مقالات احمد فهمی

۱

351
Fis m
Jan 3

351
F15mA
V.1

مقالات

احمد فزعي

الجزء: ١

محتوى على ٩ مقالات

بغداد
ثمن النسخة «٢٥» فلساً

48338

طبع بمطبعة العهد

ان هذه المجالات هي نتيجة التجارب والاختبارات التي حصلت لي خلال مدة طويلة في خدمات الدولة .

واني أهديها الى الشباب المثقف في هذا البلد .

بغداد
١ مارت ١٩٣٣

احمد فهمي
مدير الواردات العام السابق

-١-

الشروع بالعمل

«بما ان دور العراق القديم قد أنهى فيجب الآن بذل الهمة نحو تطبيق الخطط العملية فيه»

هذه كلمة دونها المهندس الانكليزي الشهير السير ويليام كوكس في مقدمة تقرير قديم كتبه حول اعمال الري في العراق. وقد جعلت هذه الكلمة القيمة — التي مضى على العهد الذي قيلت فيه مايقارب الربع قرن — فاتحة لما سأقول في هذا الموضوع، لانها في هذا اليوم اقرب الى امكان الاستفادة والتطبيق.

وبما انه كثيراً ماطرق بحث امكان تأسيس حضارة عمرانية في العراق، فلا ارى فائدة لاطالة الكلام في هذا المعنى. انما المهم الآن وضع الاعمال بترتيب خاص والشروع بالعمل حالا.

غير انه من المفيد للذين يتولون ادارة تطبيق الخطط العملية ان يوجهوا عنايتهم للتأمل في بعض النقاط. فمن ذلك ان لهذه البلاد تاريخاً مجيداً يظهرها انها كانت قبل بضعة قرون تؤدي ٣٠ مليون نسمة بحياة مرفهة وزاهية، بينما كانت الامم الاوروبية — التي تزهو الآن بحضارتها ورفاهها — محرومة من وسائل الرفاه عندئذ.

والذي يجب ان نتأمل فيه اكثر من هذا هو العبرة الكبيرة التي تظهر لنا من مقارنتنا احوال بلادنا في الحال الحاضر، مع حالة البلاد الاوربية التي ترفل الآن في رفاه العمران الزاهي.

ولهذا التأمل وتلك المقارنة اثرهما الكبير في المساعدة على تعيين الخطة التي يجب علينا اتباعها. اذ تظهر بهما عندئذ درجة الحضارة الباهرة التي من الممكن تكوينها في هذه البلاد التي كانت قد اظهرت

استعدادها للعمران قبل غيرها من الممالك .

ومع ذلك فهذه القضية ليست اهم مايستنتج مما سبق ، بل ان هناك قضية اكثر اهمية ، جدير بالتأمل ، والمقارنة ، وهي ان نكتشف ان امامنا مرحلة طويلة يجب ان نجتازها للحصول على تلك المدنية الزاهرة وانه لاجل ان نقطع هذه المرحلة بنجاح يجب ان نسرع بالسير فوراً وبخطوات واسعة وان نتفهم هذه الحقيقة ونشعر بها بارواحنا .

اذ ان الامم التي نريد ان ندرك مستواها هي ايضاً بدورها تحاول التقدم بصورة مستمرة فاذا لم تكن خطواتنا في السير اوسع من خطواتهم ، بقي البون شاسعاً الى الابد ، ولن نتمكن من الوصول الى السوية المقصودة .

ومع هذا يجب ان نذكر بالشكر والفخر ان استعداد البلاد الى التقدم فى الحضارة والعمران كبير الى درجة تجعلنا لانجد سبباً لان نقلق من طول المراحل التي قطعتها الامم المتمدنية منذ القرون الطويلة ، وان هذا الاستعداد الباهر سيساعدنا كثيراً على تقصير تلك المسافات البعيدة .

اما اذا لم نوجه عنايتنا للاستفادة من هذا الاستعداد تماماً فلا يلام احد غيرنا . وعندئذ يجب ان نتحمل مسؤولية الامر ايضاً بانفسنا .

ومن جهة اخرى يجب ان لانسى انه يترتب علينا ان نوفق خطواتنا مع مقتضيات العصر الحالى لنكتسب حق الحياة فى هذا العصر ، وبنفس الوقت يجب ان لانسى اننا كنا حتى الان نعتذر عن القيام بالاعمال المطلوبة لرفاه البلاد وسعادتها ، محتجين بوجود الوضع الشاذ فيها ، اما لايحق لنا اليوم ان نتذرع بوجود ذلك الوضع.

ولنتذكر ان مسؤولية تقرير وضع العراق لدى عصبة الامم سنوياً ليست

الآن في عهدة الانكليز، انما يترتب الان على عهدتنا ابراز الآثار الفعالة التي يجب ان تصرف في سبيل نمو بلادنا وتثبيتها فى نظر العالم اجمع.

فعلينا ان ندرك ذلك ونحيط به.

-٢-

العمل المهم

من الاقوال المأثورة ما قاله نابليون وهو :

« ان الانتصار في الحرب يتوقف على ثلاثة امور : اولها ، المال وثانيها المال ، وثالثها المال ايضاً »

ومما يشبه هذا القول ما قاله احد اصدقائي قبل مدة ، عند ما سئل عن رأيه في :

« الامور التي يجب البدء بها حالا في هذه البلاد » اذ اتخذ وضع الواثق مما يقول ، واجاب :

« في هذه البلاد سبع وزارات ، لكل منها عمل واحد فقط جدير بالاهمية وهو : الاقتصاد »

ومع ان هذا القول لم يكن من ابداع هذا الصديق ، الا انه يتفق تماماً مع مدلول الاقتصاد الحالي ، خصوصاً في مثل بلادنا ، وفي الحقيقة ان لكلمة الاقتصاد معنى شاملا — عدا معناها اللغوي — بحيث ان الذي يحيط بالمعنى الحقيقي لهذه الكلمة لا بد من ان يعتقد أن العمل المهم الذي يجب التشبث به ليس الا الاقتصاد .

