

تجليد صالح الدقر

تلفون ٢٢٩٧٧

[REDACTED]

عثمان، عثمان خليل •

[REDACTED]
35462
[REDACTED]

Aug 66

TE 13

MAY 2 1972

MR 20 57

20 DEC 1972



[REDACTED]

[REDACTED]

APR 30 58

[REDACTED]

MY 18 58

[REDACTED]

APR 18 62

342.62
U897gaA
٧٠١

موجز

القانون الإداري

تأليف

للكتور عثمان خليل عثمان

عميد كلية الحقوق بجامعة برهم باشا الكبير
وأستاذ القانون العام

الطبعة الثانية

١٩٥٤

ملتمز الطابع والنشر
دار الفكر العربي

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

بيان

يهدف هذا الموجز إلى اجمال المبادئ الأساسية لمادة القانون الإداري في حدود البرنامج المرسوم لطلبة السنة الثانية بكلية الحقوق بجامعة ابراهيم . ولا يخفى أنه كان من الضروري لاستكمال ما أجمّل في هذا «الموجز» الرجوع إلى المؤلفات المفصلة وأحكام القضاء .

بسم الله الرحمن الرحيم

تمهيد

القانون الادارى . نشأته . تطوره . مصادره . منهج دراسته

١ — القانون الادارى :

القانون : مجموعة من القواعد العامة الملزمة التى تنظم حياة الانسان فى المجتمع ، وهذا يفرق بينه وبين قواعد الدين والأخلاق التى ينقصها عنصر الالزام الوضعى المميز لقواعد القانون .

ومدلول قولنا إن هذا القانون « إدارى » أنه قانون الادارة العامة ، وبهذا تنتمى دراستنا إلى قسم « القانون العام » (droit public) الذى تظهر فيه فكرة السيادة العامة ويتردد خلال دراساته صدى هذه الفكرة باستمرار وذلك على خلاف القسم الآخر من القانون المسمى « القانون الخاص » (droit privé) حيث لا تظهر الدولة فى العلاقات مطلقاً ، أو على الأقل لا تظهر فيها بوصفها سلطة عامة وإنما كفرد من الأفراد .

فالقانون الادارى إذن فرع من فروع القانون العام يختص بتنظيم « الإدارة العامة » ويحكم علاقاتها القانونية .

ويقصد بكلمة « إدارة » هيئة منظمة أو نشاط منظم لتحقيق غرض معين وذلك يقتضى فيها — كما فى الإدارة الخاصة — توافر العناصر الضرورية الآتية :

١ — غرض : فلكل مشروع غرض ينشده ويعمل فى ضوئه ولكن يختلف غرض المرافق العامة عن أغراض الادارات الخاصة ، ففي هذه يغلب الغرض المادى الذى يتمثل عادة فى الرغبة فى تحقيق الربح ، أما المرافق العامة فيقصد بها أساساً تحقيق خدمة عامة أى أداء نفع للجمهور وإشباع حاجاته ولو كان المرفق ذا صبغة تجارية أو صناعية .

٢ — هيئة توجيهية : وهى التى تتولى تنظيم العمل وترسم خطته وتبين أصوله ووسائل الإشراف عليه .

٣ — هيئة تنفيذية وعمال : إذ يجب إنشاء أفرع وإدارات مختلفة ومعقدة أحياناً لتنقل قرارات وآراء الهيئة التوجيهية من حين القول إلى حين العمل . ثم إن هذه الأفرع والإدارات لا تحقق ذلك أيضاً إلا بواسطة عمال وموظفين يعملون فى هذا الهيكل الحياة والحركة .

٤ — وسائل قانونية وفنية ومادية ، فالإدارة تتبع من هذه الوسائل ما يتفق وطبيعتها وما يتمشى كذلك مع تخصصها وغايتها .

٥ — متاع : أى مجموعة ما يلزم كل إدارة — عامة أو خاصة — من أدوات وأموال عينية متعددة ومتنوعة تبعاً لتنوع العمل .

٦ — نقود (deniers) إذ الإدارة — كما قيل بحق — معناها الصرف (administrer c'est dépenser) .

هذه هى عناصر « الإدارة » سواء أكانت عامة أم خاصة . أما الإدارة « العامة » فتمتاز فوق ماسبق بعناصر أخرى تخلع عليها صفة « العمومية » .

وتتخذ هذه العناصر فى نظر بعض الشراح طابعا عضوياً وتتخذ فى نظر البعض الآخر طابعاً وظيفياً وذلك تبعاً للمعنى المقصود من كلمة إدارة عامة :

(١) المعنى العضوى (sens organique) ومفاده أن الإدارة هى مجموعة منظمات (ensemble d'organismes) تقوم بتحقيق تدخل الدولة الحديثة فى حياة الأفراد اليومية تحت إشراف السلطة السياسية فيها . وتندرج تحت هذا المدلول السلطات المركزية (كالوزارات والمصالح الحكومية) والسلطات اللامركزية (كمجالس المديريات والمجالس البلدية والقروية والمؤسسات العامة) . وبهذا المعنى يكون التفريق بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة هو بعينه التفريق بين الأشخاص العامة والأشخاص الخاصة .

(ب) المعنى الوظيفي أو الموضوعي (sens fonctionnel ou matériel)
وبهذا المعنى تكون الادارة العامة هي النشاط (activité) الذى تحققه
المنظمات سالفة الذكر . وبهذا المعنى يكون التفريق بين الادارة العامة والادارة
الخاصة مرده إلى التمييز بين « المرافق العامة » (services publics) وبين
المشروعات الحرة (entreprises privées) .

ب - نشأة القانون الادارى :

أرادت العوامل الاجتماعية ألا يعرف « القانون الادارى » قانوناً سويّاً
إلا فى عهد متأخر وبعد أن كانت القوانين الأخرى قد بلغت خلال الأجيال
المتعاقبة رشدها وتحققت فيها تجارب وتأكد لها تقاليد . ولئن كان النظام
النيابى البرلمانى يعتبر بحق وليد تاريخ انجلترا السياسى ، فإن القانون الادارى
هو من غير شك وليد تاريخ فرنسا الحديث . وفرنسا هذه لم تكن ظروفها
مؤاتية لظهور ذلك القانون أول الأمر ، ولما ظهر من بعد ظهر متواضعاً
جداً ، وذلك لأسباب نجمها فيما يلى :

١ - تأخر الوحدة السياسية : وذلك لسيادة النظام الاقطاعى عهداً
طويلاً فى أوروبا بصفة عامة ، وفى فرنسا بصفة خاصة . وقد حد ذلك بالملكية
الفرنسية إلى أن تصرف جهودها إلى الناحية السياسية وتعمل بمختلف
الوسائل لتحقيق وحدة البلاد السياسية أولاً ، فلما تم لها ذلك بدأت تغنى
بالناحية الإدارية تدريجياً ، وهى ناحية بدأت متواضعة بالطبع نظراً لتواضع
فكرة المرافق العامة أول الأمر وبحكم الظروف الاجتماعية والاقتصادية
السائدة حينذاك .

٢ - اختلاط شخصية الدولة قديماً بشخص الملك صاحب السيادة :

عما ترتب عليه قديماً عدم مسئولية الدولة أو خضوعها لأى قانون ، فلم تخضع
الأعمال العامة لأى قانون عام ملزم للملك صاحب السيادة ، ولم يكن
ما تحتويه القوانين العامة إلا مجموعة إرشادات وتعليمات وأوامر وضعها

ولاية الأمر لمن يلونهم في المرتبة ، وهؤلاء يقومون بمهمة الحكم دون أن يسألوا عن أعمالهم أمام الرعية بل أمام رؤسائهم . ويسأل هؤلاء الرؤساء أمام الوالى الذى لايسأل إلا أمام الله .

٣ — تأخر ظهور نظام مجلس الدولة الفرنسى : الذى يرجع إليه الفضل الأول فى تطور القانون الادارى وازدهاره وذلك على التفصيل الذى سيأتى فى الكتاب الثانى من هذا المؤلف .

