

DATE DUE

J. Lib.

18 APR 1984

354.62:A53iA

عنبر - محمد عبد الرحيم

اصلاح ادارة الحكم

JAN 12 1972

354.62
A53iA

~~JUN 1972~~

J. Lib.

- 2 MAY 1984

~~155~~

NO 16 '56

~~APR 30 58~~

~~APR 2 58~~

~~APR 25 58~~

~~APR 2 58~~

J. Lib.

J. Lib.

6016433

J. Lib.

J. Lib.

~~1 JUN 1984~~

~~ASR 1984~~

22 65



مشاكل مصر القومية — ١

إصلاح أداة الحكم

تأليف

محمد عبد الرحيم عنبر

79516

الطبعة الأولى

مايو ١٩٤٥

الناشر: مكتبة النهضة المصرية

٩ شارع عدلى باشا — القاهرة

الفهرس

الصحيفة

الموضوع

مشاكل مصر القومية (مقدمة السلسلة) هـ - ذ

تقديم ح - م

القسم الأول - التطور العلمى لفن الحكم ١ - ٩

القسم الثانى - الإدارة المصرية الحديثة ١١ - ٣١

١ - مصر كولاية عثمانية ١٢

٢ - الحديوية المصرية ١٧

٣ - المراقبة الثنائية ١٩

٤ - الوزارة الأوروبية ٢٠

٥ - الوزارة الوطنية الأولى ٢١

٦ - عهد توفيق ٢٤

٧ - عهد الاحتلال ٢٦

٨ - عهد الاستقلال : فترة انتقال ٢٩

القسم الثالث - الإصلاح الإدارى فى مصر ٣٣ - ١٠٥

الفصل الأول - التنظيم العلمى للأداة الحكومية ... ٣٤

(أولا) تعيين المرافق العامة التى تتولاها الدولة ... ٣٥

(ثانيا) ترتيب المرافق العامة ٣٩

(ثالثا) النظام الداخلى للوزارات ٤٣

(رابعا) تحديد مهمة الوزير البرلمانى وصلته بوكيل الوزارة الدائم ... ٥٧

(خامسا) تحديد الصلة بين البرلمان والوزارة ٦٤

الفصل الثانى - اللامركزية فى مصر ٧١

١ - نظام مجالس المديريات ٧٤

٢ - نظام المجالس المحلية والقروية ٨٠

٣ - نظام العمد ومشايخ البلاد ٨٣

الفصل الثالث — اختصاصات مجلس الوزراء ... ٩٣ ✓

(أولا) نزع المسائل الثانوية من اختصاصه ... ٩٦

(ثانيا) إلغاء سلطة المجلس الاستثنائية في شئون الموظفين ... ٩٨

الفصل الرابع — الأساليب الحديثة للأمن العام ... ١٠٠ ✓

١ — السلك العسكري ... ١٠٠

٢ — السلك المدني ... ١٠٣

القسم الرابع — الوظائف والموظفون ... ١٠٧ — ١٦١

الفصل الأول — مبادئ عامة ... ١٠٨

١ — تعريف الموظف ... ١٠٨

٢ — المركز القانوني للموظف ... ١٠٩ ✓

٣ — أهلية التوظيف ... ١١٧

الفصل الثاني — ضمانات الموظفين ... ١٢٠

١ — ضمانات التعيين ... ١٢٠

٢ — ضمانات الترقية ... ١٢٥

٣ — ضمانات النقل ... ١٣٠

٤ — ضمانات التأديب ... ١٣٢

الفصل الثالث — المرتبات والمعاشات ... ١٣٩

(أولا) المرتبات ... ١٣٩

(ثانيا) المعاشات والمكافآت ... ١٥٠

الفصل الرابع — الدول والسلوك الشخصي للموظفين ... ١٥٧

القسم الخامس — الضمانات الدستورية لنزاهة الحكم ... ١٦٣ — ١٩٢ ✓

الفصل الأول — الوزراء والعمل بالشركات ... ١٦٤

الفصل الثاني — القضاء الإداري ومجلس الدولة ... ١٧٢ ✓

الفصل الثالث — تقرير مسؤولية الوزراء ... ١٨٨ ✓

مشاكل مصر القومية

الكل مجتمع مشاكله وأمراضه . فالمجتمع — كالكائنات الحية — عرضة للطوارئ والظروف والمفاجآت الداخلية والخارجية : يتأثر بها مرة ، ويستفيد منها مرات . ويستسلم لها — إلى حين — تارة ، ويقاومها وبفاضلها حتى يتغلب عليها تارة أخرى . وهو بهذا يشحذ الهمم ، ويقوى العزائم ، ويقىم الدليل الذى لا ىنقض على حيويته ، وحسن استعداده . فتجدد المشا كل ، واستمرار الترسّد لها ، ومحاولة علاجها آية الحياة الكبرى . والمجتمع الذى تتوافر له هذه الصفات لا بد ظافر — بفضل نشاطه وبقظته وحر كته — بعناصر التقدم والرقى .

أما المجتمع المصرى فمشاكله مزمنة ، وأمراضه قديمة . لا تتبدل ولا تتغير ، وهى لذلك تطبع الحياة المصرية بأسرها بطابع الجمود والرجعية . فنحن نعيش فى القرن العشرين بروح وعقلية القرن التاسع عشر . وطالما تساءلنا : كيف السبيل إلى التحرر من تلك المشا كل والأمراض ؟ . وقد أراد الكثيرون الإجابة على ذلك السؤال فكتبوا ، وخطبوا ، وألفوا . ولكن رغم إخلاصهم ، ووطنيتهم ، وصادق مجهوداتهم فقد فات معظمهم عدة اعتبارات أبعدتهم عن الوصول إلى نتائج نهائية يمكن الاعتماد عليها فى السياسة العامة للأصلاح . ويمكن تلخيص هذه الاعتبارات فيما يلى :

(أولا) أغفلوا الناحية التاريخية لمشا كلنا عند تناولها بالبحث

والعلاج . والوقوف على مصدر الداء أمر لا بد منه عند تشخيصه ،
ووصف دوائه .

(ثانياً) بحثوا كل مشكلة على حده ، رغم ترابط جميع المشا كل
ببعضها ، واتصالها الوثيق ، أو حاولوا علاج جميع المشا كل دفعة واحدة فلم
تفل كل مشكلة قسطها الكافي من الدراسة والتحصيل .

(ثالثاً) نظروا إلى مشا كلنا من الزاوية المحلية وحدها ، أو حاولوا
نقل الحلول والإصلاحات التي لجأت إليها الدول الأخرى كما هي دون ما نظر
إلى ظروفنا الخاصة فتعقدت هذه المشا كل وأزمنت بدلا من حلها ،
أو تخفيف حدتها .

(رابعاً) لم يراعوا الروح العلمية ، ولم يتبعوا أساليبها ، فجاءت حلولهم
خلوا من الدقة والوضوح .

وعند ما اعترمنا وضع هذه السلسلة ، عن مشا كل مصر القومية ،
عاهدنا أنفسنا على مراعاة هذه الاعتبارات الأساسية . وسنتناول كل
مشكلة منها من جميع أطرافها في غير إسهاب ممل ، أو إيجاز مخل ، مع
ملاحظة ما بين هذه المشا كل جميعها من ترابط ، وتفاعل . وسيكون بين
يدى كل مصرى — في نهاية السلسلة — مجموعة كاملة لمشا كلنا القومية ،
من اجتماعية وروحية وإدارية واقتصادية ، والوسائل العلمية العملية العصرية
لعلاجها ، وهذا هو الكتاب الأول « إصلاح أداة الحكم » مصداق
لذلك . .

ونحن إذ نتقدم إلى ميّدان الإصلاح نصرح أننا سنلتزم حدود

البحث العلمى الهادى ، غير متأثرين بعواطف شخصية ، أو أهواء فردية
أو نزعات مذهبية ، لأن غايتنا هى إثارة التفكير العلمى المنظم فى مشاكلنا
القومية ، وتلمس أسس الإصلاح السليمة لكل ناحية من نواحي حياتنا
العامية . أما هدفنا الأسمى فهو مصلحة مصرنا الخالدة وحدها كى تعيش فى
فى القرن العشرين بروح القرن العشرين ، وتحيا حياة كريمة على نفسها
وعلى العالم الذى نعيش فيه ، والذى علمته يوما ما ، فأخرجته من ظلام
الهمجية إلى نور العلم والحضارة .

محمد هبى الرميم عنبر و مصطفى فرسى
مؤلف « مشكلة الفقر فى مصر » مؤلف « علم الاجتماع »
عضوا لجنة نشر الثقافة الاجتماعية

تقديم

كانت السلطات الثلاث ، التشريعية والتنفيذية والقضائية ، مندمجة في الماضي ، لا يميزها حد معين ، ولا يفصلها خط واضح . ثم أخذت بعد ذلك تنفصل عن بعضها رويداً رويداً ، حتى ظهرت « نظرية فصل السلطات » في القرن الثامن عشر ، فطبقتها كل دولة بما يلائم ظروفها التاريخية . وبمقتضى النظرية الجديدة أصبح ، مع مرور الزمن ، لكل سلطة كيانه الخاص ، ونظمها الذاتية ، واستقلالها المحترم . ولكن ليس معنى ذلك أنها باتت بمعزل عن السلطتين الأخرين ، إنما هو توزيع عملى لوظائف الدولة الرئيسية أمثلته الضرورات ، وأوحت به التجارب ، بقصد الوفاء بالالتزامات المتبادلة بين الدولة والرعية ، وإقامة المجتمع الصالح السعيد الذى ما زالت الانسانية تهرق دماءها الغالية على مذهبها ، وتجعله أبداً هدفها الأسمى المرموق .

ولقد تعرضت الديمقراطية فى الخمس وعشرين سنة الأخيرة لأقسى وأشد امتحان عرفه التاريخ . أجل لقد خرجت من الحرب الماضية ظافرة منتصرة ، ولكنها خرجت منهوكة القوى ، تتخبط فى تيارات رجعية جارفة . ولقد زعموا أن الديمقراطية فى حقيقتها ماهى إلا نظام خيالى زائف ، وأن الحرية والمساواة التى تبشر بهما لا قيمة لهما إن وجدا ، إذ يقاسى الناس فى ظلها مرارة العبودية الاقتصادية ، ونظام الطبقات البغيض .

والأمر الذى أثبتته الواقع أن معظم الدول الديمقراطية قد انطوت
نظمها فعلا على ما يؤيد — فى الظاهر — مثل هذه التهم ، غير أن الواقع
قد أثبت أيضاً أن هذه العيوب هى وليدة التطبيق ، وليست من صميم
الديمقراطية فى شىء .

فقد توهمت الدول التى استوردت النظام البرلمانى أنها أمنت فساد
الحكم وعثراته ، وأصبحت بنجوة من أخطاء الحكم وشهواتهم ،
فانصرفت عنايتها إلى هذا النظام : تمنع فى تطبيقه ، وتباهى به ، وشغلت
عن الهيئة الأخرى المتممة له ، والتى لا يؤتى ثماره بدونها ، ألا وهى
السلطة التنفيذية .

ولهذا لم تجار أداة الحكم النظام البرلمانى فى رقيّه وسرعته ، ولم تتفق
مع أوضاعه ، بل جمدت على تقاليدها وأساليبها القديمة البالية ، بما فيها من
بطء ، وتعقيد ، وفوضى ، وجمود .

ولا ننسى والحالة هذه ما للنظام البرلمانى نفسه من أثر فى مضاعفة
العله ، وزيادة المرض .

وما مأساة الحرب العالمية الثانية ، التى يسدل اليوم الستار على فصلها
الآخر ، إلا مظهراً للصراع العنيف بين الديمقراطية والدكتاتورية التى
تقوم دائماً على أنقاضها .

ولقد أصبحت الدولة ، فى الوقت الحاضر ، تتعهد من مرافق الحياة
العامة ، وتضطلع من شئون الأمة بالكثير مما لم يكن يدخل فى حساب
الدول قديماً .

فقد قضت الحرب الماضية على جميع العوائق التي كانت تقف في طريق نشر العلم ، والعناية بالصحة العامة ، وزيادة الثروة والعمران ، والخدمات الاجتماعية المختلفة .

كما أن ازدياد وسائل الحضارة ، وتنوع أشكالها ، وسهولة المحاكاة فيها جعل الشعوب تتجه نحو التخلص نهائيا من ربة تقاليدها ، والتشكر لعاداتها القديمة . الأمر الذي يوجب على الدولة معالجة الشؤون الاجتماعية والأدبية للأمة بالحكمة والحذر حتى لا تنساق الطوائف والجماعات إلى طريق الغواية والضلال باسم التجديد والتدين ، فأصبح حتما عليها أن تتدخل في شؤون الأفراد الخاصة التي لم يكن من دأب الحكومات ، في الماضي ، أن تحفل بها .

وهذه التبعات الجديدة تتطلب نفقات جديدة ، وإنشاء مصالح حكومية عديدة . وهذا يستلزم حتما زيادة معين الضرائب التي تفرضها الحكومة .

كل هذه الأمور أيقظت الدول الديمقراطية من سباتها العميق ، وولفت نظرها إلى عيوب أدائها الحكومية قبل أن تشور شعوبها ، وتكفر بالنظام الديمقراطي . وقد سارع معظمها إلى تجديد هذه الأداة برمتها ، وتنسيق أجزائها ، كي تستطيع مسايرة مطالب العصر الحديث ودواعيه .

وقد تخلفت مصر في هذا السبيل عن الدول الأخرى أشواطاً بعيدة . فإدانتنا الحـكومية الحديثة يرجع تاريخها إلى سنة ١٨٨٣ ، يوم أن بدأ مندوبو الاحتلال البريطاني يرسمون أهدافها ، ويضعون أسسها ، بما يتفق ومقتضيات هذا الاحتلال . ومما يؤسف له أشد الأسف أن الحالة لم تتغير بعد إن نلنا الاستقلال عام ١٩٢٣ ، وصار لنا برلمان محترم ، ودستور من أرقى دساتير العالم .

وحسبنا أن نقول إن نظامنا الإداري كله يسير فعلاً على قاعدة المركزية التي تتنافى مع الديمقراطية ، وتتعارض مع أحكام الدستور .

وكان من الواجب ، يوم أن حصلت البلاد على استقلالها ، على أثر ثورتها الكبرى ، أن يفكر أولو الأمر في مقابلة هذا الاستقلال بالاحتياط والحذر العميق حتى لا تضطرب المرافق العامة ، وحتى لا تظهر الإدارة الوطنية في هذه الصورة من العجز الواضح إلى جانب إدارة الاحتلال التي سبقتها . غير أنهم شغلوا — كما يقولون — بالجهاد الوطني وحده ، وفاتهم أن الإصلاح الداخلي ، وعلى رأسه إصلاح أداة الحكم ، في مقدمة الدعايم التي يقوم عليها جهاد وطني مشر صحيح .

ومن أخطر مظاهر أداة الحكم في مصر ارتباطها بالسياسة ، فحين تحمل بنا أزمة سياسية سرعان ما تقف « الآلة الحكومية » ، وتتعطل الأعمال العامة . وهنا يحلولى أن استعير عبارة خلاصة لسياسي مصري ، قال فيها « ليس للسياسة ضمير في أى بلد من بلاد العالم . أما في مصر فليس لها عقل أيضاً ! »

ومما زاد الطين بلة أنه ليس في يد الجمهور الوسائل التي يحتتمى بها
ضد ما يلحقه من الأضرار التي تنزل بمصالحه من جراء تغير الحكم ،
وتبديل السياسات .

وإن كل ما ننشده اليوم لمصر من أمان عزازي ، وما نعقده عليها
من آمال كبار لا يمكن أن يتم كما نريد وأداتها الحكومية كما هي .
ولهذا رأينا أن نبدا سلسلة « مشا كل مصر القومية » بإصلاح أداة
الحكم ، الذي يتوقف عليه كل إصلاح آخر : اقتصادي واجتماعي وروحي
ومسياسي . فعميشا نحاول أن نهض دون أن تكون لدينا أداة الحكم المهيأة
لذلك ، من نظم ملائمة ، وموظفين مدر بين صالحين . وكم سيد هاشم القاري
حين يجد في أكثر من مناسبة أننا بدأنا صرات نتجه نحو الطريق السوي
في هذا الإصلاح ، ثم لم نلبث أن انحرفنا عنه ، بل رجعنا القهقري خطوات .

ولقد سبقني إلى هذا المجال كتاب متمكنون ومفكرون أفاضل ،
لا شك أنهم أناروا لي الطريق فأدانوني بهذا الفضل ، غير أني لاحظت
أننا ما زلنا في حاجة إلى المزيد من الكتابة في هذا الموضوع ، لأن
ما كتب إلى الآن لا يخرج عن النوعين الآتين : إما أبحاث أدبية
لم تلتزم المنهج العلمي بدقته ووضوحه ، وإما أبحاث أكاديمية بحتة ، يقصد
بها غالبا التبحر في العلم النظري أكثر مما يقصد بها الإصلاح العملي .
ولهذا لم تصل إلى الشعب ، أو لم تتأثر بها حياته كثيرا .

ولا يفوتني أن أقدم موفور الشكر لحضرات الكتّاب وأهل الرأي الذين سرت على هديهم ، وكذا الذين قدموا إلى مساعدات مختلفة قيمة ، لا شك في أنه كان لها أثرها في نفسي وفي الكتّاب ، وأخص بالذكر من أولئك وهؤلاء أستاذي الجليل الدكتور العربي بك الذي استمددت الكثير من بحر علمه الغزير ، وصديقي وزميلتي في هذه السلسلة الأستاذ مصطفى فهمي الباحث الاجتماعي المدقق ، الذي راجع معي هذا الكتاب أكثر من مرة ، وأبدى لي ملاحظاته السديدة .

وبعد ! فهذا هو كتابي ، أيها القارئ الكريم ، ولا أدعي أنني ضمنته كل ما أردت فدون ذلك المطلب العزيز : الورق والرقيب ، كما لا أزعم أنني أصبت في كل ما جاء به فالعصمة لله وحده ، وإنما أستطيع أن أؤكد أنني ما خططت منه حرفاً إلا بعد أن آمنت به ، وأخلصت فيه لوجه الله والوطن والحق الاخلاص كله ما

محمد عبد الرحيم عنبر

مايو ١٩٤٥

مصادر البحث

- الإنجليز في بلادهم : الدكتور حافظ عفيفي باشا .
- مبادئ في السياسة المصرية : محمد علي علوبه باشا .
- محمد علي الكبير : شفيق غربال بك .
- إصلاح الأداة الحكومية والإدارية في مصر : بحث للدكتور محمد عبد الله العربي بك . مجلة القانون والاقتصاد ، مايو ١٩٣٤
- القرية المصرية من الوجهة الإدارية : بحث للدكتور محمد عبد الله العربي بك ، مجلة القانون والاقتصاد (مجموعة ١٩٣٧) .
- المؤتمر الدولي للعلوم الإدارية المنعقد في فيينا عام ١٩٣٣ : تقرير الدكتور محمد عبد الله العربي بك ومحمد سرور بك ، مجلة القانون والاقتصاد . يناير ١٩٣٤ .
- مسئولية الدولة : الدكتور وحيد رأفت .
- القانون الإداري : الدكتور وحيد رأفت .
- القانون الإداري : الدكتور زهير جرانه .
- المصالح الحكومية وضمائم الموظفين في بريطانيا ومصر : محاضرة للأستاذ محمود زكي بك .
- على هامش الدستور : الأستاذ محمد الشريف .
- سيرة السيد عمر مكرم : الأستاذ محمد فريد أبو حديد .
- نظام الانتخاب في التشريع المصري والمقارن : الدكتور محمود عيّد

- محمد عبده : الأستاذ محمد صبيح .
- المذاهب الاجتماعية الحديثة : الأستاذ محمد عبد الله عنان .
- الامركزية ونظام مجالس المديریات في مصر : بحث للدكتور عثمان خليل . مجلة القانون والاقتصاد . السنة السابعة .
- تعديل اختصاصات مجلس الوزراء : مذكرتان للأستاذ محمد كامل سليم بك .
- ضمانات الموظفين في التعيين والترقية والتأديب : الدكتور إسماعيل زكي .
- ضرورة تعديل نظام معاشات موظفي الحكومة : بحث للأستاذ طه عفيفي . مجلة مصر المعاصرة . نوفمبر ١٩٤١ .
- التربية النظامية : الأمير الای على حلمی بك .
- القضاء الإداری : بحث للأستاذ عبد الرحيم غنيم : مجلة القانون والاقتصاد نوفمبر ١٩٣٩ .

— Les Services Sociaux : Bureaux International Du Travail. Série 11 & Serie 13.

— The Annals of the American Academy of Political and Social science : January. 1940.

التطور العلمى لفن الحكم

التطور العلمى لفن الحكم

فى فجر القرن الماضى اعتقدت الأمم التى اقتبست الحياة البرلمانية أنها بلغت ذروة السكالم فى نظم الحكم ، فمضت فيها قُدُماً ، وجعلتها قبله آمالها وغاية جهادها . وإذ تم لها ما تريد منها اطمأنت إليها ، وأسلمت جفونها لرقاد طويل تحلم فيه بالحرية ، والإخاء ، والمساواة .

ولكن الصدمات الخبيثة للأمال ، والهزات الاجتماعية ، والقلقل السياسية المتوالية لم تدع الأمم البرلمانية تغرق طويلا فى هذا الحلم اللذيذ ، ولا أن تتشبث إلى الأبد بهذا الخيال الجميل إذ كُشف لها القناع عن أكبر حقيقة مرّة عرفتها نظم الحكم الإنسانى فى العصر الحديث ، وهى أن البرلمان لا يكفل وحده الحرية والأخاء والمساواة !

حقيقة إن البرلمان ، بين نظم الدولة الديمقراطية ، هو بمثابة الرأس من الجسد ، ولكن هل هناك رأس تعيش بلا جسد أو فى جسد ميت ؟ وجسد الدولة الديمقراطية ، من هذه الناحية ، هو أداتها الحكومية بلا صراء . يقول الدكتور العربى بك :

« كلنا يعلم أن إنجلترا كانت مهد النظام البرلمانى الحديث ، ومنها انتقل إلى فرنسا ، ثم انتشر فى معظم الدول الأوروبية . إلا أن فرنسا عند ما استوردت هذا النظام أقامته على أساس إدارى سقيم ، صاغته لها

الحكومات الاستبدادية الغابرة ، فكانت النتيجة اللازمة لذلك هي اضطراب نظامها البرلماني ، وتعاقب الثورات فيها ، وتوالى الدساتير ، واختلال حياتها الدستورية عهداً طويلاً ، فقد تعاقب على فرنسا منذ ثورتها الكبرى اثنا عشر دستوراً . وكان هذا أيضاً نصيب النظام البرلماني في أكثر الدول التي نقلته من فرنسا .

« وقد حار العلماء في تفسير هذه الظاهرة ، وبعضهم قال إنها ترجع إلى عدم استعداد الشعوب اللاتينية للحكم البرلماني بنسبة الشعوب الإنجليزية ، ولكنني أرى أن أدناهم إلى الصواب العلامة Lowell ، أي إن علة هذه الظاهرة هي تركيز نظام برلماني صحيح على نظام إداري مختل . وهذا هو أيضاً رأي العلامة الألماني Gneist ، أول الدعاة من كبار الفقهاء إلى درس النظم الإدارية ، فقد أوصله بحمته الدقيق في كافة النظم الإنجليزية ، الدستورية والإدارية ، إلى الاعتقاد باستحالة فهم نظام الحكم البرلماني فيها دون الإحاطة بنظامها الإداري ^(١) » .

وقد كان من جراء هذا الاكتشاف الدستوري الخطير أن توجهت مجاهر العلم صوب نظم الإدارة فنشأ « علم الإدارة » ، وكان التنظيم العلمي الإداري سواء في الدول الفتية كالإيابان ، وبولونيا ، ورومانيا ، وتشكسلوفاكيا أو الدول العريقة كإنجلترا ، وفرنسا ، وألمانيا ، والولايات المتحدة ، وبلجيكا ، وخاصة بعد إذتيين لها أن جميع الاضطرابات العنيفة التي انتابت

(١) بحث الدكتور محمد عبد الله العربي بك « إصلاح الأداة الحكومية والإدارية في مصر » المنشور بمجلة القانون والاقتصاد : عدد مايو سنة ١٩٣٤ — ص ٥٠٢ .

الحكم البرلماني ، ودفعت بعض الأمم إلى خنقه واستبدال النظام الدكتاتوري به ، إنما كان مرجعها كلها ، لا إلى جوهر الديمقراطية ، بل إلى فساد الهيئة التنفيذية ، واختلال أساليب الاتصال والتعاون التي بينها وبين الهيئة التشريعية .

وقد اتجه التنظيم الإداري العالمي ، أخيراً ، اتجاهاً عالمياً ، فتضافرت جهود علماء وخبراء الدول المختلفة في هذا الشأن ، وقامت منشآت ومعاهد دولية لهذا الغرض . وقد كانت نواة هذا الاتجاه العالمي المؤتمر الدولي الأول للعلوم الإدارية الذي عقد بمدينة بروكسل عام ١٩١٠ ، تحت رعاية الملك ألبرت الأول ملك بلجيكا في ذلك الوقت . وقد تألفت على أثر هذا المؤتمر لجنة دولية دائمة لتنظيم مؤتمرات دورية منتظمة برئاسة العلامة Cooreman . وقد كان مقرراً أن يعقد المؤتمر الثاني في مدريد ، عاصمة إسبانيا ، عام ١٩١٥ غير أن الحرب العظمى السابقة حالت دون ذلك . وفي سنة ١٩٢٣ عقد المؤتمر الثاني في بروكسل أيضاً . وفي سنة ١٩٢٧ عقد المؤتمر الثالث في باريس . وعقد المؤتمر الرابع في مدريد عام ١٩٣٠ ، وعقد المؤتمر الأخير في فيينا سنة ١٩٣٣^(١) .

وكان المؤتمر الرابع قد قرر تحويل اللجنة الدولية ، الآنفة الذكر ، إلى معهد دولي للعلوم الإدارية ؛ ونظراً إلى الجهود القيمة والمعاونات

(١) اشتركت مصر رسمياً في هذا المؤتمر ، وقدم مندوبها تقريراً نفيساً عن أبحاثه وقراراته الهامة ، وإلى الآن لم يظهر ما يدل على أن الحكومة انتفعت بما جاء به . وبهذه المناسبة نذكر أن معظم المعلومات والقرارات التي أسندناها ، في مواضع مختلفة ، إلى المؤتمر اقتبسناها من ذلك التقرير .

المالية الكبيرة التي بذلتها الحكومة البلجيكية في هذا السبيل تقرر أن يكون مركز هذا المعهد مدينة بروكسل .
وقد أولت عصابة الأمم هذه الناحية نصيباً كبيراً من اهتمامها ، وأوقفت عليها بعض نشاطها .

وقد حددت اللجنة الدولية ، في بدء تكوينها ، المقصود بكلمة « العلوم الإدارية » فقالت : « إنها مجموع المعلومات التي لها اتصال بتنظيم المصالح العمومية من حيث تكوين هيئاتها ، والأشخاص القائمين بإدارتها ، وأساليب الإدارة والتنظيم التي تكون أهدى ، من الوجهة العملية ، إلى الغايات التي تنشدتها هذه المصالح » .

وفي الحقيقة إن العلوم الإدارية Les Sciences Administratives عديدة المصادر ، جمة الموارد ، فهي تحيط بالنواحي الآتية :
(أولاً) التفقه في القوانين بصفة عامة لأن المهمة الرئيسية للأداة الحكومية هي تنفيذ إرادة المشرع ، وبعث الحياة والمرونة الكافية في النصوص الجامدة التي يضعها حتى تحقق الغاية الأصلية منها . ومن أجل ذلك وجب أن تشبع بروح القوانين فلا تهمل في تقصّي حكماتها ولا تغالى في تطبيقها .
(ثانياً) مدى اللوائح التي سنّها الهيئة التنفيذية بما تملكه من سلطة التشريع التكميلي أو التطبيقى لأنها بتوّلّيها هذا النوع من التشريع تمارس اختصاصاً عملياً على جانب كبير من الدقة والخطورة .

(ثالثاً) مجموعة المعارف الفنية العامة المتعلقة بجميع أقسام الأداة

الحكومية واختصاصاتها كعلم المالية ، وعلم الاقتصاد ، وعلم الاجتماع ، وعلم الصحة العامة ، والفنون الجميلة الشعبية ، وعلم النفس ، والتي يظن بعض الناس خطأ إنها سطحية أو غير ضرورية .

(رابعاً) الظواهر والمبادئ الاجتماعية التي تعيّن للأداة الحكومية إتجاه سيرها . فالضرورات الاجتماعية التي خلقت هذه الأداة هي أيضاً التي تحدّد وظيفتها ، وتبيّن منطقتها . وسبب ذلك أنه ما دام إنشاؤها إنما هو المصلحة العامة ، والمصلحة العامة وحدها ، فإنه يجب دائماً أن يربط الاثنين رباط وثيق ، وأن يكون بينهما توازن دقيق .

(خامساً) كنهه العيوب الرئيسية التي تلحق بالأداة الحكومية فتتلف حيويتها ، أو تقضى على انتظامها ، أو تصرفها عن غايتها ، وكيفية القضاء على هذه العيوب بما يكفل قيامها بوظائفها على أكمل وجه نوعاً ، وأقصده نفقة ، وأسرعه زمناً .

(سادساً) طريقة توزيع الوظيفة الإدارية توزيعاً منطقياً ومنهجياً ، يحافظ على الدورة الحيوية في جميع شرايين الجسم الاجتماعي وينشطها حتى تسير حياة أفراد الأمة سيراً هادئاً طبيعياً ، لا تتكلف فيه ، ولا إهمال ، ولا إرهاق .

(سابعاً) فن معاملة المواطنين والمستوطنين ، ومعاونتهم على ممارسة حقوقهم وتأدية واجباتهم دون إفراط ولا تفريط ، ودون استخدام العنف معهم أو حتى خدش شعورهم ، ومعرفة مقدار استعداد كل منهم لاطاعة القوانين ، وتقدير عقليته وظروفه ، وما إلى ذلك كله .

(ثامناً) ما هي الشروط الواجب توافرها فيمن تختارهم الدولة للقيام
بعبء هذه المهام الخطيرة ؟ وما هي الضمانات التي يحاطون وتحاط أعمالهم
بها توصلا للغايات المرجوة من قيام الأداة الحكومية ؟
ولما كانت المصلحة العامة هي الغاية والأداة الحكومية هي الوسيلة
إليها فصفوة القول في وجوب إحاطة العلوم الإدارية بهذه النواحي المختلفة
جميعها أنه الحذر أن يُضحى بالغاية على مذهب الوسيلة أو تهلك هذه
دون بلوغها ؟

وعلى أثر تقدم العلوم الإدارية ، وعقد أولى المؤتمرات الدولية الخاصة
بها ، رفع نقاب الغفلة عن بصائر كثير من الدول ، فاستيقظت من سباتها
العميق ، وتنبهت تنبهاً قويا حاراً إلى أن أرقى الدساتير وأطيب التشريعات
طرا تبقى حبرا على ورق إذا كانت الأداة الحكومية القائمة على تطبيقها
غير مشربة بروحها ، أو غير قادرة على فهم كنهها ومسايرة أغراضها ، بل
قد تنعكس آثارها . فكم من عدل رحيم أعوج في يد مؤتيه فاستحال
ظالماً صارخاً ، وكم من حق أو واجب انطمست معالمه فصار شراً ونكالا
على صاحبه !

وقد كانت الولايات المتحدة أسبق الدول ، في العصر الحديث ، إلى
إصلاح « جهازها » الحكومي برمته ، إذ أنشأت لهذا الغرض في
سنة ١٩١٠ ، وبناء على طلب الرئيس Taft لجنة سميت « لجنة الاقتصاد

والكفاءة « Commission upon Economy and Efficiency » . وفي سنة ١٩١٢ طلب الرئيس الموافقة على جعل هذه اللجنة دائمة ، وقال في مذكرته التي قدمها بهذا الشأن « إن الأعمال التي تتولاها الحكومة يتسع نطاقها يوما بعد يوم ، وإلى الآن لم تقم دولة من الدول بتحقيق كامل للوصول إلى الوسائل المؤدية إلى ضمان إنجازها مع الحد الأعلى من السرعة ، والاقتصاد ، والإجادة . وإنني لمقتنع بأننا لن نصل إلا إلى نتائج جزئية إذا قمنا في فترات متقطعة متباعدة بعمل تحقيق عن مساوئ هيئات إدارية معينة . وهذه النتائج مع كونها جزئية فإنها لا بد أن تكون مؤقتة لعدم امتداد البحث إلى ما يرتبط بها من أعمال الهيئات الأخرى . وإن معضلة الحصول على أداة حكومية صالحة ليست من المسائل التي تعالج دفعة واحدة ، بل هي مستمرة الوجود ، دائمة التجدد ^(١) » .

ولم تكد تضع الحرب أوزارها حتى وجهت إنجلترا عنايتها إلى هذه الناحية فشكلت سنة ١٩١٨ لجنة من كبار العلماء ورجال القانون والإدارة سميت « لجنة الأداة الحكومية Machinery of Government Committee » ، وعهد إليها بفحص « الآلة » الحكومية كلها . كما شكلت لجنا أخرى لبحث « الخدمة المدنية » نخص بالذكر منها « لجنة جلادستون » سنة ١٩١٨ ، ولجنة هوايتلي سنة ١٩١٩ ، ولجنة توملين سنة ١٩٢٩ ^(٢) .

(١) بحث « إصلاح الأداة الحكومية والإدارية في مصر » .

(٢) كانت إنجلترا أولى الدول في الاهتمام بالخدمة المدنية خاصة إذ أنها شكلت

عام ١٨٥٣ لجنة تريفيليان — نورث كوت التي كان من نتيجتها صدور مرسوم =

وقد حذت حذو إنجلترا أم أخرى كثيرة كالدولة البولندية التي
 شكلت لجانا نموذجية في السنوات ١٩٢٣ و ١٩٢٥ و ١٩٢٨ لوضع قواعد
 جديدة لنظامها الإدارى . وقد ألحقت اللجنة الأخيرة برئاسة مجلس الوزراء .
 وفرنسا ، تلك الدولة التي كانت مهددة دائماً بتقلبات سياسية عنيفة ،
 لم تغفل إصلاح بنيتها الإدارى ، وقد كان أم ماتم فيها ، بهذا الصدد ، على
 يد بوانسكارية سنة ١٩٢٦ . وها هو علامتها Henry Chardon ، المستشار
 بمجلس الدولة ، يهيب بمواطنيه قائلا : « إن البرلمان ليس إلا نصف
 الديمقراطية ، بل قد لا يكون نصفها الأهم ، إذ أن الديمقراطية تقوم على
 عضوين رئيسيين أولهما أداة سياسية ، قائمة على الأكثرية العددية ،
 مشرفة على جميع شؤون الدولة العليا ، ومتغيرة بحسب نتائج الانتخاب .
 وثانيهما أداة إدارية ، قائمة على حسن الاختيار ؛ ودائمة لضبط النظام ،
 وتسيير الحياة اليومية ، ومساعدة الأمة على التقدم » .

ولم تتخلف أمة واحدة عن الأخذ بنصيب ، ضؤل أو كبر ، من هذا
 الإصلاح إلا وأحست بالهوة السحيقة التي تفصلها عن باقى الأمم المتحضرة ،
 ودفعت ثمن ذلك غالياً من سمعتها ، وكرامتها ، وسعادة أبنائها .

فما هو موقف مصر من ذلك الإصلاح الإدارى ؟
 وأين مكانها من هذه الأمم ؟

= ٢١ مايو سنة ١٨٥٥ بتأليف « لجنة الخدمة المدنية » لاختيار موظفى الحكومة على
 أساس التفوق فى الاختبارات التي كانت تعقد ها ، ومرسوم ٤ يوليو سنة ١٨٧٠
 الذى يعتبر إلى وقتنا هذا دستور الخدمة المدنية فى بريطانيا . وقد تلت لجنة تريفيليان —
 بورث كوت لجان عديدة مماثلة يكمل بعضها بعضا .

الإدارة المصرية الحديثة

الإدارة المصرية الحديثة

إن تاريخ الحياة الإدارية في أية دولة من الدول مرتبط — بوجه عام — بتاريخ حياتها السياسية أشد الارتباط . وتتميز الإدارة المصرية الحديثة — التي يرجع عهدها إلى عصر محمد علي — بتعقيدات لا حصر لها نظرا إلى ما لا يس تاريخ البلاد السياسي من اضطرابات وتغييرات وتفاعلات شتى .

ولهذا كانت دراسة عيوب النظم الإدارية الحالية ، وما يلائمها من علاج ، تبقى مبدتورة ، غامضة لولم نردها إلى أصولها التاريخية المختلفة ، ونبين مدى صلة هذه بتلك ، وأثرها فيها .

ونحن نعرض فيما يلي موجزا لتاريخ الإدارة المصرية الحديثة على ضوء هذه الاعتبارات :

١ — مصر كولاية عثمانية

ظلت مصر كولاية عثمانية ، يحكمها وال معين من قبل سلاطين آل عثمان وينفذ مشيئتهم وقوانينهم زهاء ٢٨٨ عاما ، من سنة ١٥١٧ حتى سنة ١٨٠٥ حين اجتمعت كلمة العلماء وأعيان البلاد على خلع محمد خسرو باشا ، والى العثماني ، وتنصيب محمد علي مكانه لما توسموا فيه من اتزان ، وحكمة ، وعدل . ففي يوم ١٣ مايو من تلك السنة توجهت جموع غفيرة من الشعب المصري ، الساخط على الولاة العثمانيين وجورهم ، إلى محمد علي

وأبلغوه رغبتهم في عزل ذلك الوالى المستبد الظالم ، فقال لهم : ومن تريدونه والياً عليكم ؟ فأجابوه بقولهم « لا نرضى إلا بك لتكون والياً علينا بشروطنا لما نتوسمه فيك من العدالة والخير ^(١) » فقبل محمد على هذا العرض بعد تردد . وهنا قام السيد عمر مكرم والشيخ الشرقاوى ، زعيما الشعب ، فألبساه الكرك والقفطان ، وقاما مقام الشعب في تشريفه ، وخلع حكم البلاد عليه . وهكذا أصبح محمد على حاكماً على مصر بإرادة الشعب ^(٢) .

وأمام الأمر الواقع أجاز الباب العالى هذا التعيين بفرمان وصل إلى القاهرة في ٩ يوليو سنة ١٨٠٥ .

وفي ١٣ فبراير سنة ١٨٤١ صدر ، عن الباب العالى ، فرمان آخر ثبت بمقتضاه لمحمد على ، ولذريته من بعده الحق في « ولاية » مصر ، تنفيذاً لمعاهدة « لندن » الموقع عليها في ١٥ يوليو سنة ١٩٤٠ من تركيا ، وبريطانيا ، والنمسا ، والروسيا ، وبروسيا (الدول الكبيرة في ذلك الوقت) ، وهى المعاهدة التى حُرِّم بها محمد على من فتوحاته العظيمة ، واحتُفظ له بوادى النيل فقط ، ورُدَّت تبعيته لسلطان تركيا .

وبقى والى مصر ، رغم توليه بالوراثة ، ولا امتياز له على باقى وزراء الدولة العلية ، ويعامل بنفس القوانين الإدارية التى كانوا يعاملون بها .

ولم تكن النظم الإدارية في عهد محمد على ؛ باعث النهضة المصرية الحديثة ، تسير على وتيرة واحدة ، وإن كان لم يغيّر كثيراً من حيث الشكل

(١) « محمد على الكبير » للأستاذ شفيق غريبال بك — ص ٣٣ .

(٢) كتاب « سيرة السيد عمر مكرم » تأليف الأستاذ محمد فريد أبو حديد

في نظم الإدارة التي سارت عليها الدولة العثمانية القديمة . وكان قوام هذه النظم أن يعهد بكل شأن من شئون البلاد ، لا إلى موظف معين ، بل إلى ديوان خاص به يقوم بما تقوم به الوزارة في الوقت الحاضر ، ويسند إدارته إلى رجل كفء من المقربين إليه . وعلى رأس هذه المجالس جميعاً كان يوجد « مجلس المشورة » الذي يتألف من رؤساء الإدارات ، والمختصين ، والأعيان للنظر في الشئون الهامة .

وكان أعضاء هذه الدواوين ، أو المجالس ، يتبادلون الرأي فيما يُعرض عليهم ، ويرفعون للباشا (الوالى) خلاصة مداولاتهم ليبت فيها برأى قاطع . وهذا النظام نفسه عرفته الممالك الأوروبية أثناء تطورها من النظام الإقطاعى إلى النظام الملكى . وقد اصطاحوا في فرنسا على تسميته « نظام المجالس المتعددة Polysynodie » .

ولم يفت الكتاب المختلفين — وخاصة الأوروبيين منهم — ما بهذه الطريقة في الحكم من شذوذ ، إذ أنها تتضمن ، دستورياً ، قاعدتين متناقضتين هما : الدكتاتورية والشورى .

ولم يكن بد من أن يكون أول ما عمل محمد على لتجميع عناصر السلطان بعضها إلى بعض ، وإقامة السلطات العامة ، متسماً بمظهر الاعتداء على الحقوق المكتسبة ، مظهر المضيق على حريات الأفراد وثوراتهم . ولكن عمله في حقيقته كان غير ذلك . كان وسيلة الخروج من الفوضى ، والفقر ، والضعف إلى النظام ، واليسر ، والقوة . لقد أدت الحالة الأولى إلى فقر الجميع : حكاماً ومحكومين ، وإلى وجود نوع من الحكومة لا يمكنها

من أن تنشى قوة حربية ، أو تقيم عدلا ، أو ترد اعتداء (١) .

وبعد إذ استتب له النظام ، ورتب الأمور وضبطها كما يهوى ، وانتهت السنوات الأولى من حكمه ، وهى سنوات كفاح وعنف وهدم وتبديل ، بدأ عهداً جديداً : عهد توجيه ، وإنتاج ، وفتح . ويقال إنه لما زاره فيما بعد الأمير بكرك مسكاو ، ولاحظ أن وقائع تاريخه الأولى غير معروفة تمام المعرفة قال له محمد على : أنا لا أحب تلك الفترة من حياتى . إن تاريخى الحقيقى يبدأ عندما فككت قيودى ، وأخذت أوقظ هذه الأمة من سبات الدهور .

وقد أخذ محمد على فى مبدأ الأمر عن النظم العثمانية الأولى فكرة خلق وتربية القادة الذين يجمعهم حوله ، ويجعلهم أياديه الأمانة فى جميع الشئون . وفيما بعد جرى على مبدأ الاختيار من بين خريجي معاهده العلمية الكثيرة التى بنى فى كل مكان .

وقد اضطر محمد على إلى أن يشتد فى حكمه أحيانا بقدر حاجته للموارد المالية لمواجهة طلبات الجنود الألبان ، ولشراء تأييد بعض رجال الدولة ،

(١) يقول الجبرقى فى وصف مفاسد ملتزمى الأرض ، ومشايخ القرى ، والجباة فى ذلك العهد « كان الفلاحون مع الملتزمين أذل من العبد المشتري .. وكان من طرائقهم أنه إذا آن وقت الحصاد طلب الملتزم أو قائمقامه الفلاحين فن تخلف لعذر أحضره الغفير أو المشد وسحبه من شنبه وأشبعه سبا وشتا وضربا . وهذا خلاف ما يلقونه من الإذلال والتحكم من مشايخهم والشاهد والصراف وهو العمدة والعهدة خصوصاً عند قبض المال فيغالطهم ويناكروهم وهم له أطوع من أستاذهم وأمره نافذ فيهم فيأمر القائم مقام بحبس من شاء أو ضربه محتجا عليهم ببواقى لا يدفعها . وإذا طلب أحدكم من المعلم ورده وعده لوقت آخر حتى يحجر حسابه فلا يقدر الفلاح على مرادته خوفا منه . الخ » ثم ختم كلامه « وقد انخرم هذا الترتيب بما حدث فى هذه الدولة من قياس الأراضى والقدان » .

ولإرضاء الأمراء . وكان من وسائله لزيادة الموارد بعض الاحتكارات الصناعية ، والقيام بعمليات تجارية واسعة النطاق ، صارت فيما بعد أساساً صالحاً لنهضة صناعية وسياسية واقتصادية جديدة ، رائعة .