قال ويلسون احد رؤساء الجمهورية الاميركية في خطاب القاه في « تورينو » عند سياحته في اوربا سنة ١٩١٩ :

« ان خطط الدنيا الجديدة تقرر على مناضد الاقتصاديين ، وان الذين اوجدوا الاعمال الاقتصادية في العالم هم الذين سيقررون مقدراته »

و يتضح لنا من هذا القول ايضاً انه بالنظر الى وضع العالم الاجتماعي الجديد فالاقتصاد هو الذي يتفوق بعوامله ومؤثراته على جميع نواحي الحياة .

ومن العبث محاولة زيادة الايضاح لهذه الحقيقة التي يعلمها الجميع . انما القضية المهمة الآن ، هي التعمق في مواضيع الاقتصاد ، وتحري الطرق والوسائل للاستفادة منها .

لا يشك احد ابداً في ان العراق يتفوق على جميع العالم بدرجة استعداده للتمدن والرقي انما نقص القواعد والوسائط التي تؤمن لنا استثمار هذا الاستعداد الذي يغبطنا عليه الغير — هو الذي حال دون استفادتنا منه حتى الآن استفادة كاملة .

إذن يجب علينا في هذه الحالة ان نجعل هدف اعمالنا ، تعيين وتثبيت تلك الوسائط والقواعد التي عليها تؤسس الاجراءات العملية المتعلقة بالامور الاقتصادية لهذه البلاد .

ولذلك فقد خطر على بالنا ان ندون في هذه الاعمدة الملاحظات التي تعن لنا عن الاعمال المحتاجة الى التنسيق والترتيب من وجهة امور البلاد الاقتصادية ، كلما سنحت الفرصة لذلك .

ويخال لنا ان هذا العمل لا يخلو من فائدة — ولو كانت ضئيلة — الا اننا نعتقد بنفس الوقت ان التمكن من تعيين الاسس والقواعد الممكنة التطبيق في موضوع مهم كالاقتصاد ، اصعب من ايجاد الموضوع نفسه ، ولذلك نرى ان البلاد تحتاج لان يشترك جميع المفكرين والحقوقيين فيها ، للبحث عن تلك الاسس والقواعد .

وقد ضرب المثل سابقاً في :

« ان اكتشاف بئر الماء صعب والهم من ذلك ايجاد دلو لاستخراج الماء »

وما اشبه هذا المثل بوضعنا الحالي ؟

-٣-

خطط الاعمال

ذكرنا في مقالنا السابق ، ونعيد الذكر هنا ايضاً : ان النقطة الاساسية الوحيدة التي يجب ملاحظتها عند وضع خطط الاعمال المحتاجة الى التنسيق ، هي : حالة البلاد الاقتصادية والمالية ولهذا السبب كانت هذه النقطة هدفنا عندما بحثنا عن مواضيع الاعمال المفيدة لهذه البلاد .

انما المشكلة الاساسية ليست في ايجاد هذا الهدف ، بل ، تنحصر في التمكن من اكتشاف اقصر الطرق والوسائط التي توصلنا الى ذلك الهدف ، والحصول عليه .

وبالرغم من تقديرنا لخطورة المشاكل الموجودة نعتقد ان ليس هناك اي سبب يجعلنا في يأس من ايجاد الطريق التي يجب اتباعها.

وعلاوة على ذلك اذا قام كل شخص في هذه البلاد بالواجب الذي يترتب عليه معتقداً ان رفاهه ومنافعه تستند على منافع المجموع ورفاههم، فلا يبقى عندئذ امامنا اي نوع من الصعوبات .

وها نحن ندون ادناه مواضيع الاعمال الرئيسية التي نرى وجوب تنسيقها بسرعة :

١ — تأسيس ديوان خاص لتنظيم اللوائح القانونية .

٢ — تنسيق قواعد الخدمة المدنية وانضباط الموظفين .

٣ — تأسيس مصرف زراعي .

٤ — التشكيلات الادارية في القرى .

٥ — حفظ الصحة في القرى .

٦— الامن في القرى والمزارع والطرق العامة .

٧— وضع القواعد العملية لزرع الاراضي واسقائها .

٨— تأسيس مخازن المحصولات الارضية .

٩— تثبيت حقوق التصرف وتملك الاموال غير المنقولة .

١٠— ادارة اموال الحكومة .

١١— تنظيم القواعد لمبايعات لوازم الحكومة .

١٢— التفتيش والمراقبة على الامور العامة .

١٣— تنظيم معاملات بيع الاموال العائدة الى الحكومة .

١٤— قانون المحاسبات العامة .

١٥— تأمين الحصول على المعلومات الاحصائية من الوجهة الاقتصادية الخارجية .

١٦— تنسيق امور الاصدارات الخارجية .

١٧— عملية تفجير الاراضي .

١٨— تأسيس صناديق التعاون الزراعي .

١٩— تأسيس شركات متكافلة (كوئوبراتيف) للاعمال التجارية والصناعية .

٢٠— احداث مزارع امتثالية .

يظهر من النظر الى مواضيع الاعمال الرئيسية المدرجة اعلاه والتي خطرت على البال ، ان الامور التي يجب عملها في هذه البلاد كثيرة جدا. وينبغي ان نعتبر ذلك امراً طبيعياً ، وان نتلقاه بشيء من الارتياح اذ لابد من تعدد الاعمال التي يجب عملها في هذه البلاد المجهزة باستعدادها الطبيعي للعمران ، والتي لاتزال في دور التأسس والتكون ، ومن حيث الاساس ان الامر المهم في هذا الموضوع ليس عدد

الاعمال ، انما هو ، ضرورة تلك الاعمال .