عدم تجميع القانون الإدارى (codification) : فقد ترتب على الاعترافات السابقة أن القواعد القانونية الادارية لم تكن إلا ابتداءً عندما ظهرت بفرنسا فى أوائل القرن التاسع عشر فكرة تجميع القوانين (من سنة ١٨٠٣ إلى سنة ١٨١٠) فخرم القانون الادارى دون سائر القوانين من مجموعة خاصة به (code) تضم النصوص التشريعية المتعلقة بالشئون الادارية تنظيمية كانت أو موضوعية .

ج — تطور القانون الادارى :

استتبع حادثة القانون الادارى عدم تقيده بتراث بال خلفته العهود الاستبدادية القديمة أو بتقاليد عتيقة ولدتها النظم المطلقة السابقة على الثورة . ولذلك نعتقد أن حادثة القانون الادارى كانت فى الحقيقة من أهم العوامل التى جعلته أقدر الأفرع القانونية على مجاراة مبادئ العصر الحديث وأكثرها قدرة على التطور والابتداع .

كما أن عدم تقنين القانون الادارى كان نتيجة طبيعية لحداثته عندما وضعت المجموعات أوائل القرن الماضى ، وقد ترتب على عدم تقنينه أنه لم يحجز بين دفتى مجموعة محصورة المواد ، جامدة النصوص عسيرة التطور ، ولو وضعت لقانون ناشئ هكذا « مجموعة » كسائر القوانين لجاءت أول

الأمر ثوباً فضفاضاً عليه ، ولعدت بعد ذلك غللاً يقيد نموه ويعرقل نمضجه ويعوق تطوره . ولكن القانون الإدارى ، وقد أصبح فى القرن العشرين غير ما كان من قبل ، أصبح عدم تقنينه أمراً أقل قبولاً وتردد القول بضرورة تلافيه (١) .

اتسعت كذلك مادة القانون الإدارى تدريجياً ، وتبعاً لتطور الحياة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية . وقد بلغ هذا الاتساع فى فرنسا بالذات شأواً أبعد منه فى غيرها إذ لم تنزل الإدارة فى فرنسا إلى مستوى الأفراد كما حدث فى إنجلترا ، ولكنها مع ذلك لم ترتفع إلى مرتبة القديسين كما حدث فى ألمانيا ، وإنما جعلت لها مكانة وسطى تميزها دون أن تفترض فيها العصمة ، أو بعبارة أخرى جعلت للإدارة « امتيازات » ولكن نظمت أوجه « رقابة » قوية على كيفية مزاولتها لهذه الامتيازات (privilèges) (٢) هذا القانون الإدارى المتميز فى النظام الفرنسى بذاتية خاصة قد اتسعت

(١) ليس بمانع من هذا التقنين سرعة تبدل التشريعات الادارية وتغيرها أو ضخامتها وكثرتها . فالقوانين جميعا خاضعة لسنة التطور ، بل إن القانون الادارى فى كثير من المواطن كان أثبت وأطول عمراً من كثير من القوانين المجموعة الأخرى . فالكثير من النظم الادارية المصرية الحالية مثلاً ترجع إلى أوامر عالية صدرت خلال القرن التاسع عشر ولم تنزل معمولاً بها ولم تستبدل رغم ماتوالى على البلاد من أوضاع ونظم مختلفة . هذا فضلاً عن أن التغير فى ذاته لم يمنع من تقنين قوانين سريعة التطور كالقانون التجارى مثلاً أو قانون المرافعات أو قانون العقوبات أو تحقيق الجنايات .

أما ضخامة النصوص الادارية فلا تمنع من تقنين أمهاتها كالقوانين الادارية وأهم اللوائح الادارية دون الثانوية منها . وأصل أن المالبدر ككل لا يترك حله . هذا فضلاً عن أن الضخامة فى ذاتها ليست إلا صعوبة مادية . وعليه يجب العمل على تجميع أهم الأحكام الادارية . ولقد حاول البعض إعداد مشروعات لتقنين القانون الادارى الفرنسى ولكن هذه المحاولات لم يكتب لها النجاح للآن .

(٢) تتلخص هذه الامتيازات فى « الأمتياز القانونى » (Privilège de droit) و « الأمتياز القضائى » (Privilège de juridiction) اللذين يدخل عنهما عند دراسة مجلس الدولة ، و « امتياز التنفيذ المباشر » الذى يدخل ضمن موضوع نشاط الادارة العامة (Privilège de l'exécutoin d'office)

مادته مع الزمن فازدادت موضوعات جانبه التنظيمي وفلسفتها بعد أن كانت مبسطة ، ثم اكتمل جانبه القانوني فاتسعت دائرته جداً وظل كالتيار المنهمر يقطع أجزاء متتابعة من مواد القوانين الأخرى (وفي هذا السبيل الفرنسي سار القانون الإداري المصري) وكان أكثر المقتطفات من القانون المدني ، فأخذ الإداري عنه مثلاً أصل موضوعات الشخصية المعنوية والمسؤولية والأموال والعقود والالتزامات وغيرها . هذا إلى جانب استحداث مسائل القضاء الإداري والمحاكم الإدارية التي تزداد في العالم انتشاراً يوماً بعد يوم والتي ستزداد قضاياها عدداً وأهمية كلها تقدمت المدنية وازداد شعور الأفراد بحقوقهم إزاء الدولة وقوى تحمسهم في الذود عنها أمام القضاء . وتبعاً لذلك كله سيزداد باستمرار نطاق المادة الإدارية وتتضاعف أهميتها بعد أن ظلت حيناً من الدهر محدودة الأهمية مضمومة الجانب . ولن يعفوا أثر أبحاث هذه المادة في مجموعها أو تخبو جذوتها مع الزمن لأن بحث الإدارة الصالحة مسألة لا يمكن البت فيها دفعة واحدة وفي وقت واحد ، بل إنها — كما قيل بحق — معضلة مستعمرة الوجود دائمة التجدد .

أما طريقة الدراسة الإدارية فقد نالت من التطور قسطاً جديداً عظيماً ، فبعد أن كانت طريقة عقيمة ومجرد سرد للنصوص الإدارية وترتيب جامد للمواد والأحكام دون نبض أو حياة ، أصبحت تقوم على أساس علمي ، وأصبحت وسيلة الإلمام بالقانون الإداري وسيلة علمية وفنية وصارت تعتمد على أسباب المعرفة المنطقية والعلمية .

على أن تطور دراسات القانون الإداري قد شمل كذلك ميدان هذه الدراسات ، فبعد أن كانت داخلية محدودة انتقلت إلى الميدان الدولي وظهرت مجهودات دولية مشتركة في هذا الشأن بدأت بالمؤتمر الدولي الأول الذي انعقد في سنة ١٩١٠ بمدينة بروكسل فكان فاتحة عهد جديد في حياة الدراسات الإدارية ، وتألفت على إثره « لجنة دولية دائمة » كما بدأت الدول

المختلفة تعنى بالمسا كل والبحوث الإدارية وتؤلف اللجان المتعددة لهذه الأغراض .

أما المؤتمر الدولي الثاني الذي أزمع عقده في مدريد سنة ١٩١٥ فقد حالت الحرب حينذاك دون انعقاده ، ولذا لم ينعقد إلا سنة ١٩٢٢ بمدينة بروكسل أيضاً ، ثم عقد بباريس سنة ١٩٢٧ المؤتمر الثالث الذي اشتركت مصر فيه لأول مرة . وفي سنة ١٩٣٠ عقد المؤتمر الرابع بمدريد وفيه تقرر تحويل «اللجنة الدولية الدائمة» - المنشأة سنة ١٩١٠ كما قلنا - إلى معهد دولي للعلوم الإدارية (Institut international des sciences administratives) على أن يكون مركزه الدائم بروكسل مراعاة لمجهودات الحكومة البلجيكية في هذا الشأن إذ ساعدت المعهد المذكور بإعاناتها المالية وتشجيعها الأدبي . وجعل من أغراض هذا المعهد عمل دراسات إدارية مقارنة ومد الدول الأعضاء بكافة التقارير والدراسات . كما جعل من وسائل المعهد لتحقيق أغراضه عقد المؤتمرات الدولية وأن يتولى مكتبه إيجاد اتصال دائم مع الحكومات الأعضاء والجماعات العلمية وإنشاء مركز استعلامات يزود الحكومات الأعضاء بكل الوثائق والبيانات الإدارية وإنشاء لجان فرعية للمعهد ولجان أو شعب قومية في داخل كل واحدة من الدول الأعضاء لتمد المعهد بتجارب الدولة الإدارية ، وأن يصدر المعهد مجلة (وهي المسماة « المجلة الدولية للعلوم الادارية » (Revue internationale des sciences adm.) وقد اشتركت مصر في المعهد الدولي المذكور منذ سنة ١٩٣٢ وبها شعبة مصرية له .