وقد اعتصم محمد على بمركزية شديدة في حكم البلاد ، ليتسنى له إنفاذ جميع إصلاحاته بنفسه . قال في حديث له مع بوالصمكت : « لقد وضعت يدي على كل شيء ، ولكن لكي أجعل كل شيء مثمرًا . والمسألة مسألة إنتاج ، وإذا لم أقم به أنا فمن يقوم به غيري ؟ أين الذي كان يقدم الأموال اللازمة ، ويشير بالخطط التي تتبع والمزروعات التي تزرع ؟ أين الذي كان يستطيع أن يأخذ الناس (ولو على الرغم عنهم) بطلب العلوم والمعارف التي ترتب عليها تفوق أوروبا ؟ كان لابد لي أن أقود هذه البلاد قيادة الأطفال ، وإن تركها لنفسها يسلمها للفوضى التي أخرجتها منها^(١) » .

وقد اكتفى ، من الناحية التنظيمية — بما سنّه من لوائح متعلقة بواجبات الرؤساء والمرءوسين وما إليها^(٢) ، ولكنه لم يعتبر هؤلاء مجرد آلات للتنفيذ في يده ، بل أشركهم في وضع الخطة قبل أن يطلب إليهم تنفيذها . ولقد نَمَّى فيهم استقلال الرأي ، والحرية الفردية إلى أقصى حدٍّ ، مع ما كان له من مظهر استبدادي ، بما بث في نفوسهم من الطمأنينة ، والرغبة في العدل والإصلاح . قال في خطبة له : « إن المحاشاة والمواقفة في الأمور

(١) « محمد على الكبير » — ص ١١٣ .

(٢) وقد ضمّنها قانون « سياسة نامه » عام ١٨٣٧

المضرة بالمصلحة والأصول المرعية من أعظم الجرائم فيجب الاجتناب عن ذلك حتى إذا كنت آمر أحدكم شفاهاً أو تحريراً^(١) .

ليس هذا فقط ، بل إن مما يؤثر عن هذا العاهل العظيم أنه لم يكن في علاقاته بموظفيه الحاكم المستبد بل كان قبل ذلك الأب العطوف ، والرئيس العادل . وهذه أوامره الحكومية قل أن تجد لها نظيراً في أوامر الحكام والرؤساء ، إذ كان فيها يجمع بين النصيح ، والترغيب ، والتشجيع ، وضرب الأمثال ، والإشارة إلى أن منفعة الرعية ومجد الوطن متوقفان على ما نيط بهمال الحكومة أدائه من واجبات وخدمات عامة .



وظلت الناحية الإدارية على هذه الحال تقريباً ، مع اختلاف يسير يستلزمه تغير شخصيات الولاة والحكام ، في عهد خلفاء محمد على حتى أواخر عهد إسماعيل باشا .

٢ — الخربوية المصرية

في ٢٧ مايو من سنة ١٨٦٦ صدر فرمان شاهانى ، بناء على سعى إسماعيل باشا ، وفي مقابل زيادة الجزية التي تدفعها مصر لتركيا ، غير قاعدة التوارث في الولاية ، بأن جعلها على نمط ما هو متبع في البلاد الملكية ، أى توريث الولاية للإبن البكر أو من يليه من الورثة إذا لم يوجد ، بدلا

(١) شفيق غربال بك : « محمد على الكبير » — ص ٨٥

من توريث الأرشد فالأرشد . وهذا مع الاحتفاظ بالولاء والخضوع والتبعية للدولة العثمانية .

وفي يونيو عام ١٨٦٧ صدر فرمان جديد يقضى بمنح « الوالى » إسماعيل باشا ، ثم من يليه على العرش ، لقب « خديوى مصر » ، وسميت مصر « الخديوية المصرية » ، وبقيت هذه التسمية إلى سنة ١٩١٤ .

وقد أصبحت مصر ، بحكم هذا فرمان ، ممتازة على باقى الولايات العثمانية فى الاسم ، كما امتازت عليها قبل ذلك فى سلطتها وإدارتها^(١) .

ووضع إسماعيل ، كما هو معروف ، نواة الحياة النيابية الحديثة إذ أنشأ « مجلس شورى النواب » عام ١٨٦٦ .

« ومهما قيل فى هذا المجلس الاستشارى فإنه كان للحكومة نعم المرشد والعون فى كثير من المشروعات العمرانية ، كما كان فى كثير من الأحيان يردد صدى الشكاوى الجمة من فساد الإدارة ، وفداحة الضرائب ، وعدم الانتظام فى جبايتها . وقد كان لطريقة تشكيل هذا المجلس أثر كبير فى أعماله ، ومناقشات أعضائه ، فقد اشترط فى العضو أن يكون متصفاً بالرشد والسكال ، ونصّ أيضاً على اشتراط القراءة والكتابة سواء فى العضو أو الناخب فى الدورة السابعة له . وهذا مما يدل على حسن التقدير ، والفهم للقواعد الدستورية السليمة ، وروح تقدم الجماعات السياسية .

ولما تألفت الوزارة فى ١٠ مارس سنة ١٨٧٩ برياسة ولى العهد توفيق باشا ، وفيها وزيران أوروبيان أثرا على الوزارة حتى قررت فض

المجلس خشية معارضته في مشروعاتهما . ولكن لما ذهب رياض باشا ، وزير الداخلية ، ليتلو على الأعضاء مرسوم الحل ، ويشكرهم على خدماتهم للبلاد لقي من أعضائه ثورة جامحة غير متتظرة ، سجلتها جريدة « التيمس » في عدد ٢٦ أبريل وقالت : « ٠٠٠ لم يعد مجلس النواب موضع سخرية أو احتقار فإن أعضائه قد أثبتوا صراحا أنهم على جانب من الحياة والاستقلال ، ولم تكن المرة الأخيرة بأقل من سابقتها . ولا يزال البرلمان المصرى يعقد جلساته — رغم الحل — ويقول الآن إن جميع الوزراء ، مصريين وأجانب ، يجب أن يخضعوا لإرادته . والحقيقة إن أعضاءه يريدون تحويل الحكومة المسؤولة أمامهم شكلا إلى حكومة مسؤولة فعلا » .

وكما أحس المصريون بالتدخل الأجنبي المتزايد ازدادوا اعتقادا بأنه لا بد لهم من حكومة قوية وطنية ، مستندة إلى برلمان حر حديث ، والعمل على تخليص البلاد تدريجيا من تدخلهم بإصلاح الإدارة الوطنية^(١) . وهكذا بعد أن كانت السلطة كلها محصورة في يد الوالى يتصرف فيها كيف شاء ، وبدون حساب أو رقيب أخذ يشرك معه الأمة ممثلة في نوابها .

٣ — المرافعة النهائية

ولى إسماعيل مصر ، سنة ١٨٦٣ ، وليس عليها من الديون إلا ما يقرب من الثلاثة ملايين من الجنيهات . ولكن في سنة ١٨٧٦ كانت ديونها

(١) الدكتور محمود عيّد : رسالة « نظام الانتخاب » ص ١٠ .

قد وصلت إلى ٩٠ مليوناً نظراً إلى ما قام به إسماعيل من مشروعات ضخمة عديدة . وفي تلك السنة وجد نفسه عاجزاً عن دفع فوائد تلك الديون ، فاضطر إلى قبول نصيحة الحكومة الفرنسية بإنشاء « صندوق الدين » ، وتخصيص أهم موارد الدولة لسدادها . وكان الأربعة الأجانب الذين عيّنوا في إدارة الصندوق أول عهد مصر بالتدخل الأجنبي الفعلي .

ولكن هذا النظام لم يكن تنفيذه بالشئ اليسير لأنه لم تكن للحكومة المصرية ، في ذلك العهد ، ميزانية ، ولا إجراءات إدارية منظمة ^(١) . وقد أدى هذا الوضع الإداري الشاذ إلى إنشاء « المراقبة الثنائية » ، عام ١٨٧٦ ، التي كان قوامها مراقبين أجانبين : أحدهما إنجليزي والآخر فرنسي ، لمراقبة إيرادات الحكومة ومصروفاتها .

٤ — الوزارة الأوروبية

كان العجز الإداري والمالي في البلاد أشد وأوسع نطاقاً من أن يعالج بهذه الكيفية ، فقد عجز المراقبان الأجانب ، كل العجز ، عن توفير أقساط الديون في مواعيدها رغم تفننهما في تحصيل الضرائب بالكرباج ، ورغم حبس المرتبات عن فريق من الموظفين ، وتسريح طائفة من رجال الجيش .

وقد ترتب على المفاوضات التي درات بين الخديوى وبين إنجلترا

(١) جاء فيما كتبه بعض أعضاء لجنة التحقيق « كل ما كان هناك من النظام هو أن شيخ البلد ينفذ الأوامر التي تصدر إليه من المدير ، والمدير ينفذ ما يصدر إليه من المفتش العام الذي يتلقى الأمر من الخديوى ، وهذا الأمر هو القانون الذي ينفذه موظفو الحكومة ولو كان شفوياً » .

وفرنسا بخصوص ذلك أن أدخل الخديوى تعديلا جوهريا فى نظام حكمه المطلق فأنشأ « مجلس النظر^(١) ». وقال فى الأمر الذى أصدره إلى نوبار باشا بتشكيل هذا المجلس ، وإسناد رياسته إليه « إنه يريد من الآن فصاعدا أن يحكم بواسطة مجلس نظاره ». وكان وزير المالية فى هذا المجلس إنجليزيا ، ووزير الأشغال فرنسيا ، وبذا دخل أول وزارة مصرية ووزيران أجنبيان . وقد اعترف لهما الخديوى بحق إيقاف أى مشروع لا يوافقان عليه . وكانت كل وظيفة هذه الوزارة فعلا هى جباية الأموال من المصريين ودفعها للدائنين الأجانب من حملة الأسهم والسندات !

أخذت روح التذمر والسخط تسرى بين الطبقات المظلومة والطوائف المضطهدة ، وكان لتسريح ٢٥٠٠ ضابط من ضباط الجيش فجأة وبدون دفع مرتباتهم المتأخرة منذ ١٨ شهرا بمثابة الثقب الذى يشعل فى مستودع البارود ، فهاج هؤلاء الضباط المفصولون المشردون وماجوا ، وهاجموا رئيس مجلس النظر ووزير المالية ، وهما ذاهبان إلى مكنتيهما فى يوم ١٨ فبراير سنة ١٨٧٩ ، وحبسوهما فى نظارة المالية .

٥ — الوزارة الوطنية الأولى

أراد الخديوى أن يستغل شعور الرأى العام ، بعد إذ استمر نحوامن شهر ، فأخرج الوزيرين الأجنبيين ، وأمر بتأليف وزارة وطنية برياسة

(١) لم تستعمل كلمة « مجلس الوزراء » إلا منذ عهد السلطان حسين كامل .

شريف باشا ، وأعلن في أمر تشكيكها أنه يريد لها مسئولة أمام « مجلس شورى النواب » لا أمامه هو .

ولكن الدول الأجنبية فهمت من ذلك التصرف أن الخديوى إنما أراد بذلك الاحتماء بمجلس الشورى فى عرقلة مشروعاتها الاستعمارية ، وعدم تمكينها من التدخل فى الشؤون المصرية ، فكان أن فاوضت الباب العالي فى عزله !

ولنقف هنا قليلا لنحلل حقيقة الشعور الوطنى الثائر ، فى ذلك العهد . كان العامة إلى ذلك العهد يعتقدون اعتقادا مطلقا أن طاعة الحاكم جزء من طاعة الله . ولم يكن لهم من الإدراك المستنير ما يميزون به حدود الطاعة من حدود المعصية ، فجاءت طاعتهم طاعة جهل ، وخنوع ، وتضحية فأخذ بعض الزعماء — وعلى رأسهم السيد جمال الدين الأفغانى — يستثيرون نخوتهم ، ويوقظون همهم ، وينفخون فيهم روح الثورة التى كانت لهم يوم قاموا قومتهم الحميدة خلع خسرو وتولية محمد على . وقد خطب السيد جمال الدين ، ذات يوم ، فى الاسكندرية خطبة بليغة عنيفة جاء فيها « أيها الفلاح المسكين ، أنت تشق قلب الأرض لتستنبت منها ما تسد به الرمق ، وتقوم بأود العيال . فلماذا لا تشق قلب ظالمك ؟ ^(١) »

بمثل هذه الخطب النارية ، وبمثل هذه الجرأة الوطنية ، أخذت الأذهان تتنبه إلى حقيقة العلاقة بين الحاكم والمحكوم ، وواجب كل

منهما نحو الآخر ، وتنفي خرافة أن الله خلق فريقا من الناس ليسود ويستبد
وفريقا آخر ليُحكم ويستعبد

كان جمال الدين ، روح مصر الواعية ، وشريف باشا ، الدستوري
الأول فيها ، متفقين على أن عهد الحكم المطلق لم يعد يمثل حالة البلاد
النفسية والاجتماعية ، فضلا عن أنه كان لها هوى في تولية توفيق العرش
إذ كان عضوا معهما بجمعية الماسون ، وكان قد قطع على نفسه أغلظ العهود
بأن يحكم البلاد — إذا تولى أمرها — حكما صالحا ، دستوريا ، بمعاونتهما
وإرشادها .

نجحت هذه الظروف كلها ، مجتمعة ، في عزل إسماعيل في ٢٥ يونيو
سنة ١٨٧٩ .

ويجب ألا يفوتنا أنه كان لهذا النجاح هدفان متعارضان أشد
المعارضة : أحدهما يتطلع إليه الشعب الثائر وهو إنهاء الحكم المطلق ،
والقضاء على النفوذ الأجنبي ، وإحلال حكم الشعب ، ونشر الطمأنينة على
كيان البلاد السياسي ، والأقوات ، والحريات جميعاً . أما الهدف الآخر ،
وتتطلع إليه الدول الأجنبية والجاليات الأجنبية المقيمة في مصر ، فهو على
الضد من كل ذلك !

وتحدث إسماعيل ، قبيل عزله ، مع مراسل جريدة التيمس في مصر
فقال له « قد يكون من الميسور لكم أن تحكموا مصر بهذا الوالى أو ذاك
إذا استعنتم بالشعور الوطنى وجاريتموه . أما إذا تغاضيتم عنه أو قاومتهموه
فلاست أزعم أنكم لا تستطيعون أن تحكموها ، ولكن عايكم عندئذ أن

تقرنوا حكمكم لها بالقوة ، والعنف ، والاستبداد . وما أشد ما أصاب
هذا الرجل العبقري في وصف طبيعة الشعب الذي أحبه ، وقضى بينه
أعذب وأمجد أيامه ، وترجع على عرشه ستة عشر عاما .

٦ — عهد توفيق

نجح توفيق على أثر توليته في الاتفاق مع الدول على تشكيل « لجنة
التصفية الدولية » التي كان من نتيجة أعمالها قبول الدائنين التنازل عن
جزء من ديونهم ، وصدر قانون التصفية في ١٧ يونيو سنة ١٨٨٠ .

وقد بدأت البلاد ، على أثر ذلك ، تستشعر الراحة لولا ما فوجئت به
من العجب العجيب : استسلام الخديوى الجديد لقناصل الدول الأجنبية .
سوء نظام الإدارة . عدم إصدار الدستور الموعود . استقالة شريف باشا
استقالة مفاجئة . تولى الخديوى رئاسة مجلس النظار . القبض على السيد
جمال الدين الأفغانى وهو فى الطريق إلى منزله مع بعض صحبه ومريديه فى
ساعة متأخرة من الليل !!

دفعت كل هذه العوامل البلاد إلى طريق الثورة العرابية على الرغم
من أن توفيق تنازل بعد ذلك عن رئاسة مجلس النظار لرياض باشا لأن هذا
لم يقم بأى تحسين جوهرى فى النظم الإدارية ، ولإعادة المراقبة الثنائية
بعد عزل إسماعيل ، فى يوم ٩ سبتمبر سنة ١٨٨١ ثار الضباط بقيادة
أحمد عرابى ، وتظاهروا بميدان عابدين ، وطلبوا من الخديوى اسقاط
وزارة رياض باشا ، وإصدار الدستور ، وإبلاغ عدد الجيش إلى ١٨٠٠

جندى ، فأجابهم الخديوى إلى ذلك كله فهدأت الثورة دون أن تراق قطرة دم واحدة ، وعهد إلى شريف باشا بتشكيل الوزارة ، ولكن هذه الوزارة سقطت فى ٥ فبراير سنة ١٨٨٢ لخلاف وقع بينها وبين أعضاء مجلس الشورى ، ولتدخل الدول الأجنبية التى دعرت من نجاح ثورة عربى الأولى . ويعزى إلى شريف باشا الفضل فى إصدار أول لأئحة تنظيمية لشئون الموظفين .

وجاء فى الخطاب الذى رفعه رئيس الوزارة الجديدة ، محمود سامى البارودى باشا ، إلى الخديوى « . . . ستوجه الوزارة همها وعنايتها إلى إصلاح الحاكم والمجالس ، وانتظام الإدارة ، وإجراء التحسين اللازم فى أمر المعارف العمومية مساعدة للبلاد على السير فى سبيل المعرفة والنجاح » . وفى ٦ فبراير نظر مجلس النظار فى مشروع الدستور الجديد فوضعه فى الصيغة التى ترضى مجلس الشورى ، وقد تضمن مسئولية الوزارة أمام المجلس .

ولكن هذا لم يرض بالطبع المراقبين الأجانب الذين أحسوا بعد هذه الخطوة أن سلطتهما المطلقة على شئون البلاد أصبحت أمراً صورياً فأنذرا الخديوى بأن ذلك « انتهاك لحرية نفوذ إنجلترا وفرنسا » . ولنترك المسيودى فريسينيه ، الذى كان فى ذلك الوقت رئيساً للوزارة الفرنسية ، يتحدث عن مدى نصيب هذا الادعاء من الصحة . قال : « لو أن إنجلترا تركت مصر وشأنها لتركها فمضت تدس الدسائس وتنهب الحبائل فى مصر وراحة ، ولكنها لم تتركها فمضت تدس الدسائس وتنهب الحبائل فى مصر

وأوروبا حتى ضربت الإسكندرية في ١١ يولييه سنة ١٨٨٢ ثم احتلت القاهرة في ١٤ سبتمبر من السنة نفسها^(١) .

٧ — عهد الاحتلال

بعد أن خَبَّت الثورة العربية ، وعادت إلى البلاد السكينة أدركت الحكومات التي تألفت على أثر ذلك أن للشعب روحاً لا تقاوم ، وحقوقاً يجب أن تُرعى كما تُرعى الحرمات المقدسة ، كما استشعرت طوائف الشعب الثقة ، والقوة ، والكرامة السكائمة في أطواء نفسها ، وهي يقظة روحية واجتماعية جديدة لاشك فيها . وقد كان الفضل في ذلك لإسماعيل ، واختلاط المصريين في عهده بالغربيين ، وما يؤدي إليه هذا الاختلاط من الإحتكاك ، والمحاكاة . وفي المحاكاة دائماً يكثر القياس والإقتباس ! وقد حاول رياض باشا ، بتأثير من صديقه الأمام الشيخ محمد عبده ، أن يتبدى للناس بمظهر الحاكم العادل ، الرحيم فالغى السخرة ، حتى أنه أخذ مدير القليوبية مرة لإرساله بعض الأشخاص من أهلها لحفر التربة التوفيقية لأنها خاصة بالخدوي ، ووبخه توبيخاً شديداً . وقد أرسل منشوراً إلى المديرين من إنشاء محمد عبده جاء فيه : وليعلم المديرين والمأمورون جميعاً أن الأهالي ليسوا عبيداً لأحد ، ولا لأحد سلطان عليهم إلا فيما يتعلق بمنافهم عامة أو خاصة^(٢) .

(١) الدكتور وحيد رأفت : « القانون الإداري » — ص ٥٢٦ .

(٢) الأستاذ صبيح : « محمد عبده » — ص ١٠٣ .

وقد كانت الظروف والحوادث والملابسات كلها تزيد في تنمية هذه
اليقظة الاجتماعية والروحية ، فوجد المحتلون أنهم أمام شعب مجيد ، ذى
روح سامية قوية لا تسهل مقاومتها ، وإن كانت تسهل مداورتها ، لأنها
روح الفطرة السليمة ، والطبع المستقيم الصريح ، والنفس النبيلة البريئة .

ولذلك عمد الإنجليز في بدء احتلالهم ، إلى مخدّر الإصلاح يسكنون
به نفوس الشعب المتعطشة إلى الإستقرار ، والطمانينة ، والعدالة ، والحرية
فصدر قانون أول مايو سنة ١٨٨٣ بناء على اقتراحات اللورد دوفرين ،
المبعوث البريطانى فى مصر ، متضمنا الكلام عن (١) مجالس المديرىات
فوضع بذلك أساس اللامركزية (٢) مجلس شورى القوانين والجمعية
العمومية (٣) إنشاء « مجلس شورى الحكومة » على غرار « مجلس
الدولة الفرنسى » .

ويجب ألا نفوتنا الغاية الأولى من الإحتلال ، فلم تكد إنجلترا تضع
أقدامها على أرض مصر ، بدعوى حماية الخديوى وحقوق الأجانب المالية
ونشر ألوية العدل والسلام فى البلاد ، حتى عملت على تثبيتها ، وإشعار
المصريين ، فى الوقت نفسه ، أنهم فى حاجة إلى هذا الإحتلال . فسلكوا
لتنفيذ ذلك خطة إدخال المستشارين الإنجليز فى الوزارات ليرجع إليهم فى
كل كبيرة وصغيرة ، حتى أن اللورد جرانفيل ، وزير الخارجية الإنجليزية ،
أرسل إلى العميد البريطانى فى مصر برقيته المشهورة التى قال فيها إن
السياسة البريطانية تقضى بأن يكون أكبر موظف مصرى خاضعا فى الرأى
لأصغر موظف إنجليزى .

وطبيعى أن هذا النظام كان صالحا للسياسة البريطانية التى تقضى الدقة فى تنفيذها بأن تسير جميع الأعمال الحكومية فى اتجاه واحد ، للوصول إلى غرض معين محدود .

وطبيعى أيضا أن هذا النظام نفسه كان شديد الوطأة على المصالح الوطنية ، والموظفين المصريين .

« ولكن إنصافا للحق نقول إن الكثير من تقاليد الخدمة المدنية فى إنجلترا قد أدخل فى مصر بواسطة هؤلاء المستشارين ، وغيرهم من كبار الموظفين الإنجليز الذين كانوا على رأس الإدارات والمصالح ، فصارت الخدمة المدنية فى الحكومة المصرية بعيدة نوعا ما عن الحسوبة والتحكم^(١) » .

ومنذ سنة ١٨٨٣ حتى سنة ١٩١٤ أخذ الإصلاح يظهر أثره فى الأداء الحكومية بالتدريج ، وإن كان ببطء شديد ، وعلى غير خطة واحدة مرسومة . من ذلك أن صدرت ديكريettes ولوائح وأوامر عالية لتنظيم شئون الموظفين . وفى سنة ١٨٨٣ أنشئت المحاكم الأهلية التى أعطيت حق النظر فى كافة الدعاوى التى ترفع على الحكومة بطلب تعويضات ناشئة عن إجراءات إدارية وقعت مخالفة للقوانين واللوائح النافذة . وهذه هى أول مرة ، فى تاريخ مصر ، تخضع فيها الحكومة مع الأهالى الوطنيين لسلطة القضاء .

(١) من محاضرة قيمة لحضرة صاحب العزة الأستاذ محمود زكى بك عن « المصالح الحكومية وضمانات الموظفين فى بريطانيا ومصر » — ١٩٤٠ .

وعلى أثر قيام الحرب العظمى الماضية أعلنت الحماية البريطانية ،
والأحكام العرفية على مصر كما هو معلوم .

٨ - عهد الاستقلال : فترة انتقال

على الرغم من التطورات السياسية الخطيرة التي وقعت في تاريخ البلاد
من إعلان تصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ الذي اعترفت فيه إنجلترا باستقلال
مصر في حدود تحفظات أربعة ، إلى توقيع المعاهدة المصرية البريطانية
عام ١٩٣٦ ثم معاهدة مونترو عام ١٩٣٧ التي ألغيت بمقتضاها الامتيازات
الأجنبية في مصر ، فإن الإدارة الحكومية لم تماش الرقي السياسي
والاجتماعي الذي حدث في البلاد ، وتسير التقدم العالمي ، بل ظلت تقرّيباً ،
كما وضع قواعدها اللورد دوفرين سنة ١٨٨٣ .

ولا ننكر أن هناك تعديلات جزئية ، متفرقة ، وإضافات كثيرة قد
أدخلت في نظامنا الإداري ، وبعضها نافع قيم ، والآخر معقد لم ينسق ،
بعضه مع بعض ، ولم يجر على سياسة واحدة أو خطة عامة مرسومة .

ثم إن هناك فارقاً أساسياً ، يجب ألا ننساه ، بين عهدى الاحتلال
والاستقلال . فمذ صدر قانون التعويضات ، على أثر ثورتنا الكبرى ،
الذي ترتب عليه الاستغناء عن خدمات معظم الموظفين الأجانب الذي كانوا
على رأس إدارات ومصالح الحكومة ، والمصريون يضطلعون بالوظائف
الكبرى . وكانت هناك للإدارة في عهد الاحتلال خطة معينة للوصول
بها إلى هدف محدد ، لا تتأثر مطلقاً بوجود هذا المستشار الإنجليزي

أوذاك ، أما في عهد الرؤساء الوطنيين فلم تكن هناك خطة معينة حلت محل تلك ، فهم غالباً ما يتأثرون بما يحيط بهم من عوامل سياسية وحزبية وشخصية دأمة التغير والتقلب والتناقض .

فما زال الوزراء يركزون في أيديهم كل السلطات والاختصاصات المتعلقة بوزاراتهم ، ويهيمنون على كل كبيرة وصغيرة ، كأنهم « رجال إدارة » ، كما كانوا ، لا « رجال سياسة » كما يقتضى الوضع السياسى البرلمانى الحديث .

وما زالت تنئى البلاد تحت وطأة المركزية الشديدة ، التى تعانى الهيئات المحلية النيابية المنوط بها الحكم الذاتى المحلى منها ما تعانى من طغيان ، وتعويق ، وإيذاء لمصالحها الإقليمية الخاصة .

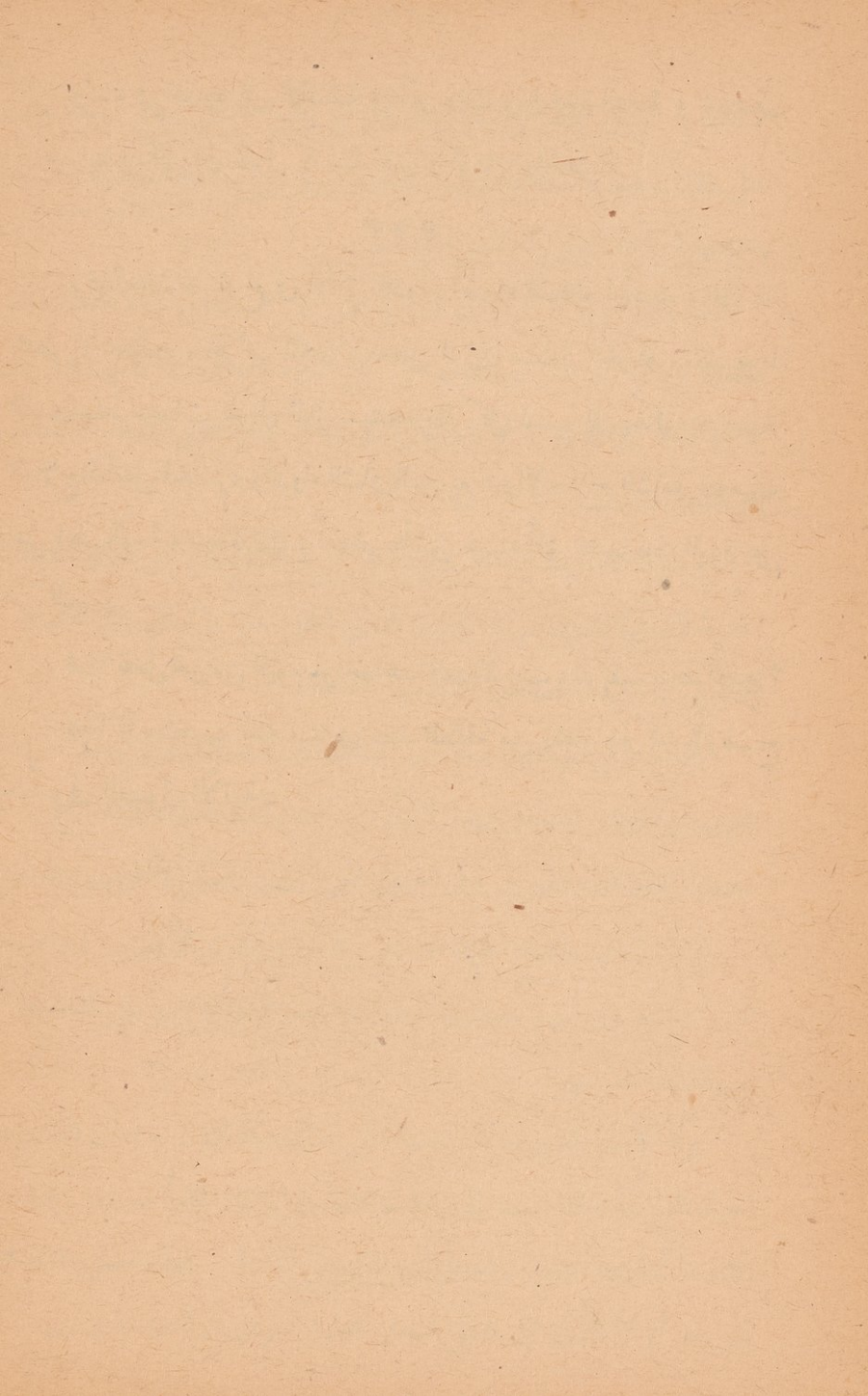
أما مسائل الموظفين فبعد أن كنا بدأنا الاقتباس من أحدث أنظمة الغرب وتقاليده المتعلقة بهذا الشأن ، فقد زالت عنها ، بالتدريج ، كما سنرى ، الضمانات الضرورية فى اختيار الموظفين وترقيتهم وتاديبهم وفصلهم . وكانت نتيجة قيام الحياة الدستورية أن وجدت الأحزاب ، وأصبح الوزراء يشعرون أنهم مقيدون برغبات أنصارهم وأتباعهم من الناخبين ، وسياسات أحزابهم .

ولما كانت الظروف السياسية التى مرتت بالبلاد ، منذ أن قامت فيها الحياة النيابية ، قد أدت إلى تقلب عدة وزارات تقلباً سريعاً ، فقد تبع ذلك ، كنتيجة حتمية ، اضطراب المقاييس العامة . . فهذه مشروعات تحيا فى عهد ثم لا تلبث أن تختفى لتحل محلها أخرى فى العهد الذى يليه .

ولسنا في حاجة إلى الإفاضة في أثر ذلك في الحياة العامة ، بمختلف نواحيها ، ويكفي أن نقول كم بعث فيها ركودا ، واضطرابا .

وغدا عند ما تلوح في الأفق الدولي أضواء السلام الجديد ، على عالم محطم الأعصاب ، مخرَّب المدن ، معطل الرزق مشلول الحركة ، مضغوط القوى منذ سنوات طوال ثقال سيقجه نظر كل شعب إلى حكومته يسألها العلاج العاجل الحاسم ، والدواء الشافي السريع ، والاصلاح الشامل . وسيقع على الحكومة ، تبعا لذلك ، أضخم وأشق عبء ألقى عليها قبل اليوم على مرَّ العصور .

فماذا نفعل نحن من اليوم لمواجهة هذا الغد القريب ، المرتقب بنفاد الصبر ؟ هذا ما سنجيب عنه ، بما في جهد الطاقة من إيجاز وتركيز وتوضيح معاً ، في الفصول الآتية .



الإصلاح الإدارى فى مصر

الفصل الأول

التنظيم العلمى للأداة الحكومية

يتلخص التنظيم العلمى الحديث للأداة الحكومية — بوجه عام —
فى الخطوط الرئيسية الآتية :

(أولاً) تعيين المرافق العامة التى تتولاها الدولة حتى تترك ما عداها
للنشاط الفردى .

(ثانياً) ترتيب تلك المرافق ترتيباً تراعى فيه طبيعتها، وأهميتها النسبية .

(ثالثاً) وضع تنظيم داخلى للوزارات يكفل لها أن تؤدي مهمتها على
أكمل وجه ، وبأقصى سرعة ، وبأقل نفقة .

(رابعاً) تحديد اختصاص الوزير ، وتعيين الصلة بينه وبين
وكيل الوزارة الدائم بما يتفق والنظام البرلمانى الصحيح ، والقواعد
الدستورية السليمة .

(خامساً) تنظيم التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بحيث
يؤدى إلى :

١ — تيسير أعمال السلطة التنفيذية .

٢ — منع طغيان إحدى السلطتين على الأخرى .

٣ — احترام مبدأ الفصل بين السلطات .

وسنتناول كلاً من هذه الخطوط الرئيسية بشيء من التفصيل .

أولاً — تعيين المرافق العامة التي تتولاها الدولة

لوعنّ لباحث أن يسأل نفسه : ما هي المرافق التي يجب أو يجوز أن تتولاها الدولة ، والمرافق التي تُترك للنشاط الفردى أو الأهلى ؟ لكان ذهنه ، بلا صراء ، مسرّحاً صاخباً ، مضطرباً لمصادمات مذهبية فكرية عنيفة تدور حول معنى الدولة ؟ وطريقة تكوينها ؟ وماذا لها من الحقوق على الأفراد ، وماذا لهؤلاء من حقوق عليها ؟

بيد أن هذه المذاهب المختلفة في مظهرها تتلاقى في جوهرها في مذهبين رئيسيين : (١) المذهب الفردى . (٢) المذهب الاجتماعى .

ففى المذهب الفردى تقصر وظائف الدولة على أعمال الصيانة الداخلية والخارجية كالبوليس ، والقضاء ، والمالية والعلاقات الخارجية ، والدفاع عن الوطن ضد الأعداء . ومعنى هذا ضغط نشاط الدولة فى أضيق الحدود الممكنة ، وترك أوسع مجال لنشاط الأفراد بدون معونة أو إرشاد من الدولة . أما فى المذهب الاجتماعى أو الاشتراكى فتعتمد الدولة باطراد إلى توسيع اختصاصها بحيث يشمل كل مرفق من المرافق يشترك فى الاحتياج إليه فريق كبير من الأمة حتى تضمن بتوليها هذه المرافق أن كل فرد من أفراد الأمة ينال قسطه الذى يستحقه ، لا يتعداه ولا يفوته جزء منه ، إن طوعا وإن كرها ، بما لها من سلطة عامة .

والمشاهد أن الحكومات الأوروبية التى أعقبت الثورة الفرنسية — ما عدا فى إنجلترا فن أوائل القرن السابع عشر — درجت فى بداية تنظيمها على المذهب الفردى ، ثم انتقلت منه بالتدريج إلى المذهب

الاشتراكي ، وأمعنت فيه ، منذ الحرب الماضية ، إلى مدى بعيد .

أما من حيث قيمة كل من المذهبين في ذاته فإني أرى أن الشعوب أحوج ما تكون إلى المذهب الاشتراكي ، ولها أجدى ، في دورين من أدوار تطورها . الدور الأول هو بداية نهضتها أو تكوينها . والدور الثاني هو فيما إذا أسرفت في الحضارة أو بلغت منها أعلى مراتبها . وحاجتها إليه في الدور الأول ناشئة من أن سواد الأمة يكون في حالة من الجهل والتخبط يعجز معها عن إدراك مصلحته الحقيقية ، وتمييز مواطن نفعه من مواطن ضرره . فهو محتاج إلى مصباح الدولة القوي لينير له الطريق ، وإلى سلطانها القاهر ليلزمه السير فيه ، ويمنعه من التهلكة أو السقوط . أما حاجتها إليه في الدور الأخير من تطورها فلأنه في هذا الدور يحدث النزاع الاقتصادي بين الأفراد والجماعات . نزاع يحيا فيه القوى ، بل يطغى ، وتخور فيه قوى الضعيف وشجاعته ، بل يفنى . ولو ترك الأفراد وشأنهم في حلبة هذا النزاع الجماعي لأفضى إلى شقاء الأمة ، بل إلى دمارها . وتدخل الدولة غايته إيقاف القوى عند حدّه ، وحماية الضعيف بصون ثمره إجهاده وكدّه . فهي تتدخل مثلا بتشريع يرمي إلى صيانة صحة العمال أو رفع أجورهم حتى لا يستبد أصحاب الأعمال بهم ، أو حماية هؤلاء من بغى العمال وشططهم . وهي أيضا ، تتدخل بتشريع ينظم مشكلات الصناعة والتجارة ، وتشريع يصون الآداب والأخلاق العامة ، وتشريعات لمساعدة الطبقات الفقيرة ورعايتها . وأخيراً قد يكون تدخل الدولة في صورة نشاط اقتصادي أو احتكارات صناعية إذا كان في قيام الدولة

بها ضمان منفعة عامة ، أو فائدة قومية ما ^(١) .

من هذا يتبين أن مصر وإن كانت مقدرتها المالية محدودة حالياً —
 في أمس الحاجة إلى الأخذ بالمذهب الاجتماعى ، إذ أن نهضتها الحديثة
 لازالت فى دور النشوء والتكوين ، وهى الآن تعاني تضارب الإصلاحات
 الجزئية التى أحدثتها شهوة التجديد والإصلاح لا الرغبة الحقيقية فيهما ،
 وتعانى كذلك الانتكاسات الاجتماعية ، وسوء الإدارة الحكومية
 والمرافق العامة التى يجب أن تتولاها الدولة فى مصر حسب المذهب
 الاجتماعى هى : مرفق الأمن الداخلى — مرفق الدفاع الخارجى — مرفق
 القضاء — مرفق العلاقات الخارجية — مرفق الزراعة — مرفق التجارة
 والصناعة — مرفق الصحة — مرفق التعليم — مرفق الأشغال
 العمومية — مرفق الشؤون الاجتماعية — مرفق الرى — مرفق
 المالية العامة .

ويجب أن لا تغفل ظاهرة ملحوظة من ظواهر هذه الحرب العالمية
 الثانية ، المستعرة اليوم ، وهى جنوح الديمقراطيات الكبرى نحو النظام
 الاشتراكى بدرجة أكبر بكثير مما كانت عليه بعد الحرب العالمية السابقة .
 وهذا يفيد أنها تميل إلى التوسع فى الإصلاحات الاجتماعية ، وأنه
 سيكون للطبقات العاملة شأن عظيم بعد انتهاء الحرب لما اضططعت به من
 أعباء وتضحيات جسيمة . ومعنى ذلك أن الديمقراطيه — بوجه عام —

(١) الدكتور العربى بك : « إصلاح الأداة الحكومية » — ص ١٠

ستتجه بعد هذه الحرب إلى الأخذ بنوع من اشتراكية الدولة فتصبح ،
والحالة هذه ، ديمقراطية اشتراكية .

وقد بدأت بالفعل انجلترا ، أعرق الدول الديمقراطية ، تستعد لمواجهة
المستقبل بهذه الروح ، وليس مشروع بيثردج للتأمين الإجتماعى والصحى
العام إلا دليلا على هذا الاتجاه الجديد . والمعروف أيضا أن أمريكا تعنى
بالاستعداد لمواجهة المشكلات الاجتماعية المماثلة بنفس الروح والاهتمام .
وسيكون مسلك الديمقراطيتين الكبيرتين فى معالجة مشا كل الغد بلا
ريب قدوة تحدث أثرها فى معظم الأمم الأخرى ^(١) .

كما يجب ألا يفوتنا أن النظم الاجتماعية والسياسية فى الدولة متأثرة
كل التأثير بالنظم الإقتصادية السائدة . فإذا كان المذهب الفردى وليد
الرأسمالية فالمذهب الاجتماعى وليد الاشتراكية ، ولهذا سمي المذهب
الاشتراكى . وفى المذهب الفردى لا تهتم الدولة بإدارة بعض المرافق العامة
لأن الأفراد يتولونها بدافع الربح الشخصى . أما فى المذهب الاجتماعى أو
الاشتراكى فلا تراعى الدولة إلا فائدة الجموع ، وتقضى بما وسعها من
جهد وسلطان على كل ما يحول دون ذلك . ولكى نبين مزايا الحالتين
نذكر أن مرفق النقل مثلا إذا كان متروكا للأفراد وحدهم فستحرم منه
حما الجهات النائية ، القليلة السكان ، الضئيلة المنفعة . أما إذا تولته
الدولة ، فعلى العكس ، ستوجه جلّ عنايتها إلى تلك الجهات ، بقصد

تعميرها ، وبغض النظر عن الفائدة المادية فى ذلك . وقس على هذا المثل
سائر الأمثلة .

ثانياً — ترتيب المرافق العامة

بعد معرفة المرافق العامة التى يجب أن تتولاها الدولة يقضى المنطق ترتيبها
ترتيباً يكفل للسلطات العامة أن تؤدى وظيفتها على أكمل وجه وأنفعه .
وهذا الترتيب يشتمل على خطوتين متعاقبتين ، تسكمل إحداها الأخرى ،
وهما توزيع هذه المرافق العامة بحسب طبيعتها لا بحسب أى شىء آخر ،
ثم ترتيبها بحسب أهميتهما النسبية ، وتفضيل الأهم على المهم . وبغير ذلك
تصطدم السلطات الإدارية ، بعضها ببعض الآخر ، وتتنازع الاختصاصات ،
وبالتالى يضطرب سير المرافق العامة اضطراباً يبتلع قواها الحيوية ، ويمحق
الجزء الأكبر من الخدمات الطبيعية القومية التى تنطاط بها ، ومن ثم
تهدر مصالح الشعب وأمواله ، ويعاق تقدمه ورقته اللذان هما غاية الدولة
الرئيسية ، ووظيفتها الأولى التى ليس قبلها وظيفة أخرى من أى نوع .
والأمة العاقلة ، الرشيدة ، والدولة الحكيمة الواعية تحرصان على تلك
الغاية ، وهذه الوظيفة الحرس كله فيما تنشدان من أهداف وطنية ، وفيما
ترسمان من خطط عامة ، وتعضان عليهما بالنواجذ .

وفيما يلى نعطى صورة تقريبية للتوزيع الذى نراه للمرافق العامة
فى مصر . وعلى الدولة ، فى كل وقت ، أن ترتبها الترتيب الملائم لظروفها

السياسية ، وحالتها الاجتماعية ، وطاقها المالية .

(أولا) مرفق الأمن الداخلى ، وكل ما يتصل به (وزارة الداخلية) .

(ثانيا) مرفق الدفاع الخارجى ، وكل ما يتصل به (وزارة الدفاع) .

(ثالثا) مرفق القضاء وكل ما يتصل به (وزارة العدل) .

(رابعا) مرفق العلاقات الخارجية ، وكل ما يتصل به (وزارة

الخارجية) .

(خامسا) مرفق الاقتصاد القومى وهو يشمل الزراعة ، والرى ، وتنظيم

الصناعة والتجارة ، والمواصلات (وزارة الاقتصاد القومى^(١)) .

(سادسا) مرفق الأشغال العمومية وهو الذى ينافى به القيام بجميع

الأعمال الهندسية ، وما إليها ، المتعلقة بجميع المرافق ولا تستطيع القيام بها

بنفسها (وزارة الأشغال العمومية) .

(١) هذا المرفق العام مع ضخامته ، وتعدد نواحيه يجب أن لا تتولى إدارته أكثر من وزارة لأن مشتملاته التى أوضحناها ذات طبيعة واحدة . ليس هذا فقط ، بل لأنها مرتبطة ببعضها ارتباطا تاما . والتغاضى عن هذين الاعتبارين المهمين بتجزئته يؤدى حتما إلى تعقيدات ، ومشكلات ، وأضرار جسيمة خطيرة . والبديهي أن ضخامة أى عمل من الأعمال لا تعالج بتمزيق أوصاله وفصلها عن بعض ، والنظر إلى كل منها على حده ، وإنما تعالج بتنظيم هذا العمل التنظيم المنطقى ، والذى يتمشى مع أسلوب التخصص الحديث ، دون القضاء فى النهاية على الارتباط الطبيعى بين أجزائه . ويكفى أن نضرب مثلا واحدا ، قريبا إلى أذهان الجميع . إن مرفق الزراعة الآن تابع لوزارة خاصة به ، ومرفق الرى اللازم له تابع لوزارة الأشغال ، وقد ترتب على ذلك أن الإصلاحات الضرورية المتعلقة بالرى ، التى تلمسها وزارة الزراعة وحدها ، بحكم طبيعة اختصاصها ، لا تستطيع إنفاذها بنفسها . ولا شك أن توزيع هذين المرفقين على وزارتين منفصلتين أدى إلى صعوبات ، ومتاعب يكابدها المزارعون والفلاحون وهم عماد اقتصادنا القومى بحكم أننا أمة زراعية .