ولذلك فالامر الذي يجب ان نتبعه ، هو تأمين البدء بالعمل الذي يتحقق لدينا وجوب تطبيقه . واهم عامل مؤثر للحصول على ذلك هو التمكن من اتخاذ التدابير اللازمة ، والبدء بتنفيذها فوراً ، وبعزم قوي

ونعتقد انه يكفي لادراك هذه الحقيقة ، ان ننظر الى اطرافنا القريبة ولا حاجة الى ابعد من ذلك .

-٤-

تأسيس ديوان
لتنظيم اللوائح القانونية

اليك هذه القضية التي لم يلتفت اليها حتى الان ، بينما كان واجب ان تلاحظ قبل غيرها من الامور التي لاتحتاج الى ايضاح ؛ ان الحكومة — خاصة فى العصر الحالي — قد اكتسبت صبغة فنية ولذلك فلاشك في انه اذا احيط بهذا الفن تماماً ، واذا توفرت جميع الالات والوسائط التي تساعد على ممارسته ، كان الاشتغال به اقل صعوبة واكثر ثمرة .

وما آلات هذا الفن الا قوانينه ، وما وسائطه الا موظفوها . وفوق ذلك اذا لاحظنا ان تكوين هيئة موظفين ذوى خبرة واطلاع يتوقف على القوانين والانظمة ايضاً ، علمنا بصورة جلية ، ان اساس ادارة ما كنة الدولة ، هي القوانين لاغير .

ومع انه بالنظر الى تشكيلاتنا الاساسية ، لدينا — كما فى سائر البلاد — سلطة تشريعية لوضع القوانين التي تقدم من قبل الحكومة ، ومجلس وزراء مكلف بتطبيق احكام هذه القوانين ، لكنه ليس لدينا ديوان خاص لاحضار وترتيب اللوائح القانونية والنظامية .

والحقيقة كما ان كلا من وضع القوانين وتشريعها بطريقة تكفل معها حسن ادارة المملكة ، ومن ايجاد قوة اجرائية تقوم بتنفيذ القوانين الموضوعة وتطبيقها عمل قائم بذاته يحتاج الى جهود ومساع خاصة ؛ كذلك يجب ان لانشك فى ان امر وضع لوايح القوانين التي تكفل سلامة المملكة ورفاهها امر ذو بال خطير .

وبما انه ليس لاى من السلطتين التشريعية والاجرائية وقت يسمح لاعمال استحضار اللوايح القانونية نجد ان كل مملكة شعرت بحاجة تأسيس (مجلس شورى الدولة) اومايشابه ذلك من الدوائر الحكومية .

ومن جهة اخرى ان لنا وضعاً خاصاً يضيف سبباً آخر الى الاسباب التي تستوجب تأسيس دائرة لوضع اللوايح القانونية ، فمن ذلك اننا لانزال نجد في بلادنا بعض القواعد القانونية والنظامية الباقية من العهد العثماني ودور الاحتلال ، وان هذه القوانين والانظمة ستبقى معمولا بها حسب المادتين ١١٣و١١٤ من القانون الاساسي الى ان تبدل اوتلغى من قبل السلطة التشريعية ، والحالة ان اكثر هذه القواعد والاحكام مدونة في كتب قانونية مختلفة بغير اللغة العربية ، وان امر البحث عنها واستخراجها لاجل تطبيقها قد اصبح من الامور الصعبة حقيقة .

وماعدا ذلك ان دخول البلاد فى دور جديد من حياتها ، يتطلب الاسراع بوضع قوانين وانظمة تتفق مع مقتضيات هذا الدور

فهذا وغيره من الاسباب العديدة جمعها تدل على وجوب تأسيس ديوان لوضع القوانين الممكنة التطبيق في هذه البلاد .

وعدا هذا ان اكثر القوانين والانظمة عندنا — كما هو واضح للعموم — تعرض الى التعديلات بعد مدة قصيرة من تاريخ وضعها وحتى قد تمس الحاجة لاجراء هذه التعديلات بصورة مكررة ، ولا شك في انه من جملة العوامل التي تستوجب هذه التعديلات ، هو عدم تدقيق موافقة احكام تلك القوانين والانظمة مع الاحوال والايجابات المحلية تدقيقاً كافياً .

ولا شك ان عدم التدقيق السالف الذكر ، لم يتولد إلا من فقدان ديوان مكلف ومختص بهذه الامور .

ومن الممكن ايضاً ان نذكر ان عدم وجود مثل هذا الديوان ، من جملة الاسباب التي تستوجب تمديد المدة القانونية تقريباً لكل دورة من دورات مجلس الامة ، لان تدقيقات اللوائح القانونية التي تقدم الى المجلس على الشكل الذي سبق ذكره تشغل بالطبع قسما من اوقات المجلس وهذا يستوجب تمديد الاجتماع اكثر من المدة المعينة .

والخلاصة ان تأسيس ديوان لتنظيم اللوائح القانونية في هذه البلاد يعني في رأينا وضع اقوى حجر اساسي لبناء الدولة .

وسنذكر في مقال آخر رأينا عن طريقة تكوين مؤسسة كهذه ، وعن التأثيرات المالية المتعلقة بها .

-٥-

قضية تأسيس مجلس شورى الدولة

نعتقد اننا في مقالنا السابق شرحنا الحاجة الشديدة الى تكوين مؤسسة لتنظيم اللوائح القانونية والنظامية بشكل يلائم حاجات البلاد .

