلس كذلك عند ما نص فى المادة ٣٩ على أن لا تكون مداولات المجلس قانونية إلا بحضور أكثر من النصف من كل من الأعضاء المنتخبين والمعينين . أما فى مجالس المديريات فيبنى هذا النصاب فقط على أساس الحاضرين من الأعضاء المنتخبين . وهذا التغيير فى الحكم يتفق مع منطق فكرة المشرع البلدى الجديد الخاصة بإشراك الأعضاء المعينين فى جميع المداولات وبرأى معدود فيها جميعها كما بينا . على أنه يجب مع ذلك أن نذكر بالتقدير ما أدخلته لجان البرلمان من تعديلات ديمقراطية هامة فى شأن عدد الأعضاء المنتخبين مما غير وجه المشروع الذى تقدمت به الحكومة مغرقة فى فكرة التعيين .

أحكام الانتخاب : تقدمت الحكومة إلى البرلمان بمشروع لقانون الانتخاب مع مشروع القانون النظامى للبلديات ، ولكن البرلمان رأى أن يضمن القانون النظامى بعض الأصول الانتخابية العامة ويفوض سائر الأحكام إلى لائحة تصدر بمرسوم (م ٥ من القانون) . وقد صدرت بتاريخ ١٧ - ٦ - ١٩٤٥ وفيما يلى أهم هذه الأحكام :

(١) شروط الناخب : وتشمل بنص المادة ٣ من القانون ما يلى :

ا — شروط ناخب مجلس النواب وهى المشترطة كذلك بالنسبة لناخب عضو مجلس المديرية كما سبق . كما أنها مشترطة أيضاً فى ناخبى المجالس القروية .

ب — شرط النصاب المالى (أى أن الاقتراع لم يعد عاماً بل أصبح مقيداً) . وذلك أيضاً بالنسبة لناخبى المجالس البلدية والقروية . وقد نصت على هذا الشرط المادة ٣ بقولها : « أن يكون مالكا فى حدود البلدة لعقار مبنى أو شريكا فيه أو يشغل عقاراً مبنياً عن طريق الانتفاع أو الاستحقاق

فى وقف أو كان مستأجراً لعقار أو ساكناً فيه مدة سنة سابقة على تاريخ الانتخاب » .

ولعله من الواضح أن النص قد تدرج فى التخفيف من شرط النصاب المالى حتى حوله أو كاد يحوله فى النهاية إلى مجرد شرط «إقامة» فى الواقع لمدة سنة سابقة على الانتخاب ، إذ — فيما عدا هذه المدة — يكفى أن يكون الشخص « ساكناً فى عقار » بأية صفة كانت مادام النص مطلقاً ، والسكن بطبيعته لا يكون إلا فى عقار مالم يكن الشخص معدماً يلتحف السماء أو عابر سبيل لامقام له . ونحن نؤيد شرط النصاب — ولو إلى أكثر من ذلك — حتى لا يشترك فى انتخاب هذه المجالس — وهى غير سياسية ، بل منشأة لرعاية مصالح جهة خاصة — إلا من يتصلون فعلا بهذه المصالح ومن لهم مصلحة شخصية فى أعمال هذه المجالس ، حتى نضمن اهتمامهم وحسن توجيه الانتخابات . ويجب — تشجيعاً للتعليم ومحاربة للأمية — أن يعفى من شرط النصاب المحسنون للقراءة والكتابة .

(٢) شروط العضوية : نستنتج هذه الشروط من نص المادة ٤ من قانون سنة ١٩٤٤ ومن المادة ١١ من قانون انتخاب أعضاء مجالس المديريات رقم ٦٨ لسنة ١٩٣٦ وكذلك من المادتين ٦٠ و ٦١ من قانون الانتخاب العام رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ . وهذه الشروط هى الآتية :

ا — أن يكون المرشح ناخباً على النحو المذكور أعلاه .

ب — أن يكون بالغاً من العمر خمساً وعشرين سنة ميلادية على الأقل . وكان يجب زيادة فى الدقة إضافة كلمة « كاملة » .

حـ — الإلمام بالقراءة والكتابة : وكنا نفضل اشتراط إجادتهما لا مجرد الإلمام بهما . وقد اشترط الإجادة مشروع القانون الذى تقدمت به

الحكومة خاصاً بالانتخابات . ولكن القانون (م ٤) أخذ بالقاعدة التقليدية التى أخذت بها فى مصر التشريعات البلدية القديمة .

د — شرط النصاب المالى : تشترط المادة الرابعة فى المرشح أن « تكون القيمة الإيجارية لمسكنه أو محل عمله ٢٤ جنيهاً فأكثر فى السنة أو يدفع ضريبة مبان قيمتها جنيهان فأكثر فى السنة » .

ويلاحظ على هذا الشرط أنه أقسى من شرط الناخب (وهذا معقول) وأنه مختلف عن شرط عضو المجلس القروى (وهذا معقول أيضاً) ولكن من غير المقبول أن يكون نصاب المجلس القروى أقسى من نصاب المجلس البلدى من بعض الوجوه ، وألا تعطى لضرائب الأطيان التى يؤديها العضو أية أهمية عند حسبان النصاب المالى المشترط لعضوية المجلس البلدى كما هو واضح من النص .

هذه جميعها شروط إيجابية للعضوية . أما الشروط السلبية ، أى المانعة من الترشيح والانتخاب فمعروفة فى مصر بالنسبة لانتخاب أعضاء مجلسى البرلمان ومجالس المديريات (وهم الضباط الذين فى الاستيداع والجنود الذين بالأجازة الحرة وأمراء الأسرة المالكة ونبلاؤها) . أما القانون البلدى فلم يأخذ بهذه الأحكام ولا بمثلها ، كما لم يحل على أى نص من نصوصها .

أما أحوال « المجافاة » أو « عدم الجمع » السابق تحديد معناها [1] فتشمل الحالات الآتية :

١ — عضوية أى مجلس بلدى أو قروى آخر : وذلك منعاً لتعدد العضويات لمجرد الاسم دون القدرة على أدائها ، كما أن هذا الحظر يفتح للكثيرين باب الدربة والمران المنشودين أيضاً فى الاستقلال اللامركزى .

---

(١) قبله . ص ٤٢٤ وما بعدها .

وقد نصت على هذه الحالة المادة الرابعة مقررة أنه إذا حصل الجمع بين مجلسين أو أكثر وجب على العضو « أن يختار واحداً منها فى ظرف ثمانية أيام من صيرورة انتخابه نهائياً فيها . » .

وظاهر أن هذا النص ليس وافياً كالنص المقابل له فى قانون انتخاب مجالس المديريات (م ١٠) مما سبق بيانه فى حينه [١] .

٢ — عضوية مجلس المديرية : وذلك بنص المادة ١١ من قانون انتخاب مجالس المديريات كما سبق . وقد عرفنا مبررات هذا النص أيضاً عند دراستنا لمجالس المديريات وأيدناه [٢] .

٣ — عضوية البرلمان : وذلك استناداً إلى المادتين ٦٠ و ٦١ من قانون الانتخاب العام (لسنة ١٩٣٥) . ونرى أفضلية إباحة الجمع فى هذه الحالة لنفس الاعتبارات التى استندنا إليها عند اقتراحنا إباحة هذا الجمع بين عضوية البرلمان وعضوية مجلس المديرية . بل إن الاعتبارات السابق ذكرها أكثر ظهوراً بالنسبة للمجالس البلدية منها بالنسبة لمجالس المديريات ، ثم هى أكثر ظهوراً من كل ذلك بالنسبة للمجالس القروية . وطبعاً هذه الإباحة لا تتنافى مع تحريم الجمع بين اثنتين من العضويات المحلية هذه بمختلف صورها بل يسمح بالجمع بين احداها فقط وعضوية البرلمان .

اجراءات الانتخاب : لم يضع القانون الأحكام الخاصة بذلك ولكن ترك الأمر للائحة بمرسوم صدرت سنة ١٩٤٥ كما عرفنا — وكنا نتمنى أن تقرر اللائحة الأخذ بإحدى طرق تمثيل الأقليات تحقيقاً للاستقرار فى البلدية وتخفيفاً من حدة المنافسة على الانتخابات والتطاحن بشأنها . فتأخذ بطريقة التصويت المحدود أو بطريقة تجميع الأصوات أو بطريقة التمثيل النسبى على

---

(١) قبله . ص ٢٤٦ وما بعدها

(٢) المرجع السابق

التفصيلات الدستورية التى سبق لنا بيانها فى غير هذا المقام [١].

وكنا نود كذلك أن يؤخذ بطريقة « بطاقات الشخصية » وذلك رغم معرفة أهل المدينة أو القرية بعضهم بعضاً حتى نمنع احتمال انتحال الناخب شخصية غيره من الناخبين .

مدة العضوية والتجديد : هذه المدة وفقاً للمادة السادسة أربع سنوات والتجديد كلى فى نهايتها (أو عقب حل المجلس) . ويجوز إعادة انتخاب الأعضاء . وتبدأ المدة المذكورة من تاريخ دعوة المجلس للانعقاد . وقد نص القانون على أنه « قبل انتهاء مدة المجلس بشهرين تجرى انتخابات جديدة لمدة أخرى » .

ونأخذه على هذا النص :

١ — أخذه بطريقة التجديد الكلى مخالفاً فى ذلك القاعدة التى سارت عليها من قبل بلدية الاسكندرية وجميع المجالس البلدية المختلطة والقروية وهى طريقة التجديد النصفى التى تحقق للمجالس استقراراً فى مشروعاتها وعدم تقلب هيئاتها دفعة واحدة . وقد سبق أن بينا مبررات التجديد النصفى .

٢ — من الإسراف اشتراط إجراء الانتخابات قبل انتهاء مدة المجلس بشهرين . لأنه بذلك سيوجد خلال هذين الشهرين أعضاء منتخبون جدد لا يعملون وأعضاء قدماء فشلوا فى الانتخابات فلا يعملون أو يعملون بوحى اعتبارات قد لا تتفق والمصلحة العامة وقد تكون هذه هى حال كل أعضاء المجلس المنتخبين ، إذ التجديد كلى . وعليه فكان يجب النص على إجراء الانتخابات الجديدة « خلال الشهر السابق على انتهاء مدة المجلس » .

٣ — حدد القانون بدء مدة العضوية من « تاريخ دعوة المجلس للانعقاد »

---

(١) راجع لنا « المبادىء الدستورية العامة » المرجع السابق ص ٢٩٨ وما بعدها

ونظراً لاحتمال مضى مدة غير قصيرة بين توجيه الدعوة وتاريخ الانعقاد فعلا ، كان يحسن أن يكون بدء المدة من تاريخ الانعقاد نفسه أو من تاريخ الانتخاب .

الوكيل المنتخب : تنص على ذلك المادة ٨ من القانون بقولها : « ويكون للمجالس البلدية وكيل منتخب من بين أعضاء المجلس ، ويكون انتخابه على الوجه الذى يبين فى لائحة الانتخاب ويكون له اختصاصات الرئيس عند غيابه . . . » ويكون الانتخاب سرياً فى أول جلسة (م ٤٦ من لائحة سنة ١٩٤٥) .