أما المؤتمر الدولي الخامس فقد انعقد بفينا سنة ١٩٣٣ وانعقد المؤتمر السادس بفرسوفيا سنة ١٩٣٦ ، ثم انعقد المؤتمر السابع في برن بسويسرا سنة ١٩٤٧ ، وانعقد المؤتمر الثامن في فلورنسا بإيطاليا سنة ١٩٥٠ وانعقد المؤتمر التاسع في نيس بفرنسا سنة ١٩٥١

إلى جانب هذا التوسع الدولي في الدراسات والمجهودات الادارية المقارنة وجدت إدارات دولية عديدة تتولى بعض المرافق ذات الطابع الدولي فوجدت مثلاً في عصبة الأمم إدارات ولجان ومكاتب دولية لشئون العمل والصحة والثقافة وغيرها كما ترتب على ازدياد الاتصالات الدولية وتقدم طرق المواصلات ازدياد المنشآت والمنظمات الدولية المختلفة ، وفي مقدمتها محكمة القضاء الادارى الدولية . كما وجدت في داخل كل دولة إدارات جديدة متعددة وهى التى يطلق على مجموعها اسم « إدارة العلاقات الأجنبية » (administration of foreign relations) وبهذا يزداد عدد الادارات العامة كما تظهر للوجود معضلات إدارية جديدة تحتاج إلى الدرس والمقارنة والتحليل .

مستقبل القانون الادارى :

ما من شك فى أن الدراسات الادارية ستطبع المستقبل بطابعها ولاسيما فى مصر . ونبنى اعتقادنا هذا على عدة عوامل أهمها :
(أولاً) ازدياد الاتجاه العالمى نحو مذهب التدخل ، ولا يخفى ما خلفته الحرب الأخيرة بصفة خاصة من التوسع فى تطبيقات هذا المذهب . ومن البدهى أنه بقدر زيادة نشاط الدولة والأشخاص الادارية الأخرى ، وبمقدار تدخلها فى أوجه النشاط المتباينة ، يكون ازدياد المشاكل الادارية الأخرى وتتضاعف أهمية الادارة هيئاتها المختلفة وبعلاقاتها المتجددة المعقدة .

(ثانياً) تضاعف نطاق الدراسات الادارية الدولية التى سبقت الإشارة إليها وبخاصة بعد الحرب العالمية الأخيرة .

هذا من الناحية العامة أما من الناحية المصرية الخاصة فإن مستقبل القانون الادارى أعظم شأنًا ، فعندما تحل مصر مشاكلها الدستورية والسياسية والاستقلالية سيتضاعف تفكيرها واهتمامها بالاصلاحات الادارية

التي ظلت عشرات السنين خاضعة لأحكام إدارية بالية وقواعد مرتجلة أو عتيقة . وقد صدرت فعلا عدة تشريعات إدارية يعمل العهد الجديد على استكمالها كتلك الخاصة بمجالس المديريات والبلديات والعمد والمشايخ والمرافق العامة ونظم البوليس والموظفين والتعليم والصحة وترتيب الوزارات والمصالح العمومية والمؤسسات العامة والجامعات وغير ذلك مما يشغل وقت كثير من اللجان الفنية التي تعمل الآن للإصلاح كل في دائرة اختصاصها ، وقد توطد هذا التطور التشريعي المتتابع بإنشاء مجلس الدولة سنة ١٩٤٦ ، وديوان الموظفين سنة ١٩٥١ ثم بإنشاء المجلس الدائم لتنمية الإنتاج القومي والمجلس الدائم للخدمات العامة ولجنة تنظيم الاداة الحكومية سنة ١٩٥٢

د - مصادر القانون الادارى :

هذه المصادر هي : « النصوص » و « القضاء » و « العرف » و « الفقه » :
 (١) النصوص : أو التشريع بالمعنى الواسع المرادف لمعنى « قانون مكتوب » (droit écrit) ، وبهذا المعنى نجد على رأس التشريع النصوص الدستورية ونجد دونها نصوص القوانين العادية ، وتلى ذلك نصوص اللوائح ، وهذه بدورها متدرجة من لوائح تصدر بمرسوم إلى أخرى تصدر بقرار وزارى ، بل قد تصدر اللائحة من موظفين أو سلطات أدنى كاللوائح التي يصدرها فى مصر المديرون والمحافظون . ويعبر عن هذا الترتيب التعاقبى فى النصوص بعبارة « تدرج القواعد القانونية » (hiérarchie des règles juridiques) أو بعبارة أخرى « تدرج النصوص » (hiérarchie des textes) ويتضمن هذا التدرج أن تتقيد كل قاعدة بالتي فوقها ، وأنها تقيد القاعدة أو القواعد التى تحتها . وموافقة القوانين العادية أو اللوائح للدستور هو ما يسمى بدستورية القوانين أو اللوائح (la constitutionnalité des lois et des règlements) ، وموافقة اللوائح للقوانين العادية يسمى « قانونية اللوائح » (la légalité des règlements) . وبذلك نطلق كلمة « مشروعية اللائحة على المعنى الواسع الشامل لكل من معنى دستوريته ومعنى قانونيتها .

(ب) القضاء : أى أحكام المحاكم ، وبالذات تلك الأحكام التى تفصل فى نقطة قانونية ، أى التى تضع أو تقرر مبدأ قانونياً ، ولهذا المصدر فى القانون الإدارى أهمية خاصة لأن القاضى الإدارى — كما فى فرنسا ومصر — يشرع فى الواقع ويضع قانوناً كما كان يفعل بريثير الرومان . ولذلك تعدو أهمية هذا المصدر هنا أهميته فى أفرع القانون الأخرى ، بل إن هذا المصدر فى فرنسا — وهى منبت القانون الإدارى الحديث — قد طغى فى أهميته وأثره على المصدر الأول وهو التشريع ، وهذا ما سنتبينه تباعاً خلال دراستنا للموضوعات الإدارية المختلفة .

(ج) العرف : ويشمل جملة قواعد « القانون غير المكتوب » (*droit non-écrit*) ، وهى قواعد تخرج من جوف الحياة وتكتسب بتكرارها المطرد وبمضى الزمن منزلة فى ضمير الناس واعتقادهم ترتفع معها إلى قيمة القواعد القانونية وتجعلهم يعتقدون فيها الإلزام كقاعدة القانون . فهى بذلك قواعد قديمة سديدة يعتقد الناس إلزامها وبشرط ألا تكون مخالفة للتشريع القائم بل ولا للبداىء العامة المقررة .

(د) الفقه : أو آراء الشراح ، وهى لا شك متروكة لتقدير القاضى . وتظهر آراء الفقهاء فى أقوالهم ومؤلفاتهم المختلفة وأبحاثهم وفيما يعقبون به على الأحكام من تعليقات وفيما يتقدم به المحامون مثلاً من أوجه دفاع ومذكرات ، كما تشمل آراء وفتاوى هيئات الحكومة الاستشارية كفتاوى لجنة وأقسام قضايا الحكومة المصرية مثلاً فيما مضى وقسم الرأى وإداراته أو شعبه بمجلس الدولة حالياً مما عمد المجلس إلى نشره تعميماً لنفعه .