والان نريد ذكر بعض النقاط التي نرى الفائدة في ملاحظتها عند تكوين هذه المؤسسة

وطبيعي ان اول الامور التي يجب اعتبارها في هذه القضية ، هو تنظيم قانون يكفل تكوين مثل هذه المؤسسة ، ونظراً لوجود مثل هذه القوانين في البلاد الاخرى ، فلا نرى اي صعوبة مهمة في وضع الاسس العامة لهذا القانون عندنا ايضاً ، وذلك ملاحظة احكام تلك القوانين.

انما النقطة المهمة التي يجب الانتباه اليها في هذا الشأن ، والتي لاتخلو من الصعوبة ، هي : التمكن من ايجاد القانون المذكور ، بحيث تتفق احكامه والحاجات المحلية .

وبناء على ذلك عند تكوينا مؤسسة لتنظيم اللوائح القانونية والنظامية علينا ان نفكر في الاسس المتعلقة بذلك ، ومن ضمنها النقاط الاتية:

أ — بما انه من الضروري اعطاء عنوان لهذه المؤسسة يدل على الغاية التي اسست من اجلها ، ففي رأينا انه من المناسب تسميته بمجلس « شورى الدولة » ، وذلك لان هذا العنوان يظهر الغاية المقصودة من تشكيل هذه المؤسسة حيث استعملت عناوين تقاربه في المعنى في أكثر البلاد .

ب — يمكن ان يتكون « شورى الدولة » في الحال الحاضر من ثلاث شعب اساسية كما يأتي :

١ — دائرة التنظيمات

٢ — دائرة التفتيش والمراقبة العامة

٣ — دائرة المحاكمات والتدقيقات الادارية .

ان أعمال ووظائف مجلس شورى الدولة الذي يتكون هنا بحيث يكفل الغاية المطلوبة من تأسيسه، لاتقل عن أعمال وظائف الدوائر المماثلة له في البلاد الاخرى ؛ بل قد تزيد عليها وقد تكون اكثر اهمية منها لانه اولا ؛ ان المملكة التي لاتزال في دور التأسس والتكون اكثر حاجة من غيرها الى القوانين التي تكفل نموها ورقيها . ثانياً بالنظر الى وضع البلاد سيكون من الممكن ايداع بعض الاعمال والوظائف الى شورى الدولة ، بينما قد تعهد مثل هذه الاعمال في البلاد الاخرى الى دوائر ومؤسسات خاصة بها ، وهذا مما يضاعف اهمية المؤسسة المذكورة عندنا .

وبالرغم مما تقدم، فمن الضروري ان يعتنى بجعل هذه التشكيلات مختصرة و بسيطة بقدر الامكان . لانه اولا ؛ ان وضع البلاد لايستوجب تشكيلات جسيمة ، نظراً الى مساحة اراضيها وعدد سكانها ثانياً ؛ هناك ضرورة للاحتراز عن النفقات الزائدة للحاجة الماسة في القيام بمشاريع اقتصادية كبيرة . ولذا عندما نبدي ملاحظاتنا حول هذه التأسيسات ، نعتبر ان النقطة الرئيسية بين النقاط المهمة الجديرة بالتفكير، هي : جعل هذه التشكيلات متناسبة تماماً مع احتياجات البلاد وايجاباتها من جهة ، والتمكن من صرف ادنى حد ممكن من المال لايجاد هذه التاسيسات من جهة اخرى

واذا اتخذنا هذه النقطة أساساً يمكننا ان نقول انه من الممكن ترتيب ملاك مجلس شورى الدولة عندنا كما يأتى :—

أولا ، الهيئة العامة :—

عدد ١ رئيس (من درجة وزير)

٦ أعضاء (من الدرجة الاولى والثانية)

٦ أعضاء اضافيون (من الدرجة الثانية والثالثة)

ثانياً ، موظفو الادارة :—

عدد ٣ سكرتيرون (واحد لكل دائرة يكون من الدرجة الخامسة) .

١٢ كتاب (أربعة لكل دائرة يكون من الدرجات التى تتناسب مع اشغال دوائرهم)

ربما يظهر في النظرة الاولى ان في هذا النوع من التشكيلات شيئاً من المبالغة والتضخم ، وقد يخطر على بال البعض ان هذه التشكيلات تستوجب نفقات زائدة ، فى حين انه لو قورنت هذه التشكيلات مع اشكال المؤسسات المماثلة لها فى البلاد الاخرى ، وعلى الخصوص اذا لوحظت اهمية الخدمات والوظائف المنتظرة من شورى الدولة عندنا ، يظهر للعيان ان الغاية التي اتخذت اساساً فى هذا الاقتراح ، هى تأمين اعظم استفادة باقل النفقات .

بناء على ماتقدم سنبين رأينا بعد هذا عن الوظائف الرئيسية التى تعود الى شورى الدولة ، وكذلك الوضع المالي الذي سيستند عليه تكوين هذه المؤسسة .

-٦-

قضية تشكيل

شورى الدولة ايضاً

سبق لنا ان ذكرنا فى مقال سابق انه من المناسب تشكيل شورى الدولة على أن ينقسم الى ثلاث شعب أساسية ، وهى :—

١ — دائرة التنظيمات

٢ — دائرة التفتيش والمراقبة العامة

٣ — دائرة المحاكمات والتدقيقات الادارية

اما الخدمات والوظائف الرئيسية التي يمكن توديعها الى كل من هذه الدوائر الثلاث كما يأتى :—

اولا ، دائرة التنظيمات :—

يعهد الى هذه الدائرة الاعمال المتعلقة بجميع القواعدة القانونية والنظامية المحتاجة الى التنظيم والتنسيق .