وانتخاب الوكيل من بين الأعضاء المنتخبين لا يمنع فى اعتقادنا من أن يشترك فى انتخابه الأعضاء المعينون أيضاً لأن القانون البلدى لم يفرق بين الفئتين أساساً فى الاختصاص ولم يقرر ما أخذ به قانون مجالس المديريات من قصر صوت الأعضاء المعينين على المداولات التى تهم الوزارات التى يمثلونها .

(٢) — نظام سير العمل فى المجالس البلدية

تضمن القانون الجديد بعض الأحكام الخاصة بهذا الموضوع وترك التفصيلات والجزئيات إلى اللائحة التنفيذية . كما لا يخفى أن لكل مجلس بلدى — أو قروى — بنص المادة المذكورة أن يضع لائحته الداخلية بمراعاة اللوائح العامة التى يصدرها وزير الصحة على النحو السابق . وتشترط كذلك مصادقة الوزير على لوائح المجالس هذه .

وتندرج تحت العنوان السابق الموضوعات الآتية :

أدوار الانعقاد :

نصت على ذلك المادة ٣٧ بقولها : « يكون للمجلس البلدى اجتماع عادى كل شهر مرة على الأقل بدعوة من الرئيس ويوالى المجلس عقد جلساته إلى أن ينتهى من نظر جميع المسائل الواردة فى جدول الأعمال .

« وللرئيس أن يدعو المجلس لدور غير عادى . وعليه أن يدعوه للاجتماع إذا قدم له طلب كتابى بذلك موقع عليه من نصف عدد الأعضاء المنتخبين على الأقل . ولا يجوز للمجلس فى أدوار الاجتماع غير العادية أن يتداول فى غير المسائل الواردة فى جدول الأعمال » .

ويلاحظ بصدد هذا النص :

١ — أنه يطابق فى الحكم تماماً ما قررته المادة ٣١ من قانون مجالس المديريات النظامى وإن اختلفت بعض ألفاظ الصياغة ، ولكن عند ما أخذ المشرع البلدى بهذا الحكم نسى أنه ـ على خلاف قانون مجالس المديريات ـ قد أعطى الأعضاء المعينين حق الاشتراك فى كل أعمال المجلس ولم يقرر مثله قصر أصواتهم المعدودة على المداولات التى تهم الوزارات التى يمثلونها .

وعليه كان الواجب إما مجاراة قانون مجالس المديريات فى تحديد سلطة الأعضاء المعينين ، وهو ما نفضله ، وإما السير مع منطق الفكرة الجديدة إلى النهاية باشراك الأعضاء المعينين فى النصاب العددى اللازم لدعوة المجلس لاجتماع غير عادى .

٢ — يؤدى النص إلى الخلط بين الدور العادى (وما بعده من أدوار عادية) وبين « الدور غير العادى » . ففى الحالتين يكون الاجتماع بناء على رغبة المدير بخلاف حالة الاجتماع بناء على طلب الأعضاء (حيث يكون الاجتماع غير عادى بلا نزاع) . وعليه فلفظ « على الأقل » يجعل تلك الاجتماعات من الممكن اعتبارها عادية ، فى حين ينطبق عليها كذلك تعريف المادة المذكورة للاجتماع غير العادى . وأهمية البحث العملية تظهر عند اعتبار العضو مستقيلا بسبب الغياب . كما أنه فى حالة الاجتماع غير العادى يقتصر عمل المجلس على ما دعى بسببه من الأعمال فقط . ومثل هذا الوضع موجود كذلك فى أعمال مجالس المديريات كما سبق (١) .

---

(١) قبله . ص ٤٢٩ وما بعدها .

ونحن لا نميل إلى كثرة العدد فى اجتماعات المجالس البلدية ، ونفضل ألا يكون الانعقاد شهرياً بل كل شهرين مثلا على أن يؤخذ بفكرة « اللجنة المستديمة » التى أخذت بها من قبل التشريعات البلدية المصرية ، والتى بمقتضاها ينتخب المجلس من بين أعضائه لجنة قليلة العدد دائمة العمل ، فتجتمع هذه اللجنة باطراد ، وتسهر على تصريف الأمور العادية والعاجلة التى لا تقتضى دعوة المجلس إلى اجتماع غير عادى ، وبذلك تتباعد أدوار انعقاد المجلس بالقدر المناسب ، فيستجم أولا ثم تكون اجتماعاته ذات أهمية خاصة فى نظر الأعضاء ، وفى نظر الجمهور ، وفى نظر الحكومة كذلك . وبهذا الوضع أيضاً يزداد قبولا اقتراحنا الخاص بإمكان الجمع بين عضوية البرلمان وعضوية أحد المجالس البلدية (أو القروية) أو أحد مجالس المديريات .

مكان الاجتماع : وفقاً للمادة ٤٤ « كل اجتماع يعقده الأعضاء كمجلس بلدى خارجاً عن المكان المخصص للاجتماع يكون باطلا » ، وبالتالى تعتبر القرارات باطلة ، ويحق للإدارة فض الاجتماع ، وذلك رغم عدم النص صراحة على ذلك على عكس ما عرفناه فى نظام مجالس المديريات (م ٦٩) . كما يلاحظ أن المشرع المصرى — كما فى شأن المديريات — لم يقرر عقوبة جنائية فى هذه الحالة على عكس القانون الفرنسى كما عرفنا ، ولكنه كان يجمل به أن يعتبر هذه الحالة مما يجيز إسقاط العضوية وفقاً للمادة ٥١ .

النصاب العددى : يشترط حضور أكثر من النصف « من كل من الأعضاء المنتخبين والمعينين » لصحة اجتماع المجلس ، فإذا مضى نصف ساعة دون توفر النصاب أجلت الجلسة ثلاثة أيام على الأقل أو سبعة على الأكثر ويكون الاجتماع الجديد قانونياً أياً كان عدد الحاضرين « ما لم تكن هنالك أحوال تشترط فيها أغلبية خاصة » ، فإن كان ذلك وكان عدد الحاضرين أقل من النصاب وجب أن يقتصر البحث على المسائل الواردة فى جدول أعمال

الجلسة المؤجلة (المادتان ٣٩ و ٤٠ وهما مأخوذتان أساساً عن المادتين ٣٤ و ١٦ من قانون المديريات ، مع ملاحظة أن المادة ٣٤ لم تراع الأعضاء المعينين فى النصاب كما فعلت المادة ٣٩ البلدية .)

القسم : لم ينص القانون على شرط أداء القسم بالنسبة للأعضاء المنتخبين على خلاف ما قرره قانون المديريات . ونفضل اشتراط أدائها أمام المدير ، وبخاصة لأن لهذا القسم أثره المضاعف فى أهل الريف ومؤمنى القرى بصفة خاصة .

الجلسات : أخذت المادة ٣٦ من قانون البلديات عن المادة الأولى من لائحة النظام الداخلى لمجالس المديريات مع بعض التعديل . والنص البلدى يقول فيما يتعلق بالرئاسة واختصاصاتها ان « رئيس المجلس هو الذى يمثل المجلس ويشرف على حسن سير أعماله ، وهو الذى يتخابر مع وزارات الحكومة ومصالحها ، ومع الهيئات والأفراد فى كل شأن من شؤون المجلس إلا فى الأحوال التى يقرر فيها المجلس تكليف لجنة منه برياسة الرئيس للقيام بهذه المخابرة .

« والرئيس هو الذى يدعو المجلس للاجتماع فى الحدود التى قررها القانون ، وهو الذى يعد جدول أعمال دور الاجتماع ، وهو الذى يوقع أيضاً ما يرخص به المجلس فى حدود القانون من عقود البيع والشراء والصلح والتنازل والإيجار والاقتراض وقبول التبرعات التى ترد إلى المجلس عن طريق الوقف والوصايا والهبات وغيرها .

وهو الذى يضع مشروع الميزانية السنوية ويقدمه للمجلس لإحالته إلى لجنته المالية لتقديم تقرير عنه للنظر فيه (وهذا هام) ، وهو الذى يأمر بصرف المبالغ المرخص بها فى الميزانية أو بقرارات من المجلس فى حدود القانون وله الرياسة على جميع موظفى المجلس ومستخدميه ومنه يتلقون الأوامر والتعليمات . »

وقد نصت المادة ٤٥ على الأحكام الخاصة بتحرير جدول الأعمال وموضوعاته.

أما العلنية: فقد عرفنا أن الدستور قد قررها صراحة (م ١٣٣) ثم نظمها قرار وزير الداخلية المؤرخ ٢٩ سبتمبر سنة ١٩٢٤ بالنسبة للبلديات القديمة على اختلافها فيما عدا بلدية الإسكندرية كما سبق. وقد نصت المادة ٣٨ من القانون البلدى الجديد على أن «جلسات المجلس البلدى علنية ويجوز عقدها بصفة سرية بناء على طلب الرئيس أو أغلبية الأعضاء الحاضرين. وفى هذه الحالة يقرر المجلس ما إذا كانت المناقشة فى الموضوع المطروح تستمر فى جلسة سرية أو علنية..».

أما جلسات اللجان فسرية أساساً (كما فى البرلمان ومجالس المديريات). فوفقاً للمادة ٥٤: «جلسات لجان المجلس سرية، ولكل عضو من أعضاء المجلس حق الحضور فى جلسات اللجان دون أن يشترك فى المناقشات..». وتمتاز المادة ٤١ من قانون المديريات بكونها تعلق حضور هذا العضو على رأى اللجنة إذ تقول «ما لم تقرر اللجنة خلاف ذلك».

اللجان: للمجلس البلدى — وفقاً للمادة ٥٣ — أن يؤلف سنوياً «من بين أعضائه اللجان اللازمة لبحث الأعمال وتحضيرها ويحدد أعضاءها ونوع الأعمال التى يبحثها» (وهذا القصر يخالف النظام الانجليزى فى اللجان ويساير النظام الفرنسى الشائع فى مصر أيضاً). وقد نصت المادة المذكورة على لجان إلزامية يجب تشكيلها هى لجان «الشؤون الصحية» و«الشؤون الهندسية» و«الشؤون الاجتماعية» و«المواصلات» و«المالية». كما نصت على كون الأعضاء المعينين أعضاء بحكم وظائفهم فى اللجان المكلفة بمسائل تدخل فى اختصاص الوزارات التى يمثلونها. أما العضو الممثل لوزارة الصحة فيكون عضواً فى جميع اللجان. بذلك وعلى خلاف الطريقة الإنجليزية تقتصر اللجان فى مصر على أعضاء المجلس ويقتصر عملها على التحضير، ولذا

قضت المادة المذكورة بأن « تعرض تقارير اللجان على المجلس لإصدار قراراته بشأنها وتبين باللائحة التنفيذية كيفية تنظيم اللجان . » .