خطة الدراسة :

ندرس القانون الادارى على النهج العلى الأكثر اتفاقا مع اعتبارات التدريس العملية إلى جانب المنطق النظرى ، وهو النهج الذى يخص موضوع « مجلس الدولة » البالغ الأهمية بالقسم الأوسط من العام الدراسى فلا يدركه من جهة ما قد يعتور أوائل العام من توافل بعض الطلاب أو عدم انتظام دراستهم ، ولا يؤثر فيه من ناحية أخرى ما قد نضطر له أواخر العام من تعجل أو ضغط للأجزاء الأخير من المقرر .

وعليه ندرس تباعا :

أولا — الادارة العامة ، مجلس الدولة .

ثانيا — النشاط الادارى .

المجلد الأول

الإدارة العامة

تشمل الإدارة العامة هيئتين متميزتين هما « الإدارة العاملة » و « الإدارة القضائية » أو « المحاكم الإدارية » وعلى رأسها « مجلس الدولة » ولذلك ندرس في كتابين متتابعين .

- أولاً : الإدارة العاملة (L'administration active)
- ثانياً : المحاكم الادارية (Les juridictions administratives)

الكتاب الأول

الإدارة العامة

تمهيد

الأشخاص المعنوية العامة

محور الإدارة العامة الأشخاص المعنوية أو الاعتبارية العامة ، ولهذا الأشخاص مكانة ممتازة في مجال القانون الإداري لأنها هي كل الأشخاص في مجاله ، ومن ثم لا يظهر هنا شخص طبيعي — كالموظف — إلا كممثل لأحد الأشخاص المعنوية العامة وحساب هذا الشخص لحساب نفسه . أما في نطاق القانون الخاص فالمقام مشترك بين الأشخاص الطبيعية والأشخاص المعنوية . وللتنوع الأول الصدارة والغلبة على النوع الثاني . وتعيننا في دراسة الشخصية المعنوية في هذا المقام وجهة نظر القانون العام بصفة خاصة مع الاحالة إلى ما سبقته دراسته في شأن الأشخاص المعنوية بصفة عامة ضمن مادة « المدخل للعلوم القانونية » .

تعريف الشخص المعنوي : هو مجموعة من الأشخاص أو من الأموال تتمتع بالشخصية القانونية أي بأهلية اكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات . وينظر إلى هذه المجموعة مجردة عن الأفراد (أي عن الأشخاص الطبيعيين) وعن العناصر المالية المكونة لها .

طبيعة الشخص المعنوي : يوجد هنا مذهبان متعارضان هما مذهب المجاز ومذهب الحقيقة ، ولكل منهما حجته وأنصاره ، ونتائج الخاصة . وذلك كله على النحو التالي :

أولا — مذهب المجاز

عرف الرومان هذا المذهب التقليدى وإن شاعت نسبته إلى «Savigny» الذى لم يكن فى الواقع مبتدعه ، ولكنه أبدع صياغته وعرضه . ويرى أنصار هذا المذهب بصفة عامة أن الشخص المعنوى محض افتراض ومجاز ، لأن الشخص القانونى لا يمكن أن يكون فى الحقيقة إلا إنساناً آدمياً ، وحجة ذلك فى نظر البعض أن الإنسان الآدمى وحده هو الذى يمكن أن يكون أهلاً للحق ، لأن الحق فى نظرهم مظهر إرادى أو قدرة إرادية يقرها القانون (un pouvoir de vouloir consacré par le Droit objectif) ولأن الإرادة مقصورة بطبيعتها على الإنسان الآدمى ، أما الشخص المعنوى فمعدوم الإرادة الذاتية وإرادته مستعارة من إرادة الشخص الآدمى الذى يمثله ، ومن ثم تكون شخصيته مجرد افتراض من المشرع وليست حقيقة واقعة . وإزاء هذه النتيجة انقسم أنصار هذا المذهب شعبتين متعارضتين على النحو التالى :

(١) الشعبة المبقية على الشخصية المعنوية باعتبارها مجازاً : وترى أن الشخصية المعنوية وإن كانت مجازاً إلا أنها ليست بالمجاز الوحيد الذى يأخذ به القانون . هذا إلى جانب الفوائد العملية المتعددة التى ترجى من وراء هذه الشخصية المعنوية رغم مجازية جوهرها ، فهذه الشخصية هى التى توحد جهوداً متفرقة وتجمع بين عناصر متناثرة لتعمل معاً على خدمة فكرة مشتركة وغاية موحدة فتكون هذه الجهود أقوى وأكثر إنتاجاً . وهى التى تعبد طريق إدراك هذه الغاية بخلقها ذمة مالية مستقلة لهذا المجموع المعنوى ، ولهذا أهميته بالنسبة لجميع الأشخاص المعنوية بصفة عامة وبالنسبة للأشخاص العامة على وجه الخصوص .

كما نجد للنظرية فضلاً آخر إذ تمكن هذا المجموع المعنوى من مباشرة

التصرفات القانونية باسمه مجرداً عن أعضائه ، وبالاعتراف له بأهلية التقاضى ادعاء ودفاعاً ، وبأهلية تحمل المسؤوليات أيضاً ، وبخاصة مسؤولية الدولة ، بل وبالاعتراف بكل ذلك لمجموعات من الأموال ترصد لغرض معين . ثم هى نظرية الشخصية المعنوية التى فسرت بصفة خاصة خلود الدولة مهما مرت الأجيال أو تعاقب الأحكام ، مع ما يترتب على ذلك من شخصيتها الدولية وبقاء معاهداتها وإن فى أو بعد عن السلطة مبرموها . وكذلك تبقى التزامات الدولة وقوانينها ، وتسمو إرادتها ويلتزم الأحكام باحترام قوانينها وبمراعاة صالحها العام ماداموا نواباً عنها ومادام هذا الصالح العام — لا صالح الأحكام — هو علة وجود الأحكام وعلة حقوقهم بل وعلة نشأة الحكومات نفسها . وعن طريق فكرة الشخصية المعنوية أيضاً فسر الفقهاء منذ أوائل القرن الماضى حقوق السلطة العامة التى يباشرها الحاكمون على المحكومين والتى كانت تفسر من قبل بفكرة التفويض الإلهى وغيرها من الأفكار الدينية التى سادت قديماً .

(ب) الشعبة المنكرة للشخصية المعنوية لكونها مجازاً : وتسمى

(théorie négatrice de la personnalité morale) كما تسمى « بالمذهب الواقعى » (positiviste) . ويرى فقهاء هذه الشعبة — بصفة عامة — أن الشخصية المعنوية ما دامت مجازاً يخالف الحقيقة فإن بقاءها ليس له ما يبرره مادام العلم علم الحقائق لا الأحلام ، هذا فضلاً عما ينبجم عنها من بلبلة للأفكار وتعويق للتطور وتعمية للحقائق ، خصوصاً فى هذا العصر الحديث الذى تقدم فيه القانون وتجاوز مرحلة التحايل العتيقة . فيجب الآن أن نستبدل بهذه البدع القديمة حقائق واقعية وتفسيرات صادقة غير تحايلية . هذا إلى جانب ما قيل من أنها نظرية ضارة ، أو إنه يمكن على الأقل أن نصل إلى تحقيق الفوائد العملية — المقول إن فكرة الشخصية المعنوية

تحققها — عن طريق أفكار أخرى واقعية غير هذه الفكرة المجازية^(١).
نتائج مذهب المجاز .

أهم هذه النتائج ما يلي : (١) أن الشخصية المعنوية منحة من المشرع مرهونة بمشيئته منحاً أو منعاً (٢) يعتبر المنح تاريخاً لميلاد الشخص المعنوى من العدم (٣) للمشرع خالق هذا الشخص المعنوى أن يعلق إذنه به على توفر شروط معينة فيه يقدرها المشرع بحرية تامة (٤) يحق للدولة أن تقيد أهلية الشخص المعنوى بل وأن تقضى عليها كلية فتسحب إزنها به (٥) إذن الدولة بالشخص المعنوى يجب أن يكون صريحاً لا ضمناً (٦) ما دامت هذه الشخصية افتراضاً مخالفاً للواقع فهي إذن استثناء يخالف الأصل ، ولذا يجب أن يكون تقريرها في الحدود الضرورية فقط .