(وقد بحثنا فى مقالاتنا السابقة عن هذا الموضوع بدرجة كافية)

ثانياً ، دائرة التفتيش والمراقبة العامة :—

هذه الشعبة تدقق وتفحص كيفية سير الاعمال المتعلقة بامور البلاد الادارية والمالية والاقتصادية و بقية حاجاتها المدنية ، و بنفس الوقت تتخذ التدابير الحازمة لتأمين تنظيم هذه الامور وتنسيقها .

ان وظائف المراقبة والتفتيش المذكورة تختلف تماماً عن وظيفة التدقيق التى تجري على العادة في بعض دوائر الحكومة في الحال الحاضر ، اذ ان التفتيش والمراقبة المنتظرة من شورى الدولة الذي سيؤسس عندنا ، سيكون من النوع الراقى الذي يتضمن معنى تدقيق

وفحص جميع حاجات البلاد الادارية والاقتصادية بفكر ثاقب ونظر عميق ، واتخاذ التدابير اللازمة لذلك ، خاصة وان البلاد في حاجة الى هذا النوع من التفتيش، ومن الممكن ان يعزى هذا الاحتياج الى خاصية موقع البلاد .

وفي الحقيقة بما ان البلاد ذات استعداد فطري عظيم الى العمران، فمن الضروري اتخاذ تدابير وترتيبات تتناسب مع هذا الاستعداد للاستفادة منه تماماً .

وعلى الخصوص في بلاد حديثة التأسيس والتي تكاد تكون كافة قواعدها المدنية حديثة الوضع ايضاً مثل بلادنا ، يجب ان لا تهمل مراقبة وتفتيش احوالها الجارية من قبل مؤسسة عالية مستقلة.

هذا وبما ان مجلس شورى الدولة هو المرجع الذي يضع اسس القوانين والانظمة ، ففي امكانه ان يتبصر اكثر من غيره فيما اذا كانت هذه القوانين والانظمة تسير بشكل يوافق الاسس التي وضعت من اجلها ، ولأنه ديوان مستقل ذو مقام سام ، ففي مقدرته ان يتخذ كافة التدابير التي تكفل جريان الامور العامة كما ينبغي. دون ان يتأثر بأى شيء ، وانما يعمل بوحي ضميره .

ثالثاً — دائرة المحاكمات والتدقيقات الادارية .—

تنظر الشعبة الثالثة لشورى الدولة هذه في المحاكمات الناشئة من انضباط الموظفين وفي البت في القضايا المنبعثة من جميع المسائل الادارية والتي تبقى خارج نطاق الاحكام العدلية .

يقال ان نظام العالم يتأسس تحت تأثير قوتين مهمتين ، اولاهما المكافأة ، وثانيتهما العقاب .

ولا شبهة لاحد في صحة هذا القول ، ولكن النقطة المهمة هي

معرفة وقت ومحل استعمال هاتين القوتين . وعكس ذلك لا يجعل الامر منحصراً في عدم الاستفادة ، بما يتجاوز الى نشوء بعض الاضرار التي يصعب ملافاتها ، ومن ذلك يتضح لنا اهمية تأمين استعمال هاتين القوتين في الزمان والمحل المناسبين لهما .

ولبحثنا هذا علاقة بالقوة الثانية ، أي بطريقة تعيين العقوبات المتعلقة بانضباط موظفي الحكومة .

اذ حسب ماهو معروف ، ان النظر في الامور الناشئة من المعاملات الانضباطية لموظفي الحكومة مودوع في الحال الحاضر الى لجان الانضباط ، ولكن الاشخاص الذين تتكون منهم هذه اللجان يقومون بهذه الوظيفة المهمة علاوة على وظائفهم الاصليه ، ولاشك انه في مثل هذا الوضع لا يمكن الحصول على النتائج المفيدة والعادلة التي ترمي اليها القواعد الانضباطية .

ولما كانت هناك تشكيلات متعددة للمحاكم والدوائر العدلية مختصة بتأمين حقوق الجمهور ، فلابد من بذل عناية اكثر في سبيل ايجاد تشكيلات تكفل جريان معاملات انضباط الموظفين ضمن قواعد معينة ومطردة ، لاولئك الذين هم من افراد الجمهور فضلا عن كونهم مكلفين بمحافظة حقوقه وحقوق الحكومة في وقت واحد .

وهناك نقطة اخرى ذات علاقة بهذا البحث ، هي ان من مقتضيات وضع البلاد الخاص ، ان تنشأ بعض الاختلافات من جراء العرف والعادات العشائرية ، او من الاحوال الاستثنائية المتعلقة بحقوق التصرف ، فبملاحظة هذه الامور تتظاهر الحاجة الى وجود مقام عال ومستقل يقوم بمسؤلية الحل النهائي للمشاكل التي لها علاقة بالامن وبحاجة البلاد الاقتصادية ، تلك المشاكل التي لا يمكن حلها

بواسطة الاحكام العدلية مباشرة .

اما فى حالة تشكيل شورى الدولة الحائز على صلاحية القيام بهذه الوظائف والخدمات الخطيرة ، فيكون قد تأسست ثلاث دوائر مهمة وعالية كل منها بمثابة محرك لدولاب ادارة الدولة ، وبهذه الطريقة تخطو البلادا كبر الخطوات المفيدة في سبيل ا كمال التشكيلات الادارية.

وفي عزمنا ان نبين فى المقال الآتي رأينا عن الصفات التى يجب ان تتصف بها هيئة شورى الدولة .

-٧-

فى تشكيل

شورى الدولة ايضاً

هذا مقالنا الرابع عن قضية تشكيلات شورى الدولة .

والمسألة التى نريد ان نجعلها موضوعاً لبحثنا هنا ، هي ماهيـة الاوصاف التى يجب ان تتصف بها الهيئة التى تتـكون شورى الدولة منها .