مجانية العضوية : حرم القانون الجديد أن يتناول العضو « أى أجر أو مكافأة عن عضويته أوعن أى عمل يؤديه للمجلس فى حدود العضوية » ولكن قرر أنه « مع ذلك يجوز للأعضاء المنتخبين أن يستردوا النفقات الفعلية التى تحملوها فى انتقالهم إلى الجهات التى يكلفهم المجلس الانتقال إليها لأداء عمل من أعماله . » . (م ٤٦)

الموظفون والمستخدمون : هؤلاء هم أداة سير العمل فى المجالس وتحضير وإعداد قراراتها للتنفيذ . وقد خصص القانون البلدى لهم المواد ٥٥ إلى ٥٨ :

م ٥٥ — « يعين رئيس المجلس الموظفين والمستخدمين والعمال طبقاً للاعتمادات التى وافق عليها المجلس فى الميزانية المعتمدة وطبقاً للشروط والأوضاع التى يحددها مجلس الوزراء بقرار منه يتضمن علاوة على ذلك التأديب والترقية والنقل وترك الخدمة . »

م ٥٦ — « يحدد كل مجلس عدد ودرجات الموظفين والمستخدمين اللازمين له ويعرض قرار المجلس فى ذلك على وزير الصحة العمومية لإقراره أو تعديله بعد أخذ رأى اللجنة المنصوص عليها فى المادة ٢٧ .

« ويعتبر موظفو المجالس جميعاً وحدة إدارية من حيث ترقياتهم وتنقلاتهم ويتولى ذلك وزير الصحة العمومية . »

م ٥٧ — « تتولى وزارة الصحة العمومية التفتيش على حسابات المجالس وكافة الأعمال الادارية والفنية والهندسية بها ، كما يجوز لها بعد أخذ رأى اللجنة المنصوص عليها فى المادة ٢٧ أن تتولى تنفيذ المشروعات المهمة

لحساب المجالس وتتولى أيضاً التفتيش على جميع المعاهد والأعمال الصحية والطبية بالمجالس .

« وتبلغ ملاحظات الوزارة إلى المجالس للعمل بها » .

م ٥٨ — « يلزم كل مجلس بالمساهمة فى النفقات التى تتكبدها وزارة الصحة العمومية فى القيام بالأعمال الآتية :

(١) التفتيش المالى والحسابى والفنى على أعمال المجالس .

(٢) دراسة وتجهيز وتنفيذ المشروعات والأعمال الجديدة وأعمال الصيانة .

(٣) وضع مواصفات التوريدات الهامة للعمليات واشتراطاتها وفحص عطاءاتها .

« ويحدد مقدار هذه المساهمة بقرار من مجلس الوزراء بشرط ألا تتجاوز ١ ٪ من إيرادات المجالس » .

انتهاء العضوية : تنتهى العضوية فى الأصل بانتهاء مدتها المقررة فتجرى انتخابات جديدة . ولكن قد تنتهى لطارىء طبيعى هو الوفاة ، وهنا — وفقاً للمادة ٤٥ من مرسوم الانتخابات المؤرخ ١٧ يونية سنة ١٩٤٥ — يحل محل المتوفى من نال فى آخر انتخاب أكثر الأصوات بعد الذين انتخبوا على أن يرث العضو الجديد باقى مدة المتوفى . وقد تنتهى العضوية كذلك بسبب الاستقالة أو سقوط العضوية أو العزل أو الحل .

ا — الاستقالة : سبق شرح نوعيها (الاختيارية والمفروضة) . ويلاحظ أن قانون البلديات لم ينص على الاستقالة الاختيارية ، ولكن نصت عليها المادة ٤٤ من مرسوم الانتخابات الصادر سنة ١٩٤٥ (كما فعلت المادة ١٤ من قانون المديريات) . ووفقاً للمادة ٤٤ « الاستقالة من عضوية

المجلس البلدى أو القروى تقدم إلى رئيسه وتعتبر نهائية من وقت تقرير المجلس قبولها . »

أما الاستقالة « المفروضة » فتنص عليها المادة ٥٠ (من القانون) التى تقول : « يجوز اعتبار أى عضو من غير الأعضاء المعينين بحكم وظائفهم مستقيلا إذا تخلف عن حضور ثلاثة أدوار اجتماع متتالية بدون عذر مقبول .

« ويصدر قرار بذلك من المجلس بعد سماع أقوال العضو أو بعد إثبات غيابه عن الجلسة التى دعى لحضورها لسماع أقواله فيها . ولا يجوز عقد هذه الجلسة قبل مضى ١٥ يوماً من تاريخ دعوة العضو لها . »

ويمتاز هذا النص على المادة ٥٦ من قانون المديريات (لسنة ١٩٣٤) التى سبق لنا انتقادها لكونها قصرت هذا الحكم على الأدوار « العادية » دون الأدوار « غير العادية » .

ب — سقوط العضوية : وذلك إما لفقد العضو شرطاً من شروطها أو لارتكابه عملا حرمه القانون وجعل السقوط جزاء على ذلك . أما الحالة الأولى فرغم عدم دقة عبارة المادة ٤ من القانون البلدى نجد المادة ٤٣ من المرسوم الخاص بالانتخابات البلدية (والصادر بناء على تفويض المادة ٥ من القانون المذكور) تقرر فى صراحة ودقة سقوط العضوية سواء عرضت للعضو حالة عدم الأهلية « أثناء عضويته أو أنها لم تعلم إلا بعد انتخابه » ويكون السقوط بقرار من وزير الداخلية . « ويجوز للعضو أن يطعن فى هذا القرار أمام المحكمة الابتدائية الواقع بدائرتها المجلس البلدى أو القروى ، وذلك بعريضة يقدمها إلى رئيس النيابة فى ظرف ثلاثة أيام من تاريخ إعلانه بقرار الوزير .

« ولا يوقف الطعن تنفيذ القرار بسقوط العضوية إذا كان هذا القرار مبنياً على حكم نهائى . »

« وتحكم المحكمة بطريق الاستعجال بعد إعلان العضو لإبداء أقواله وسماع أقوال النيابة العمومية . ويكون حكمها نهائياً . ».

ويلاحظ أن اختصاص مجلس الدولة المصرى لا يمتد إلى هذه الطعون لأنها ليست طعناً فى « الانتخابات الإقليمية أو البلدية » المنصوص على اختصاص مجلس الدولة بنظرها بالذات .

أما الأمور التى جعل القانون السقوط جزاء على ارتكابها (فيما عدا المادتين ٩ و ٦٥ من قانون سنة ١٩٤٤) فهى المنصوص عليها فى المواد ٤٧ و٤٨ و٤٩ وفيما يلى نصها :

م ٤٧ — « لا يجوز للعضو أن يحضر جلسات المجلس أو جلسات لجانه إذا كان فى موضوع المداولة مصلحة شخصية له بالذات أو بالواسطة أو لأحد أقاربه أو أصهاره لغاية الدرجة الثالثة ».

م ٤٨ — « لا يجوز للعضو أن يبرم مع المجلس بالذات أو بالواسطة عقد مقاولة أو توريد أو بيع أو إيجار أو ماشابه ذلك .

« على أنه يجوز للمجلس عند الضرورة أن يشترى أو يستأجر من أحد أعضائه أرضاً أو بناء لعمل من الأعمال التى يتولاها ولا يكون قرار المجلس فى هذا نافذاً إلا بعد موافقة وزير الصحة العمومية ».

م ٤٩ — « لا يجوز لعضو المجلس أن يعمل فى قضية ضد المجلس بصفته محامياً أو خبيراً أو أن يشترى حقاً متنازعاً عليه مع المجلس أو أن يملكه بأية طريقة كانت وإلا سقطت عضويته مع مراعاة ما جاء بالمادة ٥١ ».

« فاذا ارتكب العضو أحد هذه المحظورات طبقت عليه المادة ٥١ القائلة :

« يجوز إسقاط العضوية عن كل عضو يخالف أحكام المادتين ٤٧ و ٤٨ ويكون السقوط بقرار من وزير الصحة العمومية ويجوز للعضو أن يطعن فى هذا القرار أمام المحكمة الابتدائية الكائن بدائرتها المجلس البلدى وذلك بعريضة يقدمها إلى النيابة فى مدى ١٥ يوماً من إعلان قرار الوزير

وتفصل المحكمة الابتدائية بغير رسوم فى هذا الطلب على وجه الاستعجال بعد سماع أقوال النيابة العمومية والعضو بعد إخطاره بالحضور . ويكون حكمها غير قابل لأى طعن . »

حـ — العزل (والوقف) : تنص عليه المادة ٥٢ من القانون بقولها : « فيما عدا الأحوال المنصوص عليها فى هذا القانون لا يجوز فصل عضو من أعضاء المجلس إلا بقرار من مجلس الوزراء يصدر بناء على قرار من المجلس البلدى المختص بأغلبية ثلثى الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس .

« ولا يسرى هذا الحكم على الأعضاء المعينين بحكم وظائفهم .

« ويجوز للمجلس البلدى أن يقرر وقف أحد أعضائه بناء على قرار ثلثى الأعضاء الحاضرين إلى أن يتخذ المجلس قراراً بشأنه »

د — الحل : على غرار نظام حل مجالس المديريات وإحلال هيئة مؤقتة معينة مكان الهيئة المنحلة ومع بعض الفوارق فى التفاصيل نظمت المادتان ٥٩ و ٦٠ حق حل المجالس البلدية بقولها :

٥٩ — « يجوز حل المجلس بقرار من مجلس الوزراء بناء على طلب وزير الصحة العمومية ويبين فى القرار أسباب الحل وحينئذ يجب إجراء الانتخابات الجديدة فى مدى ثلاثة أشهر من تاريخ حل المجلس .

« على أنه لا يجوز حل المجلس الجديد مرة أخرى لنفس هذه الأسباب . »

م ٦٠ — « عقب صدور القرار بحل المجلس يصدر وزير الصحة العمومية قراراً بتأليف لجنة من أعضاء المجلس المنحل المعينين بحكم وظائفهم إذا أمكن ذلك ومن أى موظف آخر من التابعين للوزارات والمصالح لدى المديرية أو المحافظة ومن ثلاثة على الأقل من أعيان المدينة .

« وتقوم هذه اللجنة مقام المجلس فى الأعمال الضرورية المستعجلة إلى

أن يتم انتخاب المجلس الجديد ، على ألا تتعرض للنظر فى المسائل التى حل من أجلها المجلس ، ويتبع فيما يتعلق برياسة هذه اللجنة الحكم المبين فى المادة الثامنة .

« وتجتمع اللجنة المذكورة فى المواعيد التى يحددها الرئيس وتصدر قراراتها بالأغلبية المطلقة وعند تساوى الآراء يرجح جانب الرئيس » .