ومن جملة هذه النتائج يبين أن هذا المذهب يؤدي إلى إطلاق يد الدولة ، وازدياد سلطانها على الأشخاص المعنوية ، بل إن البعض يرى أن هذا المذهب قد قصد منه تحقيق هذه الغاية بالذات .
نقد مذهب المجاز . أخذ على هذا المذهب :

١ — أنه لم يعلل تعليلاً مقبولا ملكية أموال الأشخاص المعنوية التي لم تعد ملكاً للأعضاء ، بل إنه باعتباره الشخصية المعنوية مجازاً قد قرر في الواقع أن هذه الأموال لا مالك لها ، وكان من نتيجة ذلك مذهب إليه البعض في ألمانيا من حق الدولة في الاستيلاء على هذه الأموال .

٢ — أنه لا يستطيع تفسير شخصية الدولة ، فكيف يمكن أن تكون هذه الشخصية بنت القانون ومنحة منه في حين أن القانون هو بذاته من صنع الدولة وأن أساسه سيادتها وفقاً لمذهب المجاز نفسه .

٣ — أنه يؤدي إلى تضيق حرية الجماعات ويوسع سلطان الدولة عليها .
ولقد أخذت أحكام المحاكم المصرية حيناً بهذا المذهب ، ولكنها كانت دائماً

من الرأى المبني على هذه الشخصية ولو أنها مجاز ، ثم عدل معظمها عن هذا الرأى فأصبح مرجوحاً الآن وساد مذهب الحقيقة .

ثانياً — مذهب الحقيقة

انتشر هذا المذهب بصفة خاصة في ألمانيا ولذا يسميه البعض بالمذهب الألماني ، ولهذا المذهب أنصاره في ألمانيا وفرنسا وغيرهما .

وقوام هذا المذهب الاعتقاد بأن الشخصية المعنوية حقيقة كائنة ، أى أن الشخص المعنوى شخص حقيقى ولكنه غير مجسم ، فهو من قبيل الحقائق المعنوية المجردة لا المادية المجسمة ، وليس بلازم لكى تكون الحقيقة حقيقة أن تتجسم فى هيكل مادى أو أن تقتصر جثماناً آدمياً .

أما إثبات هذه الحقيقة فقد تعددت وسائله كما يلي :

١ — قال البعض إن الشخص المعنوى ذو إرادة ذاتية كالإنسان الأدمى ، فما إرادة الإنسان إلا عصارة نشاط خلايا مخه التى تحي كل منها حياة خاصة بها ولكن مع التعاون فيما بينها ، بل إنها قد تتعارض فتكون الغلبة فى النهاية لأغلبيتها . ومثل ذلك يحصل تماماً فى الشخص المعنوى ، فخلاياه هم أعضاؤه ، وهم أفراد آدميون ، وبذلك يمكن أن يكون الشخص المعنوى محلاً للحقوق كالإنسان سواء بسواء ، وتكون شخصية الجماعات حقيقة كشخصية الأفراد ، وبالتالي يجب أن تعادلها فى القدر وفى موقف الدولة منها ، فتكون أصلاً ، ولا يكون تقييدها ورقابتها إلا على سبيل الاستثناء الذى تقتضيه الضرورة والذى لا يجوز التوسع فيه أو القياس عليه .

٢ — قال فقهاء آخرون من مذهب الحقيقة بوسيلة أخرى لإثبات هذا المذهب ، وذلك بتحليل « الحق » نفسه تحليل لا يجعل الإرادة ركناً ذاتياً فيه ، ومن ثم يمكن أن يملكه الشخص المعنوى دون حاجة لإثبات أن لهذا الشخص إرادة ذاتية ، وعليه لا يكون هناك تلازم حتمى بين الشخص

القانونى والشخص الآدمى أو بين الشخصية القانونية والشخصية الآدمية ، ولا أدل على ذلك من أنه قد وجد أشخاص آدميون دون أن يعتبروا أشخاصا فى نظر القانون كالأرقاء قديماً ، وكالمحكوم عليهم بالموت المدنى (la mort civile) مما عرفته فرنسا مثلاً حتى سنة ١٨٥٤ ، وهو النظام الذى كان يقضى بجرمان المحكوم عليه بهذا الموت المدنى من حقوقه وشخصيته القانونية ، فيعتبر ميتاً وتصفى تركته ، أى أنه يظل شخصاً آدمياً ولا يكون شخصاً فى نظر القانون .

ومن ناحية عكسية نجد المشرع يعترف بالشخصية القانونية فى حدود معينة للجنين وللوليد وللصبي وللهجنون وغيرهم من معدومى الإرادة فعلاً أو حكماً ومن ناقصيها .

يضاف إلى ذلك أن القانون يبقى على شخصية الإنسان القانونية بعد وفاته حتى تؤدى ديونه ، إذ لا تركة إلا بعد سداد الديون . كما حدث أن اعتبرت أرواح القديسين بل واعتبر بعض الأشياء والحيوانات فى منزلة الأحياء من الناس واعتبروا بذلك أهلاً لاكتساب الحقوق .

وعليه لا يكون عنصر الإرادة الذاتية ركناً فى الحق ذاته ، ويبطل ما زعمه أنصار مذهب المجاز من أن الحق قدرة إرادية أى مظهر من مظاهر الإرادة ، فالحق فى تعريفه الصحيح ليس إلا مصلحة يحميها القانون .

نتائج مذهب الحقيقة : هذه النتائج عكس نتائج مذهب المجاز وتشمل :

- (١) أن الشخص المعنوى ينشأ بمجرد توفر العناصر المكونة له ولو قبل تدخل الدولة واعترافها به . (٢) عند ما تتدخل الدولة يكون تدخلها فقط لمراقبة نشاط الشخص المعنوى ، وعند ما تعترف به يكون اعترافها بمجرد تقرير حقيقة واقعة لا إنشاء لشخصية من العدم . وبالتالي يكون هذا الاعتراف أقرب إلى الواجب منه إلى الحق أو السلطة ، وإلا كانت الدولة منكراً للحقائق الواقعة ومخالفة للقانون الطبيعى . (٣) أهلية الأشخاص المعنوية أمام القانون تساوى أهلية الأشخاص الآدمية أى تعتبر أصلاً عاماً مثلها

وليست قياساً عليها أو تشبهاً بها . وبذلك لا تنتقص هذه الأهلية أو تنتفى إلا إذا نص المشرع صراحة على ذلك كما هو الحال بالنسبة لأهلية الشخص الآدمي . وبذا تشترط الصراحة للنيل من الأهلية ، في حين لا تشترط هذه الصراحة في الاعتراف بها ، وذلك على عكس منطق مذهب المجاز تماماً .

على أن الشخص المعنوى لا يوجد وتحقق له هذه النتائج إلا بتوافق العناصر التالية :

- ١ - وجود مصالح مستقلة مشروعة جديدة بحماية الجماعة .
 - ٢ - وجود قدر من الارتباط بين هذه المصالح .
 - ٣ - وجود إرادة تعبر عن هذه المصالح ، وهي بالطبع إرادة شخص آدمي يمثلها ويعمل باسمها . أما الانسان الآدمي فيمتزج فيه جوهر المصلحة مع مظهر الإرادة .
 - ٤ - بالنسبة لأشخاص القانون العام يجب كذلك - وباتفاق - اعتراف الدولة بالشخص العام لأنه يقاسمها سلطتها العامة ، وإنما يصح أن يكون هذا الاعتراف صريحاً أو ضمناً . ومن مظاهر الاعتراف الضمني السماح للهيئة موضع البحث بحقوق ، أو تحميلها التزامات ، لا تكون إلا لشخص قانوني .
- والاعتراف قد يكون خاصاً بشخص معنوى بالذات ، وقد يكون عاماً أى يشمل كل الجماعات التي من نوع واحد متى توفرت فيها شروط معينة أو استوفت إجراءات مقررة ، كهيئة الجمعيات الخيرية أو نقابات العمال مثلاً .

هذه هي «نظرية الحقيقة» التي نجد لها الآن راجحة في مصر فقها وقضاء .