و فى الحقيقة من الضروري ان يتصف اعضاء الشورى باوصاف مميزة عالية ، للوصول الى تأمين الغاية المستهدفة من تـكوينها . اذ ان التشكيلات العائدة اليها يمكن ان تعتبر مقياساً دقيقاً لمعرفة ما اذا كان الاساس في بنيان الدولة سليما او سقيما .

ولذلك عند تعيين الاوصاف القانونيـة التي لابد من وجودها في اعضاء شورى الدولة . يمكن ملاحظة النقاط الآتية :—

اولا ، اوصاف العضوية :—

أ — ان يكون العضو متخرجاً من مدرسة عالية .

ب— ان يكون بالغاً ٤٠ من العمر حين تعيينه .

ج — ان تسبق له خدمة لمدة سنتين على الاقل في رئاسـة اي شعبة ادارية من دوائر الحـكومة من الدرجة الثانية او اعلى .

د — ان يكون قـد الف كتاباً او وضع اثراً مرغوباً فيه حول قوانين الدولة او أي مسئلة ادارية حكوميـة ، او يشهد له باجراءآت وآثار فعلية حسنة في احدى دوائر الحـكومة التى لها علاقة بالامور الادارية او المالية او العدلية او الاقتصادية . .

ثانياً ، اوصاف الاعضاء الاضافيين :—

أ — ان يكون متخرجاً من مدرسة عالية .

ب— ان تسبق له خدمة لمدة سنة على الاقل في أية دائرة من دوائر الحكومة بوظيفة من الدرجة الثالثة فما فوق .

ج — ان ينجح في مسابقة حول تنظيم مسودة لائحة قانونية او نظامية يعين موضوعها من قبل هيئة شورى الدولة .

ولم يبق بعد ذلك الا انتخاب شخص الى رئاسة الهيئة المتكونة على هذه الطريقة ، وبما انه من الطبيعي انتخاب هذا الذات من بين الاشخاص الحائزين على أعلى من الصفات المذكورة سابقاً ومن درجة وزير ، فلا لزوم للبحث عن قضية اوصاف الرئاسة .

لقد حدثت — على ماتتذكر — مناقشة طويلة في احداجتماعات مجلس الامة عن ضرورة الدراسة العالية او عدمها لمن يقومون باعمال الحكومة ، واورد كل منهم بعض الملاحظات المعقولة والمنطقية حول وجهة نظره ، لذلك نرى من العبث ان نكرر هذه المناقشة الآن . الا اننا لا نرى بأساً في ان نبين اننا من الذين يرتأون لزوم اعتبار الدراسة العالية من جملة الاوصاف التي يجب ان تتصف بها هيئة شورى الدولة . اذ اننا نلاحظ ان عدد المتخرجين من المدارس العليا عندنا ، في درجة كافية نسبة الى مثل هذه الوظائف فضلا عن اننا نرى انه من اللازم ان تعتبر صفة التخرج من المدارس العليا سبباً للرجحان خصوصاً لهذا النوع من الوظائف .

لذلك نرى انه من الموافق اعتبار بلوغ الـ ٤٠ من العمر من جملة الاوصاف المطلوبة في عضوية شورى الدولة ، اذ أننا نعتقد بالفائدة من اقتراب دور التكامل في اعمار الاشخاص الذين سيشتغلون

بترتيب احكام وقواعد القوانين والانظمة المتعلقة بادارة المملكة .

وان من الامور التى لا تحتاج الى ايضاح ان النجاح فى وضع احكام قانونية مفيدة وقابلة التطبيق ، يتوقف بالدرجة الاولى على اتصاف هيئة شورى الدولة بالكفاءة والمقدرة في تفهم وتبصر تأثيرات القواعد التشريعية والاجرائية على الجمهور ، وهذا لا يتسنى الا اذا كانت الهيئة المذكورة مكونة من اشخاص مطلعين على احوال البلاد تماماً ومن سبقت لهم خدمات في وظائف الدولة. ولتأمين هذه الغاية ارتأينا وجوب ملاحظة بعض الاوصاف في هيئة شورى الدولة .

وسنبين في مقالنا الآتى ملاحظاتنا حول تأثير تشكيلات شورى الدولة على موازنة الدولة المالية ، والمنافع التى ينتظر منها فى سبيل تقدم البلاد .

-٨-

البحث الاخير في تشكيل

شورى الدولة

سيكون موضوعنا في هذا المقال ماهية التأثيرات المالية التي تتأثر بها موازنة الحكومة بسبب تشكيلات شورى الدولة ، والفوائد الاخرى المنتظرة من هذه التشكيلات .

من الممكن تخمين النفقات السنوية لتشكيلات شورى الدولة بما يقارب ١٣٥٠٠ دينار ومع ذلك يجب ملاحظة التأثيرات الحقيقية لهذه النفقات على ميزانية الدولة .

فمن ذلك اولا يجب المقارنة بين المبلغ ١٣٥٠٠ دينار الذي ستستوجب صرفه الاعمال والخدمات التي ذكرناها في مقالاتنا السابقة أنها ستعهد الى شورى الدولة و بين مقادير المخصصات الموجودة في الميزانية العامة في الحال الحاضر لاجل الوصول لنفس المقاصد . ثانيا يجب ان يلاحظ انه بتوديع الاعمال والخدمات المذكورة الى شورى الدولة ستدمج بطبيعة الحال وظائف التفتيش الاداري والمالي الموجودين في وزارتي الداخلية والمالية في الوقت الحاضر وكذلك اعمال دائرة التدوين القانوني الموجودة في وزارة العدلية باعمال ووظائف الدوائر الثلاث التي ستتكون شورى الدولة منها .