ثالثاً ـ الاختصاصات

نبدأ دراسة هذه الاختصاصات ببعض حدود عامة لها وهى :

أولا — محظور على المجلس البلدى (والقروى بالتالى) « أن يبحث فى شأن من شؤون موظفى الحكومة ولا أن يبدى رغبات أو يصدر قرارات فى أمور سياسية ، أو أن يناقش فيها » (م ١٧) . والحكمة فى ذلك واضحة وهى الرغبة فى إبعاد المجالس عن الجدل السياسى والنزاع الحزبى وفى ألا تعرقل أعمال موظفى الحكومة أو تتدخل فى شأنهم فى حين أن الحكومة هى المختصة بذلك . وقد جاء هذا الحكم ـ مع بعض التحوير ـ على غرار المادة ٢٧ من قانون المديريات الصادر سنة ١٩٣٤ .

ثانياً — محظور على المجلس البلدى أن يتجاوز حدود اختصاصه (الاقليمى أو الموضوعى) وذلك رغم اتساع دائرة الموضوعات المنصوص على اختصاص المجلس البلدى بها ، فإن تجاوز المجلس حدود اختصاصه التى سنبينها فى حينها كان قراره باطلا وفقاً للمادة ٤٣ التى تقول : « تكون قرارات المجلس كأن لم تكن إذا تجاوز بها حدود اختصاصه ، ويثبت ذلك بقرار عن وزير الصحة العمومية » .

وظاهر من هذا النص أن البطلان أصلى يلحق القرار الخارج عن الاختصاص ويلحقه من وقت صدوره ، ولا يكون قرار الوزير إلا

بمثابة تقرير وإثبات لهذه الحقيقة الموجودة من قبله .

ثالثاً — يجب على المجلس إصدار رأيه فى الموعد القانونى ، إذ وفقاً للمادة ٤٢ من القانون « .. يجب على المجلس أن يبدى رأيه فى المسائل المعروضة عليه فى مدة لاتتجاوز شهرين . فاذا طلب المدير أو المحافظ أو الوزير الرأى بصفة مستعجلة تعين على المجلس إبداؤه فى مدى ١٥ يوماً .

« فاذا امتنع المجلس عن إبداء رأيه أو تأخر فى إبدائه فى المواعيد المتقدمة جاز التجاوز عن رأيه بقرار يصدره الوزير المختص . »

وقد كرر المشرع شرط الشهرين هذا فى المادتين ١٨ و ١٩ أيضاً كما سنرى .

رابعاً — استمرار القرارات الصادرة بشأن الاختصاصات الملغاة : فقد حرص القانون الجديد على مواجهة هذه القرارات بنص يبقى عليها مؤقتاً وهو المادة ٨٢ القائلة : « يلغى ما يخالف أحكام هذا القانون من القوانين والأوامر العالية والقرارات الوزارية الخاصة بتشكيل المجالس البلدية والمحلية والمحلية المختلطة والقروية وتبقى القرارات التى أصدرتها هذه المجالس فى حدود اختصاصها نافذة إلى حين إلغائها أو تعديلها على الوجه المبين بهذا القانون [1] . »

خامساً — حق طلب البيانات وابداء الرغبات : يجوز للمجلس البلدى — بنص المادة ٢٠ من القانون — أن يطلب من الوزارات والمصالح جميع البيانات المتعلقة بالأعمال الداخلة فى اختصاصه .

كما أن للمجلس البلدى أن يبدى رغبات فيما يتعلق بالحاجات العامة للبلدة التى يمثلها ، وعلى الأخص الشؤون الصحية العامة وطرق المواصلات

---

(١) ظ . قبله ص ٥٠٢ حيث أخطأ المشروع فى تعداده أنواع المجالس البلدية القديمة . كما لا يخفى أن هذا النص (م ٨٢) يشمل المجالس القروية الجديدة أيضاً .

والأمن العام والتعليم والصناعة والتجارة وكل ما يؤدى إلى تقدم العمران وترقية وسائل الحضارة فى المدنية . »

ويتولى رئيس المجلس ابلاغ هذه الرغبات إلى الجهات المختصة وترسل صورة منها فى الوقت نفسه إلى وزير الصحة العمومية (م ١٦) .

ونرى انطباق هذه النصوص كذلك على المجالس القروية رغم عدم ورود نص لها يقابل المادتين ٢٠ و ١٦ السابقتين . (مع مراعاة ما تضمنته المادة ٦٩ من حق المجلس القروى فى إبداء رغبات وشكايات فى الشؤون الصحية لمجلس المديرية ولوزير الصحة العمومية) ويؤيد رأينا هذا نص المادة ١٣٣ من الدستور الذى يقرر « اختصاص هذه المجالس بكل ما يهم أهل . . المدينة أو الجهة . . . » .

سادساً — لم ينص القانون على التعاون بين المجالس البلدية على الأعمال ذات النفع المشترك ، ولكنه نص على ذلك بالنسبة للمجالس القروية فيما بينها (م ٧١) . كما أن المادة ٦٠ من قانون مجالس المديريات (سنة ١٩٣٤) قد أجازت كذلك التعاون بين مجلس المديرية من جهة وغيره من مجالس المديريات أو المجالس البلدية (بمعنى شامل للمجالس القروية أيضاً) . وعليه يمكن التعاون بين مجلس المديرية ، ومجلس بلدى ، ومجلس قروى معاً (م ٦٠)[1] أو بين مجلس قروى ومجلس قروى (م ٧١) ولكن لم يرد نص على تعاون مجلس بلدى ومجلس بلدى آخر أو ومجلس قروى . واعتقادنا أن ذلك لم يكن إلا سهواً فى التشريع ونرى بالتالى إمكان حصول هذا التعاون خصوصاً وأنه لا يعتبر تجاوزا لحدود الاختصاص بالمعنى الصحيح ، فضلا عن أن الاستقلال أصل فى الهيئات اللامركزية . وفيما يلى نص المادة ٧١ التى نحن بصددها :

---

(١) نصت المادة ٦٩ من القانون البلدي (بند « سادسا ») على التعاون كذلك بين المجلس القروي ومجلس المديرية فى شؤون الطرق بالذات .

« فى المشروعات التى تشترك فيها مجالس قروية متجاورة لما يترتب على هذا الاشتراك من اقتصاد فى نفقات الإنشاء والإدارة عما إذا استقل كل مجلس بمشروع مماثل ، يجوز للوزير المختص بناء على اقتراح هذه المجالس أو من تلقاء نفسه الأمر بتشكيل لجنة مشتركة لإدارة المشروع المشترك ويحدد الوزير عدد الأعضاء الذين ينتخبهم كل مجلس فى هذه اللجنة التى يشترك فيها كذلك الأعضاء المعينون بحكم وظائفهم ممن لوظائفهم صلة بالمشروع وتكون رياسة اللجنة للعضو المعين الذى يختاره الوزير المختص ».

سابعاً — التفتيش على أعمال المجالس : وفقاً للمادة ٥٧ ـ التى تسرى كذلك على المجالس القروية باحالة من المادة ٧٨ — تتولى وزارة الصحة العمومية التفتيش على حسابات المجالس وكافة الأعمال الادارية والفنية والهندسية بها كما سبق . ويجوز لها بعد أخذ رأى اللجنة الاستشارية للبلديات أن تتولى تنفيذ المشروعات المهمة لحساب المجالس . كما تتولى التفتيش على جميع المعاهد والأعمال الصحية والطبية بالمجالس . وقد عرفنا كذلك أنه بنص المادة ٥٧ أيضاً تبلغ ملاحظات الوزارة إلى المجالس للعمل بها .

بعد هذه الحدود والأسس العامة نعرض لاختصاصات المجالس تباعاً وهى :

أولا — الاختصاصات المالية :

ا — الموارد وهى :

(١) — الضرائب والرسوم : وهى نوعان أحدهما تفرضه الدولة — بقانون — لحساب المجالس البلدية ، والآخر سمح القانون البلدى للمجالس بفرضه بشرط تصديق وزير الصحة العمومية . أما النوع الأول فقد نصت عليه المادة ٢٢ بقولها : « ويجوز أن تفرض بقانون ضريبة إضافية على ضريبة الأرباح التجارية والصناعية وذلك لحساب المجالس البلدية والقروية

وتدرج حصيلة هذه الضريبة الاضافية فى حساب خاص لوزارة الصحة العمومية على أن يتولى مجلس الوزراء توزيعها على المجالس البلدية والقروية بنسبة :

(ا) احتياجات كل منها المالية .

(ب) عدد سكانها .

(ج) نسبة الايرادات الواردة فى كل منها .

وكذلك يجوز أن تفرض ضريبة إضافية على ضريبة المهن الحرة على تخصص حصيلة هذه الضريبة لشؤون البلدة أو القرية التى حصلت منها . »

أما الرسوم والضرائب التى يفرضها المجلس البلدى مباشرة فهى المذكورة بالمواد ٢١ و ٢٣ و ٢٤ و ٢٥ وفيما يلى نصها :

م ٢١ — « للمجلس أن يقرر رسوماً مقابل الانتفاع بالمرافق العامة التى يديرها أو المعهود اليه بإدارتها وأخرى مقابل استعمال الأملاك العامة التى آلت اليه مباشرة شؤونها . كذلك له أن يقرر رسوماً إضافية على ضرائب المبانى .

« وللمجلس كذلك أن يقرر هذه الرسوم فى البلاد التى لم يقرر فيها ضرائب كما لو كانت هذه الضرائب مفروضة عليها . »

م ٢٣ — « للمجلس أن يفرض فى دائرة اختصاصاته :

١ — رسوماً على المحال العمومية والأندية والمحال المقلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة والمحال الصناعية والتجارية ومحال بيع المشروبات الروحية .

٢ — رسوماً على العربات والدراجات وحيوانات الجر والكلاب .

٣ — رسوماً على الملاهى .

٤ — رسوماً على مراكب الصيد والنزهة .

٥ — رسوماً على العقارات التى انتفعت من المشروعات العامة .

٦ — رسوماً على الصادر والوارد فى الموانى.

٧ — رسوماً على الأسواق المرخص بإدارتها للأفراد والهيئات والشركات وكذلك على الأسواق الحكومية .

٨ — رسوماً على مايذبح فى المذابح العامة أو النقط المستعملة لذلك .

٩ — رسوماً على استغلال الشواطىء والسواحل .

وتعين بمرسوم القواعد الخاصة بتحديد أساس هذه الرسوم وطريقة التظلم منها وكيفية تحصيلها وكذلك أحوال الإعفاء منها وتخفيضها . ويجوز أن يتضمن المرسوم النص على قواعد مختلفة لحساب أساس للرسوم وكيفية تحصيلها على أن يترك لكل مجلس الطريقة التى يرى ملاءمتها . »

م ٢٤ — « وللمجلس أيضاً أن يفرض رسوماً أخرى مما تكون له صفة بلدية محضة ، وذلك بعد موافقة مجلس الوزراء . »

م ٢٥ — « لا يكون قرار المجلس فيما يفرضه من الرسوم بالتطبيق لأحكام المادتين ٢١ و ٢٣ نافذ المفعول إلا بعد مصادقة وزير الصحة العمومية عليه وتجب موافقة الوزير على كل تخفيض أو إلغاء للرسوم أو تقصير أجل سريانها.