الرقابة على الأشخاص المعنوية

سواء أخذنا بمذهب المجاز أو بمذهب الحقيقة ورغم ما سبق بيانه من فوارق عملية بينهما فإن الدولة بصفة عامة وفي كل البلاد لا بد وأن تباشر

بعض الرقابة على الأشخاص المعنوية المختلفة ، وذلك في نشأتها وفي نشاطها ، فنها تحول مثلاً دون إنشاء الجماعات التي يكون وجودها خطراً على أمن الدولة مثلاً أو على الآداب أو النظام العام . فلا يمكن أن تصرح دولة مثلاً بإنشاء جماعة للتجارة بالرقيق أو للحض على الفسق والفجور أو للتجارة بالمخدرات المحظورة .

كما ترغب الدولة عادة عن السماح بإنشاء جمعيات أو هيئات تنازعها سلطتها السياسية كالجمعيات السياسية والتنشكيلات شبه العسكرية . ومن الأمثلة على تلك الرتبة في مصر المرسوم بقانون الذي صدر في ٨ مارس سنة ١٩٣٨ قاضياً بحل جميع فرق القمصان الملونة .

ويلاحظ من ناحية أخرى أن الدولة لا ترغب عادة في أن تترك للأشخاص المعنوية الجبل على الغارب من حيث تملك الأموال بالشراء والهبات والوصايا ، وبخاصة العقارات ، لما يترتب على ذلك مع الزمن من حبس هذه الأموال عن التداول كما حدث في فرنسا على يد الأشخاص المعنوية الكنسية . ولذا نجد المشرع ينص أحياناً على أن يكون وجود بعض الجمعيات موهوناً بإذن سابق صريح من الدولة ، وعلى حدود لنشاط الأشخاص المعنوية الناشئة ، كما نجده عادة ينص على إمكان حلها وتصفية أموالها في حدود معينة ، أو على الأقل نجده — إذا لم يقيد نشأة هذه الجمعيات على تلك الصورة — يتشدد في رقابتها والإشراف على أعمالها ، وذلك بعكس الجماعات التي تسعى وراء الخير العام كالجمعيات الخيرية ، أو وراء الربح كالشركات المدنية والتجارية ، وبهذه الروح صيغت المادة ٥٧ من القانون المدني الجديد ، وبها كذلك صدر قانون إلغاء الوقف على غير الخيرات رقم ١٨٠ لسنة ١٩٥٢ .

ويخشى الشارع عادة كذلك جماعات العقائد كالجماعات الدينية ، وبخاصة إن تجاوز نشاطها حدود إقليم الدولة ومجال سلطتها ، ولذلك مثلاً نص

القانون المدني الجديد على شرط اعتراف الدولة بشخصية هذه الجماعات حتى تعتبر أشخاصاً معنوية (الفقرة الثانية من المادة ٥٢).

شخصية الدولة

يتضح مما سبق أن المذهب الواقعي ينكر الشخصية المعنوية بصفة عامة، وينكرها بالتالي بالنسبة للدولة، ولكن هذا المذهب غير راجح حتى اليوم، وبذلك تكون الغلبة للمذهب الشخصي، أعني المعترف للدولة بالشخصية المعنوية (مجازاً كان ذلك أو حقيقة). ولكن هذا المذهب الشخصي يتشعب بالنسبة للدولة (وسائر الأشخاص العامة بالتالي) إلى الشعب الآتية:

(١) رأى يقول بأن الاعتراف بشخصية الدولة المعنوية يتعلق فقط بدائرة القانون الخاص وبالحقوق المالية التي يتمتع بها الأشخاص الآدميون والمعنويون وفقاً للقانون الخاص. وهي الحقوق التي ينطبق عليها اسم « حقوق » بالمعنى الصحيح، أما امتيازات السلطة العامة، التي يسميها البعض حقوق سلطة عامة أو حقوقاً سلطانية، فليست بالمرّة حقوقاً شخصية (droits subjectifs) للإدارة — أعني الدولة وسائر الأشخاص الإدارية — وإنما هي مجرد اختصاصات أو وظائف لا يباشرها الموظفون إلا للصالح العام ووفقاً لقواعد وحدود يقررها القانون. ولذلك يعتبر حق الدولة على دومينها الخاص حق ملكية بالمعنى الصحيح، في حين لا يكون لها على الدومين العام إلا الإشراف والصيانة. وبهذا الفهم يدرك الحاكمون والأفراد أن هذه الاختصاصات تحمل معنى التقييد وتبغى المصلحة العامة وحدها، وبذلك لا تحمل من يباشرها من الموظفين على التوسع في مباشرتها وتهديد الحريات الفردية والمصالح الخاصة باسمها. أما لفظ « حقوق » فانه، فضلاً عن عدم اتفاهة نظرياً مع طبيعة هذه الامتيازات، يتضمن — في نظر البعض — هذا الخطر على الحرية والمصالح الفردية.

(ب) ويقول رأى — على خلاف السابق — إن هذه الامتيازات حقوق كالحقوق المالية ، وإنه لا خطر من تسمية تلك الامتيازات « حقوقا » لأن الحق لم يعد مطلقا كما كان قديما ، وحق الملكية نفسه الذى قيل عنه فيما مضى إنه مطلق بل ومقدس قد تطورت الأفكار بشأنه وأصبح حقا نسبيا ، حتى قيل إنه مجرد وظيفة اجتماعية . وبهذا المعنى النسبى لاغضاضة فى استعمال كلمة « حقوق » فى الميدانين العام والخاص على السواء .

ويقول بعض أصحاب هذا رأى إن الدولة بالنسبة لفئة الحقوق المالية أو الخاصة تعتبر شخصا معنويا خاصا ، وتعتبر شخصا معنويا عاما بالنسبة لحقوق السلطة العامة . ومعنى ذلك أن للدولة شخصيتين ، أو بعبارة أخرى شخصية مزدوجة ، فهى خاصة فى ميدان القانون الخاص ، وهى شخصية عامة فى دائرة القانون العام . ولعله مما يركى هذا القول أن فكرة « بيت المال » بذاتيتها المتميزة الخاصة قد ظهرت فى القانون الإسلامى مثلا قبل ظهور فكرة شخصية الدولة العامة الحديثة . بل إن مثل هذه الذاتية قد عرفها الرومان بالنسبة لأموال الدولة (fisc) ففرقوا بينها وبين أموال الأمبراطور ، فاصلين بذلك بين ذاتية الدولة « المالية » وبين شخصية الأمبراطور . ثم لعله مما يؤيد هذا القول كذلك أن الدولة باعتبارها شخصا مدنيا إنما تخضع للقانون المدنى وللقضاء المدنى ، ولكنها كشخص عام تخضع للقانون العام ويختص بقضاياها أساسا المحاكم الادارية فى البلاد التى تعرف مثل هذه المحاكم كفرنسا ومصر . كما أن وسائل العمل جد مختلفة فى الحالتين ، وكذلك الحقوق وقيمة الأعمال التى يأتىها الشخص المعنوى فى كل حالة ومدى رقابة القضاء له ونوع مسؤولياته ، كل ذلك يؤيد التفريق بين هاتين الشخصيتين .

وفى النهاية يلاحظ أن فكرة ازدواج شخصية الدولة ، أو بعبارة أخرى

فكرة انفصال « بيت المال » (la doctrine du fisc) — التي برزت كذلك وبالذات في القانون الألماني — قد مكنت من مقاضاة بيت المال في وقت لم تكن قد تقررت فيه بعد مسؤولية الدولة ، فظلت الدولة غير مسؤولة في الواقع باعتبارها شخصا عاما فقط أى في مباشرتها لحقوقها السلطانية . إذ كانت هذه الحقوق واجبة الطاعة ، ولكن كان يلتزم بيت المال بتعويض من أصابه ضرر من جراء تلك السلطة الآمرة . وبذلك كان على الفرد أن يذعن لأمر الدولة ولكن كان له أن يطالب بيت المال بالتعويض .

ولقد عرضت نظرية الازدواج المذكورة أمام القضاء المصري ، حيث استندت أحكام إلى هذا الازدواج لتعفى الدولة — كشخص معنوى مدنى من المسؤولية عن أعمال الدولة باعتبارها شخصا معنويا عاما أو سلطة عامة . ومن قبيل ذلك حكم محكمة مصر المختلطة الرقم ٢٢ فبراير سنة ١٩٣٢ والمؤيد بالحكم الصادر من محكمة الاستئناف المختلطة بتاريخ ٢٩ أكتوبر سنة ١٩٣٥ .