(سابعاً) مرفق الشؤون الصحية ، والاجتماعية ، والخيرية (وزارة الشؤون الاجتماعية^(١)) .

(ثامناً) مرفق التعليم (وزارة التعليم^(٢)) .

(١) ما قيل في البند السابق يمكن قوله في هذا البند . فالشؤون الصحية والاجتماعية والخيرية ليست إلا ثلاثة مظاهر لمرفق واحد هو مرفق الشؤون الاجتماعية . وليس أدل على ذلك من تكرار وتضارب وتنافس كثير من الخدمات التي تؤديها كل من وزارتي الصحة والشؤون الاجتماعية (المجموعات الصحية القروية والمراكز الاجتماعية مثلاً) . وحسبنا أن نقول إن معظم الدول الأوروبية تتبع هذا التقسيم ، فضلاً عن أن الشؤون الصحية من أهم دعائم الوظيفة الاجتماعية للدولة ، كما أن رسم وتوجيه السياسة الصحية في بلد ما دون مراعاة جميع الاعتبارات الاجتماعية التي تكتنف المجتمع يجعلها من الناحية العملية في حكم العدم ، ومن الناحية الوطنية عشا ضخمة النفقات ، جم الضرر . والقول بأن وزارة الصحة يمكنها القيام بدراسة حاجات المجتمع الصحية بدراسة الاعتبارات الاجتماعية هو من قبيل تغليب الجزء على الكل .

(٢) تقصد بهذا المرفق كل ما هو في نطاق الترييه العامة التي تقع أعباؤها المادية والأدبية على عاتق الدولة ، والتي تمس مصالح المجموع ، وأهدافه القومية . وهو يشتمل ، في حدود هذا المعنى ، على التعليم العام الذي يجب أن يصيبه كل فرد في الدولة بالجان إن طوعاً وإن كرهاً (يسمى أحياناً التعليم الإلزامي) ، ومكافحة الأمية (وهي عملية متممة للتعليم العام في الجوهر وإن كانت تختلف عنه مظهرها وأسلوبها بسبب أنها متعلقة بمن جاوزوا سن التعليم العام ، ويستحسن أن تشترك في توجيهها وزارة الشؤون الاجتماعية) ، والتعليم الجامعي من حيث الاشراف العام مع الاحتفاظ باستقلال الجامعات ، والتعليم النسوي . يضاف إلى ذلك تعليم الفنون وتشجيعها .

وعلى هذا يخرج التعليم الثانوي من اختصاص وزارة التعليم ، ويكتفى بالاشراف عليه ، وتقديم المساعدات المالية له ، ودفع الأجور الدراسية للطلبة الفقراء النوايع الذين يثبت من التعليم العام استعدادهم الفائق للتعليم العالي ، لأن العدالة تقضي بأن يتحمل القادرون نفقات دراستهم في هذه المرحلة .

أما التعليم الفني : الزراعي والتجاري والصناعي غير الجامعي فيجب أن يتبع وزارة الاقتصاد القومي ليكون عملياً محضاً ، وليمكن الاستفادة من خبرة الإخصائيين المتوفرين لديها ؛ وحتى لا يخضع للنظم المدرسية التي تتبع في التعليميين العام والجامعي .

(تاسعا) مرفق تدبير المال اللازم لجميع المرافق ، وإدارة أملاك الدولة (وزارة المالية العامة) .

أما وزارة الأوقاف فلا شك أن الظروف التي خلقتها قد زالت ، فمصيها حتما الإلغاء إن عاجلا أو آجلا .

ومن ذلك الترتيب الموجز يتضح لنا أن مرافقنا العامة الرئيسية تسعة يجب أن تتولاها تسع وزارات فقط . وإن زيادة عدد الوزارات مجافاة لطبيعة الأشياء عدا ما فيه من إسراف في أموال الدولة ، وتعقيد لمصالح الشعب العامة .

ومن الغيب أن تنشأ الوزارات الجديدة في وقت قليل رغم تضارب اختصاصات الوزارات القديمة ، مما زاد الأمور تعقيدا في وقت نحن أحوج فيه إلى التبسيط ، والتيسير ، وحسن التنظيم .

ومن العوامل التي أدت إلى هذا التعقيد الإداري حرص كل وزير على توسيع اختصاصه على حساب الوزارات الأخرى ، ثم الشكوى من كثرة العمل

والملتجئ المصري في حدود نشاطه الحالي ، ومدى حيويته ، وطاقته المالية لا يحتمل هذه الكثرة من الوزارات القائمة^(١) .

وسيؤدي الأخذ بهذا التجميع ، والترتيب في مرافق الدولة إلى
الفتائج المهمة الآتية :

- (الأولى) تبسيط الأعمال الحكومية ، وتيسير المنافع العامة .
 - (الثانية) تخفيض عدد الموظفين إلى أقصى حد ، وتحسين حالتهم .
 - (الثالثة) توفير هائل في نفقات الأداة الحكومية .
- وهي نتائج طالما نادى إليها المصلحون ، وطالب بها الشعب ، كما هي
جماع كل إصلاح في الأداة الحكومية .

ثالثاً — النظام الداخلي للوزارات

لا يكفي أن ترتب المرافق العامة بحسب طبيعتها وأهميتها النسبية دون
عمل تنظيم داخلي للوزارات والمصالح الحكومية التي تتولى إدارتها . تنظيم
يكفل أن تكون أعمال هذه الوزارات والمصالح بغاية الإتقان ، وبأقل نفقه
ممكنة ، وأن تسير بأقصى سرعة . فالإتقان مطلوب لأن الحكومة تملك
— أو تستطيع أن تملك — جميع وسائله ، فلا عذر ، كما أن كرامتها
وهيبتهما تحتمانه . والاقتصاد مطلوب لأنه دائماً نتيجة الرشد وحسن الإدارة
وهما صفتان تحرص الدولة على أن تظهر بهما . أما السرعة فلأن الأشياء
دائماً مرهونة بأوقاتها ، وغالباً ما يكون تأخير الحقوق معناه تفويتها .
فالسرعة والحالة هذه جزء من الحق ، لا يكون كاملاً بدونها ، ولكن
لا يفوتنا أن الجودة هي الغاية الأولى لكل عمل تتولاه الحكومة فيجب ألا
يكون الاقتصاد أو السرعة بأية حال على حسابها .

وإن التنظيم الداخلى للوزارات والمصالح مسألة كثيرة التفاصيل ، متشعبة النواحي ، ولكننا سنقتصر فى هذا الفصل — بقدر الإمكان — على رموس المواضيع ، لأننا بصدد رسم الهيكل فحسب ، مرجئين الإفاضة والتفريعات الضرورية إلى الفصول الأخرى :

(أولا) يجب أن يراعى فى التنظيم الداخلى للوزارات والمصالح الحكومية « مبدأ عدم تركيز الأعمال الإدارية ^(١) Déconcentration Administrative » الذى يتطلب أن يحتفظ للديوان العام للوزارات أو إداراتها ومصالحها الرئيسية بالشئون التوجيهية fonctions dirigeantes فقط ، أى رسم الخطط العامة ومباشرة الرقابة على تنفيذها. أما الشئون التنفيذية fonctions executives فتكون من اختصاص الفروع والإدارات والمصالح غير الرئيسية ، فهذا أكفل ، حتما ، بأثبات المسئولية ، وتيسير الإجراءات ، ومنع البطء فى الخدمات العامة ، عدا ما فيه من تربية الموظفين تربية عملية .

(ثانيا) يجب التمييز فى الشئون التوجيهية بين الجانب السياسى والجانب الإدارى منها . فالجانب السياسى ، وهو نصيب الوزارة من السياسة العامة للحكومة القائمة ، يتحتم تركيزه فى يد هيئة خاصة مؤلفة من موظفين سياسيين ، يغادرون مناصبهم عند سقوط الحكومة التى منحتهم ثقتها . أما الجانب الإدارى فيمهد إلى « هيئة الموظفين الدائمين »

(١) « مبدأ عدم تركيز الأعمال » هذا غير « اللامركزية الإدارية Decentralisation Administrative » التى جعلناها فى ختام الكلام لحاجتها إلى بعض الشرح التفصيلى .

أو ما يسمى « هيئة الخدمة المدنية Civil Service » ، التي يرأسها وكيل الوزارة الدائم .

(ثالثا) وفيما يختص بالشؤون التنفيذية فهي توكل دائما إلى « هيئة الخدمة المدنية » وحدها .

(رابعا) تعهد الرقابة على أعمال هيئة الخدمة المدنية ، في كل وزارة إلى « هيئة التفتيش » . وهذه تتألف عادة من بعض كبار الموظفين الموثوق فيهم ليناط بهم التحقق من اتباع الخطط العامة الموضوعة ، والتعليمات التي أصدرتها الإدارة المركزية ، عند تطبيقها . ويناط بهم أيضا التحقق من دأب الإدارات والفروع على إنجاز الأعمال على أكمل وجه .

ولكي تؤدي هذه الهيئة مهمتها بكفاية ونزاهة يجب :

- ١ — ألا تشترك اشتراكا فعليا في مباشرة الشؤون التنفيذية .
- ٢ — أن يكون أعضاؤها من الموظفين الأكفاء الذين حصلوا على خبرة ممتازة في هذه الشؤون ، وأن لا يقلوا مكانة ، إن لم يزيدوا ، عن مديري الإدارات الرئيسية ، وأن تكون لوظائفهم ضمانات وسلطات قوية .
- ٣ — أن يكون لأعضائها من الاستقلال والحرية ما يمكنهم من إبداء الرأي ضد كل موظف مهما كانت درجته في السلم الإداري ، وفي كل مسألة بالغة ما بلغت دقتها وخطورتها .
- ٤ — أن لا تقصر مهمتها في الرقابة على الأعمال والتصرفات التي وقعت بالفعل ، بل يجب أن تشمل أيضا المسائل المستقبلية لتفادي الأضرار المحتملة ، أولتحقيق فوائد منتظرة .

٥ — أن تكون تابعة لوكيل الوزارة الدائم رأسا . وهذا أمر بديهي ، لأن تبعيتها لأي جهة أخرى لا تحقق الغرض منها .

(خامسا) إن الإسراف في القوانين والتعليمات واللوائح الإدارية — التي يبعث على أكثرها النزعات الشخصية ، والدراسات السطحية المرتجلة ، والأغراض المؤقتة — هو من أهم أسباب شقاء الإدارة الحكومية ، واضطراب رجالها ، وارتباك أعمالها .

ومن جهة أخرى فإن غموض تحريرها ، وكثرة تفاصيلها ، وقيودها وتعقيداتها ، وعدم التناسق أو التوافق بينها ... كل ذلك يدعو إلى الالتباس أو التحايل في تفسيرها وتطبيقها ، فيكون بدل العدل أو الميزان الواحد عدلان أو ميزانان . ومعنى هذا أن فريقا من الناس — وهو القلة غالبا — يصيب من خدمات الدولة أكثر مما يستحق ، وفريقا آخر — وهو الأكثرية العظمى — لا يستوفى حقه مع أن الدستور ينص على أن جميع الناس متساوون أمام القانون !

(سادسا) إن طائفة كبيرة من المساويء الإدارية ناتجة من امتداد نشاط الدولة إلى مناطق يعرقل تدخلها فيها مصالح الأفراد بغير أن تكون هناك فائدة أو مصلحة عامة تبرره ، يقابل ذلك قصور نشاط الدولة عن بعض المناطق التي هي في أشد الحاجة إليه .

(سابعاً) يجب أن تعلى الإدارة من شأن الأخلاق في القيام بوظائفها ، فكل ما يمكن عمله بطريق استئثار الغيرة والشهامة والكرامة في الأفراد يجب أن لا يُلجأ فيه إلى القوانين واللوائح والقوة لأنه كلما أفرط في سن

القوانين واللوائح ، اوفى استعمال القوة اضطربت الحياة العامة ، ونزلت الأخلاق القومية إلى الدرك الأدنى .

(ثامناً) من المرغوب فيه أن تنشأ في المدن الكبيرة معاهد أو فصول لتلقين الموظفين النظم الإدارية الحديثة علماً وعملاً ، ولبث روح النظام والطاعة والخدمة العامة في نفوس أفراد الشعب .

(تاسعاً) قرر المؤتمر الإدارى الدولى الأخير^(١) أنه يجب فى نشاط الوزارات ، اتباع « التنظيم العلمى لأساليب العمل Rationalisation des méthodes du travail » وهذا معناه مراعاة القواعد الآتية :

١ — يعطى الموظفون ، على اختلاف درجاتهم ، أوسع مجال تستلزمه أعباء مناصبهم للقضاء على « البيروقراطية Bureaucratie » أى الروح المكتبية الجامدة التى تقتل فى الموظفين روح الهمة ، والتجديد ، وتجعلهم يزيحون عن أكتافهم مسؤولية أخطائهم .

٢ — يُحدد ، تحديداً دقيقاً ، إختصاص كل موظف مهما كانت درجته فى «هيئة الخدمة المدنية» ، أى من أصغر عمال الأداة الحكومية إلى وكيل الوزارة ، لئسأل عنه مسؤولية تامة . ذلك على أن يقسم هذا الإختصاص إلى قسمين : أحدهما يبت فيه بنفسه ، وعلى مسؤوليته المطلقة ، والآخر يرفع به مذكرة لرئيسه مشفوعة برأيه ، وبالمعلومات الضرورية

(١) قرارات هذا المؤتمر التى أوردناها فى مواضع مختلفة من الكتاب مقتبسة من تقرير مندوبى مصر : الدكتور العربى بك ومحمد سرور بك . مجلة القانون والاقتصاد عدد يناير سنة ١٩٣٤ (مؤتمر قينا سنة ١٩٣٣) .

التي يقدمها على مسؤوليته أيضا . وفي هذه الحالة تقف مسؤوليته عند هذا الحد .

٣ — يوزع العمل بين الإدارات والوظائف توزيعاً عادلاً ، حكماً ، منتجاً بحيث لا يمكن لعدة إدارات أو عدة وظائف أن تتنازع على الاختصاص الواحد ، أو تتنصل منه .

٤ × — تنظم كيفية حلول موظف محل آخر بحيث لا يتعطل العمل بأية حال لأن الأعمال الحكومية من صفاتها الاستمرار . ولهذا يجب أن يكون لكل رئيس وكيل أو نائب مدرب مثله يخلفه في حالة غيابه ، ويتحمل مسؤوليته .

٥ — تقتبس أحدث الأساليب الفنية في إنجاز الأعمال .

٦ — تبذل عناية مستمرة لاختيار أفضل الطرق لترتيب الأعمال الإدارية والكتابية لأنها عماد الأداة الحكومية في الإنتاج ، وتأدية الخدمات العامة المطلوبة منها .

٧ — يوضع الشعار الآتي الذي لا يتجزأ نصب أعين جميع الموظفين :
الاتقان . الاقتصاد . السرعة .

٨ × — تستبدل قاعدة الإكثار من الموظفين بقاعدة الإعلاء من شأنهم وكفائتهم ^(١) .

٩ × — تبسّط الإجراءات الحكومية إلى أقصى حد بالقضاء على البيروقراطية التي أشرنا إليها ، والروتين La Formalisme (الشكلية

(١) تكلمنا عن المسائل المتعلقة بالموظفين في قسم خاص لأهميتها .

المفرطة) التي تجعل الأعمال الحكومية تسير في مثل ديب السلحفة ،
وتبطئ وصول الحقوق والخدمات إلى أصحابها فتمحق مزيتهما ، بل قد
تقلب بذلك شراً على أصحابها .

١٠ — يجب القضاء على المصادقات الكثيرة على الأوراق الحكومية
في المسائل العادية والتافهة ، بحيث يطلع ويصادق على المسألة الواحدة منها
إثنان من الموظفين على الأكثر .

١١ (عاشراً) يجب ألا تقتصر الوزارات والإدارات الحكومية على
القوانين والتعليمات المسنونة ، بل يجب أن تسعى باطراد خلق تقاليد صالحة
تيسر بها تطبيق هذه القوانين والتعليمات ، وتبعث الحياة فيها .

فمن بين التقاليد التي تسير عليها الوزارات والإدارات الحكومية
في معظم الدول أن كل رئيس مصلحة يجتمع ، في فترات دورية متقاربة ،
بكبار موظفي مصلحته لدراسة المسائل والقواعد العامة الداخلة في اختصاصهم ،
واستعراض الصعوبات الفنية والإدارية التي تكون قد اعترضت سير العمل
بعد الاجتماع السابق ، والبت فيما يقتضى المشاورة والاشتراك في تحمل
المسؤولية أو في المواضع التي تكون لها أهمية خاصة أو التي يترتب على
القرار فيها رسم خطة سير العمل ، وكذلك فيما تنويه أو تقوم به المصلحة
من مشروعات . وفي هذه الاجتماعات ، التي تكون أسبوعية عادة يتمتع
جميع المشتركين فيها — على تباين مراتبهم وتفاوت درجاتهم —
بالمساواة التامة في المناقشة وإبداء الرأي ، ويجادلون بحرية غير محدودة .
وتنتهى المناقشة غالباً باقتناع الجميع برأى موحد ، هو عصارة جميع الآراء

التي طرحت في الجلسة وبنخطة قتلت بحثا في جو مشبع بالصراحة ، والفهم العميق ، والإخلاص في العمل .

ومن التقاليد الصالحة المرعية بدقة هناك أيضا أن تشعر الحكومة موظفيها على الدوام بأنهم خدام الجمهور ، وأن من أوجب واجباتهم احترامه وتلبية جميع رغباته المشروعة ، دون انتظار تدمره وشكواه والعمل على إزالة أسبابهما . ومن ذلك أنه في بريطانيا جرى العرف على الرد على كل شكوى ترد إلى الوزارة أو أحد فروعها ، وأر الخطابات التي ترسل إلى الجمهور ، حتى ما كان منها صادرا عن الوزراء أو رئيس الوزارة ، تنتهى دائما بعبارة « your obedient servant » أى « خادمكم المطيع » .

(حادى عشر) تميل الحكومات الديمقراطية في الوقت الحاضر

إلى التوسع المطرد في الأخذ بمبدأ اللامركزية الإدارية *Décentralisation*

(١) Administrative .

واللامركزية الإدارية هذه هي طريقة من طرق الحكم ، توزع بمقتضاها الوظيفة أو السلطة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية أو خاصة ، ويطلق عليها « الحكم الذاتى المحلى » *Local self-government* .

وهي تتميز عن « مبدأ عدم التركيز الإدارى » *Déconcentration*

Administrative . الذى يسمى « اللأوزارية » بالخاصيتين الآتيتين :

(١) اللامركزية الإدارية هي غير اللامركزية السياسية الموجودة في الدول أو الولايات المتحدة أو المتعاهدة . ولذلك ليس للوحدات الإدارية في النظام اللامركزي حق التمرير أو القضاء أو عقد المعاهدات أو إعلان الحرب الخ .

(الأولى) تتمتع تلك الهيئات التي تقاسم الدولة ، أو السلطة التنفيذية سلطانها الإداري ، بشخصية معنوية ، أى باستقلال إداري ومالى تحت رقابة الدولة *Contrôle administratif* ، ورعايتها .

(الثانية) أن يكون أعضاؤها منتخبين لامعينين .

ففي اللأوزارية يكون النظام الإداري مركزيا ، بالمعنى السابق ، غير أنه موزع بين موظفين عينتهم الحكومة المركزية ، ووضعت في أيديهم أكثر مسؤولية تحتملها أعباء مناصبهم ، وتحاسبهم دائما محاسبة الموكل للوكيل . إذن أساس اختيار هؤلاء الموظفين التعيين لا الانتخاب ، وليس للفروع أو الإدارات الحكومية التي يديرونها أى شخصية معنوية أو استقلال مالى ، وإن كنا لا ننكر فائدة اللأوزارية من الناحية العملية والهيئات اللامركزية نوعان رئيسيان : هيئات محلية ، ومؤسسات عامة .

وللامركزية ، في النظام الديمقراطي ، أسس دستورية ، ولأنصارها حجج فقهية واجتماعية تلخص في :

١ - إن اللامركزية ليست مجرد سناد الديمقراطية ، وعونها في الحكم فحسب بل هي جزء لا يتجزأ منها . فقد أثبتت تجارب الأمم أن النظام المركزي لا ينسجم مع الحياة الديمقراطية والنظام البرلماني ، بل شوهده أنه كلما أمعنت الدولة فيه اضطرب حبلهما ، واختلت شئونهما .

« ففي الأمم الديمقراطية تتجمع السلطة في يد الشعب عن طريق

البرلمان الذى يمثله . ولكن رقابة هذا البرلمان أبعد من أن تنزل إلى جزئيات المسائل الإدارية المحلية والخاصة . فباللامركزية يقترب إشراف الشعب ورقابته على هذه الجزئيات ، ويدنو من إدارته لها . والحقيقة أنه لا يوجد أمراً أكثر خطورة ، وأقرب إلى الحكم الاستبدادى الفردى المطابق من النظام الديمقراطى المركزى . يقول العلامة De Tocqueville : كيف يمكن أن يقاوم الاستبداد شعب خارت قوى بنيه جميعهم ، وانفصمت كل رابطة عامة تجمع شملهم ^(١) . »

٢ — إن الشعوب — وكذا طوائفها المختلفة — نظراً للحركات الفكرية الحديثة ، والنزعات الاستقلالية التى تشربت بروحها تؤمن بحق حكم نفسها بنفسها حكماً ديمقراطياً إلى أبعد الحدود . فكل أمة ، وكل طائفة فيها ، تتركز أمانها فى الحكم فى أن يكون حاكمها على شاكلتها ، وأن يكون لها اليد الطولى فى اختياره . ولا يكون محققاً لهذه الرغبة إلا أن يكون اختياره بطريق الانتخاب لا التعيين . بل إن الناس — كما يقول البعض — إن قُدر لهم أن تسرق أموالهم يفضلون أن يكون السارق واحداً منهم لا غريباً عنهم !

٣ — إن جميع الدساتير تلتقى فى النص على أن الوحدات الإدارية فيما يختص بمباشرة حقوقها المتعلقة بالمصالح الإقليمية تكون أشخاصاً معنوية وفقاً للقانون العام والشروط التى تقررها القوانين ، وتمثلها الهيئات البلدية ، أو الهيئات النيابية المحلية .

(٢) الدكتور عثمان خليل : « اللامركزية ونظام مجالس المديريات فى مصر » مجلة القانون والاقتصاد . ص ٣٥٣ .

ولم تدخر الدول الديمقراطية وسعاً في بذل كل معونة مادية وأدبية
 الأخذ بيد تلك الهيئات ، وتهذيب وتقوية نظام الحكم الذاتي المحلي .
 ٤ — إن الفرد العادى ، فى كنف النظام اللامركزى أو الحكم
 الذاتى المحلى ، يشعر بديب الحرية والكرامة الذاتية فى نفسه فيروضها
 على الثقة بها ، ويتحمل ما يتولد عن هذه الثقة من مسؤوليات شخصية
 وقومية . وكل ما يزيد الكرامة الشخصية والكرامة القومية يعتبره علماء
 السياسة والاجتماع من أقوى الضمانات الدستورية فى الديمقراطية ، ودعامة
 من دعائم مجد الأمم .

أما فى النظام المركزى فهو — على الضد — لا يحس الفرد لنفسه شأنًا ،
 ولا شخصية ، ولا كرامة لأنه لا يرى له يدا فى إدارة شؤونه أو شئون بلده .
 فهو والحالة هذه يسوس نفسه على الخضوع والاستسلام للأمر الواقع ،
 وتروضه الأوضاع القائمة على كل ذلك ، بل تجعله بالتدريج جزء من طبيعته
 وأمرًا مألوفًا فى نظره .

غير أن الأمر أخطر من ذلك بكثير ، فالنظام المركزى يفقد الأفراد
 شيئًا فشيئًا مزية فهم وهضم المسائل العامة التى يتوقف على حكمهم فيها
 مصيرهم ومصير أوطانهم .

وبالجملة لا يسع المرء إلا أن يتساءل : كيف تقوم الديمقراطية على أمثال
 هؤلاء المواطنين ؟ وكيف يمكن أن تكون ممارستهم لحقوقهم مجدية
 أو شرعية ؟

٥ — إن اللامركزية لا تغفل التفاوت السكان بين كل إقليم وآخر

من حيث الطبيعة ، والمناخ ، وتقاليد السكان ، وأمزجتهم ، ومواردهم الطبيعية ، ورغباتهم .

٦ — لما كان أهل الإقليم أعرف بأنفسهم من موظفي الحكومة المركزية بطبيعة الحال فإنهم أدركوا بحاجاتهم بالتالي ، كما أنهم أكثر منهم إنتاجاً وحماً في قضائها .

٧ — إن نظام اللامركزية لا يتبعه غبن لدافعي الضرائب ، ومن ثم يمكن توزيع الموارد على المرافق العامة توزيعاً حكيماً ، عادلاً .

ويحق لنا ، بعد ، أن نتساءل : ما هو المعيار الذي توزع بمقتضاه الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات اللامركزية ؟

عند ما ينتقل الإنسان من تقرير مبدأ عام إلى تطبيقه يحس غالباً كأنه انتقل من الوضوح إلى الإبهام ، أو من النور إلى الظلام . ذلك لأن عناصر المبدأ واحدة تقريباً في كل فكر ، وفي كل مكان وزمان . أما عناصر التطبيق فمختلفة فيها أشد الاختلاف لأنها موكولة إلى اعتبارات شتى ، متغيرة : تاريخية ، وقومية ، وجغرافية ، واجتماعية ، واقتصادية .

غير أن هناك قواعد عامة يهتدى بها في تطبيق النظام اللامركزي ، هي :
(أولاً) كل المرافق التي تتوفر فيها الخصائص الآتية تمولها الدولة :

١ — إذا كانت تمس الأمة في مجموعها ، ولا تقبل التقسيم بطبيعتها كالجيش ، والقضاء ، والعلاقات الخارجية ، والمالية العامة .

٢ - إذا كان حسن أدائها يستلزم أن تتولاها الدولة بما يتوفر لديها من إخصائيين وخبراء .

٣ - إذا كان يضرها التقسيم ، ويصلحها توحيد النمط والإدارة :

٤ - إذا كان تولى الدولة لها يؤدي إلى الاقتصاد في النفقات .

(ثانيا) كل المرافق التي تتوافر فيها الخصائص الآتية تتولاها الهيئات اللامركزية .

١ - كونها تهم الإقليم وحده .

٢ - تستلزم رقابة مباشرة لا يتاح للحكومة المركزية القيام بها .

٣ - إذا كانت من المرافق التي تؤذيها توحيد النمط والإدارة .

٤ - إذا كان قيام الدولة بها يؤدي إلى إيهائها بنفقات عالية ، أو إلى ضياع جزء كبير من خدماتها ، أو إلى تعطيل نشاطها .

(ثالثا) هناك مرافق تصلح للاشتراك فيها بدرجات متفاوتة كمرفق التعليم ، ومرفق الأمن ، ومرفق الصحة مثلا .

ومن المهم أن نشير في هذا الصدد إلى أمرين هما :

١ - وجوب المساهمة المالية من جانب الحكومة المركزية والهيئات اللامركزية في المشروعات والمرافق التي يقوم بها أيها لأنها تؤدي خدمات عامة ، تمس مصالح الشعب في مجموعه في النهاية .

٢ - إن جنى ثمار الحكم الذاتي المحلي منوط بشرط أساسي هو أن يبلغ سكان الوحدات الإدارية ، وأعضاء الهيئات اللامركزية المتمتعون

درجة من الغيرة ، والنضج الفكرى ، والإدراك الاجتماعى ما يؤهلهم لتسيير
دفة حكمهم لأنفسهم فى اتجاهات سليمة ، والدفاع عن حقوقهم ضد كل
عدوان ، وتذليل كل ما يواجههم من عقبات (١) .

(١) « كان من نتيجة اللامركزية فى إنجلترا أن قامت الأفراد والجماعات بإنشاء
المدارس والمستشفيات والملاجئ وكثير من المنشآت والمعاهد العلمية ، وهم وحدهم الذين
يديرون شئونها ، ويتولون الصرف عليها . كما أن المجالس المحلية تتولى إدارة جميع
مرافق المدن ، وتتفق عليها من ضرائب محلية تفرضها على السكان زيادة على الضرائب
العامة التى تحصلها الحكومة . وهى لا تتولى تنظيم هذه المدن ، وتوفير المياه النقية
لسكانها ، وإنارتها بالكهرباء أو بالغاز ، وإنشاء المتنزهات فيها وتعبيد طرقها فحسب ،
بل يدخل تحت إدارتها أيضا : الأمن العام ، والتعليم والصحة فلا دخل للحكومة
المركزية فى هذه الشئون » . الدكتور حافظ عفيفى باشا « الإنجليز فى بلادهم » ص ٢٣٦
وفى الولايات المتحدة توجد ٣٠٠٠ مقاطعة تتمتع كل منها بحكومة محلية ذاتية
Local self - Government ، وتعتبر هذه المقاطعات فى الوقت نفسه وحدات إدارية .
أما البلديات Locals فيبلغ عددها حوالى ١٧٥٠٠٠ بلدية . وعلى هذا يخضع شعب
الولايات المتحدة لطبقات من الحكومات بعضها فوق بعض ، ولكل منها قوانينه ،
واستقلاله المالى ، وضرائبه ، ونظمه الخاصة .

ولما كانت الولايات المتحدة ، رغم مقاومة سكانها لكل اتجاه نحو المركزية
الإدارية ، لا زالت تخضع لنظام مالى مركزى تعتمد عليه فى حل مشاكلها العامة كلما
حزبها الأمر ، فقد أدى ذلك إلى زيادة ما تجبیه الحكومة الاتحادية من ضرائب على
حساب الحكومات الذاتية زيادة محسوسة . ومع ذلك فإن ما تجبیه هذه الحكومات
الذاتية من ضرائب لأغراضها المحلية ليس هينا كما يتبين من الجدول الآتى :

السنة	متوسط ماجبته الحكومة الاتحادية	متوسط ماجبته حكومة الولاية	متوسط ماجبته البلدية
١٩٢٥	٪ ٣٨,٩	٪ ١٦,٢	٪ ٤٤,٩
١٩٣٠	٪ ٣٢,٨	٪ ٢٠	٪ ٤٥,٢
١٩٣٤	٪ ٣٣,٨	٪ ٢٢,٦	٪ ٤٣,٦
١٩٣٨	٪ ٤٠,٧	٪ ٢٦,١	٪ ٣٣,٢ =

وتتجه معظم الدول — في الوقت الحاضر — نحو التوسع في النظام اللامركزي وإن كانت العبرة بالنتائج العملية لا بالقواعد النظرية ، فقد تعترف الدول بجدوى هذا النظام وتنص عليه في دساتيرها ، ولكنها تسلب الهيئات اللامركزية — بالقوانين التنفيذية — كل اختصاص نافع مثمر ، أو تغلّ يدها ، بإخضاعها لنظم وقيود تجعل أعضائها مجرد آلات في يد الحكومة المركزية .

رابعاً — تحرير مهمة الوزير البرلماني وصلاحيته بوكيل الوزارة الدائم

أراد أحد علماء أمريكا أن يحدد مهمة الوزير البرلماني ، في الدولة الحديثة ، فروى نفس الشعور الذي خالج قبله أحد أساتذة الطب في ألمانيا حيث قال « في الحقيقة إنها مهمة غامضة ، ولكنها شاملة لكل شيء » ! أما العلامة الفرنسي هنري شاردن فقد قال « سألت كثيراً من

= بيد أن هذه النسب ، في النهاية ، لا تمثل الحقيقة لأن الحكومة الاتحادية تنفق جزءاً كبيراً مما تجبئ في شكل مساعدات ومنح مالية لحكومات الولايات . وهذه ، من جانبها ، تفعل المثل مع البلديات التابعة لها . أما صافي الإيراد بعد ذلك البذل فتتمثله النسب المئوية الآتية (لسنة ١٩٣٨) :

الحكومة الاتحادية	حكومة الولاية	البلدية
٣٥ ٪	٢١ ٪	٤٤ ٪

(كان ٤٠,٧ ٪) (كان ٢٦,١ ٪) (كان ٣٣,٢ ٪)

ومعنى ذلك أن كل ١٠٠ قرش من مجموع الضرائب المختلفة التي تجبي في الولايات المتحدة توزع في النهاية كالآتي :

٣٥ قرشا للحكومة المركزية ، ٢١ قرشا لحكومات الولايات ، ٤٤ قرشا للبلديات

(عن : The Annals of the American Academy of Political and Social Science : january 1940. p. 186—187) .

الوزراء عن مهمتهم بالضبط فحاروا في الإجابة . وتوجهت إلى العامة فعملت منهم أن الوزير هو محط الرجاء ، وقبله جميع الأنظار . وقد استخلصت من جميع الأفكار السائدة أن الوزير هو الشخص الذي يستطيع أن يستحدث — في مدة حكمه — أعظم الإصلاحات في المرافق العامة التي يهيمن عليها ، كما يستطيع أن يستحدث فيها أعظم العطب والاضطراب . والسبب الظاهر لهذا الاختلاف والغموض في تحديد مهمة الوزير البرلماني بالضبط هو عدم النص عليها في الدساتير والقوانين ، فسارت الأوضاع في كل دولة تبعا لظروفها .

أما العلة الخفية الكامنة وراء ذلك فيعبر عنها الدكتور العربي بك بقوله ^(١) « إن واضعى هذه الدساتير اعتقدوا أنهم نقلوا الحكم البرلماني بحروفه من إنجلترا — مهد النظام النيابي — ولكن هذا العرف الإداري الإنجليزي الذي يقرر صلة الوزراء بالهيئة الإدارية الدائمة ، القائمة منذ أجيال ، لم يفكروا فيه ، وما كان يتاح لهم التفكير فيه ، فاكثفوا بتدوين مشاهدات سطحية ، وأثبتوا في دساتيرهم أن مجلس الوزراء هو رأس المصالح العمومية . ولكن ما الذي تفعله هذه الرأس ؟ أتبشر الإدارة الفعلية ؟ أم تضطلع فقط بالرقابة والتوجيه ، وتطلب من المديرين الفعلين حسابا عن إدارتهم ؟ . وإنه وإن كان شمول النص يصح أن ينصرف إلى أى التفسيرين على السواء إلا أنه من جراء هذا الغموض رجحت كفة أحد التفسيرين ، واستقر شيئا فشيئا العرف القديم الذي كان سائدا في العهد

(١) في بحث : « إصلاح الأداة الحكومية » السابق ذكره .

السابق على النظام البرلماني ، والذي لا يزال سائداً في النظم غير البرلمانية . ذلك العرف الذي يجعل من الوزير رجل إدارة ، يدولى الأمر في إنجاز شئون تنفيذية يكون مسئولاً عنها أمامه ، ولا يكون مسئولاً عنها أمام برلمان . فلم ينسجم العرف القديم مع الوضع الجديد ، فاضطرب حبل النظام البرلماني واهتزت قواعده ، ونبتت تلك المساوئ ، فاتهموا النظام البرلماني ، وحسبوه آثماً وما هو بأثم . قال تشرشل في مقال له نشر في سنة ١٩٣٤ : إن القرن العشرين يحمل بعنف على النظام البرلماني . ويبدولى أن الشعوب الديمقراطية تميل الآن إلى دقِّ واحتقار النظم التي تدين لها بحقوقها وحرّياتها . وإن مجلس العموم البريطاني هو المجلس الديمقراطي الوحيد في العالم الذي يباشر الآن حقوقه واختصاصاته . ولقد صدق تشرشل . ولكن ما هو العرف الإنجليزي الذي أدى إغفاله في الدساتير المدونة إلى كل هذه الأوزار الثقيلة ؟ . هذا العرف ، في الواقع ، لم يولد بين يوم وليلة . ولم يكن وليد عبقرية خاصة بل كان نتيجة مزاج قومي . وهذا المزاج القومي يقضى بأنه يجب في كل صور الحكم وأوضاعه أن يوجد إلى جانب الرجل الفنى رجل غير فنى ، بل لا تشترط فيه الدراية الفنية ، وإنما يمتاز بملك الفضيلة الكبرى « حسن وزن الأمور »^(١) . وبعبارة أخرى : رجل يكون صديقاً للرأى العام ، فيتعاون الرجلان على إدارة الشؤون العامة ، ذاك بعلمه وفنه ، وهذا بحسن وزنه للأمور ، وسلامة أحكامه .

« فهنا البرلمان يمثل رأى العام القومى ، ويدعو رئيس الدولة زعيم الأكترية فيه فيعهد إليه برياسة الوزارة ، وهذا يدعو البارزين فى أكتريته فيعهد إلى كل منهم بالإشراف على إدارة مرفق من المرافق طبقا للقوانين التى يسنها البرلمان ، والبرنامج الذى يضعه رئيس الوزارة . غير أن هذا الوزير ليس بالرجل الفنى فيعهد طبقا لعرفهم العتيده — بشئون التنفيذ ، والإدارة الفعلية إلى الرجل الفنى : وكيل الوزارة الدائم . ويقصر الوزير وظيفته على الإشراف ، والتوجيه ، والرقابة ، وتوحيد الجهود ، ورسم الاتجاهات العامة . وهو يستخدم ما يمتاز به من حسن وزن الأمور فى توجيه الهيئة الفنية الدائمة التى يرأسها وكيل الوزارة الدائم وجهة نظر الرأى العام الذى يمثله .

« ويجمل بنا أن نبين أهم مظاهر هذا العرف الإدارى الإنجليزى وأحكامه لنذكر مدى خلطنا بين السياسة والإدارة :

١ — إن سلطة الوزير السياسية لا تقتصر على شئون وزارته فحسب بل تمتد إلى شئون الوزارات الأخرى ^(١) .

أما سلطته الإدارية فهى الإشراف والتحقق من أن وكيل الوزارة الدائم وأعوانه ينفذون القوانين المسنونة طبقا للبرنامج العام المرسوم ، لأن مهمة الوزير البرلمانى — كما يقول السير جورج كورنوال أحد علمائهم الدستوريين الكبار — ليست إدارة شئون وزارته إدارة مباشرة وإنما التحقق من أنها تدار على الوجه الأكمل .

(١) بحكم ما بين الوزراء من تضامن فى المسئولية الوزارية أمام البرلمان .

٢ - إن وكيل الوزارة لا ينفذ شيئاً لا يقرّه التشريع القائم تطبيقاً للمبدأ الدستوري الذي يقول : « إن الملك لا يخطئ » The King Can do no Wrong . ومرعى هذا المبدأ : إن الدولة لا تكون مسؤولة عن تعويض الأفراد عما يحيق بهم من ضرر ناتج عن تنفيذ أمر إداري لا يطابق القانون بل يكون مسؤولاً عنه مسؤولية شخصية ومالية مصدر الأمر ومنفذه .

٣ - إذا رأى الوزير إحداث تغيير في أساليب وزارته الإدارية استشار الوكيل الدائم للوزارة ، أو من ينوب عنه . وبعد وزن هذه المشورة يتخذ فيها قراراً ، ويعهد به إلى الوكيل الدائم الذي يعطى بدوره التعليمات اللازمة لمعاونيه ومروسيه لتنفيذه .

٤ - إن الصلة بين الوزير المؤقت والوكيل الدائم حددها العلامة الأمريكي Lowell بقوله « إن الوزير هو الرئيس السياسي ، والعنصر غير الفني في هذه الشركة (الوزارة) . أما الوكيل فهو رئيسها الإداري ، والعنصر الفني فيها . ووظيفة الأول (الوزير) هي أن يجعل الأداة الإدارية متفقه في الاتجاه مع الرأي العام السائد ، وأن يدافع عنها ، وأن يحميها من كل تصرف أرعن من جانب المجلس . هذا في الخارج . أما في الداخل فعليه مقاومة ما يجده فيها من جمود ، واقتلاع ما يراه متفشياً فيها من مساوئ . ووظيفة الثاني (الوكيل الدائم) هو وأعوانه أن يعطوا الوزير المشورة في المسائل التي يتطلبها ، وأن يحولوا بينه وبين الوقوع في الأخطاء^(١) . »

(١) وهذا طبعاً عدا اختصاصه الرئيسي التنفيذي .

٥ — إن سلامة الأداة الحكومية تتوقف على سلامة الصلة بين الوزير السياسى والوكيل الإدارى .

٦ — من مظاهر العرف الإنجليزى أن الوزير يستشير الوكيل الدائم لا فى مسائل التنفيذ فحسب بل فيما يمس السياسة العامة للوزارة أيضا .

٧ — كانت سلطة التعيين والترقية ، وما إليها ، فى خلال القرن الثامن عشر وأوائل القرن التاسع عشر — كما هى الآن فى بعض الدول البرلمانية — مجالا واسعا للهزب الحزبى ، ومصدرا لا ينفد لأحراج الوزراء ، وصرفهم عن اتباع سياسة قومية عادلة حكيمة .

ولكن بالتدريج انتقلت سلطة التعيين من يد الوزراء إلى « هيئة رقباء الخدمة المدنية Civil service Commissloner » ، وبذا نجوا من ضغط المطامع السياسية ، ونجت الإدارة من جشعهم ^(١) .

بقى أن نعرف إلى أى المصادر يُرَدُّ اختصاص هذا الوكيل الدائم حتى لا يخرج الوزير البرلمانى عن حدود مهمته دون أن يكون مسئولا عن ذلك ؟

(١) ويجب ألا يفوتنا أن الوزير رجل غير فنى فى أعمال وزارته ، بل لا تتطلب فيه هذه الدراية الفنية ، لأنه ليس موظفا إداريا وإنما هو رجل سياسى ، لا يشترط فيه سوى صدق تمثيله للرأى العام ، وحسن وزنه للأمر . بل قد تكون معلوماته فى أعمال وزارته أقل من معلومات موظف فى فيها .
ثم إنه مرهق بمسئولية ضخمة ، فما باله إذا أضاف إليها كل أعمال وزارته الإدارية النافهة والكبيرة .

وهذا عدا أنه لا يعتبر موظفا بمعنى الكلمة بل إنه ذو مهمة مؤقتة ، وقد تكتشف أخطاؤه بعد مغادرته للحكم .
ومن هنا يمكن تصور النكبات التى يحتمل حدوثها من هذا الوضع الشاذ .

جاء في تقرير « اللجنة البولونية للإصلاح الإدارى » الصادر فى سنة ١٩٣٣ « إن وكيل الوزارة هو المدير المباشر لنشاط وزارته بناء على (١) الاختصاص المحدد له فى القانون (٢) والتفويض الدائم المعطى له من الوزير » .

ومعنى هذا أن لو كـيـل الوزارة الدائم اختصاصا يحدده القانون ، وبمباشرة بناء على تفويض دائم من الوزير ، ويكون مسئولا عنه مسئولية مباشرة وشخصية . وقد جرى العرف على أن يعطى الوزير له هذا التفويض الضمنى بعدم التدخل فى اختصاصه ، أو الاعتداء عليه بأى نوع من العدوان . كل ذلك فى الحدود التى رسمها العرف الإنجليزى ، السابق الإشارة إليه^(١) .

(١) ليس لو كـيـل الوزارة فى مصر اختصاص نهائى معين إلا ما نص عليه صراحة فى بعض القوانين واللوائح . وهذه لا تعطيه فى الغالب سوى اختصاصات ثانوية كرئاسة مجالس التأديب ولجنة شئون الموظفين ، وبعض اللجان الفنية الاستشارية . وإذا حدث أن أعطى أحد من الوزراء وكيل وزارته الدائم شيئا من الاختصاصات الأخرى فهو غالبا ينظر اليه كأنه استثناء من القاعدة ، ومنح شخصى من جانب الوزير الذى أعطاه . فركز وكلاء الوزارات الدائمين فى مصر ، إذن ، غامض وشاذ من الناحيتين : الدستورية والإدارية .