« على أنه يجوز للوزير أن يطلب من المجلس إلغاء أو تخفيض الرسم أو تقصير أجل سريانه ، إذا رأى فى بقائه على حالة ما لا يتفق والسياسة الاقتصادية أو المالية للدولة . فاذا أصر المجلس على بقاء الرسم كما هو جاز للوزير بموافقة مجلس الوزراء أن يخفض أو يقصر أجل سريانه أو يلغيه . »

وقد أبقت المادة ٨١ على الرسوم والموارد القديمة ولو لم يشملها القانون الجديد وذلك لحين الغائها أو تعديلها .

كما نصت المادة ٢٦ عن أن « يكون للمجلس فى تحصيل الرسوم امتياز على جميع أموال الأشخاص المدينين بها وتأتى فى الترتيب بعد المصاريف القضائية وبعد الضرائب الحكومية مباشرة » .

ب — المصروفات :

اختيارية
الزامية

ويجب أن تكون فى الأصل إختيارية لأنها معيار حرية المجلس فى تصريف شؤون الجهة التى يمثلها ولكن توجد مع ذلك بعض المصروفات الالزامية ، والالزام فيها إما يرجع إلى طبيعتها كمصاريف الصيانة مثلا والأجور والمهايا وأقساط سداد الديون وما إلى ذلك . ومنها مصاريف يرجع الزامها إلى نص القانون . وبعض ذلك منصوص عليه بقانون البلديات (سنة ١٩٤٤) وبعضها الآخر منصوص عليه فى قوانين أخرى .

أما قانون البلديات فنجد فيه المادة ٢٨ تعتبر المصاريف التالية الزامية :

(١) الالتزامات التى يكون المجلس مرتبطاً بها بحكم قضائى أو بنص قانونى . (٢) مصروفات إصلاح وإدارة وصيانة المنشآت والمؤسسات والأعمال المنصوص عليها فى المادة ٩ (وسيأتى ذكرها ضمن الاختصاصات) . (٣) مصروفات تنفيذ القوانين واللوائح المنصوص عليها فى المادة ١٢ . (٤) المصروفات التى يفرضها على المجلس هذا القانون أو أى قانون آخر .

أما المصاريف الالزامية بنص قوانين أخرى فتشمل : (١) ١ ٪ من مجموع إيرادات كل مجلس بلدى (بالمعنى الشامل للمجالس القروية أيضاً) . فيجب وفقاً للمادة ١٩ من قانون التعليم الأولى رقم ٤٦ سنة ١٩٣٣ تخصيص هذه النسبة للتعليم الأولى . (٢) كان قانون الوقاية من الغارات الجوية رقم ٦٣ لسنة ١٩٤٠ — قبل انتهاء أجله وهو خمس سنوات — يفرض على مجموعة من البلديات أن تخصص ما لا يقل عن ٢٠ ٪ من صافى إيراداتها للقيام بنصيبها فى تنفيذ تدابير الوقاية التى فرضت عليها . فاذا لم تدرج هذا الاعتماد فى ميزانيتها يأمر وزير الداخلية من تلقاء نفسه بدرجه فيها .

حـ — الميزانية :

ميزانية البلديات المصرية — كميزانية الدولة والأقاليم — سنوية ،

وإنما يعمل بالميزانية القديمة لما بعد عامها إذا تأخر اعتماد الميزانية الجديدة (م ١٤٢ من الدستور وم ٤٦ من قانون المديريات وم ٣١ من قانون البلديات)

أما خطوات إعداد الميزانية البلدية وفقاً للقانون الجديد فهى :

الخطوة الأولى : رئيس المجلس - وهو كما عرفنا المدير أو المحافظ أو مأمور المركز حسب الأحوال - يعد مشروع الميزانية مستعيناً فى ذلك طبعاً بموظفى المجلس المختصين والتابعين له كما سبق . ومهمة الرئيس هذه عظيمة الأثر من حيث الواقع فى إعداد الميزانية لأن كل ما يطرأ عليها بعد ذلك لا يتعدى عادة مجرد تعديلات جزئية طفيفة وخصوصاً إن كان الرئيس متمتعاً بنفوذ قوى كالمدير أو المحافظ أو كانت الميزانية كبيرة .

لذلك كنا نود أن يأخذ القانون البلدى الجديد بالقاعدة التى كانت مقررة من قبل بالنسبة لمختلف المجالس القروية والمحلية والمختلطة ونعنى نظام « المأمورية البلدية » أو « اللجنة المستديمة » التى كان من بين اختصاصاتها « تحضير الميزانية » لعرضها على المجلس . [المواد ٣٠ من اللائحة القروية ، و ٣٢ من اللائحة المحلية ، و ٣١ من اللائحة الداخلية لقومسيون بلدى طنطا مثلا] . فعلى ذلك النحو كان لا ينفرد الرئيس بتحضير الميزانية بل يساهم فقط فى هذا التحضير كرئيس للجنة المستديمة .

ويلاحظ أن المادة الثامنة قد أجازت — كما عرفنا — تعيين « عامل تنفيذ » لبعض المجالس ، فيحسن فى هذه الحالة أن يجعل رئيساً للجنة المستديمة فيتولى (كمدير للبلدية) تحضير الميزانية مع اللجنة . وبهذا يشرف مدير البلدية على تحضير الميزانية بواسطة اللجنة ويشرف الرئيس على إقرارها بواسطة المجلس . وفى ذلك الفصل تأكيد للرقابة والتمحيص ، وتمكين للمجلس من أن تكون له الكلمة فعلا فى وضع ميزانيته .

ويلاحظ أن القانون البلدى الجديد عند ما أغفل نظام اللجنة المستديمة ثم عهد فى تحضير مشروع الميزانية إلى الرئيس قد هجر السوابق البلدية المصرية، وجارى قانون مجالس المديريات الصادر سنة ١٩٣٤ والمادة الأولى من لائحتها الصادرة فى نفس العام. وبذلك جارى حكماً منتقداً فى ذاته كما بينا.(١)

الخطوة الثانية: تنص المادة ٣٦ من القانون كذلك على أن رئيس المجلس يقدم مشروع الميزانية للمجلس «لإحالته إلى لجنته المالية لتقديم تقرير عنه للنظر فيه». وفى هذا يختلف الأمر عن القاعدة التى أخذت بها المادة الأولى من لائحة مجالس المديريات (لسنة ١٩٣٤) التى تقول ان الرئيس «يضع مشروع الميزانية السنوية ويقدمه للمجلس للنظر فيه». وبمقتضى هذا التعديل أصبح لزاماً على المجلس أن يحيل مشروع الميزانية على «اللجنة المالية» بالمجلس كما تضمن التعديل ضرورة تقديم تقرير عن هذا المشروع للمجلس، وعلى هذا النحو يصبح من المؤكد أن تناقش مقترحات الرئيس وأن تمتد إليها يد البحث والتحليل، بل ويد التعديل والتحوير من اللجنة المالية أولا، ثم من المجلس نفسه فى ضوء تقرير اللجنة المذكورة. وبذلك جاء هذا التعديل البسيط فى مظهره عظيما فى مضمونه إذ جعل الميزانية من

---

(١) أما بلدية الاسكندرية فقد عهد بوضع مشروع ميزانيتها أول الأمر الى المأمورية البلدية م ٥ من قرار ١٨ مارس سنة ١٨٩٠ ثم الى المدير العام بقرار ٢ يونيه سنة ١٩٠٤ على أن تنظر المأمورية فى اقتراحاته قبل عرضها على القومسيون ولجنة المالية. وعقب سنة ١٩٣٥ أصبح تحضير مشروع الميزانية كما بينا نتيجة تعاون المدير العام ومراقب ايرادات ومصروفات البلدية واللجنة المالية للمجلس (قرار ٢-١-١٩٣٥) فيختص المدير بتحضير المشروع (م ٢) ثم يفحص المراقب المقترحات (م ٤) كما تختص اللجنة المالية بالنظر فى هذه الاقتراحات (م ١١). وقد ألغى منصب المراقب بقرار ٢ مايو سنة ١٩٤٦ كما سبق (راجع مالية بلدية الاسكندرية للاستاذ حسين خلاف - مجلة الحقوق - السنة الأولى - العدد الأول - سنة ١٩٤٣ ص ١٥٦ وما بعدها).

صنع المجلس ولجنته بعد أن كانت من صنع الرئيس وبعد أن كان يخشى ألا يناقشها المجلس مناقشة جدية تذكر .

الخطوة الثالثة — سلطة المجلس البلدى : وفقاً لصدر المادة ٢٧ « يضع المجلس ميزانية شاملة لإيراداته ومصروفاته ، ويقدمها إلى وزير الصحة العمومية قبل ابتداء السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل ، ويرفق المجلس بمشروع الميزانية جميع البيانات الخاصة بتقديرات الميزانية من إيرادات ومصروفات والمستندات المؤيدة لها .

« ويتبع فى تحضير ميزانيات المجالس القواعد المعمول بها فى وضع ميزانية الدولة . »

وقد أخذت هذه الأحكام أساساً عن صدر المادة ٤٣ من قانون مجالس المديريات التى سبق الكلام عنها .

الخطوة الرابعة — اعتماد الميزانية : ويختص بها وزير الصحة العمومية بمعونة اللجنة الاستشارية ، وهما جهتان حكوميتان ولكل منهما اختصاصات فى هذا الشأن . ويمكن القول إجمالا ان مصير ميزانيات المجالس معقود فى النهاية بإرادة الوزير المذكور الذى يعتمدها آخر الأمر « على الوجه الذى يراه » وفيما يلى نص المواد الخاصة بهذا الشأن :

م ٢٧ :

« . . . . يحيل وزير الصحة العمومية مشروع ميزانية المجالس إلى لجنة تقوم ببحثه وإبداء الرأى فيه وتؤلف هذه اللجنة كما يأتى :

وكيل وزارة الصحة العمومية للمرافق العامة . . . . . رئيساً

أعضاء
- مدير عام البلديات . . . . . .
- مدير مصلحة الصحة البلدية والقروية . . . . . .
- مندوب عن وزارة الداخلية . . . . . .

أعضاء
- مندوب عن وزارة الشؤون الاجتماعية . . . . . .
- « « « المعارف العمومية . . . . . .
- « « « المواصلات . . . . . .
- « « « الأشغال العمومية . . . . . .
- « « « المالية . . . . . .

م ٢٨ :

« يجوز للجنة أن تحذف أو تخفض من مشروع الميزانية أرقاماً أدرجها المجلس مع اقتراح كيفية استعمال المبالغ المتوفرة بعد الحذف أو التخفيض ، وعليها فى هذه الحالة أن تطلب من المجلس ندب رئيسه أو أحد أعضائه لحضور مناقشات اللجنة لإبداء ملاحظاته .