(ح) ورأى ثالث يعتبر الدولة شخصا معنويا واحداً ، وإنما يتمتع بنوعين من الحقوق ، « حقوق مالية » و « حقوق سلطة عامة » . ويصبح مثل الدولة في ذلك كمثل الموظف ، الذى يباشر في نفس الوقت حقوق سلطة عامة وحقوقا مالية عادية ، دون أن يقال إن له شخصيتين . ولقد أخذت بفكرة وحدة شخصية الدولة ورفضت فكرة ازدواجها محكمة استئناف مصر الوطنية بتاريخ ١١ يناير سنة ١٩٤٢ .

من بين هذه الآراء المختلفة في شخصية الدولة نفضل رأى الأخير الموحد لشخصيتها مع تقرير تمتعها بحقوق مالية خاصة وبحقوق سلطة عامة ، ولعله لا يخفى أن قصر شخصية الدولة على الناحية المدنية فقط — كالقول بازدواج شخصيتها أيضاً — يؤدى منطقياً إلى نتائج لا يمكن التسليم بها ، كعدم

جواز مسؤولية الدولة باعتبارها شخصاً معنوياً خاصاً (يملك حقوقاً مالية فقط) عن أعمال الدولة باعتبارها « سلطة عامة » أو شخصاً عاماً . حقا إن هذا النحو من التفريق قد أدى من ناحية أخرى وبخاصة في القانون الألماني القديم إلى نتيجة عكسية تماما كما أشرنا ، ففي ذلك الوقت لم تكن الدولة لتسأل أمام المحاكم عن أعمالها العامة ، ولم تكن هذه الأعمال تخضع للقانون الخاص ، ولذلك استند إلى فكرة التفريق أو الازدواج لتقرير مسؤولية الدولة المالية عن أعمالها ، فلا ترفع الدعوى أو توجه المسؤولية في هذه الحالة ضد الدولة كسلطة عامة أو كشخص عام ، بل باعتبارها شخصا خاصا خاضعا للقانون المدني كسائر الأشخاص . ولكن هذه الفكرة قد فقدت جل قيمتها بعدما تقررّت مسؤولية الدولة كاملة عن أعمال السلطة ، وتداعى مبدأ عدم المسؤولية أساسا وعلى النحو الذى سيأتى بيانه فى حينه . ولكن هذا لا يمنع من تسجيل ما حققته هذه النظرية من ضمانات للأفراد إزاء الدولة .

وعليه نرى أن الشخصية المعنوية حقيقة وليست مجازاً ، وأن شخصية الدولة واحدة وليست ازدواجا ، وأنها تتمتع بنوعين من الحقوق « حقوق مالية » و « حقوق عامة » ، وأن هذه الحقوق فى الحالتين — وبصفة خاصة فى الحالة الثانية — نسبية غير مطلقة .

نتائج الشخصية المعنوية

تترتب على هذه الشخصية عدة نتائج هى :

(١) وجود شخص قانونى جديد هو الشخص المعنوى ، وذلك أخذاً بالمذهب الشخصى السابق ترجيحه . ويكون الاعتراف به خلقا له من عدم وفقا لنظرية المجاز ، أو إقراراً به كحقيقة معنوية موجودة من قبل وفقاً لنظرية الحقيقة كما رأينا ، ومن مظاهر استقلال شخصية هذا الكائن الجديد

تمتعه بجنسية قد تختلف عن جنسية مديره أو ممثله ، بل وقد تختلف عن جنسية كل أو بعض أعضائه .

وإن كان هذا الشخص المعنوى الجديد من أشخاص القانون العام ، كالمديريات المصرية مثلا والمدن والقرى والمؤسسات العامة ، فاستقلال هذا الشخص لا يمنع من كونه سلطة إدارية كما سبق أن عرفنا . وبذلك يعتبر موظفوه « موظفين عموميين » (fonctionnaires publics) ولو أنهم لم يعودوا كما كانوا من قبل « موظفين حكوميين » . وما يصدر عنه من أعمال تظل مصطبغة بالطابع الإدارى وتعتبر أعمالا إدارية على غرار أعمال موظفى الإدارة الحكومية . ولكن الاستقلال فى الشخصية تترتب عليه رغم ذلك نتائج منطقية متعددة كعدم سرى ان الأحكام الخاصة بموظفى الحكومة على موظفى الشخص المعنوى الإدارى الجديد إلا إذا نص على ذلك ، وكعدم تمتع هذا الشخص بالقواعد المتعلقة بالاختصاص القضائى المقرر بالنسبة للحكومة إلا إذا كانت هذه القواعد تتضمن هذا الشمول فى التطبيق ، إلى غير ذلك من النتائج التى تترتب منطقيا على انفصال شخصية الدولة عن هذا الشخص الإدارى الجديد .

(٢) استقلال الشخص المعنوى بذمة مالية خاصة ومتميزة عن ذمة غيره من الأشخاص وعن ذمة أعضائه وممثليه . فأموال الدولة أو الشخص الإدارى أو الشركة أو الجمعية ملك لهذا الشخص المعنوى لا للأفراد المكونين له ولا لممثليه الآدميين . وهذا عكس ما كان سائدا فى الماضى من خلط لذمة الدولة بذمة الملك بسبب عدم الاعتراف للدولة حينذاك بشخصية معنوية مستقلة وبذمة مالية متميزة ، مما تترتب عليه إسراف الملوك فى تبذير أموال الدولة كما لو كانت ملكا خاصا لهم . فأموال الدولة الآن مثلا ملك لها لا للحكام ولا للأفراد الرعية ، وعليه فهى ضمان عام لدائى الدولة للدائى الحكام أو الأفراد . كما أنه لا يمكن لدائىها استيفاء ديونهم

من ذمة هؤلاء . وكذلك الحكم بالنسبة لساير الأشخاص المعنوية . ولذلك
قضى مثلاً ببطالان الحجز الذى يوقع على ثمرة أعيان الوقف بسبب دين
على مستحق .

(٣) تمتع الشخص المعنوى بأهلية التعاقد : فيتولى العقد مثل هذا
الشخص دون اشتراك كل الأعضاء فيه . ولكن يلاحظ أن المشرع قد يقيد
من أهلية التعاقد هذه فيحرم الشخص المعنوى من أهلية قبول الهبات
والوصايا مثلاً ، أو يشترط لذلك شروطاً معينة كاذن الحكومة أو تصديقها
على ذلك أو يقيد حق الشخص المعنوى فى تملك العقارات (كالمادة ٥٧ من
القانون المدنى المصرى الجديد فيما يتعلق بالجمعيات) .

ويترب على أهلية التعاقد إمكان حصول عقود بين الدولة وبين ساير
الأشخاص المعنوية الإدارية كما تتعاقد هذه وتلك مع الأفراد . وبذلك
تسرى فى مختلف هذه الحالات القواعد الخاصة بالعقود الإدارية وفى الحدود
المقررة بشأنها مما سيأتى تفصيله فى حينه .

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

أما قبل الاعتراف لهيئة ما بالشخصية المعنوية فيجب أن ترفع دعواها
باسم كل الأعضاء أو بتوكيل منهم ، كما يجب أن ترفع الدعاوى عليهم جميعاً
لا على واحد كممثل لهم . وبهذا حكم القضاء المصرى فى الحالات التى أنكر

(١) نقض مدنى مصرى ١٤/١/١٩٣٢ ، بجوعة محمود عمر ، الجزء الأول ، ص ٥٢ رقم ٣٢ .

فيها على الجماعة الشخصية المعنوية ، بل وقرر فوق ذلك أن الدعوى التي ترفع في مثل هذه الحالة باسم الجماعة غير المتمتعة بالشخصية المعنوية لا تصح « بالمصادقة البعدية » التي يصدرها جميع الأعضاء (١) .