يقول رامزى ماكدونالد ، رئيس وزارة إنجلترا سابقا « قد يبدو لأول وهلة أن هناك تناقضا فى أن يسند إلى شخص واحد وزارة المعارف فى إحدى المرات ووزارة البحرية فى مرة ثانية . ولكن هذا التناقض يزول أمام البحث الدقيق . فليس مجالس الوزراء هيئة من الخبراء والفنيين وإلا انتفت المسئولية التضامنية للوزراء لأنه فى هذه الحالة يكون كل وزير مسئولا شخصيا عن عمله بصفته خبيرا ، ولكنه هيئة مؤلفة من أشخاص توافرت فيهم صفة التمييز الحسنة ، ونظرا لاتصالهم بالرأى العام يقومون على تنفيذ سياسة معينة ، ويراقبون الموظفين ذوى الخبرة الذين يعرفون دقائق الأعمال المصلحية .

خامسا — تحديد الصلة بين البرلمان والوزارة

إن التنظيم الإدارى فى الدول الديمقراطية يبدأ دائما بتحديد الصلة بين البرلمان والوزارة ، أى بين الهيئة التشريعية والهيئة التنفيذية ، فلا تكفى المبادئ العامة التى تنص على حقوق وواجبات الهيئتين من الناحية الدستورية . وذلك لأن البرلمان لا يسن القوانين فحسب ثم يتركها تمضى فى طريقها التنفيذى كما تشاء المصادفات ، وإنما يراقب تنفيذ هذه القوانين بمقتضى ما يملكه من مسئولية الوزارة أمامه . فكأن مهمة البرلمان هى : التشريع ومراقبة التنفيذ . ولما كان الوزراء هم عينه فى هذه المراقبة ، ولذا تقررت مسئوليتهم التضامنية أمامه ، فيجب ألا تتعدى مهمته ، فى هذه الناحية ، حدود اختصاصاتهم المتعلقة بها ، أى حدود السياسة العليا . وبمقتضى ذلك يكون البرلمان والوزراء متعاونين فى توجيه ومراقبة نشاط المرافق العامة فى دائرة هذا النطاق . وهناك ثلاث طرائق لهذا التعاون .

(الأولى) الطريقة الأمريكية ، أى يعطى لكل من السلطتين استقلال مطلق بحيث لا تكون لإحدهما هيمنة على الأخرى .

(الثانية) الطريقة الفرنسية ، أى أن السلطة التشريعية تهيمن على السلطة التنفيذية ، وتدخل فى أعمالها بواسطة اللجان البرلمانية المختصة ، فتوزع المسئولية بينهما توزيعا يؤدى إلى ضياعها .

== مجلس الوزراء هو القنطرة التى تصل الشعب بدوى الخبرة من الموظفين . وهو الذى يوفق بين النظريات والعمليات ، أى بين المبدأ وتنفيذه . إنه لا يدير المصالح الحكومية ولكنه يهيم عليها ليسيرها فى اتجاهات خاصة » .

(الثالثة) الطريقة الإنجليزية ، وهى وسط بين الطريقتين السابقتين ، وفى هذه الطريقة لا يكون هناك استقلال مطلق لسل من السلطين ، ولا سيادة لأحدهما على الأخرى .

إذن فالطريقة الإنجليزية هى أفضل الطرائق الثلاثة عمليا . ولا عجب فأنجلترا مهد النظام النيابى . ومما يمتاز به هذه الطريقة الأمور الآتية :

١ — لما كانت الوزارة تنتمى إلى الأغلبية البرلمانية فإنها ، بهذه الصفة ، تستطيع بواسطة التماسك الحزبى حماية نفسها من كل تدخل مغرض فى أعمالها ، أو معرقل لنشاطها ، فتقبض لذلك على زمام القيادة الفعلية فى المجلسين .

٢ — يتقدم رئيس الحكومة إلى البرلمان ، عند توليه الحكم ، ببرنامج وزارته ، ثم يمضى فى تنفيذه معتمدا على تأييد أكثرية ، فلا يُمطر الوزراء دائما بالأسئلة الثانوية التى لا طائل تحتها ، ولا يُرهق كاهلهم بها .

٣ — لا تُمتن المعارضة هناك ، ولا تُعط حقوقها ، ولا يفض من شأنها ، بل إن لها وضعاً دستوريا مصدره الاعتراف بقيمتها . فهى تسمى « معارضة جلالة الملك » قياسا على « حكومة جلالة الملك » ، وينظر إليها باعتبارها « الوزارة القادمة » بجوار « الوزارة القائمة » ، وبينها وبين الحكومة تفاهم مستمر ، وجرى العرف على استشارتها فى الشؤون العامة الخطيرة . ولزعيم المعارضة مقام رسمى ، وغرفة خاصة ، ويتناول مرتبا محترما .

٤ — أعلنت الحكومة بلسان رئيسها ، فى مجلس النواب فى سنة ١٨٤٧ « أن كل مجهود من الموظف فى توجيه النفوذ السياسى الذى

لأعضاء البرلمان إلى مصلحته يعتبر جريمة تأديبية يحاسب عليها حساباً عسيراً . ومنذ ذلك الوقت جرى العرف على عدم تدخل النواب في شئون الموظفين حتى تقررت القواعد الأخرى التي نظمت هذه الشؤون تنظيمياً محكماً أبعدت كل تأثير لأعضاء البرلمان فيها^(١) .

٥ — هناك قاعدة أساسية قررها مجلس العموم سنة ١٨٠٦ ، تقضى بأنه « لا يصح للمجلس أن يتناقش في مشروع أو اقتراح خاص بصرف مبلغ يستدعى تحميل الخزانة أى عبء مالى إلا إذا كان هذا الاقتراح مقدماً من الحكومة » . والمقصود من هذا المبدأ ، كما لا يخفى ، هو حفظ المالية العامة من تبذير بعض الأعضاء ، أو رغبتهم في إرضاء طائفة ، أو دائرة انتخابية على حساب مجموع الشعب . وقد تنبه الإنجليز إلى فائدة هذا التشريع فنصوا عليه صراحة في دساتير أجزاء الامبراطورية ، وتوسعوا في تفسيره الآن ، فأصبحت هذه الدساتير لا تقف عند منع الأعضاء من الاقتراحات بفتح اعتمادات ، بل تمنعهم أيضاً من طلب زيادة الاعتمادات ولو كانت مقدمة في بادئ الأمر من الحكومة .

وكذلك لا يصح للمجلس أن يطلب أية زيادة في الضرائب ، ويقتصر حقه على رفضها أو إنقاصها^(٢) .

(١) صدر في بلجيكا سنة ١٩٣٠ قانون يفرض غرامة مالية معينة على عضو البرلمان الذى يتوسط لدى أى موظف من موظفى الدولة ، أو يتصل به لمنفعة شخصية ، ويسرى هذا القانون حتى على الأعضاء السابقين فى مدى سنة من خروجهم من البرلمان « مجلة المصور . العدد ٦٨٠ الصادر فى ١٩٤١/٤/٤ .

(٢) « الإنجليز فى بلادهم » للدكتور حافظ عفيفى باشا من ١١٢ — ١١٧

٦ — لكي تتم مراقبة المجلس لتنفيذ قراراته الخاصة بالميزانية أنشأ وظيفة «المراقب العام» ، فلا يصرف أى مبلغ من الرصيد إلا بتصريح منه ، وهو لا يعطيه إلا بعد التأكد من أن قراراً برلمانياً قد صدر باعتماد هذا الصرف . وهو مكلف أيضاً بمراجعة الحسابات الختامية ليتأكد من أنها صرفت فعلاً مطابقة للقرارات البرلمانية . وحتى يكون البرلمان على صلة وثيقة بهذا الموظف أوجب عليه أن يعرض على المجلس سنوياً تقريراً عن حسابات الدولة ، يحال على لجنة خاصة لفحصه . ولهذه اللجنة أن تستدعى من ترى استدعاءه من موظفى وزارة المالية^(١) .

٧ — إنه وإن كان مباحاً للأعضاء تقديم مشروعات قوانين فإنهم يجدون صعوبة كبرى فى قبولها من المجلس ، وعلى الخصوص إذا كانت مشاريع قوانين عامة نظراً للقيود المفروضة عليها . وعلى هذا أصبح عبء التشريع كله ملقى على الحكومة وحدها . وحتى فى حالة تقديم أحد الأعضاء «مشروع قانون خاص للصالح العام Private Members Bill» كثيراً ما تأخذ الحكومة من يد العضو متى رأت أنه متفق مع آرائها وبرامجها^(٢) .

ولكى يحدث من قيادة الوزارة للبرلمان ، ولا تصبح رقابته لها صورية يجب مراعاة ما يأتى :

١ — إنساح المجال لأعضاء البرلمان فى الحصول على المعلومات الوافية

متى يطلبونها من الوزراء ، ولا تضيق الحكومة بذلك ذرعاً ، أو تهرب
القه بالحيل البرلمانية المعروفة .

٢ — إفساح طريق المناقشة ، والنقد الصائب أمام المعارضة حتى
تتمكن من إبداء رأيها في كل المسائل ، فللمعارضة القوية النزاهة
أكبر الشأن في توجيه الحكومة إلى أخطائها ، وإعلاء قدر الحياة
النيابية الحديثة .

٣ — تمكين النواب من إبداء آرائهم بحرية في تفصيلات
مشروعات القوانين التي تقدمها الوزارة بدون أن تلجأ إلى حقها المطلق
في طرح الثقة . ذلك الموقف الذي يضع أعضاء المجلس بين أمرين أحلاهما
مرها : تأييد موقف الوزارة على مضض أو التعرض لخطر حل المجلس .
ويجب أن تكون ثمة سلطة مستقلة تفصل في الخلاف ، هي رئيس المجلس
الذي دأب العرف الإنجليزي على جعله مستقلاً عن جميع الأحزاب ولو كان
له لون سياسي قبل انتخابه ^(١) .

٤ — إيجاد اتصال منظم ، خالي من الأغراض الشخصية ، بفروع
السلطة التنفيذية . وهذا يتحقق بوجود لجان محترمة في المجلس ، تختص
كل لجنة بفروع من هذه الفروع ، ويختار أعضاؤها لكفائتهم لا لشيء آخر ،

(١) جرت العادة أن ينتخب رئيس مجلس العموم في إنجلترا ، من حزب الأغلبية .
ولكنه بعد أن يتم انتخابه يصبح مستقلاً ، ويلزمه هذا الاستقلال حتى إذا انتهت
مدة المجلس ورشح نفسه للانتخابات التالية كان هذا الترشيح بعيداً عن الأحزاب .
كما جرت العادة بإعادة انتخابه للرياسة في البرلمان الجديد حتى لو أصبحت الأكثرية
التي كان ينتمي إليها سابقاً أقلية فيه .

وتكون تلك اللجان بمثابة مجالس استشارية للوزراء المختصين ، كما تكون بمثابة النوافذ التي يطل منها المجلس على نشاط أعضائه الوزراء ، ويعرف عن طريقها دخائل الإدارات الحكومية ، ويجب من أجل ذلك ، إتاحة الفرصة لهم لكي يطلعوا على كل الوثائق والأوراق المتصلة بعملهم .

ولكن يجب ألا تنساق هذه اللجان إلى ما انساق إليه اللجان البرلمانية في فرنسا بانتزاعها نفوذ الوزراء ، ومشاركتهم في سلطتهم حتى أدى ذلك إلى ضياع المسؤولية بين السلطتين .

٥ — يجب منع أعضاء السلطة التشريعية من محاولة تسخير أعضاء الهيئة التنفيذية في قضاء شهوات حزبية أو شخصية بسن قانون يكفل ذلك كما فعلت بعض الدول الأخرى .

ولقد جاء في قرارات المؤتمر الإداري الدولي الأخير القرار الآتي نصه : « إن أكثر المساوىء والتكاليف الباهظة التي تتن منها شعوب أكثر الدول ناتجة مبدئياً من تجاهل قاعدة الفصل بين السلطات . وإن اعتداء رجال البرلمان على حقوق الحكومة ، والمؤثرات السياسية التي يرهقون بها أعضاءها ، تمحق أحسن المجهودات الحكومية في صون العدالة ، وتهدم ثقة الرأي العام في نزاهة السلطات ، وتجعل الإدارة مختلة باهظة النفقات . ويجب على الشعوب قمع هذا العدوان ، وأن تدرك فداحة الثمن الذي تدفعه في سبيل حب الحباة والحسوبة في نفوس رجال برلماناتها » . ولعله لا يخفى أن انتفاء هذه المنافع الشخصية يشجع أعضاء البرلمان كل التشجيع على

استعمال حقوقهم المشروعة للوقوف في وجه كل استبداد يبدو من الوزارة ولو كانوا ينتمون إلى حزبها .

وقبل أن نختم هذا الفصل يسرنا أن نذكر أن الوضع البرلماني والحكومي على النحو الذي بيناه قد أنتج في الدول التي ساد فيها ثلاث نتائج في غاية الأهمية :

(أولا) أصبح هم الرأي العام ، عند الموازنة بين حزب وحزب ، إنما يقتصر على قيمة البرنامج القومي له ، ومبلغ صدقه وكفايته في تحقيقه ، ولهذا لم يعد يشتغل بالسياسة إلا كل من هيأته ظروفه وملكاته لها .

(ثانيا) أصبح النائب — كما ينص الدستور — لا يمثل دائرته وناخبيه بل يمثل مجموع الأمة حقا .

(ثالثا) تماسكت الأحزاب ، وانسجمت الأداة الحكومية مع الوضع البرلماني .

الفصل الثانى

اللامركزية فى مصر

قلنا^(١) إن الحكومة فى عهد محمد على كانت مركزية خالصة ، كما كانت من قبل مع تغيير طفيف فى الشكل فقط ، وظلت كذلك من بعده حتى سنة ١٨٨٣ .

وقد حدث عندما شكل الخديوى إسماعيل أول مجلس نيابى أن عني باقتباس اللامركزية فى الإدارة المصرية ، فوضع سنة ١٨٧١ ، نظاما^(٢) لحكم الذاتى المحلى تسود فيه ، على أكمل وجه وأوسع نطاق ، الروح الديمقراطية النيابية . غير أن هذا النظام لم يكتب له النفاذ بسبب اضطراب السياسية الداخلية التى انتهت بعزل الخديوى .

ولما كان لهذا الحادث التاريخى قيمته الوطنية فقد رأينا أن نثبت هنا بعض فقراته التى تعيننا على تعرف الروح السامية التى أملت^(٣) :

(البند الأول) يترتب فى كل بلد مجلسين : أحدهما ، لأموال الإدارة يسمى « مجلس مشيخة البلد » . والثانى ، لرؤية الدعاى يسمى « مجلس

(١) فى الفصل الخاص بالإدارة المصرية الحديثة .

(٢) نشرت هذه الوثيقة بأكملها فى الوقائع المصرية . العدد ٤٤٢ الصادر فى

١٨٧١/٩/٥ .

(٣) آثرنا أن نثبت الفقرات التى اقتبسناها بألفاظها .

دعاوى البلد » . وكل مجلس يكون مركب من واحد رئيس من مشايخ البلد واثنين أعضاء بالدور . . . الخ .

(البند الثانى عشر) الانتخاب الذى يحصل فى كل سنة يتبع فيه رأى عموم البلد الذين يجوز لهم الانتخاب أو أكثرية الآراء . وإذا ظهر للمديرية وقوع انتخاب بوجه غرض أو ميل بمجبورية مما يدخل بالانتخاب فلمديرية أن تحاول تحقيقه على « مجلس دعاوى المركز » إذا كان مما يختص بانتخاب أحد من « مجالس البلد » . وإن كان وقوعه مما يختص بانتخاب أحد من « مجلس دعاوى المركز » فيتحول بمعرفة المديرية على « المجلس المحلى » .

(البند الخامس عشر) من ينتهى دوره ويريد الأهالى إبقاءه لدور ثانى عند الانتخاب لمنونيتهم منه فيجابوا لذلك .

(البند الثانى والثلاثين) كل مصاريف تلزم لعموم البلد : من تعمير ، وإنشاء براج عمومى للناحية ، أو قنطرة صغيرة بترعة البلد ، أو ماهيات خفر الحدود وغرفة المساكن ، أو تصليح طرق ، أو سائر المصاريف التى تكون لازمة للمنافع بالناحية ، أو جمع إعانات حسبة لله تعالى . . . الخ يكون جمع وصرف تلك النقود بمعرفة « مجلس مشيخة البلد » ويصير حصره وبيان أصله وصرفه فى دفتر مخصوص تحت يد صراف البلد للمعلومية والمراجعة عند الاقتضاء .

تلك هى بعض ملامح مشروع نظام الحكم الذاتى المحلى الذى حاول

إسماعيل باشا تعميمه في مصر منذ ٧٤ عاما ، وتلك هي الروح التي كانت تسرى في دمه .

وعندما دخل الإنجليز مصر مع عملهم على توطيد أركان الاحتلال ، ووضع القواعد الإدارية التي تتسق مع مقتضياته لم ينسوا تخدير الروح الديمقراطية التي سرت في الشعب قبل دخولهم ، وخاصة على أثر نشر مشروع إسماعيل باشا السالف الذكر : فقد أعطوا البلاد حكما لامركزيا سوريا ، بدأ في وضعه معتمدهم اللورد دوفرين ، وكان منه « نظام مجالس المديریات » سنة ١٨٨٣ و « نظام العمد والمشايخ » سنة ١٨٩٥ .

على أن الحكومات التي تعاقبت منذ ذلك التاريخ لم تبذل جهداً يذكر للأخذ بساعد هذا النظام اللامركزي الناشئ ، ومساعدته على التطور مع الزمن ومماشة الرقي السياسي والاجتماعي الذي كان يطرده في البلاد متأثرة بقانون الارتقاء ، والأحوال العالمية .

وقد زعم البعض أن فكرة الاستقلال الخارجي قد شغلت أذهان العامة ، وصرفت نفوس الحكماء طويلا عن فكرة الاستقلال الداخلي ، والإصلاح الاجتماعي . وقد فاتهم أن الإصلاح الحقيقي يبدأ دائماً ، وبداية ، من الداخل ، فقبل أن تطالب دولة بحريتها واستقلالها يجب أولاً أن تثبت أنها جديرة بهما ، وأن تهيب شعبها لهما ، وإن كان من الإنصاف أن نذكر إنه ما كان في الإمكان تحقيق بعض أوجه هذا

الإصلاح بينما كان المحتل يسيطر على مقدرات البلاد ، ويقبض على صرافتها بيد فولاذية .

ومن الغريب أنه لم يغير من وضع اللامركزية إعلان استقلال مصر منذ تصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ ، وخاصة بعد إبرام المعاهدة المصرية الإنجليزية سنة ١٩٣٦ ، وما تلاها من إلغاء الامتيازات بمقتضى معاهدة مونتر في سنة ١٩٣٧ . فها قد مضى ، منذ ذلك التاريخ ، وقت ليس بالقصير في حياة الدول الناهضة الحديثة .

وسنتكلم فيما يلي عن بعض نواحي اللامركزية المصرية ، ووسائل إصلاحها ، بشيء من التفصيل الذي يسمح به المجال .

١ — نظام مجالس المديرات

وضع أساسه اللورد دوفرين ، المعتمد البريطاني ، سنة ١٨٨٣ . وإن التعديلات التي أدخلت عليه بعد ذلك ^(١) لم تغير من روحه وجوهره ، لأنها — ماعدا ما نص عليه تعديل سنة ١٩٠٩ من منح سلطة قطعية في بعض المسائل الثانوية — تعتبر سطحية ، ومتعلقة بتشكيل هذه المجالس ، وانتخاب أعضائها فحسب .

وقد أشارت المذكرة الإيضاحية لمشروع قانون مجالس المديرات ، الذي وضع سنة ١٩٣١ إلى ذلك بقولها « إن وضع نظام دستوري للدولة المصرية كان يستتبع إعادة النظر في أبواب القانون النظامي رقم ٢٦ لسنة

(١) كانت هذه التعديلات في سنوات ١٩٠٩ و ١٩١٣ و ١٩٣٦ .

١٩١٣ ، المعمول به في نظام مجالس المديریات ، وتعديها طبقا لمقتضيات الحالة الجديدة ، وذلك لوجوب المشاكلة بين النظم السياسية وبين ما يقوم إلى جانبها من النظم المحلية » .

ونحن نضع ، فيما يلي ، تحت الأنظار بعض ما يلاحظ على النظام المعمول به في الوقت الحاضر :

(أولاً) إن نظام مجالس المديریات الحالي ينفرد ، فيما يختص بتشكيل هذه المجالس ، عن نظائره في الأمم الديمقراطية بجمعه بين مبدأ الانتخاب ، وهو أساس الحكم اللامركزي ، ومبدأ التعمين ، وهو أساس الحكم المركزي ، إذ يوجد بكل مجلس مديريةية أعضاء منتخبون من الأهالي ، وأعضاء معينون من الحكومة المركزية بحكم وظائفهم وعددهم سبعة يمثلون سبع وزارات^(١) .

(ثانياً) كما ينفرد أيضاً بمخالفته لمنطق الحكم النيابي الذي يجعل دائماً الرئاسة في المجالس النيابية لأحد الأعضاء المنتخبين ، وهم الذين يمثلون الأهالي . فقد نص القانون على أن يكون المدير ، وهو أحد أعضاء المجلس المسمين وأحد ممثلي الحكومة المركزية بل أوسعهم نفوذاً ، رئيساً لمجلس مديريته . وهذا فضلاً عما لرئيس المجلس من اختصاصات جامعة بحكم رياسته ، وسلطة واسعة بحكم وظيفته .

ومما يزيد الأمر دقة ما خلفته العهود الاستبدادية البائدة لهؤلاء

(١) الداخلية . المعارف . الزراعة . المالية . الصحة . المواصلات . الأشغال .

الموظفين الكبار ، في نفوس المواطنين عموماً وسكان الأقاليم خصوصاً ، من سلطان مخيف .

(ثالثاً) بالنظر إلى الشروط الواجب توافرها في الأعضاء المنتخبين^(١) يتجلى لنا أن مجلس المديرية يمثل «الأعيان» أو «الملأك» عموماً . أما أين هم الذين يمثلون سواد الشعب ، أى الطبقات الفقيرة والعاملة التى تربي نسبتها على ٢/٣ مجموع الأمة ، وتتركز في الريف ؟ فلا أدري ... مع العلم بأن عضوية مجلس النواب غير مقيدة بمثل هذه الشروط .

(رابعاً) مدة العضوية هي خمس سنوات يتجدد بعدها المجلس تجديداً كلياً . وحجة الحكومة في الأخذ بفكرة التجديد الكلى ، لا الجزئى كما كان المتبع من قبل ، هي الرغبة في عدم الإكثار من الانتخابات ، والزعم بأن وجود الأعضاء المعيّنين (ولا تنس أنهم يمثلون الحكومة المركزية وحدها وليس لهم رأى محدود إلا في المسائل المتعلقة بوزاراتهم) يحقق الاستقرار المنشود بعد خروج جميع الأعضاء المدرّبين عند التجديد !! .

هذا فضلاً عن أن منطق الديمقراطية الحديثة يحتم عدم المباعدة بين الانتخابات حتى تكون المجالس النيابية أصدق تمثيلاً للناخبين .

(خامساً) نعم إن جميع الدول تختلف في تحديد اختصاصات هذه

(١) يشترط في العضو أن يكون مالكا في مديريته لأطيان مفروض عليها ضرائب عقارية للحكومة قدرها ٣٠ جنيتها على الأقل ، وينقص هذا المبلغ إلى الثلث بالنسبة لخدمة الشهادات العالية .

المجالس كماً وكيفاً ، تبعاً لاختلاف الظروف والتقاليد ، ولكنها تلتقى جميعاً في منحها أقصى ما تحتمله من أعباء محلية عامة ، على أن تعيد النظر في ذلك بين وقت وآخر ، لا العكس .

أما المشرع المصري فقد أخذ بالشمال ما أعطى باليمين ، وغلّ يد هذه المجالس بما هو أشد وطأة وتعقيداً من النظم المركزية ! وإليك الأمثلة :

١ — اشترط القانون تصديق مجلس الوزراء على المسائل الآتية :
تقرير ضرائب على الأطيان أكثر من ٨ ٪ — تنازل مجلس المديرية عن حقوقه في الأموال والمنشآت أو المؤسسات التي يملكها أو يديرها — القيام بعمل من الأعمال ذات المنفعة العامة ، أو التي تعود بالنفع على المديرية — القروض .

٢ — واشترط تصديق وزير الداخلية على المسائل الآتية :
تحديد عدد الخفراء — قبول التبرعات — تصميمات ومقاييسات المشروعات التي تزيد عن ٢٠٠ جنيه .

٣ — واكتفى المشرع باستشارة مجلس المديرية في المسائل الآتية :
إنشاء ونقل وإبطال المستشفيات في دائرته — إنشاء وإبطال الجبانات — إنشاء الطرق — منح الامتياز لعمل من الأعمال ذات النفع العام بالمديرية .

والعجيب في هذا الموضوع أن معظم الاختصاصات التي سلبها المشرع

من مجالس المديريات فأعطاها ، أو علقها على تصديق وموافقة الحكومة المركزية ، هي ألصق الأشياء بطبيعة الحكم الذاتي المحلي ، والتي لم ينشأ إلا لتذليلها ، وسرعة البت فيها .

(سادساً) ينص القانون (المادة ٣١) على أن لمجلس المديرية دور اجتماع عادي ، في كل شهر مرة على الأقل ، بدعوة من رئيسه (المدير) ، ومع ذلك فقد لوحظ أن هذا النص غير معمول به في أكثر الأحيان^(١) . (سابعاً) لم يفرض القانون على هذه المجالس برامج إصلاحية معينة ، ويطلبها بتنفيذها في فترات محدودة مع العلم بأن رقابة وزارة الداخلية لها ، وإشرافها عليها قاصران على المسائل الإدارية والمالية فحسب .

وقد ترتب على ذلك بطبيعة الحال ، تخبط هذه المجالس ، وإهمالها الكثير من الشؤون الحيوية التي تهيب أو لا تملك تنفيذها ، واهتمامها بما دون ذلك .

(ثامناً) بالنظر إلى الاعتبارات السالفة يلجأ النواب دائماً إلى الضغط على الوزراء للقيام بالمشروعات التي لا تتمكن مجالس المديريات من تنفيذها ، أو لا تملك البت فيها ، فيتربط على ذلك إرهاب الحكومة المركزية وهي الجانية على نفسها .

وأنصح دليل على ذلك أن الفترة التي سبقت الحياة النيابية الدستورية الحديثة ، وبين سنتي ١٩١٣ و ١٩٢٣ بالتحديد ، كانت العهد الذهبي

(١) لاحظ أحد أعضاء مجلس مديرية الغربية مثلاً في ١٩/٥/١٩٣٨ أنه قد مضى على آخر انعقاد المجلس المذكور أكثر من خمسة أشهر : القانون الإداري للدكتور وحيد رَأْنَتْ — ص ٨٥١ .

لمجالس المديرية ، نشطت فيه وأنتجت ما لا يقاس بمجالاتها منذ افتتاح أول برلمان إلى اليوم .

ومما لا شك فيه أن النظام القائم لا يحقق معنى اللامركزية الحديثة ، ولا يرجى في ظله نماء شخصيات أعضاء هذه المجالس ، ولا الاستفادة منهم الاستفادة الحقيقية (١) .

(١) جاء على لسان أحد أعضاء مجلس الشيوخ عام ١٩٣٨ :
« كنت عضواً بمجلس مديرية الشرقية مدة ١٣ عاماً ، وخبرت كل شيء فيها . ولقد بلغ الضعف ببعض الأعضاء حداً كبيراً حتى أن الواحد منهم إذا سئل عن رأيه ، لا يسمعه إلا أن يقول : هل لنا رأى مع سعادة المدير ؟ ! »
وقال نائب سابق عام ١٩٣٤ :

« قضيت في مجالس المديرية نحو ١٦ سنة ، فتبين لي أن الأعضاء لا يستطيعون ابداء أى اقتراح يتعارض مع رغبة الحكومة ، ولم تقرر مجالس المديرية فرض أى ضريبة أو زيادتها إلا بناء على طلب رئيسها ، أى المدير ، تنفيذاً لرغبة الحكومة . في الواقع إن أعضاء مجالس المديرية ، يا حضرات النواب ؛ لا يملكون من الأمر شيئاً لأنهم واقعون تحت تأثير وسلطة المدير . إعملوا على أن يكون رئيس مجلس المديرية منتخباً . ثم قرروا بعد ذلك ما تشاؤون . إنى أدلى لحضراتكم بواقعة معينة : عين مدير لمديرية المنوفية ، وقرر مجلس المديرية الذى يرأسه أعمالاً لإنشائية بمبلغ ٣٠٠٠٠ جنيه تقريباً . وقد حدث بعد ذلك أن تغيرت الحالة السياسية ، وعين مدير آخر ، مذهب السياسي مخالف للمذهب الأول ، فعمل على إبطال جميع الأعمال الإنشائية التى قام بها سلفه فترتب على هذا ضياع نحو ٢٥٠٠٠ جنيه ثمناً لمواد أولية تركت معرضة للتلف . كل هذا وأعضاء مجلس المديرية مكتوفوا الأيدي ، لا يستطيعون الدفاع عن أموالهم . »

هذا وقد اعترفت الحكومة من جانبها على لسان وكيل وزارة الداخلية المساعد سنة ١٩٢٦ بصدد الكلام عن تنفيذ مجالس المديرية لمشروعات وزارة المعارف ، إذ قال : « إن المسألة متوقفة على نفوذ وزارة الداخلية في الواقع بما تبدله من تأثير على المجلس بواسطة رئيسه . »

٢ - نظام المجالس المحلية والقروية

ما يقال في جوهر نظام مجالس المديريات يمكن أن يطبق على نظام المجالس المحلية والقروية ، ثانياً أركان النظام اللامركزي في مصر .
وتتلخص العيوب التي تسند إلى هذا النظام النيابي المحلي فيما يأتي :
(أولاً) إسناد رئاسة هذه المجالس إلى أحد الأعضاء المعيينين ^(١) ،
وهو المدير أو من ينوب عنه (وكيل المديرية أو المأمور) في المجالس المحلية ،
والمأمور في المجالس القروية ^(٢) . والرئيس وحده هو الذي ينوب عن المجلس
في كل الأعمال الخاصة به سواء في علاقاته مع الحكومة ومصالحها
أو مع الغير .

(ثانياً) اشتراط نصاب مالي معلوم ^(٣) فيمن يكون له حق التصويت .
وإنه وإن كان نافهاً إلى حد ما إلا أنه يجعل تلك المجالس ممثلة لأقلية
السكان ، وهم الملاك ، دون أغليتهم . والغريب أنه لم يشترط شيء من
ذلك ، فيما يختص بانتخابات مجالس النواب .

(ثالثاً) إن اختصاصات المجالس المحلية والقروية وإن كانت تبدو

(١) معينون بحكم وظائفهم .

(٢) يقوم مقامه في حالة غيابه أكبر الأعضاء سناً .

(٣) دفع ٢ جنيه على الأقل بصفة عوائد أملاك مبنية سنوياً أو ٤ جنيه بصفة مال أطيان في دائرة المدينة (في المجالس المحلية) . أن يدفع من الضرائب المباشرة ، ما لا يقل مجموعه عن ١٥٠ قرشاً سنوياً ، أو أن يكون مستحقاً لمعاش شهري قدره جنيهان أو حائز لشهادة عالية (في المجالس القروية) .

لأول وهلة شيئاً يذكر إلا أنها في الواقع ليست كذلك . ويكفى أن نشير إلى بعض القيود المفروضة عليها ، وهى :

١ — وجوب إرسال قرارات المجالس المحلية والقروية ، فى مدى ثمانية أيام ، إلى وزارة الداخلية ، ولا تكون هذه القرارات نافذة إلا بعد مصادقة الوزارة عليها . وناهيك بإجراءات الوزارات ، واستفهاماتها ، وردودها ، وتعقيداتها .

٢ — الأشغال الجديدة أو أشغال الصيانة التى تتجاوز جملة نفقاتها

٢٢٠ جنيه فى المجالس المحلية و ٥٠ فى المجالس القروية لا يجوز ، تنفيذها ولو كانت واردة فى الميزانية ، ومصدقا عليها من الوزارة ، إلا بعد أن توافق الوزارة على الرسوم والمقاييس الخاصة بها !!

٣ — وجوب التصديق على الرسوم الاختيارية التى تتقاضاها هذه المجالس بمقتضى قرار صادر من وزير الداخلية .

٤ — مما يعرض على اللجنة الاستشارية المشكلة بوزارة الداخلية للنظر فى المسائل المتعلقة بهذه المجالس : مشاريع إعداد النور والمياه ، وفتح الطرق الجديدة ، والتعديل فى تخطيطات الطرق الموجودة ، وكل المشاريع الأخرى التى لها صفة بلدية ، والقضايا المقتضى رفعها ، والمصالحات ... الخ .

٥ — يجوز لوزارة الداخلية فى كل وقت حلّ المجلس دون أى ضمان ضد العبث بهذا الحق .

(رابعاً) لا يكون أعضاء هذه المجالس ، ولا يحضر جلساتها

عمد ومشايخ البلاد والقرى ، ولا ينافي بهم تنفيذ قراراتها مع أنهم أصدق تمثيلاً لبلادهم من موظفي السلطة المركزية .

(خامساً) يضاف إلى ما سبق نفوذ ممثلي تلك السلطة في المدن والقرى مما يجعل تمثيلهم للمصالح الحقيقية لأهلها مشكوكاً فيه .

(سادساً) ليس لهذه المجالس برامج إصلاحية معينة ، تلتزم بتنفيذها أمام السكان وتحت رعاية الدولة . وكل ما هنالك الإشراف الإداري والمالي والتنفيذي ، المعطل لا الميسر في أغلب الأحيان ، الذي تقوم به السلطة التنفيذية .

(سابعاً) ينص القانون المنظم للمجالس القروية على أنه « يمكن بمقتضى قرار يصدره وزير الداخلية (الصحة الآن) إنشاء مجالس قروية في القرى التي تتطلب ذلك » . أي أن إنشاء تلك المجالس اختياري لا إجباري !

وقد ترتبت على هذه العيوب الجوهرية النتائج الآتية :

(أولاً) تخبط تلك المجالس ، المنوط بها الحكم المحلي ، تخبطاً عجيباً ، ومعظمها لم يحقق الغرض من وجوده ^(١) .

(١) الشواهد على ذلك كثيرة منها : (أ) ليس لهذه المجالس دستور واضح للإصلاح والتعمير (ب) لوحظ في بعض البلاد أن مجالسها أنشأت متفرعات عامة وفرة الموسيقى قبل أن تفكر في مدها بالمياه الصالحة للشرب مثلاً (ج) أجرت اللجنة التي شكلت سنة ١٩٢٦ لإصلاح نظام المجالس القروية إحصاءاً بديرية المنيا فوجدت أن =

(ثانياً) عدم إحساس كثير من الأهالى بفائدتها كمجالس نيابية .

(ثالثاً) لم تربّ في أعضائها المنتخبين الروح الديمقراطية ، ولم تشعرهم بتمثيلهم لمواطنيهم المحليين .

(رابعاً) لم يزد عدد المجالس التى أنشئت إلى الآن عن ١٧٢ ، بين مجالس بلدية ومحلية وقروية^(١) ، فى حين أن عدد المدن والقرى المصرية يربى على ٤٠٠٠ . فكأن مجهود مصر التعميرى إذا سار على هذا المنوال لا ينتهى قبل ١٠٠٠ عام على الأقل .

(خامساً) لم يظهر لهذه المجالس أى أثر فى ترقية الأحوال الاجتماعية فى البلاد من كافة نواحيها .

٣ — نظام العمر ومساح البلاد

نسكت المدن والقرى المصرية ، من قديم الزمن ، بأسوأ الأوضاع والنظم الإدارية . فقد كان يحكمها قبل التاريخ بخمسة آلاف عام « شيخ البلد » ويحكمها الآن فعلاً شيخ البلاد ، ظل العمدة ومستشاره الأمين . ورغم تطاول الزمن ، وتغيّر الأنظمة الإدارية ، شكلاً لا جوهراً ،

= لكل ١٠٠ شخص من السكان مرضاضاً واحداً (د) لم يفكر معظم — إن لم يكن كل — المجالس فى عمل تخطيط جديد للبلاد يلزم السكان بالسير عليه لتكون منازلهم صحية ، ولتجميل تلك البلاد فى المستقبل إن لم يمكن حالياً .

(١) تفصيل هذا العدد لغاية ديسمبر سنة ١٩٤٤ كالآتى :

٩٢ بالوجه البحرى (٣٨ بلدى و٥٤ قروى) .

٨٠ « القبلى (٣١ « و٤٩ »)

فإن حالة البلاد الاجتماعية — وخاصة في القرى — بوجه عام لم تتغير تغيراً جوهرياً ملموساً .

فبينما نجد بعض المدن المصرية — كالقاهرة والاسكندرية وأسيوط والمنصورة — تضامى دون مبالغة أرقى العواصم والمدن الأوربية تبقى معظم المدن الأخرى في حالة يرثى لها ، دون أن يتأثر نظامها ، ومعمارها ، وروحها بطوفان المدنية الغامر .

أما القرى المصرية فأمرها أعجب ، وأشد هولا ، فإنها — كما كانت — أشبه الأشياء بالمقابر ، كأنه كتب على أهلها أن تستوى معيشتهم في الحياة والموت ، لا زهداً في الحياة وحقوقها ، وإنما عجزاً عن فهمها وتصور كنهها . ومع ذلك ما أثقل أنفاس الحياة التي تخلو من جمالها وتقتصر على أهوالها !

والقرية المصرية في الوقت الحاضر تشبه إلى حد ما القرى الانجليزية أو الفرنسية أو الألمانية قبل مائة عام مضت ، وتشبه القرى اليابانية قبل خمسين عاماً ، وتشبه ما كانت عليه القرية التركية منذ خمسة عشر عاماً^(١) .

ولقد كان بوسعنا أن نسير في طريق الإصلاح المجدى منذ زمن طويل ، وأمامنا تجارب الدول الكثيرة التي سبقتنا في هذا الميدان ، ومعظمها يشبهنا من عديد الوجوه ، ولكننا شغلنا بالقضية الوطنية شعباً

(١) الدكتور العربى بك : « القرية المصرية من الوجهة الإدارية » . مجلة القانون والاقتصاد — ص ٢٠٢ (مجموعة عام ١٩٣٧) .

وحكومة ، حتى لم يبق فينا من يفكر في أمور الإصلاح الإدارى والاجتماعى .
ولقد ترتب على ذلك أن فشلنا فشلاً ذريعاً في اقتصادنا الزراعى كأمة
يعيش أربعة أخماسها في ريفها ، وتعيش كلها تقريباً على ما تنبت أرضها .
كما فشلنا في تقدمنا الصناعى كشعب يريد أن يرقى عن طريق
التوسع فى الأخذ بأسباب الصناعة كلما وجد إلى ذلك سبيلاً .

ذلك لأن نظامنا الإدارى فى الريف يجعلنا ولا قدرة لنا على التقدم ،
والنهوض الاجتماعى والاقتصادى والسياسى والصحى . نعم إن الأيدى
العاملة تزداد باطراد فى الريف ولكنها زيادة تضاعف المشكلة تعقيداً .

هذه العلل التى ينوء تحتها كلها الريف المصرى ترجع إلى سنة ١٨٩٥ .
ففى تلك السنة أراد الاحتلال البريطانى أن يدبر طريقة يحكم بها البلاد ،
المتراصة الأطراف ، المتناثرة فى وادى النيل العظيم ، وما كان يهمه إذ ذاك
إلا استتباب الأمن فقط ، فابتدع أداة للإدارة رخيصة الأجر ، بل بدون
أجر إطلاقاً ، بمقتضى قانون العمد ومشايخ البلاد ^(١) .

قال اللورد كرومر فى تقريره سنة ١٨٩٥ عن هذا القانون « . . إن
مشروع تنظيم العمد ومشايخ القرى ، المقترح بواسطة نوبار باشا ، هو
محاولة للاستفادة من استخدام نظام قديم محترم ، فى سبيل قضية التقدم
والمدنية » . وليس غريباً فى الواقع أن لا يحقق هذا النظام ، الذى لا يزال

(١) حاول كثير من الحكومات إصلاح هذا النظام ولكنها لم تنفذ شيئاً
رغم اتفاق الجميع على ضرورته .

قائماً إلى اليوم ، الإصلاحات المرجوة منه ، فما هذا من طبيعته .
ثم إنه في الوقت الذي يضر فيه هذا النظام « قضية التقدم والمدنية »
في البلاد ، يعطى حرية واسعة ، تكاد تكون مطلقة ، لعمد البلاد ،
ويعنهم من مظاهر السلطان ما يشغلهم به عن التفكير في كل إصلاح .

عيوب النظام الحاضر :

(أولاً) إن هذا النظام قام على أساس تنفيذ أوامر ورغبات وقوانين
الحكومة المركزية وحدها^(١) ، أما حياة البلاد ، وسعادة أهلها ، فهذا
ما أسقطه من حسابه .

فالعمدة في هذا النظام ، وفي عرفنا القضائي ، يعتبر موظفاً من نوع
خاص . فهو المسئول الأول عن الأمن العام في دائرة بلده ، وتنفيذ الأوامر
التي تصدر إليه من رئيسه المباشر : المأمور .

وليس للعمد والمشايخ عندنا إلا هذه الصفة ، وليست لهم أية صفة نيابية
عن بلادهم بحكم كونها ذات شخصية معنوية . بل يمثل البلدة أو القرية ،
بصفقتها هذه ، المجلس المحلي أو القروي إن وجد ، وليس العمدة والمشايخ
أعضاء فيه ، ولا يحضرون جلساته ، ولا ينفذون قراراته ، بل يقوم بذلك
كله المدير أو المأمور^(٢) .

(١) فالعمدة هو المسئول الأول عن : حفظ الأمن — جباية الضرائب —
أعمال القرعة العسكرية — حراسة ممتلكات الحكومة . . الخ فضلاً عن الترويج
للوزارة القائمة ، والدعاية لمشروعاتها ، وكتابة البيانات التي تطلب بخصوصها .
(٢) الدكتور وحيد رافت . القانون الإداري . ص ٧٤٩ .

وهذا يختلف تماماً عما هو في الدول الأخرى . فالعمدة^(١) في فرنسا ، مثلاً ، له صفتان مميزتان ، واختصاص مزدوج . فهو يمثل الحكومة المركزية من جهة ، ويمثل بلدياته أو قريته من جهة أخرى ، بصفتها شخصاً معنوياً . بل إن صفة النيابة هذه هي الغالبة على اختصاصه لأنه عضو في المجلس البلدى أو القروى الذى ينتخبه عادة ليرأس جلساته ، وينفذ قراراته ، ويشرف على إدارة المصالح المحلية التابعة له ، علاوة على تنفيذ أوامر وتعليمات الحكومة المركزية . أما ممثل هذه الحكومة فهو عضو عادى في المجلس ، ولا يتصور أن تكون له الرئاسة لأن ذلك يهدم فكرة تلك المجالس من أساسها .

(ثانياً) جعل العمدة أو الشيخ في الواقع مجرد آلة في يد الحكومة ، تعيينه أو تفصله . فإنه وإن نص ديكريتهو ١٦/٣/١٨٩٥ ، المنشئ لهذا النظام ، على أن لجنة الترشيحات هي التى تختار العمدة إلا أنه جعل لوزير الداخلية الكلمة الأخيرة في هذا الاختيار . وللوزير الحق ، في كل وقت ، حق فصل العمدة بدون أية محاكمة تأديبية (المادة ٥٥) .

(ثالثاً) بقاء العمد والمشايع في وظائفهم مدى الحياة — ما لم تعزلهم الحكومة — ودون أن يكون لأصحاب الشأن — الأهالى — في كل ذلك دخل ، مع أن العمدة في فرنسا ينتخبه الأهالى ، ولعدة سنوات فقط .

يضاف إلى ذلك انفراد العمدة بالنفوذ والسلطان ، من غير إشراك

وجوه البلدة وذوى المكانة فيها معه ، مما جعل هذا المنصب محل طغيان ملحوظ ، وتنافس وحقد شديدين . وغالباً ما تكون هذه المسألة في الريف مسألة حياة أو موت ، عزّاً أو مهانة .