« ومع ذلك فإن عليها أن تدرج (المصروفات الإلزامية التى سبق الكلام عنها) . . . . »

نقل الاعتمادات : بعد عمل الميزانية — ووفقاً للمادة ٣٢ — يجوز للمجلس نقل الاعتماد الخاص ببند إلى بند آخر فى الباب الواحد ، إلا فى باب الأعمال الجديدة فتشترط موافقة وزير الصحة العمومية ، وتجب هذه الموافقة كذلك عند ما يريد المجلس نقل أى مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية ، ويجب على الوزير فى كل ذلك أن يأخذ رأى اللجنة الاستشارية السابق ذكرها .

الاعتمادات الإضافية : لاحتمال ظهور مصروفات غير مقدرة بالميزانية ولا مفر منها ، أباح القانون للمجلس تقرير اعتمادات إضافية لذلك ، ولكن يجب وفقاً للمادة ٣٢ أن يكون ذلك بتصديق وزير الصحة العمومية على القرار كما يجب أن يأخذ الوزير فى هذا الشأن رأى اللجنة الاستشارية المذكورة .

الحسابات والحساب الختامى والمراجعة : أما الحسابات فيتولاها طبعاً كل مجلس بموظفيه الخاضعين لرئاسة رئيس المجلس كما عرفنا. وتتولى وزارة الصحة العمومية التفتيش على حسابات المجالس كما سبق، وتبلغ ملاحظاتها إلى المجالس « للعمل بها ». أما الحساب الختامى المتضمن للإيرادات والمصروفات الفعلية — لا التقديرية — عن السنة المنصرمة فيضعه المجلس كل عام « فى خلال ثلاثة أشهر على الأكثر من انتهاء ذلك العام » (م ٣٣) . « ويصدر باعتماد هذا الحساب الختامى قرار من وزير الصحة العمومية بعد أخذ رأى اللجنة المنصوص عليها فى المادة ٢٧ » (أى اللجنة الاستشارية) .

التفتيش

أما المراجعة فأصبحت لديوان المحاسبة كما سبق أن ذكرنا .

المراجعة

ثانياً — اختصاصات يباشرها المجلس بنفسه وجوباً أو جوازاً . وهى : (١) وفقاً للمادة ٢٨ من قانون البلديات الجديد يجب على اللجنة الاستشارية للمجالس أن تدرج فى ميزانية كل مجلس بعض المصاريف الإلزامية إذا أهمل المجلس إدراجها كلها أو بعضها ، ومن بين ذلك مصروفات إصلاح وإدارة وصيانة المنشآت والمؤسسات والأعمال المنصوص عليها فى المادة ٩ ومصروفات تنفيذ القوانين واللوائح المنصوص عليها فى المادة ١٢ . وبذلك أصبحت هذه الأعمال فى تلك الحدود إلزامية للمجلس . والمادة التاسعة تتضمن قيام المجلس بمرافق الصحة والتنظيم فى دائرته بوجه عام ، وتشمل بصفة خاصة تخطيط المدينة وشق الشوارع وتعديلها وتغييرها وصيانتها وإنارتها وإنشاء المتنزهات وتعهدها ، والنظافة العامة ، وتوفير الماء الصالح للشرب ، وتصريف المياه والفضلات وإطفاء الحرائق ، وإنشاء المذابح وإدارتها .

ووفقاً للمادة ١٢ يقوم المجلس فى دائرة اختصاصه بتنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالبناء وتقسيم الأراضى المعدة للبناء ، والتنظيم ، وتسوير

الأراضى الفضاء ، والنظافة العامة ، وشغل الطرق وتنظيم الإعلانات وردم المستنقعات أو تجفيفها ، وإنشاء الآبار أو الصهاريج أو إزالتها ، والحفر بالقرب من المساكن ، ووضع المواد القابلة للالتهاب على سطوح المنازل ، والجبانات ، ودفن الحيوانات ، والمحال المقلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة فيما عدا المحال التى يكون الترخيص بها من اختصاص إحدى الوزارات مباشرة ، والمذابح ، ونقل وبيع المواد الغذائية ، والكلاب وداء الكلب ، والرفق بالحيوان ، وحماية الماشية . على أن تراقب كل جهة حكومية مختصة فى شأن هذه القوانين واللوائح حسن تنفيذها من جانب المجالس ، وعلى المجالس أن تراعى ما يبلغ لها فى ذلك من إرشادات عن طريق وزارة الصحة العمومية .

(ويلاحظ أنه يجوز لمجلس الوزراء أيضاً أن يعهد إلى المجالس بالقيام على تنفيذ قوانين ولوائح أخرى غير ماسبق) .

وعلى سبيل الإلزام نصت المادة ١١ من القانون على أن « المشروعات ذات المنفعة العامة الخاصة بتوريد المياه وتوليد الكهرباء والغاز يجب أن تكون ملكا للبلدية فى الحال أو الاستقبال ، ولا يجوز أن يعهد باستغلالها إلى أفراد أو شركات إلا بقانون . » . ولقد أريد بهذا النص فرض نوع من الاشتراكية البلدية المحمودة لا مجرد تشجيعها ، ولكن لجنة « الشؤون الدستورية » (!!) هى التى أضافت إلى النص كلمتى « إلا بقانون » . وبذلك انهار أثر النص كله لأنه فتح باب المنح الذى أراد مشروع النص غلقه نهائياً منعاً من استعمار الأجانب بصفة خاصة أو قلة من الأثرياء للمدن والقرى اقتصادياً . ومادام قد فتح هذا الباب ، فلا قيمة خاصة للفظ : « إلا بقانون » ، لأن منح أى التزام بمرفق عام قومى أو محلى لا يكون إلا بقانون وفقاً لنص المادة ١٣٧ من الدستور ، ولذا يرجى الغاء عبارة « إلا بقانون » .

(٢) يجوز للمجلس البلدى فى دائرة اختصاصه وبنص المادة ١٠ أن ينشىء كذلك عدة أعمال نص عليها ويديرها كعمليات توليد الكهرباء والغاز لاستخدامها واستغلالها فى الانارة وغيرها، (يلاحظ مع ذلك أن المادة ١١ قد نصت على كون هذا الزامياً لا جوازياً كما سبق). وكالمصايف والمشاتى، والمجارى، والاسعاف، والملاجىء، والمستشفيات العمومية والمصحات والمعازل والمستوصفات والصيدليات ومعاهد القابلات وما اليها، والحمامات والمغاسل العمومية وأفران حرق القمامة والأسواق العمومية والحلقات والمعارض والموالد المحلية والمتاحف والمكاتب العمومية ودور التمثيل والسينما والنوادى الرياضية والمؤسسات الاجتماعية والوسائل المحلية للنقل العام . . . الخ وفى هذا كله توسع مشكور فى الاشتراكية البلدية التى لاقت قيوداً وحدوداً فى بعض البلاد الصناعية كما فى فرنسا. هذا فضلا عن أن المادة العاشرة لم تذكر هذه الأمور على سبيل الحصر بل اتبعتها بقولها: «ويجوز للمجلس فى دائرة اختصاصه بموافقة وزير الصحة العمومية أن يقوم بعمل آخر من الأعمال ذات المنفعة العامة مما يعود بالنفع على المدينة.

ثالثاً — اختصاصات لا يباشرها المجلس البلدى الا بعد موافقة وزير الصحة مقدماً، وهى — وفقاً للمادة ١٤ — أعمال التعديل الجوهرى (!؟) فى شبكات الماء والكهرباء. وأعمال تعديل أو ترميم المحطات الرئيسية للمياه والكهرباء والمجارى، ومسائل ضوائع وزوائد التنظيم متى زادت قيمتها على ٣٠٠ جنيه، وتعريفات المياه والتيار الكهربائى. وكذلك الأعمال الأخرى الواردة فى الميزانية المعتمدة، والتى تزيد قيمتها على الحد الذى يعين بقرار من وزير الصحة العمومية، على أن لا يقل ذلك الحد عن خمسمائة جنيه، وفى هذه الحالة يجوز للمجلس أن يقوم بتلك الأعمال إذا لم يبد الوزير رأيه فى ظرف شهرين من تاريخ تقديم أوراق هذه الأعمال

إليه . ولعله لا يخفى ما فى هذه الفقرة من رقابة شديدة على تنفيذ المجلس لميزانيته المعتمدة تحت رقابة الدولة الشديدة كما سبق . ولا يخفى كذلك تداخل هذا النص مع المادة ١٠ .

وتشترط أيضاً موافقة الوزير مقدماً فى التصرف بمقابل أو بدونه فى أى عقار كان أو فى منقول تزيد قيمته على مائة جنيه وفى الايجارات التى تزيد على ثلاث سنوات . (م ١٤ فقرة أخيرة) . وقد أضافت المادة ١٥ إلى كل ذلك أنه « مع مراعاة أحكام المادة ١١ لا يجوز للمجلس بدون موافقة مجلس الوزراء النزول بغير مقابل عن حقوقه فى الأموال أو المنشآت أو المؤسسات التى يملكها أو يقوم بادارتها . » . ولعله لا يخفى كذلك اللبس بين صيغة هذا النص والفقرة الأخيرة من المادة ١٤ السابقة الذكر . كما أن حكم المادة ١٤ فيما يتعلق بسلطة المجلس بالنسبة للمنقول الذى لا تزيد قيمته مع مائة جنيه يتعارض مع عمومية نص المادة ٣٥ التى تشترط إذن وزير الصحة مقدماً « للتصرف فى هذه الأموال أو تغيير تخصيصها » (ومن المدهش أن خطأ مطبعياً حدث فى الخطوات الأولى للمشروع فقيل : « أو تقييد اختصاصها » بدلا من عبارة « أو تغيير تخصيصها » الصحيحة . وقد مر هذا الخطأ المطبعى وبهذه الصيغة التى لا معنى لها فى مجلسى البرلمان ولجانهما المتعددة دون أن تلفت النظر وصدر القانون بنفس الصيغة أيضاً) .

رابعا — أمور تشترط موافقة المجلس عليها مقدما : ويجب ذلك وفقاً للمادة ١٨ قبل الترخيص ببعض الشؤون أو إصدارها أو تنفيذها ، كتغيير اسم المدينة وكاللوائح المحلية التى يصدرها المحافظ أو المدير وكذلك تعديلها ، أو الغاؤها وإدارة الفنادق والنوادى والبيوت المؤثثة المعدة للتأجير والمقاهى والمطاعم والمحال المعدة لبيع المشروبات الروحية والملاهى والمراقص ودور التمثيل والسينما وماشابه ذلك . ويجب أن يصدر المجلس قراره فى

ظرف شهرين من تاريخ وصول الأوراق اليه وإلا أعتبر الأمر مرفوضاً. كما يجوز للمحافظ أو المدير التجاوز عن موافقة المجلس فيما يتعلق بالوائح المحلية فى حالة الوباء أو الاستعجال، وإنما يجب على رئيس المجلس فى هذه الحالة دعوته فوراً لجلسة غير عادية لاستصدار قرار بشأنها.