فبنتيجة هذه التدقيقات والمقارنات يتظاهر عندئذ ان مجموع المبالغ المخصصة الى التفتيش العالي ووضع لوائح القوانين في الوزارات المختصة ، تكفي تقريباً الى تسديد نفقات تشكيلات شورى الدولة المبحوث عنها ، وبهذه الطريقة تتكون مؤسسة عالية متمكنة من

ترتيب اللوائح القانونية والنظامية ، وتأمين تفتيش ومراقبة الامور العامة بصورة راقية ، والنظر في محاكمات موظفي الحكومة مع حل بعض المشاكل الادارية الهامة حلا نهائياً ، على ان يجرى كل ذلك بنفس الاطراد والانتظام المشاهد في بقية الدول المتمدنة و بدون ان يكلف خزينة الدولة شيئا مذكوراً .

واريد ان الفت النظر بصورة خاصة الى نقطة اخرى في هذا البحث ، وهي تتعلق بالتأثير الناتج من تكوين شورى الدولة على هذا الاسلوب في امر تهيئة كتلة من الموظفين المفيدين جدا لهذه البلاد .

وفي الحقيقة اني اعتقد ان الرأي متفق على الاعتراف بحاجة البلاد الشديدة الى ايجاد علاقة ومحبة حقيقية عند موظفي الحكومة نحو وظائفهم ، وتهيئة موظفين تكون ارواحهم شاعرة بواجباتهم ، ويكونون واقفين تماما على مقتضيات تلك الواجبات .

وقد اشغلت هذه القضية مفكرى البلاد بين آونة واخرى ، وولدت عندهم الشعور بهذه الحاجة الشديدة والبحث عن التدابير اللازمة لتطمينها ، وكان يميل الرأي احيانا الى اضافة بعض الصفوف للدراسة الاختصاصية بعد مدة الدراسة العالية ، وتخصيص الدروس اللازمة للوصول الى الغاية المطلوبة ، واحيانا الى التشبث بتأسيس مدارس خاصة لتهيئة الموظفين .

وفي رأيي ان مثل هذه التشبثات ، تستوجب تحميل خزينة الدولة نفقات جسيمة من جهة ومن جهة اخرى فان فائدة جميع هذه المساعي لا تتعدى توسيع بعض المعلومات النظرية حول وظائف الحكومة التي لا تكفل للموظفين الاختبار العملي المقصود بالدرجة الاولى .

فشوري الدولة [باعتباره مرجعا لترتيب قواعد واصول القوانين

والانظمة] يعد بمثابة مؤسسة تقوم مقام مدرسة مفيدة لهذا الغرض ، وتعتبر الدوائر الثلاث التي تتشكل شورى الدولة منها بمثابة صفوف لهذه المدرسة بينما يعتبر الاعضاء الاضافيون ، مداومين ممتازين في هذه الصفوف .

وبهذه الطريقة تكون قد تأسست مدرسة ذات شكل خاص لتلقي العلوم والدراسة المتعلقة بأمور الحكومة بصورة عملية ، ويقوم اعضاء الشورى المتخرجون من المدارس العالية والذين سبقت لهم خدمات طويلة في ارقى دوائر الحكومة مقام المعلمين في هذه المدرسة ، وعلاوة على ذلك فالمداومون يسددون نفقات التدريس بأشغالهم وخدماتهم .

وهناك نقطة اهم مما ذكرت في هذا الموضوع ؛ هي ان نتيجة تكوين مؤسسة على هذا الطرز يمكن للعضو الاضافي المتخرج من مدرسة عالية والذي اظهر كفاءة فعليه لان يكون موظفاً مفيداً وان يرقي في شعبات دوائر الحكومة المختلفة الى وظائف اهم ، ويعين آخرون من الذين يظهرون نفس الاستعداد بدلا عنهم .

وبذلك يمكن ان تزال بعض المشكلات في سبيل تهيئة موظفين ذوي كفاءة واهلية لخدمات الحكومة من جهة ، ومن جهة اخرى يكون قد تأسس معهد مهم لتحريك الحرص والشوق عند شبان البلاد المنورين . أفليس مجلس شورى الدولة ذا قيمة جديرة بامعان الفكر بالنظر الى كل هذه النتائج المفيدة المنتظر حصولها من تشكيله ؟

-٩-

حول التطبيقات المتعلقة

بالقوانين

ان هذه المقالة بحكم « ذيل » المقالات السابقة حول تشكيلات شورى الدولة .

يضرب فى المثل ان : « العمل لعامله » .

وهذا مايفيدنا حقيقة في غاية الجلاء . هي انه لا قيمة لمجرد معرفة « العمل » وانما يجب ان يكون مفيداً بنتيجة القيام به وتنفيذه .

ومما يماثل ذلك تماماً ، ان القوانين التى تضعها السلطات التشريعية بشأن كيفية السير بمصالح الامة في احدى البلاد ان لم تنفذ — بصورة تؤمن الغاية المتوخاة من وضعها — فلابد من ان تكون الفوائد الناتجة من وضع تلك القوانين محدودة في نطاق ضيق يتناسب مع كيفية التنفيذ .

ومع ذلك يجب ان يلاحظ بانه وان كان علم القيام بتطبيق الواجبات القانونية انفع العلوم . الا انه أصعبها تنفيذاً .

وصحيح ، ان كل قائد عسكري يدرك ان وظيفته هي الفوز فى الحرب ، الا انه لا يدرك جميع القواد كيفية اتخاذ التدابير التى تؤدى الى هذا الفوز . لان الاحاطة بشئ وتنفيذه علمان كل منهما قائم بنفسه غير ان القيام بالعلم الثانى اصعب من الاول .

يتبين من ذلك ان كلا « معرفة » الشخص عملا وثم « تنفيذه » يختلف عن الآخر ، وان لكل منهما حلة مستقلة ، ولذلك نرى انه

ليس بامكان كل عالم ان يظهر قدرته وكفاءته ليكون رجلا عاملا في عين الوقت .