(رابعاً) عدم اشتراط حدّ أدنى مناسب للمعرفة والمؤهلات ، إذ يقضى القانون بأنه « إذا توافرت الشروط التي تؤهل لتولى العمدية أو المشيخة في جملة أشخاص على السواء كانت الأفضلية لمن يعرف القراءة والكتابة » . إذن معرفة القراءة والكتابة ليست شرطاً أساسياً فيمن يتولى أحد هذين المنصبين ، وإنما هو شرط أفضلية فحسب . كما أن النص المذكور لم يبين الحد الأدنى لمعرفة القراءة والكتابة . وإذا كان هذا التسامح منطقياً في سنة ١٨٩٥ فهو ليس كذلك في العصر الحاضر ، ومع التطورات السياسية والاجتماعية التي ألمّت بالبلاد .

بل نستطيع أن نقول إن هذا النقص يقف أحياناً حجرة عثرة في سبيل أمور في غاية الدقة والأهمية ^(١) .

وطالما تساءل الناس في حيرة : ما هو العلاج ؟ وما هو طريق الخلاص ؟ أما المصلحون فقد ذهبوا مذاهب شتى ، واقترحوا حلولاً مختلفة .

(١) لمست بنفسى كثيراً من هذه الأمور في مناسبات مختلفة ، لعل أبرزها مناسبة انتشار الملاريا بين أهل قنا واسوان سنة ١٩٤٤ ، وقيام الحكومة « بمشروع الإغاثة » لاسعاف المصابين بالتغذية اللازمة ، فقد ظهر عجز عهد البلاد ومشايخها ، في ذلك الوقت عن تحرير الكشوف والبيانات التي طلبت منهم على وجه الاستعجال ، مما كان له أسوأ الأثر في الحالة . ومن غريب ما حدث تأييداً لهذا أن بعضهم بدلا من أن يرسل البيانات المستعجلة المطلوبة كان يرسل في طلب من يكتب له هذه البيانات !

ففرق منهم اقترح — بعد يأس — الإلغاء التام لمنصب العمدة ، والاستعاضة عنه بموظف « مأجور » تعينه الحكومة المركزية ، أو يكفي بالمأمور في المركز ، والضابط في « النقطة » . ولكن هذا الاقتراح لا يحل المشكلة بل يزيد لها تعقيدا ، لأن المطلوب هو إطلاق اللامركزية من عقلا لا القضاء على ركن من أركانها ! فضلا عن أن هذا النظام شاذ عمليا ، ويقلب يسر الدولة عسرا . فهو من جهة يكلف الدولة عبئا ماليا باهظا ، كما أن الموظف المعين تواجهه صعوبات لا يكاد يدلل بعضها — بل أهونها — حتى تحتفظه حركة من حركات التنقلات الكثيرة التي تجريها السلطة المركزية ، فيأتي بدله آخر يدور في ساقية جحا هذه !

وهناك فريق ثان اقترح « المجلس المنتخب » ليحل محل العمدة ، ولكن فاته أن الاختصاصات المنوط بها العمدة هي اختصاصات تنفيذية بحتة . ومن المسلم به في علم الإدارة — وأثبتته التجارب أيضا — أن المجالس بحكم طبيعتها تكونينها لا تحسن إلا التشاور والتداول ، ولا تصلح إلا كأداة تشريعية أو تقريرية *organe de l'égislation ou délibération* . ولكنها لا تصلح البتة كأداة تنفيذية *organe d'exécution* . فالتشريع والتقرير مهمة الجماعة . أما التنفيذ فمهمة الفرد . ولا يصح القياس على المتبع في إنجلترا ، فهناك لا يوجد ممثل للحكومة المركزية في الوحدات الإدارية لأنها لا تعنى بقتا بالشئون المحلية بطريقة إيجابية . أما حيث تكون الحكومة المركزية — كما هو الحال في مصر — مسيطرة على الجانب الأكبر من مرافق الأمة ، وشئون وحداتها

الإدارية والمحلية من أمن ، وتعليم ، وصحة ، وزراعة ، وري ، ومواصلات ، وإحسان . . . الخ . فلا مناص من أن يكون لها ممثل في تلك الوحدات ^(١) .

الحل المناسب

تتلخص الأغراض الرئيسية التي ينبغي أن يحققها الإصلاح الجدى لهذا النظام فى :

(أولاً) يجب أن يختار أهل البلدة أو القرية أنفسهم العمدة والمشايخ الذين يحكمونهم ليطمئنوا إليهم من جهة ، وليشعر هؤلاء بأنهم مدينون بمناصبهم لهم وحدهم من جهة أخرى ، كيفما كانت طريقة هذا الاختيار : المباشر أو غير المباشر ، على ألا يقصر التصويت على الملاك والقادرين وحدهم ، بل يشمل جميع الطبقات العاملة .

(ثانياً) يجب أن يكون الانتخاب لمدة معينة معقولة ، خمس سنوات مثلاً ، يُحتكم بعدها إلى الناخبين ، وهم أصحاب الشأن ، ليولوا ثقتهم من يشاءون ، وليكون ذلك تذكيراً وعظة .

(ثالثاً) يجب أن يكون العمدة عضواً فى المجلس المحلى أو القروى بحكم منصبه ، مع بقية الأعضاء ، وهم ممثلو البلدة المنتخبون وخلاصة ذوى رأى فيها ، ليشاركوا معه فى ترقية أحوالها ، ولتتكاثفوا على إنهاؤها وإسعاد سكانها ، وأن يكون رئيس المجلس فى نفس الوقت مسئولاً عن

(١) الدكتور العربى بك : « بحث القرية المصرية » السابق ذكره . ص ٢٠٧ .

تنفيذ قراراته ، وإدارة مرافقه المحلية . وذلك بدلا من إنشاء ما يسمونه « المجالس الريفية » التي اقترحت لتكون بجوار العمد ، حتى لا تكثر المجالس ، وتتضارب اختصاصاتها ، وتضيع مسئولياتها .

(رابعاً) يجب أن لا يكون للعمد هذه الصبغة الإدارية الغالبة التي تبعدهم عن مهمتهم الأصلية ، وهي « تمثيل » البلدة بصفتها شخصا معنوياً . ولتحقيق هذه الأغراض يجب إجراء التعديلات الآتية :

١ — قصر التصويت على الطبقات العاملة ، حتى من لا يدفع منهم ضرائب من أى نوع ، أى استبعاد من لا عمل لهم فقط .

٢ — جعل الشروط الواجب توافرها في العمد والمشايع تشكافاً مع خطورة مناصبهم واختصاصاتهم .

٣ — رفع سيطرة السلطة التنفيذية الاستبدادية :

١ : بجعل عزل العمد والمشايع ومحاکمتهم عن كل ما يتعلق بعملهم الإداري من اختصاص القضاء الإداري^(١) .

ب : توسيع اختصاصات العمد حتى يكونوا ممثلي وحداتهم الإدارية حقاً ، والمتصلين بالعالم الخارجي باسمها ، والمسؤولين عن تنفيذ قرارات مجالسها ومرافقها المحلية ، فضلاً عن تنفيذ تعليمات وأوامر الحكومة المركزية .

ج : تعديل نظام المجالس المحلية والقروية ، بحيث يتفق مع هذه التغييرات (منها تعميم المجالس القروية إجبارياً) .

(١) سفتكلم عنه في موضع آخر .

فائمة اللامركزية في مصر

بعد هذا العرض الموجز السريع لأركان اللامركزية ، أو طريقة الحكم الذاتي المحلي ، في مصر ، وعناصر علاج ما بها من أوجه النقص ، لا بد أن نكون قد لمحنا شدة ارتباط هذا النظام بالحياة الديمقراطية ، وآمننا أن نظامنا القائم لا يمت إليها بصلة ما من قريب أو بعيد ، وإنما هو قلب واضح لأوضاعها . أي أن نظامنا الإداري المحلي لامركزي اسماً ، ومركزي ، بل ومركزي معقد ، فعلاً .

وإذا كانت الحكمة تقضى بأن تدخل البيوت من أبوابها ، وتمسك المشاكل من أطرافها ، فمن الضروري لإصلاح العيوب البرلمانية والحكومية التي نشكو منها أن نبدأ بإصلاح نظامنا اللامركزي ، فيتفرغ البرلمان والوزراء للمسائل العليا ، والخطط الرئيسية ، ويترك ما عداها للهيئات اللامركزية .

الفصل الثالث

اختصاصات مجلس الوزراء

مر بنا^(١) أن مجلس الوزراء ، بالمعنى المفهوم الآن ، عرفته مصر منذ ٢٨ أغسطس سنة ١٨٧٨ ، عند ما أصدر الخديوى إسماعيل أمره الكريم إلى نوبار باشا بتشكيل أول « مجلس نظار » تحت رياسته . وقد جاء فى الأمر المذكور أنه « يجب على مجلس النظار أن يتفاوض فى جميع الأمور المهمة المتعلقة بالقطر المصرى »

وقد جرى العمل فى ذلك الوقت على تحديد « الأمور المهمة المتعلقة بالقطر المصرى » هذه بالمسائل الآتية :

- ١ — تعيين وكلاء الوزارات والمديرين والمحافظين .
 - ٢ — الضرائب .
 - ٣ — ميزانية الدولة .
- وفى الواقع أنه منذ ذلك التاريخ إلى أن صدر دستور سنة ١٩٢٣ لم يطرأ على تشكيل المجلس واختصاصاته تغيير يستحق الذكر .

ولكن منذ صدور الدستور حدث تغيير جوهرى خطير ، فبعد أن كانت الوزارة^(٢) مسؤولة أمام الخديوى ثم السلطان ، أصبحت مسؤولة

(١) فى قسم « الإدارة المصرية الحديثة » .

(٢) فى عهد السلطان حسين استعملت كلمتا « وزارة » و « وزراء » بدلا

من كلمتي « نظارة » و « نظار » .

أما البرلمان الذي تختار من أعضائه ، وتنتمى إلى أغلبيته . وقد بات الوزراء ، تبعاً لذلك « رجال سياسة » ينفذون برنامج الحزب المتولى الحكم (حزب الأغلبية) لا « رجال إدارة » ينفذون مشيئة الحاكم ، ويحققون رغباته وحده ، ولو أن الدستور ينص على أن « الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه » ^(١) . وقد نص الدستور ^(٢) أيضاً على أن « مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة » .

وقد تلخصت بعد ذلك اختصاصات المجلس الجديدة فيما يأتى ^(٣) :

١ — تقرير السياسة العامة للدولة ، وتكليف كل وزير باتباعها .

٢ — إعداد مشروعات القوانين التى تقترحها السلطة التنفيذية ، وعرضها على الملك توطئة لتقديمها إلى البرلمان .

٣ — ترتيب المسائل الإدارية التى تهتم بجملة وزارات ، والتى لا يمكن لوزارة واحدة الاضطلاع بها ، كتنفيذ المعاهدات ، وإنشاء الشككات ، وتحديد مواعيد العمل بالوزارات ، وتعيين بعض كبار الموظفين أو نقلهم . الخ .

٤ — تولى سلطات الملك الدستورية من وقت وفاته إلى أن يؤدى خلفه أو أوصياء العرش اليمين الدستورية .

(١) المادة ٤٨ من الدستور . وينسجم معنى هذه المادة مع معنى الجملة إذا علمنا أن الملك يدعو زعيم الأغلبية البرلمانية لتولى الحكم واختيار معاونيه من الوزراء .

(٢) المادة ٥٧ من الدستور . وترجمة النص الفرنسى لهذه المادة هى « إن مجلس الوزراء على رأس مصالح الدولة A' la tete des services de l' Etat » .

(٣) الأستاذ محمد الشريف . « على هامش الدستور » . ص ٢٤٥ .

٥ — لمجلس الوزراء اختصاصات استثنائية فيما يتعلق بشؤون الموظفين ، بمقتضى ديكريجات وأوامر ملكية — لا بنص الدستور —
نخص بالذكر منها ديكريته ٤ يونيو سنة ١٩٠١ ، والمرسوم بقانون الصادر في مايو سنة ١٩٢٩ .

بيد أنه بمضى الزمن ، وبسبب اضطراب الأحوال السياسية ، أخذت الحكومات المتعاقبة تتوسع في هذه الاختصاصات ، وتضيف إليها ما تراه مطابقاً لوعباتها ، حتى خرجت بها عن الدائرة العامة التي رسمتها الدساتير — ومن بينها الدستور المصري — لمجلس الوزراء ، بل وجعلتها عكس ما يقضى به الوضع البرلماني الصحيح كما حددناه في مكان آخر^(١) .
وقد نشأ عن هذا الشذوذ الدستوري ، وهو بقاء الوزراء رجال

إدارة كما كان الشأن قبل قيام النظام البرلماني ، النتائج الآتية :

(أولاً) استمرار المركزية الشديدة في الأعمال الحكومية ، إذ صار مجلس الوزراء قدوة للوزراء في هذا الشأن ، وهؤلاء قدوة لمن يلونهم من الرؤساء في جميع درجات السلم الإداري ، مما أشاع في الأداة الحكومية العقم والجود والاضطراب .

✓ (ثانياً) ضياع معظم وقت مجلس الوزراء الثمين في المسائل الإدارية الثانوية ، مما أدى إلى كثرة جلساته ، وتعطيل أعمال الوزراء .
✓ (ثالثاً) عدم استطاعة المجلس الحصول على الوقت الكافي لدراسة المسائل العليا الكثيرة .

(١) في الفصل الخاص بالتنظيم العلمي للأداة الحكومية « تحديد مهمة الوزير البرلماني » .

(رابعاً) إفساح المجال للشراسة والانتقامات الحزبية والشخصية باستغلال السلطات الاستثنائية الممنوحة للمجلس في شؤون الموظفين .

ولكى يُرد مجلس الوزراء إلى اختصاصه الدستوري ، ويُقصر نشاطه على المسائل العليا المشتركة التي لا تستطيع وزارة بعينها القيام بها وحدها — كما تقضى المصلحة العامة — يجب إنفاذ إصلاحين مهمين :

(أولاً) نزع المسائل الثانوية من اختصاص

إذا كان العرف الدستوري يقضى بمنع الوزراء البرلمانيين من النظر في المسائل الإدارية ، والفردية الثانوية ، فمنعه لمجلس الوزراء من نظرها ، لا يحتمل جدلاً أو تأويلاً أو لبساً . بل إن هذا العرف قد أخرج من اختصاص الوزراء المسائل الإدارية جملة وتفصيلاً . أما المسائل الإدارية المشتركة بين عدة وزارات فقد أعطيت لمجلس الوزراء كاستثناء من هذه القاعدة . ولكن من يراجع قائمة الأعمال التي ينظر فيها مجلس وزرائنا ، في كل جلسة ، يجدها مشحونة بعشرات المسائل الإدارية الثانوية التي تتنافى مع هذه القاعدة ، بله العرف الدستوري .

وقد أُحصي^(١) حوالى ٤٠ نوعاً من هذه المسائل اقترح إحالتها إلى الوزراء المختصة ، أو إلى لجان وزارية تخفيفاً للعبء الثقيل الواقع على كاهل المجلس ، وضناً به أن يشغل وقته الثمين بمثلها ، فيستطيع التفرغ للأمور العامة المهمة التي لا يجد الآن وقتاً كافياً لدرسها .

(١) الأستاذ محمد كامل سليم بك — مذكرتان — أواخر ١٩٤٠ وأوائل

ولعل من الفائدة أن نأتى بنماذج من تلك المسائل المقترحة إبعادها من جدول أعمال مجلس الوزراء ، لإدراك مدى تفاهتها ، وهى :

حساب مدد الخدمة المؤقتة فى معاش الموظفين — زيادة معاش ورثة بعض الموظفين المتوفين إلى ٥٠٠ مليم شهريا — حساب المدد التى يتجاوز بها الموظفون حدود أجازاتهم — تقسيم التعويض المقرر صرفه لورثة أحد الموظفين المتوفين — السماح للطلبة الراسبين بدخول الدور الثانى بدون قيد أو شرط — العمل برسوم مخفضة لتدخين أشجار الفاكهة — اعتبار بعض الحشرات آفة ضارة بأشجار الفاكهة — تسوية حالات الموظفين — ندب بعض الموظفين للعمل من وزارة إلى أخرى — تحديد محل إقامة قضاة المحكمة المختلطة — تعديل أقدمية الموظفين — منح تصريحات سفر — إعفاء بعض الموظفين من دفع أجور سكنهم . . . الخ .

وهى مسائل فضلا عن عدم اتصالها بالسياسة العامة للبلاد ، أو أساسها بعدة وزارات لا تستطيع النظر فيها منفردة ، فإنه لم يحدث أن رفض مجلس الوزراء واحدة منها ؛ كما أنها تزيد من اجتماعاته إلى درجة محسوسة ، وتقلل من هيئتها وخطورتها ، فإنه فى أى بلد فى العالم عند ما يذاع نبأ اجتماع مجلس وزرائه يدرك الناس أن أمراً ذا بال سيبحث فى هذا الاجتماع ، فينتظرونه بفارغ الصبر .

وليس هناك ، بدون أدنى شك ، أى خطر من نظر الوزارات المختصة فى هذه المسائل تحت توجيه الوزراء ورقابتهم ، لأن الرجل الذى يستطيع أن يصل إلى منصب الوزير إذا كان لا يؤتمن على توافه الأمور فكيف يعتد

برأيه في كبرياتها ، ويعتمد على قراره في أمهاتها مما يمس كيان الدولة ،
وحياة الأمة بأسرها !؟

ومع ذلك فالوزير خاضع لمراقبة (١) مجلس الوزراء (٢) والبرلمان
(٣) والرأى العام . فإذا لم يكن بعد كل ذلك مأموناً على مسائل تافهة
ك هذه فخير الأمة ولكرامته الشخصية أن لا يكون وزيراً (١) .

(ثانياً) إلغاء سلطة المجلس الاستثنائية في شؤون الموظفين

رأينا أن مجلس الوزراء سلطات استثنائية في شؤون الموظفين قررتها
له قوانين ولوائح متفرقة ، صدرت في ملابسات سياسية مضطربة ، قبل
قيام الحياة الدستورية وبعدها .

وقد كان الغرض الأساسي من وضع هذه السلطة الخطيرة في يد
مجلس الوزراء هو « توفير أكبر ضمان للموظفين والصالح العام لأن مجلس
الوزراء هو أعلى هيئة تنفيذية في البلاد » ، وأخشى أن يكون هذا الغرض
النبيل لم يتحقق في معظم الحالات الاستثنائية التي طبق عليها ، بل قد
أثبتت التجارب ، والأقوال الرسمية المختلفة ، أن معظم الحكومات قد
أساءت استعمال هذا الحق ، لأنها لم تعجزها الوسيلة لتبرير عملها ، حتى
أصبح ضرره أكثر من نفعه ، وهناك قاعدة شرعية تقول « إن درء
المفاسد مُقَدَّم على جلب المصالح » .

(١) الأستاذ محمد كامل سليم بك : مقال « لماذا أدعو إلى تعديل اختصاصات
مجلس الوزراء ؟ » المصور عدد ٨٨٦ .

وليس يخفى على أحد ما لفتح باب الاستثناءات على مصراعيه من
أضرار قومية ، لأن معظمها — إن لم يكن كلها — يمنح لأسباب لا تمت
إلى المصلحة العامة بصلة ما ، وتمليه رغبات حزبية أو مجاملات
شخصية ، يُداس فيها حق المستحقين المستضعين ، ويُخفّت ضمير المسؤولين ،
وتتبط بها هم العاملين المجددين . وما لهذا — بداهة — شرع الاستثناء ،
ووضع في يد مجلس الوزراء . « وإنما هي سلطة لم يقصد القانون مطلقاً
أن تكون تحكمية يصدر فيها عن الغرض والهوى ، بل هي سلطة تقديرية
تجد حدها الطبيعي في العلة القانونية التي أملتها ، وهي وجوب الأخذ دائماً
في كل حالة من حالات استعمالها بما تقتضيه المصلحة العامة ، التي غايتها
وهدفها الأول تعزيز الوظائف بالمتمازين والشهود لهم بالكفاية للنهوض
بأعمال وظائفهم . وبذلك يعتبر المجلس أنه قد استعمل سلطته في غير
ما وضعت له Détournement de Pouvoir إذا لم يتوخ تحقيق هذه
المصلحة فيما يصدره من قرارات » (١) .

ولما كان مجلس الوزراء هو أولاً وآخرها هيئة سياسية ، فهو يعمل
غالباً تحت تأثير عوامل حزبية ، والغالب وحده هو الذي يقاس عليه ،
فلا ترجى فائدة قومية إذا ترك استعمال هذا الحق تحت رحمة المصادفات ،
فلن لم يُقرّر رفعه نهائياً فليُخضع لرقابة القضاء الإداري (٢) .

(١) مذكرة رئاسة أقلام قضايا الحكومة — عام ١٩٤٤ .

(٢) انظر فصل القضاء الإداري .

الفصل الرابع

الأساليب الحديثة للأمن العام

نقصد بكلمة « الأمن العام » هنا تلك الطمأنينة التي يحس بها أفراد الشعب على أرواحهم ، وأموالهم وحریاتهم . والأمن العام — بهذا المعنى — هو أحد الواجبات الرئيسية التي أُلقيت على كاهل الحكومة منذ نشوئها . والقائمون عندنا على حفظ الأمن العام فريقان : رجال البوليس على اختلاف رتبهم من السلك العسكري ، ومأمورو المراكز ، والعمد ، والمشايخ ، والخبراء من السلك المدني .

١ — السلك العسكري

في مصر لا يقوم رجل البوليس بوظيفته الأصلية ، وهي منع الجرائم قبل وقوعها وضبط المجرمين فحسب ، وإنما يباشر أيضا وظيفة « البوليس القضائي » ، أي التحقيق مع المتهمين ، وهي وظيفة لها خطورة خاصة ، لأن محاضر البوليس ذات أثر كبير في دور النيابة والمحاكم .

وقد طرأت على البلاد ظروف معينة ، أقامت سداً منيعاً بين رجل البوليس المصري ورجل الشارع ، وجعلت العلاقة بين الإثنين علاقة توتر ونفور بدلاً من أن تكون علاقة محبة ، وتعاون ، وتفاهم .

والعلة في تلك الحالة الشاذة الغريبة نفسية بحتة . قال اللورد كرومر

سنة ١٩٠٤ في تقرير له « إن أفقر أفراد الشعب هم الذين لا يستطيعون دفع البدل ، وهؤلاء يُطلب إليهم تنفيذ القانون ، وأن يعيشوا مع أسرهم راتب شهرى قدره جنيه واحد^(١) . وعلى ذلك كان رجل البوليس ، الذى يمثل السلطة التنفيذية وهيبة القانون ، يشعر بالغبن والتبرم ، وينوء تحت أحمال ثقيلة من الضغط والعمل والمسئولية . فلا يجد ، والحالة هذه ، ما يفرج به همومه سوى السخط على المجتمع ، وصب جام غضبه على الضعفاء ، والتنكيل بصغار الناس الذين يقعون فى قبضة يده ، ليحقق بذلك كله نوعاً من أنواع التعويض النفسانى .

ولا عجب أن تهتم الدول الراقية بسلوكها العسكرى ، فما من أمة تحترم نفسها ، وتريد أن تسد هيئتها التنفيذية مطالب العصر الذى تعيش فيه ، وأن تحقق مشروعاتها التقدمية الجريئة تفعل غير ذلك . وإذا كان الكتاب يُقرأ من عنوانه — كما يقولون — فحضارة الدولة تُقرأ من مظهر رجل بوليسها الذى يكون أول من يقابله الأجنبى الوافد إليها ، بل إن اهتمام الدول برجل البوليس — مظهراً ونخبراً — صار جزءاً بارزاً من نهضتها ، ومفاخرها .

وقد تنهت مصر إلى ذلك أخيراً ، فأنشأت بكلية البوليس والإدارة قسمين جديدين ، أحدهما سنة ١٩٢٥ للكونستبلات ، والآخر سنة ١٩٣٦ للجنود وضباط الصف . وكان يُختار طلبة القسم الأول من الخاصلين على الشهادات والدبلومات المتوسطة ، ويقضون فى الكلية عامين لدراسة

القوانين الجنائية والإدارية ، والإسعاف ، واللغات الحية ، وكيفية قراءة خرائط المدن ، وإرشاد المارة . أما طلبة القسم الثانى ، فكانوا يختارون من ضباط الصف وجنود الرديف المتعلمين ، ذوى الأخلاق الطيبة ، ويقضون بالكلية خمسة أشهر يتعلمون فيها مبادئ القوانين ، والواجبات البوليسية المتنوعة^(١) . وقد طرأ على هذا النظام بعض التعديل ، فأنشئ عام ١٩٣٤ « قسم تخريج الكونستبلات » الذى يُختار طلبته من حاملى شهادة الثقافة مع بقاء مدة الدراسة كما هى . ومنذ عام ١٩٣٤ أصبح يؤخذ لقسم الجنود من رجال البوليس الحاليين الملمين بالقراءة والكتابة وبعض الثقافة ، مع خفض مدة تعليمهم إلى ثلاثة أشهر بدلا من خمسة . ونحن نأمل أن يتوسع فى هذين القسمين حتى يتمكننا من تزويد العواصم والمدن المصرية ، فى مدة يسيرة ، بطائفة مثقفة من الكونستبلات والجنود تتناسب مع حالة مصر الحديثة .

وقد بدأت وزارة الداخلية أخيراً بإنشاء « البوليس القضائى » ، فسمحت لكلية البوليس بقبول خريجي كلية الحقوق . ونحن لا نقنع بهذه الخطوة القصيرة ، ونطالب أيضاً بالتوسع فى هذا النظام حتى يتم إنشاؤه ، ويمكن الفصل نهائياً بين « البوليس العادى » و « البوليس القضائى » .

هذا وقد اقترحت « لجنة إصلاح الأمن العام » التى سيق تشكيها

(١) الأميرالاي على حلمى بك . « التربية النظامية » . ص ١١٤ .

بوزارة الداخلية تقسيم ضباط البوليس المصرى إلى ثلاثة أقسام :

(الأول) ضباط البوليس القضائى ، الذين يتولون التحقيق فى الجرائم ، وهؤلاء يختارون من حملة ليسانس الحقوق .

(الثانى) ضباط البوليس النظامى ، وهم الذين يؤدون الجانب العسكرى من وظيفة البوليس ، وقد أوصت اللجنة باختيارهم من خريجي المدرسة (الكلية) الحربية حتى لا يثيروا رهبة الأفراد .

(الثالث) ضباط البوليس المحلى ، الذين يقومون بتنفيذ اللوائح الخاصة بالجالس البلدية والمحلية والقروية ، وهؤلاء يختارون من خريجي كلية البوليس ، وتعتبر الجرائم التى تقع فى اختصاصهم من المخالفات البسيطة التى لا يجوز فيها القبض أو الحبس الاحتياطى .

٢ — السلك المدنى

تكلمنا فى فصل سابق^(٢) عن نظام العمد ومشايخ البلاد ، وبقى أن نتكلم عن الخفراء ومشايخ الحارات ، وهم آفة نظامنا الإدارى كله . والحاجة ماسة إلى إلغاء هذه الطبقة ، لأن المطالبة بإصلاحها معناها الترقيع فى نظام فاسد من أساسه . ويزيد فى خطر الإبقاء عليها أنها أشد هيمئات « الإدارة » اتصالاً بالطبقات الفقيرة من الشعب ، وأكثرها وطأة عليها . ويسرنا أن تكون الحكومة قد بدأت تهتم بهذه المسألة ، وتفكر فى علاجها .

هذا وقد قام نظامنا الإدارى على نوعين مختلفين من الثقافة والتربية :
السلك العسكرى والسلك المدنى ، ومرج بينهما مزجا لم تستطع السنين
الطوال التى عاشها على هضمه . فضباط البوليس من السلك العسكرى ،
ووكلاء النيابة الذين لهم رئاسة الضبطية القضائية ، ومعاونو الإدارة من
السلك المدنى . وهذان السلكان يتنازعان دائماً السلطة والاختصاص .

ورجل البوليس ، مهما كان سلكه ومهما كانت رتبته ، ليس فى
حقيقته عدواً للشعب ، بل هو صديقه ، والحارس على أرواحه وأمواله
وحرياته المقدسة .

وإن هذه الفكرة مستمدة من تغير النظرة إلى ماهية الدولة ، وفكرة
القانون . فبعد أن كانت الدولة سيّدة الأمة أصبحت خادمة لها . وبعد
أن كان يُعتبر القانون شيئاً يجب أن يُطاع لأنه إرادة شخص لا يُقاوم ،
بات يُعتبر شيئاً سامياً لأنه إرادة الجماعة ، وصار الخضوع له إنما هو خضوع
للاحتياجات والمطالب المشتركة لهذه الجماعة .

وكنتيجة حتمية لهذا التطور لم يبق القانون أداة عمياء ، جامدة ، بل
أداة مبصرة ، مرنة . ولذلك أصبح القانون محترماً لذاته ، لا للعقوبات
التي يتضمنها ، وأضحت الهيئات التى تقوم على تنفيذه ينظر إليها الشعب
على أنها الحارس لمصالح الجماعة ، المانع من عدوان الخارجين عليها .

وذلك يؤدى بنا إلى الوجه الآخر من هذا البحث . . . وهو تعزيز
شعور الجمهور بهذا التطور ، الذى يلعب دوراً خطيراً فى معاونه رجال

البوليس على اختلاف رتبهم . وإن هذا الشعور ليعتدّل من الجمهور أخلاقاً قد لا تتوافر لعامة ، وتربية وشجاعة أدبية قد تعوز أغلبية ، وخاصة بعد استمرار الحالة التي سبقت هذا التطور الاجتماعي فترة طويلة . ولكي يقوم كل من رجال البوليس والشعب بنصيبه ، في هذه الناحية ، يجب أن يتعادلا في الشعور بالكرامة والمسؤولية الأدبية . ولا يتم ذلك إلا بإعداد كل من الطرفين إعداداً يؤهلهم للقيام بدورهم . ففي إنجلترا ، مثلاً ، ما يعرف بحقوق وواجبات المواطن . وفي فرنسا ما يطلق عليه « مجموعة التعليمات المدنية » . وفي معظم الدول تنظم محاضرات عامة لرجل الشارع يلم فيها بالنوع الحديث من الثقافة الوطنية العامة ، بما فيها طرق التعاون مع رجال البوليس . فلماذا لا نفعل نحن ذلك ، وهم من أهم الوسائل لترقية أداتنا الحكومية ؟



الوظائف والموظفون

الفصل الأول

مبادئ عامة

١ — تعريف الموظف :

عرفت المادة الأولى من مشروع قانون التوظيف ، الذي قدمته الحكومة الفرنسية إلى البرلمان في سنة ١٩٢٠ ، الموظف العمومي بأنه كل من يشغل وظيفة في السلك الدائم ، وقد استثنى من ذلك الصناع .
أما قانون الامبراطورية الألمانية الصادر في سنة ١٨٧٣ فقد اعتبر موظفا كل من تقلد الوظيفة بصفة دائمة^(١) .

وقد تداول المؤتمر الدولي الأخير للعلوم الإدارية^(٢) في تحديد معيار التمييز بين « الموظف » و « المستخدم » و « العامل » ، فرأت أغلبية الأعضاء أنه يحسن قصر اصطلاح « الموظف العمومي *fonctionnaire public* » على الشخص الذي يعهد إليه بأداء أعمال حكومية ، ويكون مرتبطا في أدائها برابطة طويلة الأمد ، ومستندة إلى القانون العام . ويطلق اصطلاح « العامل » على كل شخص يلتحق بخدمة الحكومة بمقتضى عقد إجارة الأشخاص المنصوص عليه في القانون المدني ، والذي يجوز فسخه بإبذار

(١) الدكتور إسماعيل زكي : رسالة « ضمانات الموظفين » — ص ٤٦ .

(٢) المنعقد في فيينا عام ١٩٣٣ .

من أحد الطرفين للآخر . ويطلق اصطلاح « المستخدم » على كل من
عداهاتين الفصيلتين^(١) .

يتضح من هذا أن الاتجاه العام يميل إلى قصر اصطلاح « الموظف »
على من يشغل وظيفة في السلك الدائم .

وموظفو الحكومة الدائمون ، ويطلق عليهم أيضا « الموظفون
العموميون » ، هم الذين نعينهم بهذا البحث ، ونطلب لهم من الضمانات
والمزايا كفاء واجباتهم ، والمسؤوليات الملقاة على عاتقهم ، مع فرض
ما تقتضيه دواعي الوظائف التي يشغلونها من التزامات مختلفة ، في حين
أنه لا حاجة إلى شيء من هذا لأولئك الذين يؤدون أعمالا مؤقتة ،
أو يرتبطون مع الحكومة برابطة مستندة إلى القانون المدني ، لأن بقاءهم
في وظائفهم معلق باعتبارات معينة قبلوا الاستخدام على أساسها .

٢ - المركز القانوني للموظف :

المركز القانوني la situation juridique لشخص ما هو عبارة عن
مجموع الحقوق والالتزامات التي يرتبط بها هذا الشخص بمقتضى عقد
من العقود .

والحقوق والالتزامات ، المكوّنة للمركز القانوني ، تقرر إما بقانون
Loi ، وإما بعقد فردي acte individuel .

(٣) تقرير الدكتور العربي بك وسرور بك منسوبي مصر في المؤتمر . مجلة
القانون والاقتصاد - عدد يناير سنة ١٩٣٤ .

ويكون المركز القانوني في الحالة الأولى عاما ، وفي الحالة الثانية تعاقديا .
ويتميز المركز القانوني العام عن المركز القانوني التعاقدى بأن الأول غير
مقرر لشخص معين بذاته ، وإنما تنشأ عنه آثار واحدة بالنسبة لجميع من
ينطبق عليهم القانون ما بقي نافذ المفعول . أما في الثاني فيحدد العقد
حقوق والتزامات الطرفين ، ولا تتعداها آثاره ، ويستلزم الرضا بين
المتعاقدين عند تحرير العقد ، أو تعديل أى شىء فيه .

وكان قديما يعتبر المركز القانوني للموظف تعاقديا قياسا على الرابطة
التي بين العمال وأصحاب الأعمال ، ولكنه وُجد أخيراً أن العناصر
القانونية لهذه الرابطة لا تنطبق على ما بين الموظف العمومي والدولة من
علاقة ، وخاصة في الوقت الراهن ، إذ يترك دائما أمر تحديد الحقوق
والالتزامات المتعلقة بها للقوانين واللوائح والتعليمات الرسمية ، دون حاجة
إلى رضا الموظف ، لأنه لا يجوز الاتفاق على ما يخالفها . يقول المسيو إدوار
هريو ، رئيس مجلس نواب فرنسا السابق « الموظف ملزم بقبول جميع
ما يقع في النصوص القانونية والألحيمية من تغيير وتبديل سواء كان في
صالحه أو ضد صالحه »

وقد قرر مجلس الدولة الفرنسي أنه يجوز تعديل أو تخفيض المزايا
الممنوحة للموظفين ، لأن تلك المزايا لا تعتبر حقوقا مكتسبة .

وقد يتبادر إلى أذهان بعض الناس — ولهم العذر — أن طبيعة
ذلك الارتباط تغرى الدولة على التحكم فيه ، أو تركه لرحمة المصادفات

والأهواء كما حدث بالفعل في بعض الدول ، وفي بعض العصور .
ولكن هناك في الواقع اعتبارات مهمة تحول — أو يجب أن تحول —
دون هذه الحالة ، نجلها فيما يلي :

(أولاً) ان الموظفين في كل دولة فريق من الأمة التي قامت الأداة
الحكومية لإسعادها ، وكفالة طلائفة أفرادها .
(ثانياً) إن نسبتهم إلى مجموع السكان أصبحت لا يستهان بها ، فقد
بلغت في سويسرا ، مثلاً ، نحو ١٥ ٪ .

(ثالثاً) إن الغرض الأساسي من تعهد الدولة للأعمال العامة إنما
هو ضمان سير هذه الأعمال على الوجه الأكمل ، وهذا لا يتأتى إلا إذا
توافرت جميع الضمانات المطلوبة للقائمين بها : بالتدقيق في اختيارهم ، ثم
بتأمينهم وتأمين أسرهم من بعدهم ضد التعسف ، والتدهور ، والصدف
القاسية (١) .

وتنفرد مصر باعتبارات أخرى عدا الاعتبار السابقة العامة ، وهي :
(أولاً) إن المصري عرف منذ القدم بتفضيل وظائف الحكومة
على ما عداها نظراً إلى سهولة طبيعة بلاده ، وسخاء ترتبتها ، واعتدال
مناخها ، وقناعة أهلها وسماحتهم وتسكافلهم ؛ فقد زرع كل أولئك في نفسه

(١) يقول المستر سيدني وب « إن الحكومة البريطانية لا تدار في الواقع عن
طريق مجلس الوزراء مجتمعاً ، ولا عن طريق الوزراء منفردين ، ولكن بواسطة
الموظفين الدائمين وحدهم . وقد كان من حسن حظ بريطانيا أنها أوجدت في القرن
الماضي طبقة من الموظفين على درجة عظيمة من الكفاية والنزاهة . وهؤلاء الموظفون
يطعمون — كما يطعم باقي المواطنين — في الحصول على حياة هادئة ، آمنة ، تتناسب
مع واجباتهم وخطورة شأنهم » .

حب المسألة ، وتجنب الكفاح ، والتهيب من كل ما يقتضى الإقدام والتضحية والمغامرة^(١) .

(ثانياً) إن طريق الأعمال الحرة كان — ولا يزال إلى حد كبير — غير ممهّد بالنسبة إلى معظم المصريين ، على اختلاف درجات تعليمهم وظروفهم ، لأن هذه الأعمال قام بها الأجانب منذ بعيد ، سواء في عهود الاحتلال أو في عهود الاستقلال . وفي العصر الحديث ، حيث ازدهرت الصناعة والتجارة ، قام عامل جديد يزيد المسألة تعقيداً . فقد ظهرت الأعمال الاقتصادية الكبيرة ، والمؤسسات الضخمة في شكل شركات أو بنوك لم تتوافر لدى المصريين ، في أول الأمر ، مقوماتها . ثم حدث أن اقتحم على الأجانب هذا الميدان ، أو شاركهم فيه ، بعض أفراد قلائل من المصريين المغامرين ، أو المحظوظين الذين وجدوا أمامهم السبيل معبّدة لأسباب مختلفة لا مجال هنا للخوض فيها .

ويجب ألا يفوتنا التنويه إلى الصعوبات الجمة ، المشبّطة للهمم ، التي يلاقها الشاب المصرى المتعلم ، الحديث عهد بالحياة العملية ، عند ما يقدم على تولى عمل من الأعمال الحرة . وهى صعوبات بعضها وليد التربية الرجعية القديمة أو التربية الخنثى الجديدة ، وبعضها الآخر يرجع إلى تقاليد البيئة ، أو النظام الحكومى .

(١) وجد مع الآثار الفرعونية صورة خطاب كتبه والد إلى ولده قال فيه : « بلغنى أنك أهملت دراستك ، وسرت وراء ملذاتك ، فهل تريد أن تكون فلاحاً تكسح وتشقى ؟ كن موظفاً يحترمك الجميع ، ويمتلىء بيتك خدماً وحشماً ، وتترفع في مجلس الثلاثين إلى جانب رجال البلاط » — من مقال للاستاذ محرم كمال عن « العادات الفرعونية الجارية الآن » . مجلة الهلال . مايو سنة ١٩٤٠ .

(ثالثاً) كانت مصر دولة زراعية فى الماضى ، ولا زالت ، وستبقى كذلك إلى وقت بعيد .

(رابعاً) إن الحكومة المصرية تجرى فى أعمالها على سَنَةِ المركزية ، وتعتنق المذهب الاشتراكى فى تولى المرافق العامة . فهى لذلك تقوم بقسط كبير من الأعمال التى يتولاها فى البلاد الأخرى الأفراد أو الشركات ، أو الهيئات المحلية .

كل هذه الاعتبارات مجتمعة تحتم على الدولة أن توفر لموظفيها كل الضمانات الممكنة ، وأن تعمل جهدها على إسعادهم ، وأن تبذل قصاراها لجمعهم فى المكانة الاجتماعية والمستوى المعيشى اللائقين بهم .

وليس أدلّ على ذلك من الفوضى الخربّة التى آلت إليها الأعمال الحكومية فى الدول التى لم تراعى تلك الاعتبارات ، وما نشأ عن هذه الفوضى من تدمير رأى العام فى كل منها وتبرمه ، ثم ثورته على حكومته ، مرغماً إياها على علاج الموقف بعد أن لم يكن فى الوسع احتمال له أو السكوت عليه .

ولهذا السبب تألفت فى إنجلترا « لجنة تريفيليان — نورثكوت »^(١)

(١) كانت اللجنة مؤلفة من السير تشارلز تريفيليان وكيل وزارة المالية الدائم ، والسير ستاف هوزد نورثكوت . وقد كان لجلات أولهما الفضل الأوفى فى إيصال مسخّط الرأى العام على الحالة السائدة فى الأداة الحكومية ، ثم فى تأليف هذه اللجنة . وقد شكلت بعد هذه اللجنة عدة لجان أخرى ، كان يكمل بعضها بعضاً وأهمها لجنة ريدلى سنة ١٨٨٦ ، ولجنة ماكدونل سنة ١٩١٢ ، ولجنة جلادستون سنة ١٩١٨ .

سنة ١٨٥٣ ، وهى أول لجنة من نوعها فى العالم ، وصدر فى الولايات المتحدة قانون سنة ١٨٨٦ . ثم حذت باقى الدول حذوها ، وخاصة بعد الحرب العظمى الماضية .

أما فى مصر فقد بدأ الاهتمام بهذه الحالة منذ إنشاء « مجلس النظار » ، عام ١٨٧٨ ، إذ لم تكن قبل ذلك أية قواعد مرعية فى تعيين الموظفين ، وترقيتهم ، ونقلهم ، وتأديبهم ، وفصلهم . وفى سنة ١٨٨١ رفع شريف باشا ، رئيس مجلس النظار ، تقريراً يطلب فيه تشكيل قومسيون لتحضير القوانين المتعلقة بشروط قبول موظفى الحكومة ، وترقيتهم ، ورفقهم « ليكونوا آمنين مما عساه أن يحصل فى أى وقت من الاجراءات الاستبدادية » . وقد كانت نتيجة هذا التقرير أن صدرت اللائحة المطلوبة بالأمر العالى الرقم ١٠ / ٤ / ١٨٨٣ .

ومما يستحق الذكر ، بل الفخر ، أن تلك اللائحة لم تقل دقة ولا شأنًا عن النظم التى كان ، ولا يزال ، معمولاً بها فى الدول الأخرى التى سبقت غيرها إلى الأخذ بأسباب هذا الإصلاح ، وسارت فيه قدماً نحو الكمال . فقد أصبح بمقتضى اللائحة المذكورة امتحان المسابقة أساس التعيين فى الوظائف الحكومية^(١) ، كما صارت الترقية بناء على ترشيح لجنة إدارية من واقع تقارير سنويه يقدمها الرؤساء عن الموظفين التابعين لهم^(٢) ، وكانت الجزاءات التأديبية لا تصدر إلا عن مجالس خاصة^(٣) ،

(١) المادة الثالثة . (٢) المادة السادسة .

(٣) المادة الثانية .

وما إلى ذلك من النظم والأوضاع العادلة الرحيمة الحكيمة .

ولكن هذه القيود — مع الأسف البالغ — قد زالت بالتدريج ،
على عكس ما سارت عليه الدول الأخرى ، حتى وصلنا إلى النقطة التي
نحن عليها الآن ، وحتى بقنا نطالب اليوم ، بل نحلم ، بما كان عندنا منذ
ستين عاما مضت (١) !

وقد أبدت السلطات المسؤولة ، في مناسبات عديدة ، ضرورة إعادة
النظر في ضمانات الموظفين ، بل أثبتت « لجنة فحص تقديرات الميزانية »
في سنة ١٩١٥ « أن الحالة غير مرضية » ، وأشارت بتعيين لجنة لتحضير
المبادئ العامة التي ينبغي أن تسرى على جميع الموظفين .

وفي سنة ١٩٢١ شكلت لجنة « بول هارفى » التي وضعت اقتراحات
سديدة ، ولكنها لم توضع موضع التنفيذ ، بل ظلت حبرا على ورق !
وقد أعقب ذلك محاولات فاشلة متعددة ، وقواعد جزئية مرتجلة
مبتسرة ، زادت الحالة سوءا والمسألة تعقيدا .