خامسا — أمور يشترط أخذ رأى المجلس فيها فقط (لا موافقته):

ويجب ذلك بنص المادة ١٩ فى تغيير حدود المدينة والنقل العام وحركة المرور وبعض رخص المحلات المقلقة للراحة والمضرة بالصحة غير ما سبق ذكره والمدارس والمستشفيات الحكومية أو التابعة لمجلس المديرية وإقامة الأسواق أو الموالد فى دائرة اختصاص المجلس والجبانات العمومية والمبانى الداخلة فى أملاك الحكومة العامة أو مجلس المديرية - فيما عدا أعمال الرى والكبارى - وبيع الأراضى الفضاء المعدة للبناء بالمدينة وتكون مملوكة للحكومة أو لمجلس المديرية. وفى هذه الحالة كرر القانون كذلك اشتراط أن يبدى المجلس رأيه فى ظرف شهرين من تاريخ وصول الأوراق اليه.

الرقابة على المجالس البلدية

السلطة التشريعية

للسلطة التشريعية أولا رقابتها باعتبارها المختصة بتعديل القوانين المنظمة للمجالس البلدية أو استبدالها أو الغائها، ولكن إلى جانب هذه الرقابة التشريعية تباشر السلطة التنفيذية رقابة إدارية على المجالس المذكورة متعددة الصور. وقد سبق أن عرفنا بالتفصيل هذه الصور من الناحية النظرية ويكفى الرجوع إلى أحكام التشكيل وسير العمل والاختصاصات السابق بحثها لتبين مظاهر تطبيق هذه الرقابة فعلا على المجالس البلدية الجديدة ومدى ما للحكومة من سلطان على هذه المجالس. أما الجهة التى

تتولى الرقابة فهى وزارة الصحة العمومية — على خلاف بلدية الاسكندرية التى لا تزال تابعة لوزارة الداخلية — ويتولى الوزير الرقابة بالاشتراك مع مجلس الوزراء تارة ومع اللجنة الاستشارية — المنصوص عليها فى المادة ٢٧ السابق ذكرها — تارات أخرى . ويمكن القول بأن المجالس البلدية قد خطت فى القانون الجديد خطوات مذكورة ولم يبق إلا أن نرجو أن يجىء التطبيق مثبتاً أقدام هذه المجالس ومعلياً من شأنها ومحققاً لما هو مرجو فيها .

ثانياً — المجالس القروية

جل الأحكام الخاصة بهذه المجالس تشابه أساساً ما سبق بيانه من أحكام المجالس البلدية فيما عدا بعض الأصول التى تفرق بين النظامين . ولذلك يقتصر بحثنا هنا على ما هو خاص بالمجالس القروية دون تكرار شرح الأحكام المشتركة بينها وبين « المجالس البلدية » السابقة .

التشكيل

١ — الأعضاء المعينون بحكم وظائفهم : هم (وفقاً للمادة ٦٢) :

(١) الرئيس : وهو مأمور المركز ، أو مأمور البندر ، أو الموظف الذى يندبه وزير الداخلية بالاتفاق مع وزير الصحة العمومية . (٢) ممثل لإدارة البلديات . (٣) أحد أطباء الصحة . (٤) عمدة القرية ، أو عمد القرى التى يتألف منها المجلس . (وإن كان المجلس متضمناً عدة قرى كان مقره فى أوسطها أو أكثرها سكاناً (م ٦٧) .

ويلاحظ أن المادة ٦٦ قد خصت ممثل إدارة البلديات بحق العضوية فى جميع المجالس القروية الكائنة فى دائرته مضافاً إلى ذلك « حق الإشراف

الفعلى على هذه المجالس . ويتعاون مع الرئيس على تحضير جدول أعمال الجلسات وفى تنفيذ قرارات المجلس . »

ب — الأعضاء المنتخبون : وهؤلاء « لا يقل عددهم عن ستة ، ولا يتجاوز تسعة بحسب العدد الذى يقرره وزير الصحة العمومية » كما « يراعى دائما أن تكون الأغلبية فى المجالس للأعضاء المنتخبين » (م ٦٢) . وظاهر أن المقصود بهذا النص الأغلبية فى اجتماعات المجالس ، لأن الأغلبية فى تشكيلها القانونى مقررة بالنص السابق كما لا يخفى .

أما أحكام الانتخاب السابق الكلام عنها بالنسبة للمجالس البلدية (م ٣ و ٥) فتنطبق على المجالس القروية إذ أحالت عليها المادتان ٦٣ و ٦٤ مكتفيتين بذلك .

شروط العضو : هى نفس شروط عضو المجلس البلدى إيجابية كانت أو سلبية ، فهى عينها مثلا من حيث القيد بجداول الانتخاب وسن الخامسة والعشرين ، ومعرفة القراءة والكتابة ، وموانع الانتخاب ، وأحوال المجافاة . ولكن اختلف مقدار النصاب اختلافاً سبق أن انتقدناه [1] . كما أن المادة ٦٥ (بند « ثالثا ») قد أضافت شرط « أن يكون (أى المرشح القروى) مقيما فى زمام القرية مدة سنة سابقة على تاريخ الانتخاب »

---

(١) قبله ص ٥٠١ ويلاحظ أن المشرع قد واجه حالة بالنسبة للمجالس القروية تتنازل فيها عن شرط النصاب كلية ، وهذا ما لم يأخذ به بالنسبة للمجالس البلدية ، فقد اعفى من النصاب المالى المذكور القرى التى لا يوجد بين أهلها عشرون ممن يدفعون ضريبة أطيان أو ممن يدفعون للدولة خمسة جنيهات سنويا على الأقل من أى نوع اخر من الضرائب العامة . واعتقادنا أنه كان يجب أن تتخذ ضريبة الأملاك وضريبة الأطيان كلتيهما أساسا لحساب النصاب المالى فى كل من المجالس البلدية والمجالس القروية مع تخفيض قيمة النصاب فى الحالة الثانية عنه فى الحالة الأولى ومع الاعفاء منه فى القرى الصغيرة التى لا يتحقق فى عشرين من رجالها على الأقل شرط النصاب المقرر .

ولقد جاء الحكم موحداً أيضاً بين نوعى المجالس - إلى جانب ماسبق - من حيث مدة العضوية وطريقة التجديد (م ٦٨) [١] .

أما فكرة الوكيل المنتخب فلم يؤخذ بها بالنسبة للمجالس القروية على خلاف المجالس البلدية [٢] .

نظام سير العمل

بنص المادة ٧٧ تسرى أحكام سير العمل البلدى (أى المواد ٣٦ إلى ٥٤) على المجالس القروية [٣]، « مع مراعاة حكم المادة ٧٠ فى لجان المجالس القروية » . وهذه المادة ٧٠ تقول : « يشكل من بين أعضاء المجلس لجان تتولى الإشراف على هذه المرافق (أى المنصوص على اختصاص المجلس القروى بها) كما تعرض ما تراه فيها على المجلس لاستصدار قرار فيه . »

وفيما يتعلق بالموظفين والمستخدمين ، تنص المادة ٧٨ على أن تسرى عليهم المواد ٥٥ و ٥٦ و ٥٧ الخاصة بالمجالس البلدية [٤] .

وبالنسبة لحل المجلس القروى تنص المادة ٧٩ على سريان المادتين ٥٩ و ٦٠ المنظمتين لحل المجلس البلدى كما سبق [٥] .

الاختصاصات

أولا — الاختصاصات المالية : وقد سبق بيان أهميتها بصفة عامة ، ونضيف هنا ما يلى خاصاً بمالية المجالس القروية بالذات :

---

(١) — قبله ص ٥١٢

(٢) — قبله ص ٥١٣

(٣) — قبله ص ٥١٣ وما بعدها

(٤) — قبله ص ٥١٨ ، ٥١٩

(٥) — قبله ص ٥٢٢ ، ٥٢٣

ا — الموارد القروية : وفقاً للمادة ٧٥ تتألف موارد المجلس القروى من الأبواب الآتية :

(١) الرسوم الإضافية على عوائد المبانى المقررة ، فإذا لم توجد فتقسم مساكن القرية إلى ثلاث طبقات : الطبقة الأولى تدفع مائة قرش فى السنة ، والطبقة الثانية تدفع خمسين قرشاً فى السنة ، والطبقة الثالثة تدفع خمسة وعشرين قرشاً فى السنة ، مع جواز الإعفاء فى الطبقة الثالثة .

(٢) الرسوم التى يقررها المجلس مقابل الانتفاع بالمرافق العامة التى يديرها ، أو مقابل استعمال الأملاك العامة التى آلت إليه إدارة شؤونها .

(٣) نصيب المجلس القروى فى إعانة الحكومة من حصيلة الضريبة الإضافية على الأرباح التجارية والصناعية المنصوص عليها فى المادة ٢٢ .

(٤) حصيلة الضريبة الإضافية على ضريبة المهن الحرة طبقاً لما هو منصوص عليه فى المادة ٢٢

(٥) الرسوم القروية الأخرى التى يصدر بإجازتها قرار من وزير الصحة العمومية قياساً على الرسوم المخول تحصيلها للمجالس البلدية والمشار إليها فى المادتين ٢٣ و ٢٤

أما المادة ٢٢ فتقول : « ويجوز أن تفرض بقانون ضريبة إضافية على ضريبة الأرباح التجارية والصناعية وذلك لحساب المجالس البلدية والقروية .

« وتدرج حصيلة هذه الضريبة الإضافية فى حساب خاص لوزارة الصحة العمومية على أن يتولى مجلس الوزراء توزيعها على المجالس البلدية والقروية بنسبة :

(ا) احتياجات كل منها المالية .

(ب) عدد سكانها .

(ج) نسبة الإيرادات الواردة فى كل منها .

« وكذلك يجوز أن تفرض ضريبة إضافية على ضريبة المهن الحرة على أن تخصص حصيلة هذه الضريبة لشؤون البلدة أو القرية التى حصلت منها ».
ووفقا للمادة ٨١ تظل الرسوم والموارد القديمة ولو لم يأخذ بها القانون الجديد سارية حتى تعدل أو تلغى .

هذا ونلاحظ أن الامتياز المقرر بالمادة ٢٦ فى تحصيل ضرائب المجالس ورسومها على أموال المدينين جميعها يجب أن يسرى قياساً على أموال المجالس القروية لأنه لم يغفل إلا سهواً وروح التشريع متفق مع هذا القياس رغم صفة حق الامتياز الاستثنائية . فضلا عن أن الاعتبارات العملية تؤيد ذلك .

ب — النفقات : بالرغم من أن المادة ٧٢ من القانون قد أشارت إلى أبواب « المصروفات اللازمة » إلا أن القانون لم ينص على أى باب من هذه الأبواب وإن نص على بضعة منها بالنسبة للمجالس البلدية . ولذلك تعتبر نفقات المجالس القروية اختيارية فى أساسها متروكة لتقدير كل مجلس والجهات المختصة معه فى عمل الميزانية ، وذلك فيما عدا ما هو إلزامى بطبيعته من المصروفات كالمرتبات ، وما هو الزامى بنص القوانين الأخرى ، ونقصد بالذات ما نص عليه قانون التعليم الأولى رقم ٤٦ لسنة ١٩٣٣ الذى يلزم البلديات جميعاً (ومنها المجالس القروية) بتخصيص ١ ٪ من مجموع ايراداتها للتعليم الأولى .