وهذه الظواهر تدلنا على ان معرفة القيام بالاعمال علم قائم بنفسه .

وفي هذا الموضع نجد ان هناك اهمية خاصة لمعرفة اي من «العلم» او « العمل » هو اشد حاجة لنا ، وارى اننا وان لم نكن في غنى عن طلب المزيد من العلم الا اننا في حاجة ماسة الى معرفة كيفية تنفيذ ما لدينا من العلوم .

ولذلك يجب ان يكون ذو العلم القليل العارفون بكيفية تنفيذه عملياً اكثر فائدة واعلى مقاماً لدينا من واسعي الاطلاع والعلم الذين لا يتمكنون من تطبيق ما لديهم من علم بصورة عملية .

وفي هذه الحالة تقضي الضرورة بوضع الاسس المؤدية الى زيادة الممارسة في تنفيذ احكام القوانين عملياً قبل اي امر آخر .

ومن الممكن بيان قسم من تلك الاسس في المواد التالية : —

أ — « تثبيت كيفية تطبيق احكام القوانين الى الموظفين ، بوضع التعليمات التي تحتوي على التفاصيل المقتضية في هذا الشأن . »

وان الحاجة ماسة جداً لمثل هذا الترتيب ، حيث لايخفى على احد ان القوانين تنظم باعتبارها متوناً لاتحتوي على التفاصيل المتعلقة بكيفية تنفيذ الاحكام التى تضمنتها .

وان كان موظفو البلاد العريقة فى المدنية والتى الفت منذ عصور عديدة كيفية تطبيق القوانين يحيطون باحكام القوانين ومقتضياتها بسهولة ، ولا يجابهون مشاكل يصعب التغلب عليها اثناء التنفيذ . الا ان البلاد التى هى حديثة عهد فى التشكيل ولم تجد لها وقتاً يكفيها لاغتنام فرصة تمكنها من تجهيز عدد كاف من الموظفين المطلعين

على كيفية تسييرامور الدولة ، لابد من ان تجابه بعض المصاعب فى تنفيذ القوانين ، وعليه يكون من الواجب في مثل هذه البلاد ارشاد الموظفين بتعليمات مسهبة وتدريبهم على كيفية قيامهم بوظائفهم التى ختمها عليهم القوانين .

ب — « مراعاة توزيع الوظائف على مستحقيها ممن ابرزوا الكفاءة في الاعمال المعهودة اليهم . »

وهو الامر الذي تناوله القانون الاساسى في المادة منه ، وفرض على البلاد تنفيذه حرفياً .

وفي الامكان اعتبار هذا التدبير اعظم تأثيراً من غيره فى تأمين تنفيذ القانون بصورة توافق والغاية التي وضع من اجلها .

اذ لو يجري تعيين درجة الوظيفة بصورة تتناسب وما يبرزه الموظف من الكفاءة في تطبيق القوانين ، لبذل كل موظف جهوده ومساعيه لابراز كفاءته في القيام بتنفيذ القوانين ، بتوالى الايام تصبح هذه الحالة صفة من صفات الموظف الاساسية .

ج — « الاسراع باظهار النواقص المشهودة فى تطبيق القوانين وعدم اهمال معاقبة المقصرين فى ذلك . »

ان اتباع مثل هذه الخطة تعود الموظفين على القيام باعباء وظائفهم بانتظام ، وحسب ماتتطلبه الاحكام القانونية ، وبعكس ذلك لو اهمل اتخاذ اجراآت قانونية ضد من يقصر في تنفيذ احكام القوانين او يطبقها بصورة ناقصة لاتأتلف ، واياها ، وعلى الاخص تطبيقها حسب الاهواء ، فان ذلك امر يؤدى الى ترك الموظفين يقومون باعمال كما تشتهيه انفسهم تحت ستار القانون وانه ليخشى من ان تنتج هذه التأثيرات خللا في محرك الادارة يصعب اصلاحه .

وانيٌ عـلى ماعلمت ان الشكاوي لم تنشأ من القوانين نفسها ، وانما نشأت على الاغلب من كيفية تطبيقها .

وفي الحقيقه لوجرت مـداولة مـع اي شخص حول هذه القضية لاظهر انه يتمنى من صميم قلبه ابداع تنفيذ القوانين الى ايدي مقتدرة على تنفيذها . ولا شك في صحة ذلك الرجاء والتمنى سوى انه يجب ان لايشك ايضاً ان كل موظف مستعد لان يتصف بالتمـكن من القيام باعباء وظيفته و بالعجزعنها في آن واحد ، وعليه يكون ذلك الموظف خاضعاً للتأثيرات والعوامل المحيطـة به والتي تؤدي بها الى الزيادة فى اكتساب او تقوية احدى هاتين الصفتين . ولذلك لودرب الموظف على كيفية القيام باعباء وظيفته كما تقدم بيانه ، وجعل الاساس توزيع الوظائف الاستحقاق والـكفاءة ، ولو علم الموظف وتأكد فعـلا من معاقبته عند تقصيره في القيام بواجباته ، فأننا بذلك تكون قد جهزنا محيطاً يستلزم موظفاً كفؤاً وذا قابلية لتقلد الوظيفة .

ولهذه الاسباب اعتقد انه لايمكن الوصول الى ايداع وظائف الحـكومة الى الموظفين القادرين على تطبيق القوانين كما هو المقصود منها ، الا باتباع الطرق الانفة الذكر .

351:F15mA:v.1:c.1
فهمي ،احمد
مقالات احمد فهمي
AMERICAN UNIVERSITY OF BEIRUT LIBRARIES
01022601

351
F15mA
AMERICAN UNIVERSITY OF BEIRUT
LIBRARY

351
F15mA
V.1