والإصلاح الجدى هو — بالبديهة — الذى ينفذ إلى صميم العلة

(١) صدر فى ٢٤ يونيو سنة ١٩٠١ أمر عال بلائحة المستخدمين الملكيين ،
وأهم التغييرات التى تضمنها إطلاق يد الرؤساء فى تعيين وترقية الموظفين التابعين لهم ،
والذين تتوافر فيهم الشروط الأساسية للتوظيف .
وبالرغم من أن هذا الأمر العالى قد نسخته فيما بعد عدة أوامر عالية أخرى ،
وقرارات وزارية ، وما إليها ، فإنه لا يزال إلى اليوم أساس لوائح الموظفين والنظم
المتعلقة بهم ، حتى أنه يصعب ذكر أصولها ومراجعتها لكثرة ما تناولها من التبديل
والتغيير .

فيقضى عليها ، لا الذي يدور حولها ، أو يخفى مظهرها مع بقاء جوهرها ،
ومصدر شرّها المتفام باطراد !

ويجب ألا يفوتنا هنا التنبيه إلى مسألة هامة ، وهي أن قواعد
التوظيف الأساسية يجب أن يشتمل عليها تشريع عام موحد ، ولا يجوز
لأية سلطة من سلطات الدولة أن تفتت على حق السلطة التشريعية
بتناول هذا التشريع بشيء من التغيير والتحوير دون الرجوع إليها ،
وإقراره منها وإلا اعتبرت خارجة عن حدود ولايتها .

ومع أن تلك القواعد ، في مصر ، قد صدرت بها أوامر عالية أو
مراسيم ملكية إلا أنه لوحظ أن الحكومات المصرية لم تجر على خطة
واحدة في هذا الشأن ، فتارة تعدّل بمرسوم ، وتارة بقرار من مجلس الوزراء
أو من أحد الوزراء ، كل في حدود اختصاصه ، مع أن الدستور ينص
صراحة على أن ترتيب المصالح العامة ، وتنظيم شؤون الموظفين يقران
بقانون . ومن المعلوم أن القانون لا يعدّله ولا يلغيه إلا قانون مثله . وبما
أن ترتيب المصالح وتنظيم شؤون الموظفين تصرفات تشريعية في ماهيتها
فإنها تدخل بطبيعتها في اختصاص السلطة التشريعية ، وليس للسلطة
الإدارية أن تباشرها لأن الدستور المصري أخذ بنظرية فصل السلطات ،
ولم يخوّل للسلطة الإدارية إلا حق إصدار اللوائح المكّمة — لا المعدّلة
أو الناسخة — للقوانين . ولا شك أنه يعتبر من قبيل تعديل القوانين
تخفيفها أو التشديد فيها ^(١) .

٣ — أهلية التوظيف :

توافر أهلية التوظيف لدى شخص من الأشخاص معناه صلاحيته للتعيين في وظيفة من وظائف الدولة ، باستيفائه كافة الشروط الخاصة بهذه الوظيفة ، من حيث اللياقة الصحية ، والسن ، والمؤهل العلمى ، وما إلى ذلك .

وينقسم الموظفون ، فيما يختص بالمؤهلات العلمية ، إلى ثلاثة أقسام رئيسية :

١ — موظفون فنيون ، وهم الذين تتطلب وظائفهم نوعاً من التخصص في عمل من الأعمال الفنية كالهندسة ، والطب ، والقانون ، والزراعة ، والتدريس ، والصناعة .

٢ — موظفون إداريون ، وهم الذين يعهد إليهم بإدارة الأعمال الرئيسية ، ومعاونة الوزراء في رسم وتنفيذ خططهم ، والإشراف على الموظفين الكتابيين ، والاتصال بالعالم الخارجى .

٣ — موظفون كتابيون ، وهم الذين يقومون بالأعمال الكتابية ، والأعمال البسيطة المتكررة routine work^(١) .

وعلى هذا الأساس تقسم الأعمال إلى راقية ، وعقلية ، وعادية .
ولهذه الطريقة في تقسيم الأعمال وفئات الموظفين مزيّتان :

(١) يصعب التمييز أحياناً بين الوظائف الكتابية الراقية والوظائف الإدارية البسيطة فتقسم على ضوء تبعات العمل ونوعه .

(الأولى) وضع الأمور في نصابها ، وعدم الخلط بينها .

(الثانية) تمكين الحكومة من معرفة ما يتطلبه كل نوع من أنواع العمل ، فتوجه همّها إلى تحسين نوع التعليم الخاص به ، حتى يتناسب معه ، ويسدّ حاجته .

وقد وجهت إنجلترا عناية كبيرة إلى هذا التقسيم ، منذ سنة ١٨٧٠ ، فجعلته يشتمل على الفئات الآتية :

Professional Class	١ — الفئة الفنية
Executive «	٢ — الفئة التنفيذية (٢)
Clerical «	٣ — الفئة الكتابية
Writing Assistant «	٤ — فئة الكتبة المساعدين
Shorthand - typist «	٥ — فئة كتبة الاختزال
Typist «	٦ — فئة الكتبة على الآلة الكاتبة

وقد رأى المؤتمر الدولي الأخير تقسيم الوظائف إلى : (١) دنيا (٢) متوسطة (٣) عليا . وقد أشار بصفة خاصة إلى الوظائف التي يعهد إلى شاغليها بإدارة دفة الأمور fonctions dirigeantes ، فاشتراط لها تأسيساً جامعياً متيناً ، وجعل التعيين فيها ابتداء من سن الخامسة والثلاثين فما فوق ، حتى يكون في ممارسة شاغليها للحياة العملية قبل التوظيف أكبر مرشد لهم في تصريف أعمال وظائفهم ، وأحسن وقاية للإدارة من

(١) يشغلها الموظفون الذين يؤدون الأعمال الرئيسية غير الفنية . وتسمى أيضاً الفئة الادارية .

أن يصيبها العجز عن فهم عقلية الشعب ، أو يعلوها الصدا والجود .
وغنى عن البيان أن المؤهل الدراسى الذى يشترط فى الموظف ، يجب
أن يكون متناسباً مع الوظيفة التى يشغلها .
أما فى مصر ، فقد كانت الوظائف ، إلى وقت قريب ، مقسمة إلى :
(١) وظائف كبرى (٢) وظائف صغرى . وكان المرتب وحده هو المميز
بين النوعين . غير أن لجنة تعديل الدرجات التى تألفت سنة ١٩٢٠ قسمت
الوظائف إلى فنية وغير فنية ، وقسمت الأخيرة إلى إدارية وكتابية . ومع
ذلك فقد تشككت فى صلاحية هذا التقسيم ، وقررت أن الحكم على
صلاحية الموظف إنما مرجعه تقدير الرؤساء . ومن ثم أجازت اللجنة
تدرج الخدمة الخارجين عن هيئة العمال إلى السلك الفنى ، والموظفين
الكتابيين إلى الوظائف الإدارية . ولكن كثرة المتعلمين ، وازدياد
المتخصصين قضى على هذه الفوضى ، وتولى علاج المشكلة بالتدريج .

الفصل الثانی

ضمائم الموظفين

كان للرئيس المباشر في كل الدول ، حتى منتصف القرن الماضي تقریباً حق مطلق في تعيين الموظفين .

وبازدياد سلطة أعضاء البرلمان في إنجلترا صارت وظائف الدولة مسخرة للأغراض الحزبية والشخصية . وكان الأمر كله ، في الواقع ، في يد أعضاء الحزب المتولى مقاليد الحكم . وكان هؤلاء عادة لا يوصون إلا على أقاربهم ، وناخبينهم ، وأتباعهم . وكان الوزير ، مهما كانت إرادته وهيئته ، لا يسعه إلا أن ينحني أمام رغبات أعضاء حزبه وأنصاره على الأقل .

وبعد أن كان عضو البرلمان يسعى ليجعل الوزير يقبل وساطته ، صار يميل على الوزير إرادته ، حتى انتهى الأمر بأن أصبح حقاً مكتسباً للنائب في سنة ١٨٢٩ أن يزكي الموظفين الذين يعينون في دائرته الانتخابية^(١) ! .

(١) علت الضجة من هذه المحاباة والفوضى بعد حملات السير تشارلز تريفلين الوكيل الدائم لوزارة المالية في العقد الخامس من القرن الماضي ، فقد كتب في سنة ١٨٤٩ يقول « إن هناك ميلاً عاماً إلى النظر إلى وظائف الحكومة كأنها واسطة لإيصال العيش إلى شبان ليس لهم أمل في النجاح في ميدان الأعمال الحرة » . وكتب =

وكانت بعض الوظائف الكبيرة وقفاً على عائلات معينة ، بغض النظر عن المؤهلات ، إلى حدّ أنه جرى العرف بمنح الأميين منهم أجازات يتعلمون فيها القراءة والكتابة^(١) .

أما في الولايات المتحدة ، فقد ذهب الفساد إلى أبعد من ذلك ، إذ أن الوزارات التي تألفت بين سنتي ١٨٢٠ و ١٨٨٢ أخذت بما يسمونه « سياسة الغنائم المنتصر » ، أي أنه كان حقاً مكتسباً للحزب الذي يتولى الحكم أن يطرد خصومه السياسيين من وظائفهم ويقلدها لأنصاره ! ولما اضطرت الحكومة سنة ١٨٦٦ إلى تشكيل لجنة لبحث الموضوع ، تحت ضغط الرأي العام الثائر ، كشف أعضاء هذه اللجنة عن أمور شائنة عديدة .

ولكن على أثر قتل الرئيس جارفيلد بيد طالب وظيفة ، كان قد أهمل طلبه ظالماً ، اهتم الحزب الجمهوري بالأمر ، وقدم للمجلس في أوائل سنة ١٨٨٣ مشروع قانون شامل لملافاة أسباب الفوضى ، فووفق عليه . وقد أصبح ، بعد ذلك ، امتحان المسابقة أساس التعيين في الوظائف الحكومية^(٢) .

= أيضاً يقول : « إن العادة قد جرت على اعتبار وظائف الدولة غنيمة باردة لأحزاب الوزراء ومحاسبيهم » . وقد اختير السير تشارلز ليكون عضواً في أول لجنة حكومية لإصلاح نظام التوظيف في إنجلترا في سنة ١٨٥٣ . وقد كتب الدوق ولنجتون أيضاً في ذلك الموضوع عام ١٩٢٩ فقال : « كان مدار الحديث في الترشيحات للوظائف المحلية غير متعلق بحسن الاختيار ، وإنما بشخص من يتمتع بحسوبة النواب » .

(١) الدكتور إسماعيل زكي : « ضمانات الموظفين » ، ص ٣ .

(٢) المصدر نفسه — ص ٥ .

أما في مصر ، فقبل عهد محمد علي كان أمر تقليد الوظائف العامة من حق الباب العالي . وعند تولى محمد علي انتقل هذا الحق إلى يده ، وكان يولى اختيار الموظفين اهتماماً بالغاً لما كان يعلمه بدقة حسه ، ونافذ بصره ، من أن كفاية إدارة الأعمال متعلقة بهذا الاختيار .

وإلى أواخر عهد إسماعيل باشا لم يكن للتعيين قواعد مرعية ، بل كان الرؤساء مطلقى الولاية في هذا الحق ، حتى وضع إنشاء « مجلس النظار » حداً ما لهذه الفوضى .

وبمضى الأمر العالى الصادر فى ١٠/٤/١٨٨٣ أصبح امتحان المسابقة طريق الدخول الطبيعى فى الحكومة .

إلا أن هذا النظام الحكيم قد ألغى بالأمر العالى الصادر فى ٤ ديسمبر سنة ١٨٩٢ الذى جعل الشهادة الدراسية أساس التعيين فى الوظائف الصغرى ، وقد أتم هذا الإلغاء وثبته أمر عال آخر صدر فى ٢٤/٦/١٩٠١ . ومع أن هناك عدة قرارات وزارية مختلفة قد نسخت هذا الأمر العالى إلا أن معظمها قد بقى حبراً على ورق . ونذكر على سبيل المثال القرار الصادر فى سنة ١٩٢١ بالتصديق على بعض اقتراحات « لجنة پول هارفى » ومنها اتخاذ المباراة أساساً للدخول فى خدمة الحكومة .

من هذا يتضح أن الدول جميعها ، ما عدا مصر ، قد وضعت حق التعيين فى الوظائف الحكومية فى يد لجنة خاصة مستقلة . ومزايا هذه الطريقة من الوضوح والبداهة بحيث لا تحتاج إلى تدليل ، ففيها الضمان

الكافى لتحقيق العدالة ، وإبعاد التوظيف عن أعاصير السياسة الحزبية ، وأهوائها الجامحة ، وتقلباتها الكثيرة . وهى تشعر الموظف دائماً بأنه ربيب كفائه وحدها ، وأن لا يد لأحد عليه ، فتشيع الثقة والكرامة فى نفسه . وفضلاً عن ذلك ، فإنها تبطل فى الرؤساء شهوة الإكثار من الوظائف فى إداراتهم بغير مبرر .

وبديهى أن هذه الطريقة لن تؤتى ثمارها إذا لم تكن محكمة ، والأيدى التى تتولاها نزيهة وبعيدة عن كل تأثير وتدخل فى عملها .

واللجنة التى يباط بها هذا العمل تسمى فى إنجلترا « لجنة رقباء الخدمة المدنية » ، وتؤلف من ثلاثة أعضاء يعينهم التاج بناء على طلب الوزارة بعد أخذ رأى وزير المالية ، وهى مستقلة عن جميع الأحزاب . وهذه المباريات التى تعقدها اللجنة من وقت لآخر مفتوحة لكل من تتوفر فيه الشروط المطلوبة ، ويعلن عنها فى الصحف كإجراء أساسى ، وللدخل فيها رسوم ، ومواعيد يحددها الرقباء .

ولا يتبع فى إنجلترا نظام المسابقات العامة عند شغل الوظائف الفنية التى تستلزم خبرة خاصة Professional Training ، إذ أن الوسيلة المتبعة فى تلك الحالات هى المناقشة التى تجرى مع المتقدمين ، فتقوم المصلحة التى تخلو بها الوظيفة بالنشر عنها فى الصحف ، وتدعو ، فى الوقت نفسه ، الراغبين فى شغلها إلى تقديم طلباتهم إليها . ويُسْتَدعى من تنطبق عليهم الشروط المطلوبة أمام مجلس الاختبار Selection Board ، الذى يضم رئيس المصلحة المختصة ، ومنسوبة عن رقباء الخدمة المدنية ، وموظفاً قديماً من

نوع الوظيفة الحالية . وهذه هى طريقة تعيين المحامين ، والمهندسين ، والكيميائيين ، ومفتشى المصانع . . . الخ . وتختلف الشروط ، بطبيعة الحال ، بحسب نوع الوظيفة الشاغرة .

غير أنه بعد اختيار أصلح المتقدمين إلى الامتحان يدخل هذا الخدمة تحت الاختبار Probation لمدة تتراوح بين السنة والسنتين ، ولا يكون التعيين نهائياً إلا بعد أداء مدة الاختبار على ما يرام . والرئيس المباشر مطالب بإرشاد الموظفين الموضوعين تحت الاختبار ، وتقديم تقارير دورية مفصلة عنهم تحت مسؤوليته . فإذا كانت أعمالهم مرضية طول فترة التمرين يطلب منهم تأدية امتحان نهائى أمام اللجنة . وهو أيضاً مطالب بإيضاح الأسباب التى دعت إلى رفضه طلب تعيينهم إذا كانت أعمالهم غير مرضية .

أما فى الولايات المتحدة ، فقد أنشئت لجنة مركزية سميت « لجنة التوظيف » مؤلفة من ثلاثة موظفين يعينهم رئيس الجمهورية ، ويعتمد تعيينهم رئيس مجلس الشيوخ . وإذا كان الناجحون فى إنجلترا يرتبون على حسب ترتيبهم فى كشوف خاصة ، ويُقيد رؤساء المصالح بمراعاة ترتيبهم فى التعيين فى الولايات المتحدة ، أعطى الرئيس حق الاختيار من الثلاثة الأول ، على أن يبين سبب مخالفته للترتيب إذا استعمل هذا الحق . أما بقية الإجراءات فلا تختلف عما هو متمتع فى إنجلترا تقريباً ، وهو الذى سارت عليه معظم الدول .

ويحدث أحياناً أن يعقد « امتحان تصفية » إذا كان عدد المتقدمين كبيراً ، ثم يعقد « امتحان الاختيار » بين الناجحين فى الامتحان الأول .

وقد قرر المؤتمر الإدارى الدولى الأخير أن أفضل أنواع الاختبار ،
وأكثرها ملاءمة للعمل الحكومى أربعة هى :

١ — اختبار عام فى المعلومات الدراسية .

٢ — اختبار فنى للوظائف التى تتطلب دراية خاصة ومعلومات معينة

٣ — اختبار سيكلوجى .

٤ — اختبار جرافولوجيا Graphologique ينصب على طالب
الوظيفة من الناحية البدنية .

وإذا كان الاختباران الأولان متبعين منذ زمن طويل ، فإن
الاختبارين الآخرين أحدث عهداً ، وقد دعت إليهما التطورات الحديثة
فى أساليب العمل إذ يُقصد بهما الوصول إلى صفات الشخص الباطنية ،
وملكاته الخفية ، وقدرته على الاحتمال والجلد .

٢ — ضمانات الترقية

هناك طريقتان للترقية : الأقدمية المطلقة ، والجدارة .

وتقوم الطريقة الأولى على افتراض أن الأقدمية فى ذاتها قرينة على
الكفاية . ويرى القائلون بها أنها تؤدي إلى العدالة المطلقة ، وتصون
أخلاق الموظفين ، ولكننا نخالفهم فى هذا رأى لسببين :

(الأول) إنها مجحفة بالموظفين الأكفاء ، ومشبهة لهمهم ..

(الثانى) إنها مضرّة بحسن سير الأعمال ، ومؤدية بالأداة الحكومية

إلى الجود والعزم ، إذ تسند الوظائف الرئيسية إلى ذوى الهمم الراكدة ،
والعقول الخامدة .

ولا تخلو الطريقة الثانية ، التى تقوم على الكفاءة وحدها ، من
عيوب ، إذ تجعل ميزان الترقية مائئاً ، خاضعاً للهوى .

ولذلك نشأت الطريقة الثالثة التى تجمع بين محاسن الطريقتين
السالفتين جمعاً تراعى فيه المصلحة العامة والعدالة معاً .

ففى إنجلترا يوجد أنموذج مطبوع ، يحتوى على صفات معينة يمكن
بها تحديد كفاية الموظف ، والمفاضلة بينه وبين منافسيه من أقرانه ، وفيما
يلى صورة منه :

الرقم	أنواع الصفات	دون المتوسط	متوسط	فوق المتوسط
١	الدراية بأعمال المصلحة أو بفرع من فروعها			
٢	الشخصية وقوة الخلق			
٣	التمييز والحكم على الأشياء			
٤	الاستعداد لتحمل المسئولية			
٥	الابتكار والتجديد			
٦	الدقة فى العمل			
٧	الحذق واللباقة			
٨	حسن الإدارة			
٩	الإخلاص للواجب			
١٠	السلوك الشخصى فى العمل الرسمى			
١١	درجة الأهلية للترقى إلى درجة أعلى			
١٢	ملاحظات أخرى			

ويكلف الرؤساء المباشرون بكتابة هذه التقارير بصفة دورية تحت مسئوليتهم ، وإرفاقها بالمستندات الضرورية ، وبأمثلة واضحة من عمل الموظف وتصرفاته . والموظفين الاضطلاع عليها والدفاع عن أنفسهم إذا كانت في غير مصلحتهم .

ويلاحظ أن الدرجات أو الوظائف التي تخلو بمصلحة من المصالح الحكومية يجب أن تعلن لجميع الموظفين الذين يستحقون الترقية إليها . ولكن ليس الغرض من هذا الإعلان تشجيع غير المستحقين على تقديم طلبات للترقى ، أو المبادرة إلى الحصول على توصية فهذا ما يعاقب عليه في إنجلترا أشد العقاب^(١) ، وإنما الغرض منه ترشيح الرؤساء للمستحقين للترقية من مرءوسيههم ، ترقية عادية أو استثنائية ، بمقتضى القواعد الدقيقة الموضوعة لهذا الغرض ، والمتفق عليها في « مجلس هوايتلى المركزى The National Whitely Council^(٢) » . وبعد صدور قرار الترقية يكون

(١) توجد هناك في المصالح تعليمات بالنص الآتى « إن الموظف إذا حاول أن يشفع طلبه بواسطة من أحد أعضاء البرلمان ، أو بالتماس من ذوى النفوذ فان عمله هذا يؤخذ عليه بمثابة اعتراف منه بأن الحق ليس في جانبه » . ولم يقتصر الأمر على ذلك بل نص على عقوبات تأديبية رادعة .

(٢) سمي بهذا الاسم نسبة إلى المستر Whitely الذى كان رئيسا لمجلس النواب ، ومقترح هذا النظام الذى ابتدعه فى الأصل لتطبيقه فى التحكيم بين العمال وأرباب الأعمال ثم طبق فى شئون الموظفين وعلاقتهم بالحكومة ابتداء من سنة ١٩١٩ .

وقد شكل « مجلس مركزى » للمصالح الحكومية باعتبارها كتلة واحدة ، كما شكل « مجلس مصالحى Departemental Council » فى كل مصلحة على حده ، و « لجنة محلية District or Local Committee » فى كل فرع مستقل من فروع المصلحة .

لمجلس هو يتلى المصلحى أن يبحث الأمر إذا تبين له أن المبادئ والقواعد الخاصة بالترقية قد خولفت .

وفضلا عن هذا فإنه يكون الموظف الذى يشعر أنه غبن ، أو أن الدور قد تخطاه ، الحق فى أن يرسل ملاحظاته لرئيس المصلحة بمكاتبة رسمية فى خلال فترة معينة . ويجب على الرئيس أن يفحص هذه الملاحظات بنفسه ، أو أن يرسلها إلى لجنة الترقية^(١) بالمصلحة إذا كانت تتضمن أدلة

= ويتكون المجلس المركزى من ٤ أعضاء نصفهم يمثل الحكومة the official side والنصف الآخر يمثل هيئة الموظفين the staff side . ويكون مندوبو الحكومة عادة من كبار الموظفين عدا ثلاثة منهم تختارهم الحكومة من أعضاء البرلمان ويسقطون بسقوطها . أما مندوبو الموظفين فنتخبهم نقاباتهم syndicates وجمعياتهم associations ولا يشترط أن يكونوا من الموظفين . ويكون رئيس المجلس من مندوبى الحكومة ، ووكيله من مندوبى الموظفين . وقد جرى العمل على أن يكون رئيس المجلس هو المراقب العام للخزانة (وزارة المالية Treasury) .

ويعتبر الغرض الأساسى من المجلس المركزى هو تحقيق التعاون بين الحكومة باعتبارها رب عمل وبين كتلة الموظفين بقصد زيادة كفاية الخدمة المدنية بصفة عامة مع تحسين أحوال القائمين بها . واختصاصات المجلس لا يجوز أن تخرج عن دائرة المبادئ العامة ، فلا يجوز له البحث فى حالات فردية . وترسل قرارات المجلس إلى مجلس الوزراء لتصبح نافذة المفعول من تلقاء نفسها .

وتشكيل المجالس المصلحية واللجان المحلية وأغراضها تشبه فى الأساس تشكيل وأغراض المجلس المركزى غير أنها لا تمثل إلا الجهة المصلحية السكائنه بها . ويجوز للمجالس المصلحية أن تنظر فى الحالات الفردية إذا تبين لها أن المبادئ العامة التى وضعها المجلس المركزى لم تراعى

» هذه المعلومات اقتبسناها من محاضرة للأستاذ محمود زكى بك . »

(١) تؤلف « لجنة الترقيات » فى إنجلترا من مدير إدارة المستخدمين ، ورئيس المصلحة ، وواحد أو أكثر من الموظفين ذوى الخبرة يعينهم الوزير . أما فى فرنسا فتؤلف من أعضاء يعين بعضهم رئيس المصلحة والبعض الآخر يختارهم الموظفون .

أوبىانات جديدة . وعلى العموم فإن نتيجة البحث يجب أن تقف عليها لجنة الترقية لتوجه إليها عناية خاصة في الاجتماع التالي .

وفي فرنسا تعلن كشف الترشيح للترقية ، بحسب الترتيب ، في موعد معين من السنة ، ولكل موظف الحق في أن يقدم ملاحظاته الشخصية عليها في خلال ١٥ يوما من إعلانها . وما يقدم من الملاحظات تبجته اللجنة المختصة وترفعه إلى وكيل الوزارة الدائم للنظر فيه في خلال شهر من تاريخ تقديم التقرير ^(١) .

وفي بعض الوظائف في إنجلترا يتعين إجراء إمتحان عند حلول موعد ترقية شاغلها ، ويسمى « اختبار الترقية » .

وقد كان المتبع في مصر ، منذ سنة ١٨٨٣ ، يشبه إلى حد ما ، ذلك المتبع في إنجلترا ، ولكن الأمر العالى الصادر في ٢٤ يونية سنة ١٩٠١ أبطل العمل به .

وإلى اليوم ، وحق الترقية في يد الرؤساء وعلى رأسهم الوزير ووكيل الوزارة الدائم اللذان ينفردان به في أغلب الأمر .

وقد جاء ^(٢) فيما اقترحته لجنة « پول هارفى » ، السابق الإشارة إليها ، أنه « يجب أن يكون لكل مصلحة حكومية (لجنة ترقية) لأنه من المرغوب فيه جداً ألا يبقى مستقبل الموظف تحت رحمة تقدير شخص

(١) « الدكتور اسماعيل زكى : « رسالة ضمانات الموظفين » — ص ٩٤

(٢) قلنا من قبل إن هذه اللجنة شكلت سنة ١٩٢٠ وصدر بها قرار وزارى

في السنة التالية .

واحد » . وقد رأت اللجنة أنه من الضروري إيجاد وسيلة تكفل عدم منح الترقية إلا بعد الحصول على أكثر ما يمكن من المعلومات ، وبعد بحث جميع طلبات المستحقين للترقية بعناية تامة .

وبالرغم من موافقة مجلس الوزراء على هذا الاقتراح أيضا من جهة المبدأ ، فإنه لم يعمل على وضعه موضع التنفيذ .

وفي سنة ١٩٢٥ أصدر مجلس الوزراء قراراً خاصاً بقواعد متواضعة للترقيات ، قلّل من قيمتها ما نصّ عليه من منح مجلس الوزراء حق التجاوز عنها بدون قيد أو شرط ، ذلك الحق الذي أصبح بمضى الزمن مبعث كثير من الإزعاج ، وموضع كثير من الاستغلال وسوء التصرف .

بقي أن نشير إلى رأى يقول به البعض ، ونعتقد بصوابه ، وهو ضرورة خفض عدد الدرجات المنصوص عليها في الكادر الحالى حتى لا ينصرف الموظفون إلى التفتك المستمر فى أمر ترقيةاتهم ، فتصبح هذه الدرجات مثلاً أربعاً أو ثلاثاً بدلاً من ست بالنسبة للفنيين ، وتخصيص درجات مستقلة لكل نوع من أنواع الوظائف ، ومنع الخلط بين الوظائف الفنية والوظائف الإدارية والكتابية منعاً باتاً .

٣ — ضمانات النقل

إن نقل الموظف من جهة إلى جهة ، أو من عمل إلى عمل ليس إلا واحداً من الحقوق العديدة التى للحكومة على موظفيها ولكن — تطبيقاً

للقاعدة التي ذكرناها في صدر هذا البحث — يجب أن يكون النقل وسيلة تستمد وجودها وتكليفها من المصلحة العامة وحدها . ولا يدخل في حدود المصلحة العامة بحال من الأحوال النقل مجرد النقل ، أى أن يكون تقليداً لا حكمة له ، أو أن يكون بصورة لا تراعى فيها ظروف الموظف والعمل فليحقهما الضرر من جرأته .

ويظهر أن بعض المسؤولين عندنا قد نسوا أو تناسوا — لا ندري — هذه الحقيقة البديهية ، فصار الإفراط في نقل الموظفين التابعين لهم بدل المرة مرات ، وفي فترات قصيرة ، وبغير مقتضى من دواعي العمل ، تقليداً مقدساً عندهم . أما المصلحة العامة التي تعطل ، والأموال الحكومية التي تبذل ، والمصالح الخاصة^(١) التي تضار ، فليس لها أى حساب !

يضاف إلى ذلك ما وقر في بعض الأذهان من أن النقل إلى بعض الجهات البعيدة — التي تعتبر شبه منفي — لا يكون إلا للموظفين الذين لا واسطة لهم ، لأنهم يرون أن الموظفين المحظوظين يستأثرون بالعواصم والمدن الكبيرة ، والجهات القريبة ، مما خلق في بعض الموظفين روح التذمر ، وعدم الإخلاص للعمل .

^(٢) ما الذي يمنع ، مثلاً ، في غير الأحوال الاستثنائية والطارئة ،

(١) أعرف موظفاً كبيراً لا غبار على عمله وكفاءته ، كان في وقت ما مغضوباً عليه من الحكومة القائمة وقتئذ بسبب مذهبه الحزبي ، صدر أمر بنقله سميع مرات في سنة واحدة . وكان يجد أحياناً في الجهة المنقول إليها أمراً بعدم حل أمتعته لحين وصول تعليمات أخرى . ولما لم تفده الشكوى أو التظلم ، وأوشك مستقبل أولاده الذين بالمدارس على الضياع أثر الاستقالة !! وليست هذه الحادثة إلا مثلاً من عدة أمثلة . .

(٢) محمد علي علوبة باشا : مبادئ في السياسة المصرية — ص ١٤٢

كالموت أو المرض ، من أن يكون نقل الموظفين قليلا وفي أوقات العطلة حتى لا تفوت مصلحة العمل ، وأن يعرف كل موظف محله الذي ينتظره في وقت مناسب ؟

بل لماذا لا توضع سياسة معينة تتبع في مثل هذه الأحوال ، ولا تترك — مع ذلك الضمان — تحت رحمة شخص واحد ، وهو الرئيس المباشر ، بل في يد لجنة خاصة ؟

٤ — ضمانات التأديب

من أهم ما عُنيت به كافة الدول إحاطة تأديب الموظفين بضمانات قوية ، بعد إذ ثبت — بالتجربة — أن عدم وجود هذه الضمانات يغري الرؤساء بإساءة استعمال حقوقهم في تأديب مرءوسيه ، وينجم عن ذلك فقدان الثقة والتعاون بين الرؤساء والمرءوسين ، فضلا عن اضطراب الأعمال والمرافق العامة ..

حقا إن منح الرؤساء هذا الحق يبدو — لأول وهلة — منطقيا مع ما هو ملقى على كواهلهم من مسئوليات ، ومع درايتهم بأعمال مرءوسيهم دراية دقيقة تامة ، أو هذا هو المفروض على الأقل ، إلا أن أضرار إطلاق هذا الحق من كل قيد قد فاقت مزاياه بما لا يقاس .

ولهذا رأى الفصل بين سلطتي الاتهام والتأديب حتى لا يصبح الرئيس خصما وحكما في وقت واحد ، مهما حسنت نيته ، وكان هدفه الصالح العام وحده . وذلك على أن يمكن الموظف المتهم — أيّا كان نوع

التهمة — من الدفاع عن نفسه أمام هيئة يتوافر لها الاستقلال فى الرأى ،
والنزاهة المطلقة فى الحكم .

ويمكن تقسيم التهم التى توجه إلى الموظفين إلى نوعين : تهم بسيطة
وتهم جسيمة . والنوع الأول لا بأس من أن يوكل إلى من تندبهم أقلام
قضايا الحكومة ، أو مكاتب التحقيقات التابعة للوزارات . أما النوع
الثانى فخير ضمان للعدالة فيه أن ينظر أمام هيئات خاصة تجمع فى تأليفها
بين عنصرى القضاء والإدارة بأن تضم قضاة وموظفين إداريين من ذوى
الخبرة والمكانة .

وقد ذهب بعض الدول إلى أبعد من ذلك فأضاف إلى هذين
العنصرين ممثلين للموظفين رغبة فى بعث الطمأنينة فى نفوسهم ^(١) .

وفىما يختص بالأخطاء والمخالفات التى تستوجب التأديب والعقاب
فمن الواجب حصرها ، كما حُصرت فى قانون العقوبات الأفعال المؤاخذ
عليها ، لمنع إسراف الرؤساء فى توجيه الاتهام إلى مرءوسيه من جهة ،
ولإلزام هؤلاء بالمحظورات عليهم لئلا يتجنبوها من جهة أخرى إذ أنه ليس من
صالح الطرفين ترك هذا الأمر فوضى ، لا ضابط له ولا حدود . وإذا
تعذر عمل إحصاء دقيق للأخطاء الموجبة للعقاب فى بادىء الأمر ، فلا
أقل من وضع مبادئ عامة دقيقة قابلة للتطبيق فى معظم الأحوال ^(٢) .
وتتلخص هذه المبادئ العامة فى ثلاث هى :

(١) الدكتور اسماعيل زكى : رسالة « ضمانات الموظفين » — ص ١٠٤

(٢) المصدر السابق — ص ١٠٩

١ — التقصير في أداء الواجب ، وهو كل إخلال مباشر بأعمال الوظيفة ، أو بالأمانة ، أو باحترام الرؤساء وطاقاتهم .

ولكن لما كانت معاقبة الموظف على كل خطأ في العمل من شأنه أن يبلبل أفكاره ، ويقضى على حسن تصرفه ، ويجعله آلة جامدة ، فقد رأى ألا يؤاخذ الموظف على خطأ التقدير ، أو الوقوع في المسائل الخلافية . وهذا هو ما قضى به مجلس القضاء الأعلى في فرنسا .

ويرى الأستاذ بونارد أن طاعة المرءوس لرئيسه غير واجبة إذا كانت التعليمات أو الأوامر التي أصدرها هذا إليه مشوبة بمخالفة شكلية أو موضوعية واضحة كالأوامر التي تصدر من موظف غير مختص ، أو التي يكون موضوعها إتيان جريمة منصوص عليها ، أو مُسلم بمخالفتها للقانون .

٢ — الإخلال بحسن السلوك أو الآداب ، سواء في داخل العمل أو خارجه . وميزان هذا الإخلال هو توافر العلانية فيه ، وأن يكون من شأنه أن يمس الشرف والاعتبار .

٣ — الإخلال بالالتزامات المفروضة على الموظفين ، والمنصوص عليها في القوانين والتعليمات واللوائح والقرارات الوزارية ، كعدم القيام بالأعمال التجارية ، أو الاشتراك في المسائل الحزبية والسياسية اشتراكاً فعلياً ، أو مناقشة الوزراء في خططهم علناً ... الخ .

أما فيما ينبغي أن يتاح للموظف بإزاء سلطة الرئيس في اتهامه فهو أن يُعطى حق الدفاع عن نفسه ، وذلك بأن يُعلن بصفة جلية

بالتهمة الموجهة إليه ، وأن يُمنح مهلة لتحضير دفاعه ، وأن يمهّد له السبيل في أن يتذرّع بكافة طرق الدفاع ، سواء بنفسه أو بوكيل عنه .
ففي فرنسا ، مثلاً ، ينص القانون على وجوب اطلاع الموظف على ملفه قبل أى إجراء تأديبي ضده ولو كان هذا الإجراء مجرد نقله من وظيفة إلى أخرى ، أو تعطيل ترقيته . فإذا لم يكن له ملف وجب اطلاعه على جميع الأوراق والوثائق الخاصة بالتهمة الموجهة إليه ، وإلا كان القرار الصادر بإدانته وعقابه باطلاً ويتعين إلغاؤه ^(١) .

وقد أحصى المشرّع المصرى العقوبات التأديبية ، إلا أنه لم يخصص عقوبة لكل نوع من الخطأ ، فأصبح من الجائز توقيع أقصى عقوبة لأدنى نوع من الخطأ ، وتوقيع أدنى عقوبة لأكبر نوع من الخطأ ^(٢) .
وذلك فضلاً عن أنه لم يأخذ بنظرية فصل سلطى الاتهام والتأديب ، وتمكين الموظف من الدفاع عن نفسه ، فصار الموظف ، فى الواقع ، تحت رحمة رئيسه المباشر ، وإن كان توقيع الجزاءات البسيطة كلفت النظر ، والانذار ، وقطع الماهية لمدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من اختصاص

(١) المصدر السابق — ص ١٠٤

(٢) المصدر السابق — ص ١١٦

ملحوظة : تلافى المشرع ذلك بشأن تأديب قضاة ومستشارى المحاكم الأهلية فحسب فى المرسوم بقانون رقم ٦٨ الصادر فى عام ١٩٣١ حيث خصص التنبية للاخلال بأعمال وواجبات الوظيفة ، واللوم للخطأ فى العمل أو التقصير فى الواجب ، والعزل للأفعال المزرية بشرف القضاة ، المحلة بكمال حريتهم فى آرائهم . وهذا التخصيص لا شك أنه يمنع من احتمال تعسف من له الولاية التأديبية .

وكيل الوزارة أو الوزير . أما الجزاءات الجسيمة فتوقعها هيئات تأديبية ، تتألف من موظفين معينين فيها بحكم وظائفهم ، إذ يوجد بكل وزارة أو مصلحة مجلس تأديب خاص يشكل بقرار من الوزير المختص .

وبالرجوع إلى التشريع المصرى نرى أن القوانين والأوامر العالية ، الخاصة بتنظيم إجراءات تأديب الموظفين ، لم تنص على عدم الطعن فى قرارات مجالس التأديب .

ويرى الأستاذ دى هلتس أن القرارات التأديبية التى تصدرها هذه المجالس هى قرارات إدارية خاضعة لرقابة المحاكم العادية ، ولكن هذه الرقابة قاصرة على الحالة التى تكون فيها القرارات مخالفة لنص أو روح القانون ، وبهذا قضت كل من المحاكم المختلطة والمحاكم الأهلية ، وذلك لاعتبار تلك المجالس هيئات إدارية لا قضائية ، فلا تحوز أحكامها — بعكس الأحكام القضائية — قوة الشيء المحكوم فيه ^(١)

وبأنه وإن كان ، بمقتضى لائحة ترتيب المحاكم الأهلية والمختلطة ، ليس للمحاكم أن تفسر أو تلغى القرار الإدارى ، فإن لها أن تقضى بالتعويض إذا ما وقع القرار مخالفاً للقوانين أو الأوامر العالية ، ونشأ عنه ضرر حقيقى أو محتمل الوقوع . ويتمسك معظمها باستيثاق القاضى من صحة الأسباب التى بُنى عليها قرار فصل موظف مثلاً ^(٢) . وقضت محكمتا الاستئناف

(١) المصدر السابق — ص ١٢٦

(٢) أحيل موظف على المعاش ، فى فرنسا ، وجاء فى قرار الإحالة أن الفصل كان بناء على طلب الموظف المفصول نفسه ، فرفع هذا طعنا لمجلس الدولة أثبت فيه أنه لم يطلب الفصل مطلقاً ، فحكم مجلس الدولة بإلغاء القرار القاضى بفصل الموظف لأن السبب الذى بنيت عليه الإحالة غير صحيح .

الأهلية والمختلطة بولايتهم في بحث ما إذا كان إلغاء الوظيفة — الذي بُنى عليه الفصل — جدياً أم سوريا ، وهل هذا الإلغاء أملة المصلحة العامة ، أم هو ليس إلا ذريعة لستر فصل تعسفي ، إضراراً بحقوق الموظف^(١) . فضلاً عما للقاضي من التأكد من صحة الأسباب ، فإن له أن يتحقق من مشروعيتها أيضاً ، إذ أن الغاية من تأديب الموظفين هي حفظ النظام بينهم ، لا الإضرار بهم أو تحكيم الشهوات الشخصية ، والأهواء الحزبية ، في مصائرهم .

ويستخلص من أحكام مجلس الدولة في فرنسا ، وأحكام المحاكم المصرية ، أنها تعطى السلطة القضائية حق الإشراف على الإجراءات والعقوبات التأديبية ، للتحقق من صدورها مطابقة لنصوص القانون وروحه ، غير أن هناك فرقا جوهرياً واحداً هو أن مجلس الدولة يستطيع أن يقضى بإلغاء القرار الذي ينعدم فيه هذا الشرط ، وبالتعويضات المناسبة إذا كان لها محل ، في حين أن المحاكم المصرية لا تملك إلا القضاء

(١) قضى مجلس الدولة في فرنسا بأن القرار القاضي بفصل موظف من وظيفته بسبب إلغائها يعتبر مرتكزاً على واقعة غير صحيحة ، ومبنياً على سبب قانوني غير موجود إذا ثبت أنه بعد مرور أيام قليلة على صدور قرار الفصل أعيدت الوظيفة ذاتها ، وعين عليها موظف آخر .

وقضت محكمة الاستئناف الأهلية في ١٩١٥/٣/٢٩ بما يأتي « من حقوق الحكومة أن ترفق موظفاً بسبب إلغاء الوظيفة التي يشغلها ، وليس للموظف التنظيم من ذلك ، إلا إذا أثبت أن الوظيفة لم تلغ إلا بصورة ، وأن إلغائها بهذه الكيفية كان يقصد به التخلص منه »

بالتعويضات المناسبة فقط ، لأنه ليس من سلطتها إلغاء القرارات الإدارية أو تفسيرها .



يتبين من كل ما سبق أن مصر لا زالت متأخرة في هذه الناحية التشريعية والإدارية ، وينبغي أن يعمل من بيدهم الأمر على سدّ هذا النقص عاجلاً لتوفير ضمان من أهم الضمانات الكفيلة ببعث الأمان ، والطمأنينة في نفوس الموظفين ، ولجسارة روح العصر الذي نعيش فيه .

الفصل الثالث

المرتبات والمعاشات

أولاً - المرتبات :

لسنا نجد في هذا الصدد أفصح أو أروع مما انتهى إليه المؤتمر الإدارى الدولى الأخير . فقد جعل أحد مواضيع بحثه المسألة التالية : « أى الطريقتين أفضل فى معاملة الموظف الحكومى : تحديد المرتب بحسب كمية العمل وحده en fonction du travail ، أم بحسب اعتبارات تتصل بحالة الموظف المدنية وظروفه العائلية ، ويسمى المرتب عندئذ salaire familiale ou salaire sociale أى المرتب العائلى أو الاجتماعى ؟ »

وقد رأت أغلبية الأعضاء أن تحديد مرتب الموظف بحسب كمية العمل التى يقدمها الموظف ، أسلوب تجارى بحت لا يتفق مع المبادئ الاجتماعية التى يجب أن تسير عليها الدولة ، والروح التى يجب أن تسود تنظيم المصالح العمومية ، وأنه لذلك يفضل عليه « المرتب الاجتماعى » ، تطبيقاً للمبدأ القائل « حيث يتساوى العمل يجب أن تتساوى ظروف المعيشة à travail égal conditions de vie égales » ^(١) . وهكذا

(١) تقرير مندوبى مصر فى المؤتمر المنعقد فى فينا عام ١٩٣٣ .

يقرر المؤتمر أن عمل الموظف ليس سلعة تباع وتشترى ، أو تخضع لقانون العرض والطلب !

وهذا القرار الخطير الذى أصدره المؤتمر لم تمله العاطفة الإنسانية ، ولا شهوة التبذير ، ولا الرغبة فى تمييز موظفى الدولة عن بقية طبقات الشعب ، وإنما أملت المصلحة العامة ، و«المبادئ الاجتماعية التى يجب أن تسير عليها الدولة ، والروح التى يجب أن تسود تنظيم المصالح العمومية» ، على هدى التجارب القاسية التى مررت بالأمم .

فبعد الحرب العظمى الماضية قام رجال الاقتصاد فى فرنسا يشكون من ضخامة اعتمادات الموظفين فى الميزانية العامة ، ويطالبون بتخفيض مرتباتهم ، فحققت الحكومة رغبتهم ، فماذا كانت النتيجة ؟ . انصرف الأكفاء عن وظائف الحكومة ، فصارت لا تضم إلا العجزة والعاطلين الذين لم يأنسوا فى أنفسهم الكفاءة للاشتغال بالأعمال الحرة ، أو لفظتهم البنوك والشركات والمحال التجارية ، وضعف الإنتاج الحكومى ، وانتشرت الرشوة بين الموظفين . . . وبالطبع فسدت الأداة الحكومية كلها ! وقد اضطرت الحكومة آخر الأمر إلى رفع مرتبات الموظفين ، وتحسين حالتهم ، وإعلاء مستواهم وكفائتهم . ولكن لما كان هذا الإنصاف والتحسين جاء متأخرين انهارت فرنسا ، وثبت للعالم أن من أسباب انهيارها الرئيسية عطب أدواتها الحكومية !