حـ — الميزانية : تحضيرها : لرئيس المجلس البلدى اختصاصات عرفناها فيما يتعلق بإعداد مشروع الميزانية البلدية وفقاً للمادة ٣٦ من القانون ، وهذه المادة سارية كذلك على المجالس القروية بنص المادة ٧٧ . وعلى ذلك يكون لرئيس المجلس القروى فى شأن الميزانية القروية نفس الإختصاصات المذكورة التى سبق بحثها تفصيلا .

وإنما نضيف إلى هذه الأحكام ما نصت عليه المادة ٧٣ فيما يتعلق بالمجالس القروية حيث تقول « تبين فى اللائحة التنفيذية كيفية تحضير الميزانية وإجراءات الادارة المالية بمقتضى نماذج مفصلة ». ويبدو لنا أن المشرع قد أراد تبسيط هذه الميزانيات عن ميزانيات المجالس البلدية التى نص بشأنها على أن « يتبع فى تحضير ميزانيات المجالس القواعد المعمول بها فى وضع ميزانية الدولة ».

ويلاحظ ما قررته المادة ٣٦ وسبق تحليله من أن مشروع الميزانية يقدمه الرئيس « للمجلس لإحالته إلى لجنته المالية لتقديم تقرير عنه للنظر فيه ». وقد عرفنا أهمية هذا النص ومدى أثره فى جدية قيام المجلس بوضع أو توجيه مشروع ميزانيته.

اعتمادها : الميزانية التى يضعها المجلس القروى — بنص المادة ٧٢ من القانون — شاملة لإيراداته ومصروفاته، « لاتنفذ إلا بعد اعتمادها بقرار من وزير الصحة العمومية الذى يملك حق التعديل فى أبواب الصرف وحق التخفيض فى أبواب الإيراد، كما أن له أن يقيد فى أبواب الصرف المصروفات اللازمة التى أهمل المجلس تقريرها ». كما « تتولى اللجنة (الاستشارية) المنصوص عليها فى المادة ٢٧ فحص ميزانيات المجالس القروية وإبداء الرأى فيها قبل اعتمادها من وزير الصحة العمومية. »

ميزانية المشروعات المشتركة : نص المشرع على إمكان تعاون بعض المجالس المتجاورة على أداء بعض المشروعات فتتولى إدارتها لجنة مشتركة برئاسة عضو معين يختاره الوزير المختص. ولما كانت هذه المشروعات يجب أن تكون لكل منها ميزانية خاصة فقد نص القانون على أحكامها فى الفقرة الثانية من المادة ٧٢ بقوله : « وتختص اللجنة المشتركة لكل مشروع مشترك بوضع ميزانية المشروع ويجب لنفاذها صدور قرار من وزير الصحة العمومية بالشروط سالفة الذكر (المقررة

لميزانيات المجالس القروية) بعد الاتفاق مع الوزير المختص إذا لزم الأمر، فيما وراء ذلك تتفق الأحكام المالية أساساً بين المجلس القروى والمجلس البلدى على التفصيل السابق .

ثانياً — الاختصاصات القروية الأخرى : إلى جانب الاختصاصات المالية السابق ذكرها نجد المجالس القروية تتمتع بعدة اختصاصات أخرى توزع عليها مواردها ، وتشمل هذه الاختصاصات عدة أمور يتولاها المجلس متصلة بتنظيم القرية الصحى والعمرانى . كما تشمل القيام ببعض المشروعات المشتركة بين المجالس المتجاورة . وفيما يلى نصوص القانون الخاصة بذلك :

يتولى مجلس القرية — بنص المادة ٦٩ — القيام على مرافقها المحلية وهى التى تتصل بتنظيمها الصحى والعمرانى وتشمل الشؤون الآتية :

« أولا — الشؤون الصحية وتشمل : (ا) تدبير مياه صالحة للشرب (ب) الحمامات والمغاسل العامة . (ج) المراحيض العامة والتخلص من الفضلات المنزلية . (د) الكنس والرش وما يتبعه من إنشاء مستودعات للسماد . (هـ) المدافن العامة . (و) إنشاء المذابح وإدارتها . (ز) نقطة إسعاف طبى . على أن يساهم مجلس القرية فى تنفيذ أحكام قانون تحسين الصحة القروية بالشروط التى يقررها وزير الصحة العمومية . كما أن للمجلس أن يبدى رغباته وشكاواه فى الشؤون الصحية لمجلس المديرية ووزير الصحة العمومية .

« ثانياً — التخطيط والهندسة القروية .

« يختص مجلس القرية بتخطيطها وتنظيمها وشق الشوارع وتعبيدها وصيانتها وكذلك إنشاء المتنزهات وتعهدها والميادين العامة وتنفيذ الأحكام التى يفرضها قانون تحسين الصحة القروية طبقاً للشروط والأوضاع التى يقررها وزير الصحة العمومية .

« ثالثاً — الشؤون الاجتماعية :

« يجوز لمجلس القرية منفرداً أو مشتركاً مع مجالس قروية مجاورة أن يباشر الاختصاصات الآتية :

(ا) إنشاء ملاجىء للعجزة ، وملاجىء للأطفال اليتامى أو الأطفال المعوزين . (ب) إنشاء مطاعم شعبية . (ج) إنشاء مخابز عامة لاستعمال فقراء القرية . (د) إنشاء ساحة للرياضة البدنية . (هـ) إنشاء مكتبات عامة . على أن يتولى المجلس غير ذلك من الاختصاصات التى يرى وزير الشؤون الاجتماعية تكليف المجلس بها بالشروط والأوضاع التى توضح تفصيلا فى قرار يصدر منه بالاتفاق مع وزير الصحة العمومية .

« رابعاً — الشؤون الزراعية : يتخذ مجلس القرية منفرداً أو مشتركاً مع المجالس القروية المجاورة الاجراءات الكفيلة بتشجيع الانتاج الزراعى ، وتحسين وسائله ، ونشر التعاون الزراعى . ويساهم مع مجلس المديرية فى تنفيذ اختصاصاته الزراعية وكل ذلك طبقاً للشروط والأوضاع التى يقررها وزير الزراعة بالاتفاق مع وزير الصحة العمومية .

« خامساً — شؤون الأمن العام : يتولى المجلس إنارة القرية وإجراءات إطفاء الحريق ، كما يجوز لوزير الداخلية بالاتفاق مع وزير الصحة العمومية تكليف المجالس القروية ببعض الاختصاصات المتصلة بصيانة الأمن العام فى القرية كفض المنازعات ، وإجراء المصالحات .

« سادساً — شؤون المواصلات : يعنى مجلس القرية بصيانة وتعبيد الطرق الموصلة منها إلى الطرق الرئيسية بالمساهمة مع مجالس القرى المجاورة المشتركة فى الانتفاع بتلك الطرق ومع مجلس المديرية . »

كما نصت المادة ٧١ على ما يلى : « فى المشروعات التى تشترك فيها مجالس بلدية [illegible] لما يترتب على هذا الاشتراك من اقتصاد فى نفقات الانشاء

والادارة عما إذا استقل كل مجلس بمشروع مماثل ، يجوز للوزير المختص بناء على اقتراح هذه المجالس أو من تلقاء نفسه الأمر بتشكيل لجنة مشتركة لادارة المشروع المشترك ويحدد الوزير عدد الأعضاء الذين ينتخبهم كل مجلس فى هذه اللجنة التى يشترك فيها كذلك الأعضاء المعينون بحكم وظائفهم ممن لوظائفهم صلة بالمشروع ، وتكون رياسة اللجنة للعضو المعين الذى يختاره الوزير المختص . »

*

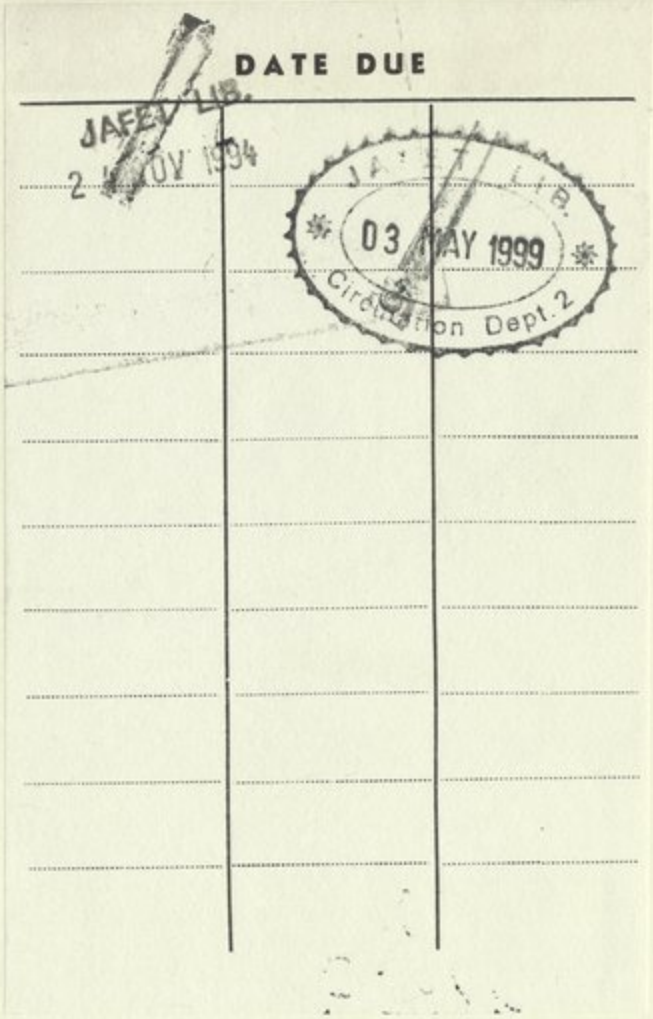
هذه هى جملة اختصاصات المجالس القروية تباشرها تحت رقابة الحكومة كما هو الشأن بالنسبة للمجالس البلدية التى سبق بحثها . وتتجمع الرقابة على نوعى المجالس فى جهة واحدة هى وزارة الصحة العمومية (فيما عدا بلدية الاسكندرية) كما فصلنا .

* * *

بذلك نختتم بحث « الادارة المحلية » ونختتم معه مؤلفنا هذا عن « الادارة العامة وتنظيمها » . واننا لنرجو أن نتبعه على الفور بدراسة « نشاط الادارة العامة ورقابته » .

والله نسأل أن يمدنا بعونه وتوفيقه .

شركة فن الطباعة
صندوق بوستة ٤ شبرا مصر - تليفون ٥٨١٤٩


DATE DUE
JAFFEE LIB.
03 MAY 1999
Circulation Dept. 2

عثمان، عثمان خليل
الإدارة العامة وتنظيمها
AMERICAN UNIVERSITY OF BEIRUT LIBRARIES
01021193

350
U89z:A