وتتلخص الاعتبارات التي تحدو بالدول إلى عدم خفض مرتبات الموظفين العموميين فيما يأتي :

(أولاً) ضرورة الاستعانة بالأداء كفاء في الأعمال الحكومية لرفع مستواها إلى الحد اللائق بها .

(ثانياً) الدولة قدوة لغيرها في معاملة موظفيها ، فيجب أن تستهدى بالمبادئ الأدبية لا التجارية .

(ثالثاً) الدولة مطالبة أحياناً بتحمل بعض الأعباء المعيشية عن رعاياها كما تقضى بذلك مسؤولياتها الاجتماعية .

(رابعاً) الموظف يمثل الدولة فكرامته جزء لا يتجزأ من كرامتها ، ولذلك يقع عليه من الأعباء بحكم وظيفته مالا يقع على غيره من عامة الشعب .

(خامساً) إن إرهاق الموظف ، وبلبلة أفكاره يصرفانه ، مهما كان كفوؤاً ، عن التفكير في عمله ، ويؤديان غالباً إلى عدم إخلاصه له وأمانته فيه .

(سادساً) إن كرامة الدولة ومصلحتها تأبيان عليها أن تصل إلى تشجيع الأعمال الحرة بغبن الموظفين ، وسلب عرق جبينهم ، واضطهادهم ، ومن باب أولى بخفض مستوى الأعمال الحكومية !

وهذه الاعتبارات الخطيرة ، التي أيدها التجارب المختلفة ، جعلت الدول جميعاً تعتنق هذا المبدأ منذ زمن طويل ، وتمعن في تطبيقه ، وتعذر عن قاعدة الإكثار من الموظفين إلى قاعدة الإعلاء من كفاياتهم

مع تحسين حالتهم . وبذا توصلت هذه الدول إلى حلٍّ مشكلة تضخم اعتمادات الموظفين عن طريقها الطبيعي السليم . وإذا تحملت الميزانية العامة بعدُ بشيء من الأعباء المالية ، قلَّ أو أكثر بحسب ظروف الأمة ، فليس هناك محيص من تحمُّله ، وبناء سياستها على أساسه !

ولا يفوتنا أن نلاحظ أنه إذا كان الرأي العالمى الجربَّ يحذر من نتائج الأخذ بخفض مرتبات الموظفين ، فإنه يدعو بجانب ذلك إلى عدم التماذى فى زيادة عددهم ، والخطُّ من مستوَاهم بحشر الأقارب والأنصار ، الذين تأتى بهم الفوضى الحزبية . وهذا هو ما حدث بالفعل .

فى انجلترا قُسمت الوظائف ، كما رأينا من قبل ، حسب نوع العمل وأهميته ، ووُضع لكل فئة من فئاتها درجاتها ومرتباتها وعلاواتها الخاصة^(١) . وقد جرى العرف بأن تكون مرتبات الموظفين متناسبة مع ما تؤتيه المهن الحرة من الإيراد ، وذلك لكيلا يقل إقبال الشبان الأكفاء على خدمة الحكومة . وكذلك جرى العرف بأن تكون مرتبات الموظفين متناسبة مع حالة البلاد الاقتصادية . ولذلك تجعل القوانين جزءاً من مرتباتهم ثابتاً لا يتغير ، بينما تجعل الجزء الآخر قابلاً للتغيُّر تبعاً لمستوى الأثمان الذى تقدِّره وزارة العمل منعا للغبى السىء الأثر الذى يقع مرة على الخزانة ومرة على الموظفين إذا جرى العرف بغير ذلك^(٢) . هذا

(١) الأستاذ محمود زكى بك : محاضرة « المصالح الحكومية وضمانات الموظفين »

(٢) الدكتور حافظ عفيفى باشا : « الإنجليز فى بلادهم » — ص ٩٦ .

ويقوم نظام منح العلاوات الدورية في بريطانيا على أنه حق ثابت الموظف ،
أساسه أن الموظف كلما طالت مدة خدمته نما إنتاجه كمية وترقى نوعا .
وبعبارة أخرى زاد انتفاع الحكومة به . ولما كان كل واجب يقابله حق
يوازيه فقد أصبح حق الموظف في زيادة مرتبه بصفة دورية مستمرة
(سنوية عادة) لا شك فيه ، إلا إذا ثبت عليه ما يبرر حرمانه منه . ومن
جهة أخرى إنه كلما تقدم الموظف في العمر كلما ازدادت مطالب الحياة عليه ،
ويجب أن يساير مرتب الموظف هذه المطالب في مقابل انقطاعه لخدمة
الحكومة وإنفاقه أعز الأوقات في سبيلها ، والولاء لها .

ولم تتف الدول عند هذا الحد ، وما كان لها أن تتقف ، بل
منحت الموظفين المتزوجين وذوى الأولاد بسخاء ما أسمته « العلاوات
الاجتماعية » ، وهى :

١ — علاوة الزواج التى تضاف إلى المرتب الشهري^(١) .

٢ — علاوة الأطفال القصر ، والذين لم يتموا دراستهم بعد ،
وذوى العاهات^(٢) .

(١) جرى للعمل في معظم الدول على منح علاوة واحدة لجميع الموظفين المتزوجين
تتراوح بين جنيه وثلاثة جنيهات في الشهر ، بعض النظر عن مرتباتهم . أما في إرلندا
فتمنح علاوة الزواج في صورة زيادة إضافية سنوية في المرتب تبلغ ١٠٠ جنيه إذا كانت
الوظيفة التى يشغلها الموظف رئيسية و ٥٠ جنيه إذا كانت غير ذلك .

(٢) تحسب هذه العلاوة لكل طفل على حده ، وتزول عند بلوغه سن الرشد
أو التخرج من المدارس فيما عدا إذا كان الأطفال ذوى عاهات تمنعهم من الكسب
فتستمر مدى حياتهم . وتزداد علاوة كل طفل عن علاوة الطفل السابق عليه . ولا تقل
بأية حال العلاوة الواحدة عن جنيه في الشهر .

- ٣ — تمنح بعض الدول « علاوة غلاء المعيشة » و « بدل سكن » في وقت السلم ، في الجهات التي تزيد فيها نفقات المعيشة عن المتوسط^(١) .
وأضافت كثير من الدول إلى ذلك المزايا الآتية :
- ١ — قروض مناسبة للزواج ترد على أقساط صغيرة^(٢) .
- ٢ — تخفيض الضرائب عن المتزوجين وذوى الأولاد .
- ٣ — إعانة ولادة تمنح الموظفين عند وضع زوجاتهم .
- وتستعين الدول أحيانا في تغطية هذه الإعانات ، والمزايا الاجتماعية ، بـضرائب أو رسوم خاصة طفيفة تفرضها على المرتبات والكماليات الشكيرة الانتشار ، وبطرق أخرى مختلفة غير مرهقة .



ونحن في مصر نجد من يجهل أو يتجاهل تلك الاعتبارات والتطورات ، فسارت شئون الموظفين عندنا على غير قاعدة واحدة منذ خمس وعشرين سنة تقريباً . ففي سنة ١٩٢١ نفذ نظام تعديل الدرجات ، تمهيداً لخروج الموظفين الأجانب من خدمة الحكومة المصرية بعد أن صرفت لهم التعويضات السخية على أساس الدرجات الجديدة . وهذا الذي أسموه يومئذ « السكار »

(١) من هذه الدول سويسرا بمقتضى المادة (٤٣) من قانون سنة ١٩٢٧ المعدل في سنة ١٩٣٠ .

(٢) كان يمنح الموظف المقدم على الزواج ، في إيطاليا وألمانيا الفاشستيتين ، قرصاً مناسباً يرد على أقساط ، وتتنازل الحكومة عن جزء منه عند ولادة كل طفل جديد له بعد زواجه . ويغلب على الظن أنه لا ياجأ إلى هذه الطريقة إلا الدول التي تشكو قلة النسل ، وترغب في الإكثار منه .

نظم الدرجات والعلاوات ، ورتب المؤهلات ، وعيّن شروط التوظيف والترقى .

ولكن لم تمض إلا سنوات معدودة حتى تناوله التعديل والتبديل صراراً ، فأبطل كثير من أحكامه وتفصيله ، بل كثير من أصوله ، حتى أصبح كالثوب الخلق ، مليئاً بالرقع ، متنافر الأجزاء ، نابى المظهر . فى عام ١٩٣١ استبدل به « كادر » آخر إن كان الأول فضفاضاً فقد أتى الثانى ضيقاً حرجاً ، ثم تلتها القيود يأخذ بعضها برقاب بعض ، فتارة يُمنع التعيين وتارة تُوقف العلاوات وإن تمنح تكن إسمية . ومرة تُخفض المرتبات الأولية ، ومرة تنقص الأجور القائمة أو المرتبات الإضافية . وفى سنة ١٩٣٩ جىء بكادر ثالث ضيق من مدى الدرجات ، وفصلها عن أول مربوطها ، ونال من مقدار العلاوات ، وإن كان قد يسّر فى بعض نواحٍ أخرى . إلا أن قيوداً جديدة طرأت على هذا الكادر ، فالعلاوة أوقف منجها فترة ، والترقية لا ينال بها صاحبها أحياناً راتب الوظيفة .

ولا حديث للناس فى هذه السنين إلا ما يسمونه « مشكلة الموظفين » ، ولكن كل فريق يفهمها على وجه . أليست بعض الكلمات لها أكثر من مدلول واحد ؟ فالموظفون أنفسهم — أقصد صغارهم وأكثرهم — يعتبرون بها عما يحسونه من قلة الزاد ، ووحشة الطريق ، وظلام المستقبل وخافه . ويريد بها غيرهم تضخم اعتمادات الموظفين ومعاشاتهم تضخماً مستمراً لا تتحمله مالية الدولة فى وقت السلم ، إذ بلغت حوالى ٤٥ ٪ من

آخر ميزانية قبل قيام الحزب ، ولذلك تراهم يطالبون في إلحاح بخفض
مرتبات الموظفين عما هي عليه .

وقليل من الدرس والتأمل في أصل المشكلة يظهرنا على موطن العلة
والخطر . فهم لا يريدون أن يعترفوا بأن هذه المشكلة « إدارية » تتعلق
بتوزيع الأعمال الحكومية ، وسياسة التوظيف أكثر مما تتعلق
بمرتبات الموظفين .

نعم إن إعماداتهم ، في مجموعها ، كبيرة ومتضخمة على مدى الأيام^(١)
ولكن مرتباتهم فرادى دون نظائرها في الدول الأخرى كما رأينا .

لقد وضحت العلة الخفية . فإن توزيع العمل سيء ، ويترتب على ذلك
أن العمل الذي يمكن — أو يجب — أن يقوم به موظف واحد يُسند
إلى اثنين أو ثلاثة أحيانا . وعدم وجود سياسة ثابتة دقيقة للتوظيف أدى
إلى عدم التدقيق في اختيار الموظفين . إن موطن العلة في الاكثار من
الموظفين ، وسوء اختيارهم ، لا في مرتباتهم .

إذن المشكلة ليست مالية كما تبدوا لأول وهلة ، وإنما إدارية . والدليل
على ذلك أننا لو اعتبرناها مشكلة مالية ، لا إدارية ، ستبقى ميزانية
الموظفين في تضخم مستمر ، وبدل أن نعالجها مرة واحدة نعالجها في كل
خمس أو عشر سنوات مرات ، والمشكلة الأصلية تزداد مع ذلك تعقيدا
لاتبسيطا ، وقد يأتي يوم تستعصى فيه على كل علاج ، ويتسع الخرق على الرافع !

(١) في الثلاثين سنة الأخيرة بلغت أربعة أمثالها تقريبا .

والغريب أن الحكومات المتعاقبة — نتيجة عدم الاستقرار —
تتهيب الضرب في صميم الداء ، فتكتفى بتسكين أعراضه ، وإخفاء
أصوله ، وتترك الداء دفيناً كما هو ، بل قد تتخير من المسكنات ما يزيده
تعقيداً ، وإليك البيان :

١ — في مقدمة الأخطاء الفنية التي ارتكبت في « كادر » الموظفين ،
فأدت إلى المشكلة التي لا حديث لنا سواها اليوم ، ما بذل سنة ١٩٢١
من سخاء لم يكن طبيعياً ، رغبة في إرضاء الموظفين الأجانب .

٢ — كان في الإمكان — فترة طويلة — خلق وظائف لا وجود
لها في الميزانية ، في آخر كل سنة مالية ، من « الوفورات » ، ولم تنف هذه
المهزلة إلا منذ بضع سنين فقط .

٣ — توسعت الحكومات في استعمال — بل في استغلال — حق
الاستثناء الممنوح لمجلس الوزراء ، وخاصة عند ما كان من الجائز تخطئ
أكثر من درجة ، وإعطاء أكثر من علاوة . وخاصة أيضاً في الفترات
التي حمى فيها وطيس النضال الحزبي العنيف .

٤ — فرق الكادر بين الدرجات الدائمة والدرجات المؤقتة ، ووضع
لكل ميزانيتها وخصائصها ، ولكن الوزارات قد قضت أخيراً على هذه
التفرقة ، وجعلتها صورية أكثر منها حقيقية . فإذا تعذر الحصول على
وظيفة دائمة لشخص معين فلا بأس من أن يشغل وظيفة مؤقتة حين خلو
أخرى دائمة . وقد تتغير الظروف فتأبى عليه طلبته ، فتظل الوظيفة المؤقتة
بالنسبة له كأنها دائمة ! . فكان التأقيت أصبح وسيلة سهلة طبيعة للتوظيف

الدائم ، دون أن يجرؤ من يستعملونها على التصريح بذلك ! . ومن الغريب أن يميل الاتجاه أخيرا إلى جعل التأقيت سياسة التوظيف العامة ، بدعوى الهرب من بعض شروط التوظيف أو تخفيف عبء المعاشات ، وفي هذا من الجناية والتشويه للحقائق والمعاني ما فيه . وسيأتي يوم تبرز مشكلة فرعية من مشكلة الموظفين الأصلية ، وهى : مشكلة الموظفين المؤقتين ، الذين صار عددهم كبيرا . فهم جيش لا يستهان به إذا هب يطالب بحقوقه وتحسين حالته . لهذا نرى أن مسألة التأقيت باتت غير مفهومة عدا كونها خطيرة ، حساسة .

٥ — ولم يقتصر الأمر على هذا الشذوذ فهناك طائفة أخرى يطلق عليها اسم «الخارجين عن هيئة العمال» ، يتضاعف عددها بسرعة غريبة ، فبينما كانوا سنة ١٩٢٢ حوالى مائة ألف أصبحوا اليوم حوالى المائتى ألف ، وبالتالى تضاعف اعتمادهم فى الميزانية . وهذه الطائفة أتعب طوائف الموظفين جميعا : مرتبا ، ومستقبلا ، وضمانا . ولعل السر فى تضخم عددهم واعتماداتهم بهذا الشكل هو سهولة ملء وظائفهم . وقد أدى هذا إلى أن يحشر فيها من ليس منها . فعلى وظيفة ساع مثلا يعين كاتب ، وعلى وظيفة بستانى يعين ملاحظ أو سكرتير . ويعطى الموظف الذى يعمل هذا الشذوذ لإرضائه أقصى مربوط الدرجة فيسد الطريق بذلك على مستحقها ، ويحرمهم من مرتبها .

ولئن كان كادر سنة ١٩٣٩ قد ابتلع جزءا كبيرا من هذه الطائفة بإنشاء الدرجة التاسعة إلا أن عدد الباقيين منها أكثر بما لا يقاس .

- ٦ — وهناك الأجور اليومية ، وهى قد تفوق ما تقيمه مرتبات الدرجات ، وتربط لذوى المؤهلات العالية كما تربط لغير ذوى المؤهلات إطلافاً .
- ٧ — وهناك نظام المعاشات ، وهو يحمل — ولو فى الظاهر فقط — الميزانية عبئاً ليس بهين .

كما أننا لم نعرف إلا أخيراً جداً « الإعانات والمزايا الاجتماعية » ، ولكن فى حدود ضيقة وصورة مشوهة ، فقد وافق مجلس الوزراء فى يناير سنة ١٩٤٤ على تقرير علاوة زواج ، قدرها جنيه واحد لكل موظف متزوج . أما علاوات الأطفال فلم تعترف بها الحكومة إلا فى « علاوات غلاء المعيشة » التى يقف العمل بها عند انتهاء الحرب .

وإذا كنا نعارض ، بل نستنكر بشدة ، سياسة خفض مرتبات صغار الموظفين فإننا نطالب ، ما وسعنا الجهد ، بتخفيض مرتبات كبارهم : لأنوفر الميزانية مبلغاً معقولاً ، بل لاعتبار آخر قومى أهم من ذلك وأسمى . كى نمحو من الحياة المصرية لونا من ألوانا الترف يختص به أفراد قليلون ، ونقضى بذلك على صورة من صور نظام الطبقات البغيض ، الذى تركته لنا جهود الاستعباد والاحتلال ، إذ كانت تعمل على رفع مرتبات الدرجات الكبيرة ، وتخلق بينها وبين ما تحتها من الدرجات هوة سحيقة مظلمة ، لتغرى شاغلها بريقها ، وتفسد أخلاقهم بمرتباتها ومزاياها . ومن المعلوم أن هؤلاء متى فسدوا أفسدوا من يليهم ممن يحكمونهم ، ويتحكمون فى مصائرهم !

ثانياً — المعاشات والمطافآت :

لم يغرب عن بال حكومات العالم أجمع ما تستهدف له طائفة الموظفين من شتى المخاطر ، سواء في حياتهم الحكومية أو عند الإحالة على المعاش ، وما تتعرض له أسراتهم بعد وفاتهم من نكد العيش ، وبليلة الخواطر ، وتشرد الأولاد . فكان ذلك باعثاً قوياً لهذه الحكومات على التفكير في تأمين أسباب العيش لهم جميعاً ، وفي كل الظروف ، بنظام تأميني تعاوني تولته يد التهذيب والصقل المرة بعد المرة ، حتى صار يُضمن لكل موظف بعد تقاعده ، ولأسرته بعد وفاته ، معاش مناسب ، في مقابل قسط ضئيل يستقطع من المرتب في كل شهر ، إذ ليس هناك أدنى شك في أنه من صالح الدولة ألا ينتقل الموظف أو أسرته ، بعد انتهاء خدمته للحكومة ، من سعة إلى ضيق ، ومن سعادة إلى شقاء .



وقد أدخل نظام المعاشات في مصر بالقانون الصادر في ٢٦ ديس-مبر سنة ١٨٥٤ ، والذي تناوله التعديل بعد ذلك عدة مرات كان آخرها سنة ١٩٢٩ . وتلخص أوجه النقص في التشريع القائم فيما يلي :

١ — عدم فصل ميزانية المعاشات عن ميزانية الدولة ، وقد أدى ذلك إلى عدم أفراد حساب خاص لاحتمياطى المعاشات ، وثمرات استغلاله من ناحية ، وإلباس نظام المعاشات ثوباً غير ثوبه الحقيقي حتى ظهر للباحثين أن المعاشات عبء على الخزنة يجب تخفيضه من ناحية أخرى .

٢ — حرمان الموظف من معاشه أو مكافأته ، إذا استقال قبل بلوغه

السن القانونية ، وضياح ما استقطع منه طوال مدة خدمته .

٣ - عدم كفاية أحكامه لضمان معاش مناسب للموظف إذا مادهمته المنية في سن مبكرة .

٤ - حرمان المستخدمين الخارجين عن هيئة العمال من الانتفاع بأى نظام تأمينى ، وهم أحوج الطبقات إلى هذا النظام ، ويقدر عددهم بحوالى ٢٠٠.٠٠٠ مستخدم .

ومما يؤسف له أن هذه المشكلة لم تعالج بادىء ذى بدء العلاج المستقيم الصريح ، فسارت فى اتجاهها الخطير الذى انتهى بقرار وقف التثبيت الصادر من مجلس الوزراء فى ١٦ يناير سنة ١٩٣٥ . وطبقا لهذا القرار « لا يثبت الموظفون المؤقتون إلا بقرار من مجلس الوزراء ، ولا يكون التعيين فى الوظائف الخالية التى يرخص يشغلها إلا بصفة مؤقتة بموجب عقود قابلة للتجديد » . وقد استثنى من ذلك بعض الطوائف كرجال القضاء ، والجيش ، والبوليس . والغريب إنه نص فى ذلك القرار أن هذا العمل بمثابة « تدبير مؤقت للتخفيف من عبء المعاشات ريثما توضع أحكام ثابتة تعالج هذه الحالة » . وهذه الأحكام الثابتة لم تصدر إلى اليوم !!

ومنذ ذلك التاريخ والشكاوى تتوالى ، والصيحات المنذرة تتعاقب ولا سميع . بل إن هناك من ينادى بزيادة التخفيف عن طريق منع التثبيت نهائيا !

نعم إن الفرق بين المستقطع من المرتبات وما تدفعه الدولة من المعاشات والمكافآت سنوياً في تضخم مستمر ، كما يتبين من الجدول الآتي :

الفرق	المكافآت والمعاشات	المستقطعات	السنة
٤٠٢ر٠٠٠	٥٠٤ر٠٠٠	١٠٢ر٠٠٠	١٩١٠
٦٠٧ر٠٠٠	٨٤٥ر٠٠٠	٢٣٨ر٠٠٠	١٩٢١
١ر٢٦٥ر٠٠٠	١ر٨٦٥ر٠٠٠	٦٠٠ر٠٠٠	١٩٣٦
١ر٤٠٤ر٠٠٠	١ر٩٥٠ر٠٠٠	٥٤٦ر٠٠٠	١٩٣٩
١ر٧٥٦ر٠٠٠	٢ر٢٩٧ر٠٠٠	٥٤١ر٥٠٠	١٩٤١

ونحن نجزم هنا أيضاً بأن مشكلة تضخم المعاشات ليست مشكلة مالية بل إدارية ، فإن هذا الفرق الضخم ليس في حقيقة الأمر دليلاً على أن هناك عبئاً تتحمله الخزنة العامة ، لأن وضع الميزانية والحساب الختامي بالنسبة للمعاشات والمستقطعات غير صحيح من نواحٍ عدة تثبتها فيما يلي :

(أولاً) إن عدم فصل ميزانية المعاشات عن الميزانية العامة للدولة أدى إلى إغفال عنصرين مهمين في هذه الميزانية ، وهما إحتياطي المعاشات وفوائد توظيف الأموال . ففي السنوات الأولى من إدخال نظام المعاشات في مصر كان مجموع المستقطع من المرتبات يتجاوز كثيراً مجموع المعاشات والمكافآت المدفوعة ، فكان ينبغي إعتبار الفائض — على حقيقته — إحتياطياً بدلاً من إعتباره إيراداً للدولة . كما كان ينبغي تدعيم هذا الإحتياطى ، واستثماره في أوراق مالية من الدرجة الأولى ، أو في غيرها

من وسائل الاستثمار المضمونة . وعلى هذا الأساس كان يأخذ احتياطي المعاشات في النمو شيئاً فشيئاً ، مستمداً رأس ماله من معينين غير رين : الفائض وغلاته ^(١) .

(ثانياً) إن ميزانية المعاشات والمكافآت الحالية تتضمن معاشات ومساعدات ومكافآت استثنائية ، أى لم يستقطع لها مقابل من الماهيات والأجور ، فهى فى الواقع مساعدات وإعانات مجانية indemnitesatitre gratuit

(ثالثاً) جرت العادة بمنح بعض الموظفين ترقيات أو علاوات ، قبل تقاعدهم مباشرة ، بغية تحسين حالتهم ، مما يترتب عليه زيادة محسوسة فى معاشاتهم دون أن يكون لهذه الزيادة رصيد فيما استقطع فعلاً من مرتباتهم .

وعلى ذلك نرى أن يُنشأ نظام جديد للمعاشات متضمناً المبادئ الآتية :

(أولاً) فصل ميزانية المعاشات عن ميزانية الدولة .

(ثانياً) إنشاء صندوق خاص بالمعاشات ، يُكفل له الاستقلال المالى والإدارى ، ويخضع لقواعد اقتصادية مرنة ، ويشرف عليه مجلس إدارة يمثل الحكومة وطاقمة الموظفين .

وإن الباعث على إنشاء هذا الصندوق هو المبدأ التعاونى النقائلى

(١) يقدر البعض احتياطي المعاشات الذى أدمج خطأ فى إيرادات الدولة ، وفوائده حتى الآن ، بنحو ٤٠,٠٠٠,٠٠٠ جنيه .

بتبادل المنفعة بين الفرد والجماعة التي تستخدمه ، والذي يقضى بوجود شخصية معنوية مشتركة تمثل هذه المنفعة .

(ثالثاً) تسديد الدولة الفائض القديم من المعاشات ، الذي استولت عليه عند بدء العمل بالنظام الحالى بإدماجها الاستقطاعات (أقساط المعاشات) فى إيرادات الحكومة ، وإدماجها المعاشات فى مصروفاتها . وهناك طرق عديدة لتسديده . وتدل الإحصاءات الدقيقة لهذه الطرق أن ميزانية الدولة لن تتحمل أكثر من ٨٥٠.٠٠٠ جنيه إذا نفذ النظام الجديد ، وهو مبلغ يربى عليه حتما التضخم المنتظر الذى يسببه النظام القائم .

(رابعاً) تحديد أقساط المعاشات على أساس علمى دقيق ، فقد أثبت المستر كريج أن معظم الاحصاءات المعوّل عليها الآن غير مضبوطة ، لاستنادها إلى أساليب وأرقام قد تقادم العهد عليها .

(خامساً) استبعاد المعاشات والمكافآت والإعانات الممنوحة بصفة استثنائية من حساب المعاشات والمكافآت والإعانات العادية^(١)

(سادساً) جعل نظام المعاشات والمكافآت العادية وما إليها على أسس تأمينية تعاونية .

(سابعاً) يجب أن يتمتع جميع موظفى ومسـتخدمى الدولة ، الذين يشغلون وظائف دائمة أو لها صفة الدوام بهذا النظام ، فى مقابل أقساط

(١) قدرت نسبة هذه المعاشات والمكافآت والإعانات بحوالى ١٥ ٪ من ميزانية المعاشات .

بسيطة غير مرهقة تستقطع من مرتباتهم^(١).

(ثامناً) إعطاء الموظف عند اعتزاله الخدمة ، بدون قيد ولا شرط ، معاشاً أو مكافأة ، حسب ما دفعه من أقساط ، إلا في حالات معينة تبرر حرمانه على سبيل العقاب^(٢).

(تاسعاً) رفع سن التوظيف إلى ٢٥ أو ٣٠ سنة (حسب نوع الوظيفة) ، وخفض سن التقاعد (ولو مؤقتاً) إلى ٥٠ أو ٥٥ . ولهذه القاعدة عدة فوائد هي :

١ — اختيار الموظفين من الشبان الأكفاء الذين خبروا الحياة ، وانصلوا بالجمهور ، وأفادوا من ذلك تجارب ومعلومات ثمينة تكون أكبر معين لهم في خدمتهم للحكومة ، وتقى الأداة الحكومية من الجود ، والانعزال عن الرعية .

٢ — تقليل نسب المعاشات والمكافآت .

٣ — عدم احتفاظ الحكومة بموظفين فقدوا روح العمل والابتكار

٤ — تقاعد الموظفين في سن تسمح لهم بالاشتغال بالأعمال الحرة ، والإفادة من تجاربهم الطويلة .

(١) حسب إحصاء سنة ١٩٤٣ يبلغ موظفو الحكومة حوالى ٢٦٦,٠٠٠ ، لا يتمتع منهم بنظام المعاشات سوى ٣٢,٠٠٠ . ومن الباقين المحرومين من هذا النظام حوالى ٢٠٠,٠٠٠ ممن يسمون « الخدمة السائرة » ، وهم أحوج الطبقات إلى رعايته .

(٢) ينص قانون المعاشات الحالى على أن الموظف لا يستحق معاشاً ما إلا إذا مضى عليه في الخدمة ٢٥ سنة على الأقل . وينص كذلك على حرمانه منه — حتى بعد مضى هذه المدة — إذا استعفى من تقاعد نفسه .

٥ — تقيح فرصة الترقى السريع للموظفين .

(عاشراً) إدماج جمعيات الادخار والتعاون الخاصة بموظفي الحكومة في صندوق المعاشات ، وتسليم أموالها الاحتياطية له ، حيث أنه يحقق الأغراض التي تشدها .

(حادى عشر) اضطلاع صندوق المعاشات بنظام التأمين الاختيارى على حياة الموظفين . وبمقتضى هذا سيتماح لكل موظف فى حياته ، ولأسرته بعد مماته ، ريع أو معاش إضافى محترم . كما أن صندوق المعاشات سيصيبه من وراء قيامه بهذه العملية ربح لا شك فيه ، يعم فى النهاية جميع الموظفين المنتفعين بمزاياه .

الفصل الرابع

الدولة والسلوك الشخصي للموظفين

كما أن الموظف ممثل الدولة الرسمي ، فهو أيضاً خادم الجماعة بأسرها ، دون تمييز بين طائفة وطائفة ، أو طبقة وطبقة ، أو حزب وحزب . وهو ، بهذا الوضع الدقيق ، يختلف عن سائر الأفراد الآخرين في هذه الجماعة .

ولكن هل للدولة ، مع ذلك ، أن تستغني في الإشراف والرقابة بالجانب الرسمي من عمل الموظفين وتصرفاتهم ، وتقف مكتوفة اليدين بإزاء الجانب الشخصي ، حتى إذا ظهر أثره السيء في الجانب الأول استعملت حقها في التدخل ، والمحاسبة ، والعقاب — أم الأفضل أن تخضع الدولة الجانبين معاً — ولو بقدر معلوم — لسلطانها ، وتمد في هذا السلطان بحيث يشمل — من حياة الموظفين — كل ما من شأنه أن يمس هيبتها ، أو يُحتمل تأثيره في كرامة عمالها وتصرفاتهم ؟

هناك من يرى في هذا التدخل ، وهذه المراقبة اعتداء أدبيا على الموظفين لا مبرر له ، وخروجاً صارخاً على المبادئ العامة للحرية الشخصية التي كفلتها الدساتير .

غير أننا نعتقد أن أصحاب هذا الرأي يتغاضون عن مسألتين مهمتين في هذا الشأن :

الأولى : إن هناك أوضاعا تكفل الحساب والعقاب عن كل ما يصدر من غير الموظفين من مخالفات واعوجاج . وبعض هذه الأوضاع عام ، مبعثه القوانين والآداب الاجتماعية ، وبعضها الآخر خاص مرجعه إلى ظروف واعتبارات معينة محدودة ، كل في نطاقه الذى يعمل فيه .

أما المسألة الثانية ، فهى أن كل مرض يجب أن يعالج بنسبة خطره . فموظف الحكومة هو ممثل الدولة وخادم الجماعة بأسرها ، كما قدمنا ، وهو أمين على سلطات وأموال عامة ، ويتمتع بحصانة لا تتوافر لسواه . فخطره ، والحالة هذه ، أشد من خطر غيره بما لا يقاس .

ولذلك تغلب رأى القائل بأن هذا التدخل وهذه المراقبة توحى بهما طبيعة الوظيفة ، ووضع الموظف الحكومى فى الدولة . وهذا هو ما حدا بالمؤتمر الإدارى الدولى الأخير (المنعقد فى فيينا عام ١٩٣٣) إلى تقرير أن صفة الموظف تقضى حتما بإخضاع شخصيته برمتها لسلطان الدولة ، وتفرض عليه واجبات معينة لا تفرض على غيره . فلهذا ينبغى أن تتطلب المصالح العمومية من موظفيها ، سواء فى داخل العمل أو فى خارجه ، موقفاً يليق بهيبة الدولة وكرامتها ، ويتفق ودواعى الوظيفة وخطورتها . وعليهم دائماً أن يتصرفوا ويتصرفوا بما يوحى إلى الجمهور بأنهم أهل للثقة الموضوعة فيهم ، وأمناء على المسؤوليات الملقاة على كواهلهم نحو الشعب . ولا يجوز التسامح مطلقاً مع الموظف الذى يُشعر سلوكه ، أيا كان نوعه وموضعه ، باستهائته بتلك الثقة وهذه المسؤوليات ، أو بمعاداته للمثل العليا التى تحرص الدولة على احترامها ، وبثها فى الرعية . ولا عجب فهو صورتها الحية ، ونموذجها القائم

أمام أعين الشعب^(١) .

وقد أخذت الدول بهذا الرأي ، مع اختلاف في التفصيل ، واسكنها ا كتفت في التشريع بوضع القواعد العامة المتفق عليها ، تاركة الجزئيات للتطبيق ، حسب ظروف كل دولة ، وكل موظف ، وكل تصرف مؤاخذ عليه .

فمن الأعمال المنافسة للوظيفة ، والتي نصَّ عليها بالتحديد في الشرائع المختلفة : القيام بالأعمال التجارية ، والاشتراك في المقاولات والأعمال المالية الأخرى التي يعهد إليهم بإدارتها أو مباشرتها ، والدخول في المزايدات الإدارية والقضائية الداخلة في اختصاصهم ، وما إلى ذلك .

ولما كان ينبغي على الموظف أن يكون دائما على استعداد لأداء واجبات وظيفته بإخلاص ونزاهة تامين مع كل وزارة أو طائفة من الأمة ، مهما كان لونها السياسي ، فيمتحن عليه أن يبتعد عن النضال الحزبي حتى يؤمن جانبه في تنفيذ مهام وظيفته ، ويشق الجمهور ثقة تامة في نزاهته ، وحتى لا يُثاب موظف على عمل خدم به حزبه وأضرَّ به الدولة . وبالمجمل حتى لا يفتح باب هذه الشرور الهدامة على مصراعيه ، فتصان حرمة الحريات والآداب والحقوق العامة . ففي إنجلترا ، مثلا ، صدر قانون عام ١٩٢٧ نص على منع الموظف منعا باتا من الاشتراك في أية جمعية أو حزب سياسي ، وحظر عليه المساهمة في أعمال اللجان الانتخابية ،

(١) تقرير العربي بك وسرور بك . مجلة القانون والاقتصاد . يناير ١٩٣٤ .

ومعاونة المرشحين في الانتخابات أو مناهضتهم علانية^(١). وفي الولايات المتحدة ليس للموظفين أن يشتركوا في التدابير الحزبية ، ولا الحملات الانتخابية . وفي فرنسا محظور على الموظف الجهر بآراء أو نزعات سياسية . وفي مصر قرر مجلس الوزراء سنة ١٩٢٩ منع الموظفين من أى نشاط سياسى^(٢) . وقس على ذلك سائر الدول الأخرى . ولكن هذا المنع أو الحظر لا يتنافى مع حرية الموظف في استعمال حق الانتخاب ، لأن هذا الحق مكفول في كل الدساتير ، وليس لرئيس على مرءوس سلطان في هذا السبيل^(٣) .

هذا وأننا لا نقصد بذلك الطعن في السياسة ، أو مهاجمة الحزبية ، في ذاتهما لأنهما من مستلزمات الحياة الديمقراطية الصحيحة ، وإنما نرمى إلى تجنب الأداة الحكومية ويلاتهما .

ولا يخفى أن من الواجب ألا تتجاوز مراقبة الدولة لسلوك الموظف الشخصى الحدَّ اللائق بها ، وخاصة أن هناك أموراً غير منصوص عليها في القوانين بالتعيين أو يصعب تحديدها^(٤) ، وإنما — بوجه عام — يبدأ حق الدولة في التدخل من الوقت الذى يكون فيه سلوك الموظف مبعثاً

(١) جعل القانون الإنجليزى عقوبة الفصل من الوظيفة جزاء عادياً للاشتغال بالسياسة

(٢) أغلب الظن أن هذا القرار أو غيره عندنا لا يزال حبراً على ورق

(٣) الدكتور إسماعيل زكى : رسالة « ضمانات الموظفين » . ص ١١٤

(٤) كالظهور في المجتمعات العامة بمظهر لا يتفق ومكانة الموظف الرسمية ، أو إنفاق الموظف عن سعة لا تتناسب مع مرتبه وما يعرف من دخله الخاص ، وما إلى ذلك .

الاستقامة في نزاهته ، أو مدعاة لاحط من كرامته في أعين الناس .
وهناك واجب آخر على الدولة هو ألا تنهج ، في مراقبة سلوك
موظفيها ، سبيل التجسس عليهم ، وألا تفسح مجال الدس بينهم ، بل
يتعين أن يكون تدخلها مبدئياً بالنصح والإرشاد أكثر منه بالقوانين أو
التهديد أو توقيع العقوبات الممضه .
ولا شك أنه بمضى الزمن ستنشأ ، في هذا الصدد ، تقاليد ، وضوابط
وأقسية دقيقة ، شاملة .

الضمانات الدستورية لتزاهة الحكم

الفصل الأول

الوزراء والعمل بالشركات

تنص (المادة ٦٤) من الدستور المصرى على أنه «لا يجوز للوزير أن يقبل أثناء وزارته العضوية بمجلس إدارة أية شركة ، ولا أن يشترك اشتراكاً فعلياً في عمل تجارى أو مالى » .
وكما هو واضح لا تمنع هذه المادة :

١ — الجمع بين منصب الوزارة والعضوية التى جاءت قبل الاشتراك فى الحكم .

٢ — قبول العضوية بعد الخروج من الحكم مباشرة ، مما يبعث على الظن بأنه (الحكم) كان السبب الأول والأخير فيها .
وقيل فى تعليل الحظر الجزئى أو المقيد الوارد بهذه المادة إنه للارتفاع بسمعة الوزراء عن مستوى الشبهات .

فإذا بدا لأحد أن يتساءل : هل النص الحالى (للمادة ٦٤) يتناسب حقيقة مع الحكمة التى تستهدفها ، والغرض الذى ترمى إليه ؟ نقول :
كان — ولا يزال — لهذا النص مؤيدون متحمسون من أعضاء لجنة الدستور ، وغيرهم من قادة الراى الوطنيين ، يرون فيه الكفاية والغناء ، كما أن فريقاً آخر منهم لا يرونه كذلك ، ويطالبون دائماً بتشديد

الخطر الوارد فيه مع توسيع نطاقه نظراً إلى دقة وخطورة الأمر الذى يعالجه^(١) . ونحن نعرض فيما يلى أهم حجج الفريقين :

مجمع الفريق الأول :

١ — إن فى النص على المنع المطلق للجمع بين الوزارة وعضوية الشركات مساساً بكرامة الوزراء والأمة ، وتقييداً لحرية الأفراد الشخصية .

٢ — إن كل حالة يجب أن تعالج بنسبة خطرها ، والمنع المقيد علاج مناسب لهذه الحالة .

٣ — إن تمييز رجل الأعمال بين قبول الوزارة وعضوية الشركات يؤدى إلى حرمان الميدان الذى يضحى به من كفايته وخبرته .

٤ — لا حرج مطلقاً إذا كان الوزير فى الأصل عضواً فى شركة أو عدة شركات قبل دخوله الوزارة ، لأنه يكون قد حصل على هذه العضوية من غير أى تأثير لمركزه فى ذلك ، فضلاً عن تمتعه بثقة البرلمان والأمة .

مجمع الفريق الثانى :

١ — ليس فى المنع المطلق للجمع بين الوزارة وعضوية أورياسة

(١) هناك فريق ثالث يرى إباحة الجمع بين الوزارة وعضوية الشركات بدون قيد ولا شرط ، مكتفياً برقابة البرلمان ، والجمهور ، وبمواد قانون العقوبات ، ويقول إن القياس فى المنع على بعض الموظفين كرجال القضاء ، والخبره ، والإدارة . . . الخ من شراء الحقوق المتنازع عليها فى جهات اختصاصهم خطأ وغبى فاحش للوزراء ، ولـسـكـنـنا لن ندخل هذا الفريق وحججه فى دائرة هذا البحث لأننا نتكلم هنا عن منع الوزراء من عضوية الشركات ، ونريد أن نعمل إلى معرفة أيهما أفضل : المنع المقيد كالنص الحالى ، أم المنع المطلق ؟

الشركات ، سواء ما كان منها قبل الاشتراك في الحكم أو ما كان بعده ،
مساس من أى نوع بكرامة الوزراء والأمة ، بل العكس هو الصحيح ،
وإلا فأيهما أقسى وأنكى : ترك الحبل على الغارب ، ثم استباحة الصحف
المعادية والإشاعات ، وكلتاها لا ترحم ، لدم الوزراء وسمعة الأمة ، أم
صمياتها من ذلك بمنع أسباب الشر قبل وقوعها ؟

وليس بخاف ما في الجمع بين عضوية الوزارة وعضوية الشركات ،
أورياستها أو القيام بأى عمل مأجور فيها ، من تناقض طبيعى واضح ، لأن
العضوية الأولى تفترض في صاحبها الدفاع عن مصالح الدولة إزاء الشركات ،
بينما تفترض العضوية الثانية في صاحبها الدفاع عن مصالح الشركات إزاء
الدولة . فلو أُمِيج الجمع بينهما لاجتمعت في الشخص الواحد صفة المدافع
عن مصلحتين متعارضتين . وهذه الفكرة ذاتها هى الأساس الذى بُنى
عليه كثير من نصوص القانون المدنى كالنص المتعلق بمنع الوكلاء من
شراء الشئ المنوط بهم بيعه ، وكمنع الموظفين من شراء الحقوق المتنازع
عليها في جهات اختصاصهم . فإذا كان الشارع قد حرص — كل
الحرص — على حماية المصالح الخاصة فالمصاحبة العامة أولى دون شك
بهذه الحماية^(١) .

(١) قالت اللجنة المالية بمجلس النواب ، عام ١٩٤١ ، إنه يمكن الاسترشاد في
هذا الحظر بنص المادة ٨٨ من قانون الميزانية الفرنسى الصادر سنة ١٩٢٨ ، ونص
المادة ٥٣ من الدستور الرومانى الصادر في ٢٠ فبراير سنة ١٩٣٨ ، كما يمكن
الاستئناس بنص القانون الانجليزى الصادر سنة ١٧٨٢ الذى يقضى بأن كل شخص
ارتبط مع الدولة بعقد للقيام بمرافق عام لا يجوز له أن ينتخب ، أو يكون عضواً ، أو
يقترع بمجلس العموم (جلسة ١٨ مارس ١٩٤١) .

كما أن المنع المطلق يتفق وروح الشرائع السماوية والوضعية ، وكلها قائمة على سوء الظن بالبشر ، لا فرق بين كبيرهم وصغيرهم إلا بطاعة القوانين التي أملتها ، والتزام سواء السبيل .

٢ — ليس هنا ما هو أخطر من هذه الحالة ، وخاصة في هذه الظروف الدقيقة التي تمر بالبلاد ، وما تلجأ إليه الشركات — التي يزداد بل يتضاعف عددها يوماً بعد يوم — من التماس كل السبل لتدعيم بنيانها ، وترسيخ أقدامها ، ومن هذه السبل ، بل أولها ، التهافت على الوزراء والمستوزرين ليشدوا أزرها ، وليذلّوا لها كل ما استعصى عليها ، ومن غيرهم على ذلك أقوى وأقدر ؟

٣ — إن وصف حرمان الوزير من عضوية الشركات بالتضحية ، أمر لا يؤيده الواقع ، إذ أن الوزير الذي يؤثر الوزارة على عضوية الشركات إنسان قبل كل شيء ، فهو يهدف ولا شك من وراء هذا الإيثار إلى تحقيق مصلحة شخصية : مادية أو أدبية ، قد تكون خافية على غيره ، أو لا يقدرها أحد سواه .

ثم إنه ليس في طاقة البشر التمكن من التفرغ لعملين كبيرين ، كلاهما كثير التبعات ، عظيم النتائج ، وإلا أصبحت هذه المناصب صورية ، وفي هذا من الخطر القومي المحقق ما فيه .

٤ — إن التفرقة هنا بين العضوية التي حصلت قبل الاشتراك في الحكم ، والعضوية التي حصلت في أثناءه لتهدم حكمة المنع من أساسها ، وتفوّت الغرض الذي ترمى إليه الدساتير ، والقوانين المنفذة له ، من هذا

المنع ، إذ أن المقصود به ليس التشكيك في ذمة الوزراء ، فهذا ما يتنافى مع كرامة الحكم والحكام ، وإنما المقصود به الارتفاع بسمعتهم عن مستوى كل الشبهات .

هذا ويجب ألا ننسى أو نغفل الاعتبارات التالية .

١ — إنه وإن كان مرتب الوزير في مصر كبيراً ، بالنسبة إلى مرتبات الوزراء في الدول الأخرى ، إذا راعينا في القياس ميزانية كل دولة ، إلا أن الشركات تمنح مرتبات أعلى منه ، ومزايا قد تربي عليه . ولماذا نوقع الوزراء في حرج متصل ، وصراع نفساني متراسل ، إذ طالما تُعرض عليهم أمور تمس مصالح شركاتهم من قريب أو بعيد ، وتتر بين أيديهم فرص مواتية ، ولكن غير مشروعة .

٢ — إن معظم الشركات لا تكتشف نبوغ الرجال إلا بعد وصولهم إلى الحكم ، ولا تقيسهم إلا بميزان النفوذ والمنفعة ، ولها العذر في ذلك كل العذر . وقد تختار أعضاءها من وزراء لم يُعرفوا من قبل بالاشتغال بالأعمال المالية ، بل قد لا يبدأ اشتغالهم الحقيقي بهذه الأعمال إلا من ذلك الوقت ، فإذا ما عادوا إلى الوزارة — وغالباً ما يعودون — قيل إن عضويتهم سابقة على اشتراكهم في الحكم !

٣ — إن الحجج التي أدلى بها الفريق الأول ، من أعضاء لجنة الدستور ، كانت سابقة بطبيعة الحال على تجربة الدستور . فمن بين تلك

الحجج ، مثلاً ، أنه لا وجود — في ذلك الوقت — لمبدأ المنع المطلق في الدساتير ما عدا الدستوريين التشيكوسلوفاكي والبولوني ، أما الآن فقد سقطت هذه الحجة لأن كثيراً من الدساتير نصت عليه حديثاً^(١) .

٣ — إن الحكم ليس اقتصاداً بحتاً ، حتى يحتكر رجال الاقتصاد الكفايات والمواهب ، وإنما هو قبل كل شيء نزاهة لا شك فيها ، وخبرة وحسن بصر بالأمور العامة المنوعة ، وإنكار للذات ، وإلمام بفن الحكم . بل إنه لمن الخير كل الخير إبعاد رجال السياسة عن احترام الشؤون الاقتصادية ، وإبعاد محترفي هذه الشؤون عن ميدان السياسة ، ولهذا كان الإسراف في الخلط بين هذين الميدانين جناية عليهما معاً .

وقد هدفت الدساتير — أو القوانين — التي قررت المنع المطلق ، وتشددت في تطبيقه ، إلى أمور ثلاثة تتمتعادل في الأهمية ، كما أنه لا يمكن فصلها عن بعض :

- ١ — احترام الحرية الشخصية .
- ٢ — عدم طغيان نفوذ الشركات على الأداة الحكومية .

(١) نصت المادة ٦١ من الدستور البولوني المذكور على أنه « لا يجوز للوزراء أن يباشروا عملاً آخر ؛ ولا أن يشتركوا في مجلس إدارة شركة ، أو ترتيب عمل له غرض مالي » .

ونصت الدساتير الأخرى التي أخذت بعده بفكرة المنع على ما يشبه هذا . وقد وافق البرلمان السوري في جلسة ١٩٤٥/١/١ على تشريع بهذا المعنى ، فاستقال الوزراء من الشركات التي كانوا أعضاء فيها .

٣ — المصلحة العامة التي تقتضى الاستفادة — فى بعض النواحي —
بكفاية رجال الأعمال ..

وطالما أفاضت الصحف المصرية فى هذا الموضوع ، وعقدت من
أجله الفصول الطوال ، وكثيراً ما ضجج رأى العام منه فى أكثر من
مناسبة . وقد حدث أن تقدم نائب محترم ، فى عام ١٩٤٠ ، للبرلمان
بمشروع قانون كان من بين أغراضه : (١) حظر الجمع بين عضوية
مجالس إدارة الشركات المساهمة ووظيفة من وظائف الدولة يتقاضى منها
صاحبها مرتباً أو مكافأة « المادة الأولى » (٢) منع الوزير من العودة
إلى الشركات التى كان عضواً فيها قبل مضى سنتين على الأقل على تركه
الوزارة « المادة الثانية » . ولكن هذا المشروع النافع لم يكتب له
النفاذ (١) .

يتبين من هذا كله أن المنع المطلق للجمع بين الوزارة والعمل
بالشركات ، أيا كان نوع هذا العمل ، أمر تمليه طبائع الأشياء ، وأساس
من أسس الحكم الصالح ، وضمنان من أقوى ضمانات الحكم الدستورى .

(١) قدم النائب مشروعه فى مارس سنة ١٩٣٩ ، ونظر بجلسته ٨/٣/١٩٤١ ثم أرجى النظر فيه بعد ذلك حتى قضى عليه ، ولكن فكرته لا زالت تشغل كثيراً
من الأذهان فى الوقت الحاضر على ما نعلم .
والغريب أن اللجنة المالية التى نظرت المشروع قالت على لسان مقررها ما يفيد
موافقتها التامة عليه من جهة المبدأ ، وذهابها فى التشديد إلى أبعد مما ذهب إليه .

وإذا كانت تقاليدنا الوطنية قد عجزت عن تدبير العلاج الملائم لهذه الحالة ، وخاصة في هذه الفترة الحساسة من حياة الأمة ، فما لاشك فيه أنه يتعين المبادرة إلى سد هذا النقص في تشريعنا ، কিيفما كانت الوسيلة إلى ذلك ، ويجب ألا تحول دونه أية عقبة شكلية أو نظرية أو شخصية ، فمصلحة الوطن فوق ذلك كله ^(١) .

(١) حدث أن احتاجت بلجيكا في الأزمة المالية الأخيرة إلى خدمات المسيو فان زيلاند ، أحد رؤساء الوزراء السابقين فيها ؛ وكان رئيساً للبنك البلجيكي الوطني في ذلك الوقت ، فكلفه الملك بتشكيل الوزارة ، فاستقال من رئاسة البنك . وبعد مدة أخذت الصحف المعادية له تذيع عنه أن له صلة ببعض البنوك والشركات ، فاضطر إزاء هذا إلى تقديم استقالته ، تمهيداً لمحاكمته أمام لجنة برلمانية تألفت لهذا الغرض . ولكن هذه اللجنة لم تجد ما يؤخذ عليه سوى أنه لما تولى الوزارة صادف ذلك أواخر السنة المالية للبنك ، فصرفت إدارته مرتبة السنوى كاملاً . ومع ذلك لامته اللجنة ، وقررت حرمانه من الاشتغال بالسياسة مطلقاً ، لا من تولى الوزارة فقط .

الفصل الثاني

القضاء الإداري

لا يكفي أن نُصلح «أداة الحكم» دون أن نوجد بجانبها قضاء إدارياً كاملاً يردّها عن الشطط ، ويحميها من كل عبث أو فساد . ذلك لأنه تنشأ دائماً بين الأفراد والحكومة منازعات جمة متنوعة ، تختلف في طبيعتها عما يقع عادة بين الأفراد من الخصومات المدنية التي تتولى نظرها المحاكم العادية ، وتطبق فيها أحكام القانون المدني البحت ، وخاصة لأن الحكومة تملك بما لها من سلطة عامة ، أن تسكره الأفراد على القيام بعمل معين أو عدم القيام به ، أو تنتقص مما لهم من حرية وحقوق .

فهى تملك ، مثلاً ، تحديد شروط تعيين الموظفين وترقيتهم ، وتأديبهم وفصلهم ، وكل ما يتعلق بهم ، ونزع ملكيات الأفراد والهيئات جبراً عنهم ، ومنح طائفة من الرخص لمزاولة بعض المهن التي ترى أن من الصالح العام تنظيم الاشتغال بها أو عدم منحها ، وما إلى ذلك كله .

وكثيراً ما يتولد عن أعمال السلطة التنفيذية^(١) — مهما حرصت —

(١) هذه الأعمال نوعان : أعمال سلطة *Actes d' Autorité* وأعمال تعاقدية

أضرار عديدة تصيب حريات الأفراد والهيئات أو أموالهم ، أو أشخاصهم ، أو كرامتهم . ولولم يتح لهؤلاء أن يحتسبوا إلى القضاء لكانت الحريات والحقوق شيئاً صورياً ، ولكانت الواجبات عبئاً لا يطاق .

وقد اصطلح على تسمية كل خصومة تكون الإدارة (السلطة التنفيذية) طرفاً فيها « منازعة أو خصومة إدارية » . وسبب التمييز بين هذه وبين الخصومات العادية ، فيما يتعلق بولاية النظر فيها ، أن الإدارة الحكومية قد تسيء استعمال السلطة العامة التي تملكها من ناحية ، أو قد تحتاج بطبيعتها وظيفتها إلى جانب من الحرية في تقدير ملابسات العمل ، ووزن مختلف السبل التي يصح لها أن تسلكها في القيام به .

ومن هنا قضت الضرورة أن يتوافر فيمن يتولون سلطة البحث في تصرفات السلطة التنفيذية ، أو الحكم عليها ، مران خاص على دقائق أساليبها وروح العمل فيها ، وفهم مراميها القريبة والبعيدة ، ودراية عميقة وخبرة بكل ما يتصل بها .

وقد عني الفقهاء كثيراً بالبحث في أى السلطات الثلاث ، تتولى وظيفة النظر والحكم في « الخصومات الإدارية » : هل هي السلطة التنفيذية نفسها ، فتصبح خصماً وحكماً في وقت واحد ، فيحق للرعية — وهي الطرف الآخر في هذه الخصومات — أن لا تطمئن إلى عدلها ؟

أم تتولاه السلطة القضائية فتُخضع التنفيذية لرقابتها ، وتتدخل في شؤونها الخاصة ، فيحق لهذه عندئذ أن تحتج بقاعدة الفصل بين السلطات المقدسة في الدساتير ؟ أم ما هي الهيئة الجديرة بهذا الاختصاص ، والكفيلة بتلاني تلك الاعتراضات العنيفة التي لم ينكر أحد مالها من وجاهة واعتبار ؟ من الدول كإنجلترا^(١) ، وبلجيكا ، ورومانيا ، والولايات المتحدة ، ومصر ما رأت أن تسكل إلى السلطة القضائية الفصل في المنازعات بنوعيتها : العادية والإدارية ، وتسمى الدول ذات القضاء الموحد « Etat à Juridiction Unifiée » .

ومن الدول كفرنسا وأكثر الدول الأوروبية ما رأت أن تطبق « مبدأ الفصل بين السلطات » تطبيقاً اعتبرته منطقياً في نظرها ، ويقضى بمنع القضاء العادي من الفصل في « الدعاوى الإدارية » ، فأنشأت هيئات خاصة لهذا الغرض منحتها ، بالتدريج ، الطابع والاختصاص القضائيين ، حتى أصبحت بمضى الزمن في مستوى المحاكم العادية ضماناً واستقلالاً في الرأي . وكانت فرنسا أسبق الدول جميعاً في هذا المضمار ، ومنها اقتبست باقي الدول .

(١) في إنجلترا لا تتحمل الدولة مسؤولية تنفيذ أى أمر إدارى مخالف للقانون ، بل يكون المسئول عنه مسئولية شخصية ومالية مصدر الأمر ومنفذه ، تطبيقاً للمبدأ الدستوري القديم القائل « إن الملك لا يخطئ » « The king can do no wrong » . وبذلك نجت الأداة الحكومية الإنجليزية من الأخطاء الفاحشة الكثيرة التي يرتكبها الموظفون عندما يعلمون أنهم غير مسئولين ، كما سلمت ، بالضرورة ، من نتائج هذه الحالة المزعجة .

ويمكن القول بأن الاتجاه العالمى الآن يميل إلى الأخذ بنظام القضاء المزدوج مع اختلاف فى التفصيل^(١) . يقول الدكتور العربى بك^(٢) فى ذلك «... مما هو جدير بالذكر تلك الحملات التى قامت أخيراً فى إنجلترا — وهى على رأس الدول ذات القضاء الموحد — للمطالبة بإنشاء قضاء إدارى أسوة بالنظام الفرنسى ، فقد قضت ضرورات الحياة العملية فى العصر الحديث أن لا يعتمد على القضاء العادى ، وإجراءاته البطيئة ، وعدم تقديره للظروف الإدارية وملاساتها .

» وقد قرر المؤتمر الإدارى الدولى الأخير أنه يجب مراعاة المبدأين التاليين عند إنشاء القضاء الإدارى .

(الأول) ضرورات توفير الاستقلال لقضاء المحاكم الإدارية لتمكينهم من أداء واجبهم على الوجه الأكمل^(٣) .

(الثانى) وجوب إعداد هؤلاء القضاة إعداداً خاصاً يجمع بين الثقافة

(١) بعضها يقول بإنشاء دوائر خاصة بالفصل فى الدعاوى الإدارية تتبع المحاكم العادية ، وقد نفذ هذا رأى فعلا فى رومانيا بمقتضى دستورها الصادر فى سنة ١٩٢٥ ؛ والبعض الآخر يرى بأن يتبع القضاء الإدارى السلطة التنفيذية ؛ ولكن مع توفير الضمانات اللازمة لاستقلال أعضائه فى الرأى ، وتأمينهم فى مناصبهم ضد عدوان هذه السلطة . وتحمل لواء الرأى الأخير فرنسا مبتدعة القضاء الإدارى فى العالم .

(٢) فى تقريره عن المؤتمر . مجلة القانون والاقتصاد . يناير ١٩٣٤ .

(٣) يقصد بكلمة « الاستقلال » هنا أمران : أولهما استقلاله الفقهى ، وثانيهما بعده عن تأثير الإدارة نفسها ، وإن كان يتبعها « إدارياً » ويمت إليها بصلاصات عملية يمكنه من تعرف نزعاتها ؛ وأن يمد إليها بالتالى رقابته . ومجلس الدولة الفرنسى هو نموذج حى لذلك . وكأن الإدارة والحالة هذه فرعان :

١ — الإدارة العاملة Administration Active .

ب — « القاضية Contentieuse »

القانونية من جهة ، والخبرة القامة بالمسائل الإدارية من جهة أخرى »

وكان من أثر وجود المحاكم الإدارية إلى جانب المحاكم العادية أن ظهرت ضرورة بيان الحد الفاصل بين اختصاصيهما ، فوضعت قواعد تحميلية دقيقة لهذا الغرض ، وذلك لاختلاف الأساس الذي يبنى عليه كل منهما ، فبينما تطبق المحاكم العادية القانون المدني تستكتفي المحاكم الإدارية بالمبادئ العامة التي قصد المشرع إلى تحقيقها ، مع الملاءمة بينها وبين المبادئ العامة الأخرى التي يجب أن تستهدفها : كالرحمة ، والإنصاف ، والعدالة الاجتماعية ، ودواعي الزمن ، بالإضافة إلى مراعاة طبيعة العلاقة بين المحاكم والمحكوم ، حتى يتم لها التوفيق بين جميع هذه الاعتبارات الخطيرة .

يقول الدكتور زهير جرانة : « . . . إن السلطة الاجتهادية — إن صح هذا التعبير — المخولة للمحاكم الإدارية هي التي جعلتها قادرة على مسايرة الضرورات العملية والاجتماعية ، وإخضاع القواعد القانونية الجامدة لتطور الظروف والأفكار العامة . وإكساب هذه القواعد بالتالي مرونة تكون بها أدنى إلى استجابة دواعي الزمن وتحقيقها^(١) »

وللقضاء الإداري اختصاصات متعددة منوعة هي :

١ — قضاء الإلغاء Contentieux d' Annulation

٢ — التعويض de Plein Juridiction «

(١) الدكتور زهير جرانة . « مذكرات القانون الإداري » . ص ١٤٠ .

٣ — قضاء التفسير Contentieux d'interprétation

٤ — قضاء العقاب « de repression

ويرمى الاختصاص الأول إلى الحكم ببطالان الأمر الإدارى الذى يكون مشوباً بعيوب معينة^(١). وأهم ما فى هذا الاختصاص أمران :

١ : إن أحكامه تكون فى مواجهة الكافة ، أى تسرى على الجميع لا على طرفى الخصومة وحدهما .

ب : يمكن بمقتضاه إلغاء الأمر الإدارى المخالف لروح القانون وإن كان مطابقاً لنصوصه ، كصدور أمر إدارى بدافع المحسوبية أو لعوامل حزبية ، أو بدافع الانتقام ، أو صدور أمر إدارى يتجاوز الغرض الذى رعى إليه المشرع . وتسمى هذه الحالة « سوء استعمال السلطة أو التعسف فى تطبيق القانون Abus du pouvoir أو تحويل السلطة عن غرضها الشرعى détournement du pouvoir » . ويجوز توجيه الطعن فى مثل هذه الأوامر ضد الموظفين الصادرة عنهم ، مهما كانت درجاتهم فى السلم الإدارى ، أى من أصغر موظف فى الدولة إلى رئيس الدولة نفسه ، كما يمكن توجيهه — عند الاقتضاء — إلى هيئات رسمية بأجمعها لا إلى موظفين معينين بالذات .

(١) هذه العيوب مذكورة على سبيل النص وهى : عدم الاختصاص — عيب الشكل — التعسف فى استعمال السلطة أو مخالفة روح القانون . ويقصد بعدم الاختصاص عدم اختصاص الجهة الإدارية التى أصدرت الأمر . ويقصد بعيب الشكل عدم استيفاء الأمر الإدارى للجراءات الشكلية المقررة . ويكون التعسف فى استعمال السلطة فى الأحوال المذكورة فى الفقرة ب أما مخالفة القانون فتكون بعدم تطبيق نصوصه تطبيقاً صحيحاً .

ويقتصر الاختصاص الثانى ، قضاء التعويض ، على حماية الحقوق المكتسبة فقط .

أما الاختصاص الثالث والرابع ، فأمرهما واضح^(١) .

مجلس الدولة

يرجع تاريخ إنشاء مجلس الدولة إلى الثورة الفرنسية الكبرى ، التى شبت سنة ١٧٨٩ ، إذ كانت الروح السائدة لدى زعماء تلك الثورة هى روح الشك ، وعدم الثقة بالحكام العادية . وكان هذا هو السبب فى أنهم لما بدأوا يبنون فرنسا جديدة على أنقاض فرنسا القديمة أنشأوا « المحاكم الإدارية » خشية أن تحارب المحاكم العادية مشروعاتهم الانقلابية الجريئة ، أو تعطل إصلاحاتهم الاجتماعية الثورية .

وقد جاءت ، بعد ذلك ، فترة تولت فيها السلطة التنفيذية بنفسها هذه الولاية ، وبدون مراعاة الفیصل بين اختصاص كل من السلطتين القضائية والتنفيذية .

وقد تجلت فيما بعد عيوب هذا النظام سافرة عند ما شعر الناس أن السلطة التنفيذية أصبحت خصما وحكما فى وقت واحد ، وخشوا على حقوقهم وحریاتهم التى ولدتها ثورتهم الكبرى من الضياع .

(١) يقصد بقضاء التفسير الأعمال أو القرارات الادارية . أما قضاء العقاب فهو اختصاص محدود ، لأن القضاء الادارى فى الأصل لا يختص بتوقيع العقوبات على الأفراد ، إذ أن هذا مما تنفرد بتوليه المحاكم العادية ، غير أنه على وجه الاستثناء خول القانون الفرنسى لمجلس ديوان المديرية النظر فى بعض الجرائم .

ولما شرع « القنصل الأول » ، نابليون بوناپرت ، يعيد تنظيم
الأداة الحكومية كان أهم ما استحدثه ، في هذا الشأن ، تكوين هيئات
استشارية وقتية لكي تستأنس الهيئات الحكومية برأيها ، فأنشأ « مجلس
الدولة Conseil de l' Etat » ، بجانب الحكومة المركزية ، ومجلس
ديوان المديرية Conseil de Préfecture بجانب مجلس المديرية .
وبذلك يكون نابليون قد وضع حجر الأساس الذي قام عليه ، تدريجياً
وببطء ، نظام القضاء الإداري الحالي في فرنسا ، والمثل الأعلى للقضاء
الإداري في العالم أجمع ^(١) .

ويعتبر « مجلس الدولة » في فرنسا ^(٢) المحكمة الإدارية العليا . وهو
ينفرد بالنظر في بعض الأمور ، ويحكم في أمور أخرى بصفته الهيئة الاستئنافية
لأحكام مجالس دواوين المديريات ^(٣) ، ويفصل في أمور ثلاثة بصفته
هيئة للنقض .

وتنقسم اختصاصات المجالس إلى ثلاثة أقسام رئيسية :

-
- (١) الدكتور وحيد رأفت . مسؤولية الدولة عن أعمالها . ص ٣٠٤ .
 - (٢) تكلمنا بشيء من التفصيل عن مجلس الدولة الفرنسي لأنه المجلس النموذجي
في العالم بحكم تاريخه وتكوينه
 - (٣) ألقى النظام القديم لمجالس دواوين المديريات ، بإقصاء نفوذ الإدارة عنها ،
وجعل كل مجلس لعدة مديريات لا لمديرية واحدة ، كما كان الشأن من قبل ، حتى أصبح
بمنابة محكمة أول درجة بالنسبة للقضايا الإدارية المحلية الواقعة في اختصاصه .

(الأول) اختصاص^(١) تشريعي ، وهو إعداد مشروعات القوانين الحكومية ، والدفاع عنها أمام البرلمان .

(الثاني) اختصاص إفتائي بإبداء الرأي والمشورة في كل المسائل التي تطلب منه .

(الثالث) اختصاص قضائي ، وهو القضاء الإداري .

ويشتمل مجلس الدولة على خمسة أقسام : أربعة إدارية للإفتاء والتشريع ، وواحد للقضاء الإداري .

ومستشاروه على نوعين :

أ : مستشارون عاديون ، وعددهم ٣٦ ، يمثلون وجهة النظر الفقهية والقانونية ، وهؤلاء يعينهم رئيس الدولة .

ب : مستشارون غير عاديين ، وعددهم ٢١ ، يمثلون خبرة الحياة وتطورات الحياة الإدارية والاجتماعية . وهؤلاء يختارون من بين كبار الموظفين الإداريين ، وتسقط عنهم عضويتهم بمجرد اعتزالهم مناصبهم الحكومية الأصلية .

وعدا هؤلاء وأولئك يوجد عدد كبير من الموظفين القضائيين الآخرين .

(١) يلاحظ ان الاختصاصين الأول والثاني تقوم بهما عندنا « لجنة أعلام قضايا الحكومة » .

ويتمتع أعضاء مجلس الدولة بضمانات قوية ، بعضها مصدره القانون ^(١) ،
وبالبعض الآخر مصدره العرف ، والنظر إلى هذه الهيئة القضائية العليا باحترام
وتوقير كبيرين . ولا يتسع المجال هنا لذكرها بالتفصيل .

ونظراً لما أصابه « مجلس الدولة الفرنسى » من نجاح كبير ، ولما
أداه من خدمات جليلة فى تنظيم الإدارة وكبح جماحها ، عملت دول
كثيرة على محاكاته فى القرن الماضى فخص بالذكر منها إيطاليا ، ورومانيا ،
واليونان . وفى سنة ١٩٢٥ حذت تركيا حذوها .

وقد فكرت بلجيكا مراراً فى إنشاء « مجلس دولة » على نمط
« مجلس الدولة الفرنسى » ، نظراً لما لوحظ من ضعف المحاكم العادية فى
بسط رقابتها على أعمال الإدارة ، وعجزها عن حماية حقوق الأفراد ومصالحهم
الحماية الكافية الشاملة .

وقد بدأ هذا التفكير فى أوائل القرن الحالى ، وتحمس له الفقهاء
البلجيكيون كثيراً منذ عقد « المؤتمر الإدارى الدولى الأول » فى بروكسل ،
عام ١٩١٠ ، فقد كشف هذا المؤتمر لهم أن القضاء الإدارى إذا أحكم
تنظيمه كان الملجأ المنيع لحقوق الأفراد والهيئات ، ولأمكن أن يوجه

(١) منها ما هو متعلق بإجراءات التعيين والترقية ، ومنها ما هو متعلق بإقصاء
رجال الإدارة عن التشكيلات القضائية ، ومنع وزير الحقانية من رئاسة المجلس عند ما
ينعقد كهيئة قضائية .

الإدارة نفسها في الطريق السوى . وقد ظل هذا المشروع المفيد محل جدل ونقاش طويلين عنيفين ، منذ ذلك الوقت إلى سنة ١٩٣٩ حينما بدأت تتطير في الجو العالمى نذر الحرب الحالية الطاحنة ، ولولا تلك الظروف لأكمل المشروع بالنجاح ، وخرج إلى حيز التنفيذ المنتظر الذى كانت تجمع كل الدلائل عليه^(١) .

* * *

وبعد فيحق لنا أن نتساءل : هل في مصر قضاء إدارى بهذا المعنى الذى بسطناه ؟

١ — فى سنة ١٨٧٦ أنشئت المحاكم المختلطة ، ونص فى قانونها المدينى^(٢) على تقرير حقها فى نظر القضايا التى تُرفع ضد الحكومة من الأجانب بطلب تعويضات عن تصرفات إدارية ألحقت ضرراً بحقوق مكتسبة لهم . ولم تكن المحاكم الأهلية ، فى ذلك الوقت ، قد أنشئت بعد ، فكان تقرير حق الأجانب ، فى هذا الشأن ، كان أسبق من تقرير حق أهل البلاد فيه ! ثم لا يفوتنا إن هذا الحق الخوّل للمحاكم المختلطة ، والذى خوّل فيما بعد للمحاكم الأهلية عند إنشائها ، لا يعدو طلب التعويض عن تصرفات إدارية وقعت بالفعل ، وألحقت ضرراً بحقوق مكتسبة ، مع منع هذه المحاكم من إيقاف تنفيذ أى أمر إدارى ، أو تفسيره أو تأويله ، أو التدخل فى شئون السلطة التنفيذية لأسباب تمت إلى القضايا المطروحة أمامها .

(١) الدكتور وحيد رافت . مسئولية الدولة عن أعمالها . ٢٨٧ .

(٢) المادة السابعة .

ولا يخفى أن هذه القيود تجعل نطاق العنصر القضائي الإداري محاكماً محدوداً جامداً.

٢ — وفي سنة ١٨٧٩ فـكر الخديوى إسماعيل فى وضع نظام للقضاء الإدارى على نمط النظام الفرنسى ، فصدر ديكرى^(١) بإنشاء « مجلس شورى الحكومة » ، ولكن هذا الديكرى لم يوضع موضع التنفيذ بسبب الملابسات السياسية التى كانت سائدة فى ذلك الوقت ، والتى انتهت بعزل الخديوى بعد صدور الديكرى بنحو شهرين^(٢).

٣ — إلا أن هذه البذرة الطيبة لم تمت ، بل قدّر لها النماء مرة أخرى فى عام ١٨٨١ عندما صدرت اللائحة الأولى لترتيب المحاكم الأهلية حيث جاء بها^(٣) « . . . أما القضايا التى تقع بين الحكومة وأفراد الأهالى فإنها تنظر وتحكم فيها (المحاكم الأهلية) بمجلس إدارى يترتب فيما بعد بأمر خديوى . . . الخ » . غير أن هذا المجلس الإدارى الذى أشارت إليه اللائحة ، والذى يمكن أن يعتبر النواة العملية للقضاء الإدارى فى مصر ، لم يصدر أمر تشكيله فظل ، كغيره من مشروعاتنا النافعة العديدة ، حبراً على ورق^(٤) !!

ولكن هذه المحاكم أعطيت — كما أعطيت المحاكم المختلطة من

(١) ديكرى ٢٣ إبريل سنة ١٨٧٩ .

(٢) يعاب على نظام هذا المجلس أنه كان يغلب على تشكيكه النفوذ الأجنبى . وقد حاولت الحكومة مرة أخرى إنشاء هذا المجلس ، سنة ١٨٨٣ ، فلم تنجح .

(٣) المادة الثانية والعشرون .

(٤) الأستاذ عبد الرحيم غنيم . القضاء الإدارى . مجلة القانون والاقتصاد :

قبل — حق النظر في طلب التعويضات المسكوفة للأضرار التي تحدث للأهالى من تصرفات الإدارة .

٤ — ومن الغريب أن المشرع المصرى لم يكتف بهذا الموقف السلبى ، فيما يتعلق بالقضاء الإدارى ، بل أخذ يتراجع بالتدريج عن المضى فى ذلك السبيل ، ويعمل على توسيع ولاية المحاكم العادية ، أهلية ومختلطة ، على نقيض الاتجاه العالمى الذى أشرنا إليه .

ومع ذلك فإنه لم يخط خطوة واحدة نحو صيانة حقوق الموظفين والأهالى من تقلبات الحزبية ، وأهواء الرؤساء التي فاق عدد ضحاياها كل تصور^(١) !

٥ — وبعد صدور الدستور ، وقيام الحياة النيابية ، كان ضرورياً أن تعود الفكرة إلى الظهور ، وخاصة فى فترة الانتقال التي جازتها الإدارة المصرية : من يد كبار الموظفين الأجانب إلى يد كبار الموظفين المصريين ، واختلاف النهج والغاية فى العهدين . فقد بدأت السياسة الحزبية تسيطر على الأداة الحكومية ، وتتغلغل فى أحشائها شيئاً فشيئاً ، وتخلع عليها طابعها المتقلب العنيف ، يشعر الناس بالحاجة الملحة إلى تكوين هيئة تحمى الأفراد من اضطراب الإدارة ، بل وتحمى الإدارة من نفسها ! وتعمل

(١) بمقتضى اللائحة « ليس لأحد من أفراد الأهالى إقامة دعوى على مأمور من مأمورى الحكومة بسبب أمور وقعت منه فى أثناء إجرائه وظيفته ، بل إن من يدعى حصول ضرر له منها فدعواه تقام على الحكومة ... الخ » . وكثيراً ما يحدث — عند ما تشعر الحكومة بضعف موقفها ؛ أو عند ما ترغب فى الجمالة — أن تبادر إلى طلب الصلح مع خصومها . فكأنها بذلك تعنى بترضية المتنازعين أكثر من عنايتها بإصلاح الأداة الحكومية ، ومنع الأخطاء فى المستقبل !

هذه الهيئة على إبعاد القضاة العاديين عن معترك السياسة ونزواتها^(١).
ونحن في غنى عن القول بأن المحاولات قد تكررت لإنشاء هذه « الهيئة »
المنشودة ، وتكرر الفشل بعددها !

ولا نذهب — مع ذلك — إلى أنه ليس لدينا الآن هيئات محترمة
تتولى بعض الاختصاصات التي لمجلس الدولة في الدول الأخرى ، إلا أن
الهيئات الموجودة لدينا ، فضلاً عن كونها مبعثرة ، غير منسجمة ،
فإن اختصاصها جزئي لا يتضمن القضاء الإداري المنشود ، وأساليبها
بطيئة معقدة .

كما أننا بعد أن فشلنا — أو ادعينا الفشل — في إنشاء مجلس الدولة
أسندنا إلى أقلام قضايا الحكومة بعض وظائفه واختصاصاته كما ذكرنا
من قبل .

ومع ذلك لم تمت فكرة القضاء الإداري ومجلس الدولة ، بل إن
حياتها تزداد خصوبة وتمكناً في النفوس ، حتى أصبحت مجالاً يتنافس
فيه المصلحون ، وتبارى فيه الأقلام ، وتفتخر به الحكومات ، إلا أنها
لم تحقق مع ذلك إلى الآن بسبب بعض الأشخاص أو بعض الهيئات ممن
يحرصون دائماً على معارضة كل مشروع يحد من سلطانهم ، أو يخضع

(١) قال النائب Dupot ، العضو في الجمعية التأسيسية ، التي حكمت فرنسا في أثناء
ثورتها الكبرى ، بجلسة ٢٩ مارس سنة ١٧٩٠ « يجب أن يمنع كل تدخل للقضاة
في السياسة ، وتقتصر وظيفتهم على العمل في القضايا بين الأفراد » .

تصرفاتهم لبعض المقاييس والضوابط^(١).

ونحن نرى علاجاً لهذا الوضع الشاذ إنفاذ الإصلاحات الآتية فوراً
توطئة لإنشاء قضاء إدارى بالمعنى الصحيح :

(أولاً) تعديل نص المادة (١٤)^(٢) من لأئحة ترتيب المحاكم
الأهلية ، وجعل النص الجديد يتفق مع ظروفنا الخاصة ومبادئ القضاء

(١) فكرت الحكومة سنة ١٩٣٦ فى تأليف مجلس يتولى حماية الموظفين
وخاصة من « العزل السياسى » . وأثيرت الفكرة من جديد عام ١٩٣٨ حيث رؤى
إنشاء « مجلس أعلى للدولة » يكون من ضمن اختصاصاته النظر فى جميع المسائل المتعلقة
بالموظفين ، وأطلق عليه اسم « مجلس شورى الدولة » . وقد أعد مشروع ثالث سنة
١٩٤١ يقوم على نمط مجلس الدولة الفرنسى ؛ ويرمى بوجه خاص إلى إنشاء القضاء
الإدارى الذى لم نحققه إلى اليوم بمعناه الفقهى السائد فى جميع الدول منذ زمن بعيد ،
ويستحدث قضاء الإبطال ، ويجمع فوق هذا شتات الهيئات التشريعية والفقهيّة الموزعة
على جهات متعددة غير أن هذا المشروع الأخير لم يكذبذاع حتى هبت بعض الجهات
التي سيحد من سلطتها محتجة ثائرة .

وها نحن اليوم نسمع أحداث شتى تدور حول هذا المشروع ، فاعل التاريخ
لا يعيد نفسه ، وقد أدلى كبير المستشارين الملكيين بحديث لمجلة المصور قال فيه :
« إنى كعضو فى الأسرة القضائية حسبي أن أقول إنه لصيانة العدالة من جميع نواحيها ،
ولا تمام الإصلاح القضائى فى البلاد يجب أن يندشأ مجلس الدولة أو على الأصح ينبغى أن
يعاد مجلس الدولة ، فقد كان قائماً عندنا منذ ستين سنة » . مجلة المصور ؛ عدد ١٠٦٩
المصادر فى ١٩٤٥/٤/٦ .

(٢) هذه المادة هى كل ما اعترف به الشارع المصرى للأفراد من حقوق بإزاء
الإدارة ، وهى تتضمن طلب التعويض المكافئ للضرر الذى لحق بمحقوقهم المكتسبة
بسبب تصرفاتها استناداً إلى بعض مواد القانون المدنى ، إذ أنه ليس عندنا نظرية خاصة
بمسئولية الدولة عن أعمالها المادية ، ونظراً إلى ذلك اختلفت المحاكم فى هذا الشأن اختلافاً
كبيراً ، وأصبح يصعب جداً على الأفراد أن يثبتوا مسؤولية الدولة عن أخطائها وخاصة
ما نشأ منها من سوء استعمال السلطة بأنواعه المختلفة .

الإدارى المعمول بها فى الدول الأخرى^(١) .

(ثانياً) إسناد هذا الاختصاص (القضاء الإدارى أول درجة)
— مؤقتاً — إلى قضاة يشترط فيهم من الصفات والمؤهلات ما يشترط
فى القضاة الإداريين .

(ثالثاً) إنشاء « مجلس الدولة » على الصورة التى تتناسب مع
ظروفنا الخاصة ، وضم أقلام قضاياء الحكومة إليه ، لأنها بحكم اختصاصها
جزء منه ، وجعل أحكام القضاة الإداريين تستأنف أمامه ، أى يكون
المحكمة الإدارية العليا فى مصر .

(١) محمد على علوبة باشا . مبادئ فى السياسة المصرية ص ١٥٤ .

الفصل الثالث

تقرير مسؤولية الوزراء

يمكن تقسيم المسؤوليات الوزارية إلى ثلاثة أنواع :

١ — مسؤولية مدنية ٢ — مسؤولية جنائية .

٣ — مسؤولية سياسية .

فالوزير مسئول مدنيا كأي فرد عادي إذا قام بعمل نشأ عنه ضرر لأحد الأفراد . وهو مسئول جنائيا إذا ارتكب في محل عمله أو في خارجه جريمة من الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات أو في القانون الخاص بمحاكمة الوزراء . كما أنه مسئول سياسيا عن أعمال وزارته التي يقوم بها بنفسه ، أو بواسطة مرءوسيه . يقول العلامة بارتلمى^(١) « إن المسؤوليات الوزارية الثلاث تتميز بجزائها . فالمسؤولية السياسية جزاؤها الاستقالة ، والمسؤولية الجنائية جزاؤها يلحق بالشخص في جسمه أو ماله . والمسؤولية المدنية جزاؤها تعويض من أصابه الضرر . وقد تتحقق هذه المسؤوليات الثلاث من عمل واحد يأتيه الوزير . مثال ذلك : إذا سرق من مال الدولة فإنه يعاقب جنائيا ، ويرد ما أخذه ، كما يستقيل من وظيفته » .

(١) في كتابه القانون الدستوري . ص ٧٠٥ (طبعة ١٩٣٣) .

ويجب التمييز أيضاً بين الجرائم التي تقع من الوزراء أثناء تأدية وظائفهم والجرائم التي يرتكبونها في حياتهم الخاصة ، وهذه يحاكمون من أجلها أمام المحاكم العادية ، ويطبق عليهم بسببها — كسائر الأفراد العاديين — قانون العقوبات العادى .

أما النوع الأول — وهو الذى يعنينا فى هذا البحث — فقد انتزعت منه الدساتير — ومنها الدستور المصرى — من ولاية المحاكم العادية ، ووضعت فى يد هيئات خاصة^(١) .

فقد نص الدستور المصرى صراحة على أن « مجلس النواب وحده حق اتهام الوزراء فيما يقع منهم من الجرائم فى تأدية وظائفهم ، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي الآراء . وللمجلس الأحكام المخصوص وحده حق محاكمة الوزراء عما يقع منهم من تلك الجرائم . ويعين مجلس النواب من أعضائه من يتولى تأييد الاتهام أمام ذلك المجلس^(٢) » .

كما نص^(٣) على أن « يطبق مجلس الأحكام المخصوص قانون العقوبات فى الجرائم المنصوص عليها فيه . وتبين فى قانون خاص أحوال مسئولية الوزراء التى لم يتناولها قانون العقوبات » .

(١) الأستاذ محمد الشريف . على هامش الدستور . ص ٢٥١ .

(٢) المادة ٦٦ . وتنص المادة ٦٧ على أن « يؤلف المجلس المخصوص من رئيس المحكمة العليا رئيساً ، ومن ستة عشر عضواً ، ثمانية منهم من أعضاء مجلس الشيوخ يعينون بالقرعة وثمانية من قضاة تلك المحكمة المصريين بترتيب الأقدمية . وعند الضرورة يكمل العدد من رؤساء المحاكم التى تليها ، ثم من قضاتها بترتيب الأقدمية كذلك » .

(٣) المادة ٦٨ .

وقد قررت الدساتير هذا الامتياز الخطير للوزراء لسببين ، هما :
(١) إن الأمة ممثلة في نوابها هي صاحبة حق الاتهام (٢) الرغبة في
عدم تعريض الوزراء لاتهامات الأفراد ، وتشنيعهم .

أما جعل الهيئات الخاصة بمحاكمة مختلطة في تشكيلها ، فسببه
خشية تسلط الخصوم السياسيين ، والانقمات الحزبية في هذه المحاكمة
التي يُراعى فيها صالح الوطن وحده . فالهيئة التشريعية تمثل السلطة
الشرعية صاحبة حق المراقبة والاتهام ، كما أن الهيئة القضائية تمثل السلطة
التي تملك حق الفصل في المنازعات والخصومات ، والتي لها من مرائها وخبرتها
واستقلالها ما يجعلها حفيظة على الحقوق وإقرار العدل بين الناس جميعاً .

وقد خشى الدستور أن يفوّت الوزير فرصة محاسبته على ما ارتكب
في حق وطنه ومواطنيه بالمبادرة إلى الاستقالة من منصبه قبل أن يحرك
مجلس النواب الدعوى ضده ، باستعمال حقه في الاتهام ، فنص^(١) على
أن استقالة الوزير لا تمنع من إقامة الدعوى عليه ، ولا توقف محاكمته ؛
إذا كانت أُقيمت بالفعل .

ورغم نص الدستور المصري على ضرورة بيان الجرائم التي يرتكبها
الوزراء في أثناء تأدية أعمالهم ولم ينص عليها قانون العقوبات ، ورغم تصريح
البرلمان في أكثر من مناسبة بإصدار القانون الخاص بذلك تنفيذاً

لأحكام الدستور ، ودرءاً للعواقب القومية الوخيمة التي تنشأ من جراء عدم إصداره ، ورغم المحاولات العديدة التي بذلت في هذا الشأن منذ سنة ١٩٢٣ إلى الآن ، فإن هذا القانون لا يزال أمنية عزيزة حارة في القلوب ، وفكرة حائرة ملحة تضرب في الخواطر .

وهذا القانون الخاص الذي يعنيه الدستور هو « قانون محاكمة الوزراء » ، الذي يُراد به في حقيقته الأمر النص على جرائم معينة لا يرتكبها الوزراء عادة إلا بسبب ما لهم من نفوذ واسع ، وسلطان غير محدود أحياناً .

وقد لخص حضرة صاحب السعادة محمود حسن باشا ، كبير المستشارين الملكيين الحالي ، هذه الجرائم فيما يلي :

١ — جريمة الخيانة العظمى ، وهي تشمل قلب نظام الدولة ، وتعطيل الدستور أو حل البرلمان في غير الحدود الدستورية ، وما إلى ذلك من مخالفة أحكام الدستور سواء أكانت بطريق القوة أو بطريق التشريع .

٢ — جريمة الغدر ، وتشمل كل مخالفة لأحكام الدستور فيما يتعلق بالميزانية والمساائل المالية الأخرى .

٣ — جريمة الافتيات ، وتشمل تجاوز حدود السلطة التنفيذية ، واستغلال الوزراء لنفوذهم ، بمختلف وسائل الاستغلال ، واستخدام السلطان .

وقد نص في مشروع وضع ، لهذا الغرض ، ولم يصدر ، على عقوبات

مختلفة بعضها الأشغال الشاقة ، وبعضها الحبس مع الغرامة . وقد أضيف
إلى تلك العقوبات الحرمان من المزايا الوطنية .

* * *

ولا يخفى أن عدم إصدار « قانون محاكمة الوزراء » تعطيل مباشر
لنص من نصوص الدستور ، وتقويت صريح لمصلحة عامة كبرى نحمد
الله على أن الجميع أصبحوا اليوم يقدرونها حق قدرها ، ومصدر لا ينفد
لعديد من المعارك والمنازعات والانتقامات الحزبية والفردية ، يثار فيها حول
أشخاص الوزراء الغبار القاتم الذي لا تبدده الأيام من أذهان الشعب ،
وتصاب فيها سمعة الحكم الوطني في الصميم . الأمر الذي تأباه على نفسها
وعلى رجالها البارزين أمة تحترم نفسها ، وتصون أقداسها ، وتراعى
ظروفها الخاصة المحرجة .

الكتاب الثانى

مشاكلنا الى يفيت

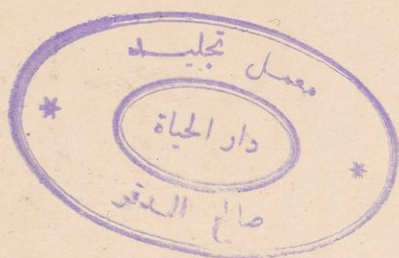
تأليف

الأستاذ مصطفى فرامى

تصويبات

المصحيفة	السطر	الخطأ	الاستدراك
١٣	١١	١٩٤٠	١٨٤٠
١٣	١٤	لسطان	لسلطان
٢٠	١١	الوزاة الأوربية	الوزارة الأوربية
٢٤	١٩	١٨٠٠	١٨٠٠٠
٢٦	١٧	بمخافهم	بمخافهم
٥٠	٧	اتى	التي
٥٧	٢٣	Scieece	Science
٦٨	٢	النه	منه
٦٨	٤	إداء	إبداء
٧١	٨	السياسية	السياسة
٧٨	٨	رقابة	مراقبة
٧٩	١٦	تشاؤون	تشاءون
٨٠	٢٠	حائز	حائراً
٨٦	٩	القضائى	القضائى
٩٥	٨	الوزراء	الوزراء





354.62:A53iA:c.1
عنبر، محمد عبد الرحيم
اصلاح اداة الحكم
AMERICAN UNIVERSITY OF BEIRUT LIBRARIES
01020782

American University of Beirut



354.62

A53iA

General Library