وبالنسبة لأشخاص القانون العام يترتب على هذه الأهلية منطقياً إمكان التقاضي بين الدولة والأشخاص الإدارية الأخرى كالمديريات والقرى . وبغير الشخصية المعنوية كانت تعتبر هذه الوحدات فروعاً لشخص واحد هو الدولة ، والشخص لا يستطيع مقاضاة نفسه . على أنه يتعذر أو قد يتعذر من حيث الواقع حصول هذا التقاضي ، بحكم ما بين الدولة وهذه الأشخاص الإدارية من صلات ووسائل تغني عن الالتجاء إلى القضاء من أي الجانبين .

ولذلك لم تقدم لمجلس الدولة المصري منذ إنشائه سنة ١٩٢٦ أى دعوى على أساس المادة الثالثة من قانونه القديم التي كانت تنص على اختصاص محكمة القضاء الإداري بهذا النوع من القضايا أو المنازعات بين السلطات الإدارية . ولذلك إلغى هذا الاختصاص كما سيأتي تفصيلاً .

ويلاحظ أن مثل الشخص المعنوي في التقاضي يمثله كمجموع كما يمثل كل قسم من أقسامه ما دام هذا القسم غير متمتع بشخصية معنوية مستقلة ، ولذلك قضت مثلاً محكمة استئناف مصر الوطنية بتاريخ ١/١/١٩٤٠ بأن الجامع الأزهر كشخص معنوي وبمختلف كياناته ينتجصر تمثيله في شيخ الأزهر وحده ، الذي نص القانون على أنه هو وحده الذي يمثل الأزهر ، ولذا فهو وحده كذلك الذي يحق له من الناحية القانونية أن يمثل كذلك أساتذة الأزهر أو موظفيه أو طلبته (٢) .

٥ - استقلال مسؤولية الشخص المعنوي : فتستقل مسؤوليته عن

(١) أسيوط الابتدائية ، ١٤/١٠/١٩٠١ ، المجموعة الرسمية ، ص ٤٦ رقم ٢ .

(٢) المحاماة ، السنة العشرون ، العدد ٧ ص ١٩٣٩

مسئولية غيره من الأشخاص المعنوية كالدولة مثلاً ، ومن الأشخاص الطبيعيين كالأعضاء المكونين للشخص المعنوي والأفراد الممثلين إياه . والمسئولية كما هو معروف مدنية وجنائية : وتنقسم المسئولية المدنية بدورها إلى تعاقدية وتقصيرية ، وهذه الأخيرة إما أن تكون مباشرة أو غير مباشرة ، وفي تحميل الشخص المعنوي لهذه المسئوليات ومداهما تختلف الآراء وتباين الأفكار تبعاً للأخذ بفكرة المجاز أو بفكرة الحقيقة في الشخصية المعنوية وتبعاً للأساس الذي يقوم عليه كل نوع من أنواع المسئولية المذكورة ^(١) .

أنواع الأشخاص المعنوية

ذهب الفقهاء منذ القرون الوسطى إلى التفريق بين الأشخاص المعنوية الخاصة (التابعة للقانون الخاص) والأشخاص المعنوية العامة (التابعة للقانون العام) . وللتفرقة بين هذين النوعين تعددت المعايير وبذل الفقهاء قصارى الجهد ، ولكن لم يتيسر وضع معيار مطلق يكفي بمفرده للتفريق المنشود ونجمل فيما يلي أهم هذه المعايير :

١ - لعل أفضل المعايير وأحدثها المعيار القائل بالرجوع إلى جملة القواعد القانونية الخاصة بالشخص المعنوي الذي يعرض للبحث إذا لم يوجد نص صريح يبين نوع الشخصية ، فتكون تلك القواعد في مجموعها هي عناصر تقدير نوع هذا الشخص المعنوي . على أنه إن سهل هذا التقدير مثلاً بالنسبة للأشخاص « الادارية » التي لاشك في كونها عامة ، أو بالنسبة « لشركات التجارية » مثلاً التي لاشك في أنها خاصة ، إلا أن الأمر قد يصب ويدق في بعض الحالات مما أدى إلى اختلاف آراء الشراح بالنسبة لبعض الأشخاص المعنوية .

٢ - من المعايير الأخرى التي قيل بها في هذا الشأن القول بأن

(١) راجع في التفصيل مؤلفنا « الادارة العامة وتنظيمها » ١٩٤٧ ص ١٠٨ - ١٢٢

الشخص العام يتميز بما يتمتع به من حقوق السلطة العامة ومن امتيازات مستمدة من القانون العام ، فالأشخاص المعنوية العامة تتمتع على درجات متفاوتة بهذه الحقوق التي ترتقي في حالة الدولة إلى حد السيادة وتنزل في غيرها من الحالات إلى قدر متفاوت من حقوق السلطة العامة كحق جباية الضرائب والرسوم وحق نزع الملكية للمنفعة العامة وحق التنفيذ المباشر (L'exécution forcée) هذا المعيار كما قلنا غير مطلق الصحة ، ففضلا عن تفاوت حقوق السلطة تبعاً لاختلاف الأشخاص المعنوية العامة كما سبق ، نجد أنه قد يعترف ببعض حقوق السلطة العامة لأشخاص معنوية خاصة على سبيل الاستثناء ومن ذلك حق نزع الملكية الذي يعترف به أحياناً لهيئة خاصة في حالات معينة ، فلا يجب أن يفيد ذلك حتماً أن هذا الشخص قد أصبح من أشخاص القانون العام . ولذا يجب الإسترشاد إلى جانب هذا الاعتبار بالاعتبارات الأخرى التي تقول بها سائر المعايير والتي لا تخلو من نصيب من الصحة ، ومن هذه الاعتبارات والمعايير :

٣ — قال البعض إن التحاق الأفراد قهري بالشخص المعنوي العام كالدولة ، بينما يلتحقون اختياريًا بالشخص الخاص كالنوادى والشركات . ومن الأدلة على عدم اطراد صحة المعيار وجود أمثلة على عكسه ، فالالتحاق بالجامعة مثلاً اختياري مع أنها شخص عام . ويلتحق الشخص اجبارياً بأسرته مع أنها شخص خاص في الشرائع التي تعتبرها شخصا معنوياً .

٤ — قال آخرون بأن الالتحاق بالشخص العام مباح للكافة على خلاف الالتحاق بالأشخاص الخاصة ولكن هذا المعيار غير مطلق الصحة أيضاً .

٥ — الغرض : ذهب رأى إلى أن غرض الشخص العام عام ، أما غرض الشخص الخاص فخاص . ولعله لا يخفى عدم إطلاق هذا الاعتبار بدوره . فن الأشخاص الخاصة ما ينبغي غرضاً عاماً بل ونفس الغرض الذي تبغيه الأشخاص العامة المقابلة كالجامعات الأهلية والجامعات العامة .

هذه المعايير المختلفة لا تخلو من نصيب من الصحة ولكنها غير مطلقة ولذلك يمكن الاسترشاد بها كعناصر مكملة للمعيار الأول الذى فضلناه .

(١) الأشخاص المعنوية الخاصة :

تفصل أحكامها مؤلفات القانون الخاص (المدنى والتجارى) ولذا نكتفى بكلمة موجزة عن كل منها استكمالاً لعناصر البحث :

(أولاً) الجمعيات (associations) :

هى عبارة عن مجموع من الأفراد يسعون إلى تحقيق غرض أخلاقى أو اجتماعى بدون السعى وراء الربح والكسب المادى ، ومن أمثلة ذلك الجمعية الخيرية الإسلامية فى مصر وجمعية الاقتصاد والتشريع والاحصاء ، وجمعية المواصاة ، وجمعية الاسعاف ، وجمعيات الشبان المسلمين والشبان المسيحيين .

وقد عنيت التشريعات الحديثة بالجمعيات فوضعت أحكامها تارة فى صلب القانون المدنى وتارة أخرى فى تشريعات خاصة ، وفى مصر نصت المادة ٢١ من دستور سنة ١٩٢٣ على أن « للبصريين حق تكوين الجمعيات ، وكيفية استعمال هذا الحق يبينها القانون » . وقد وجدت بعض نصوص متفرقة تنظم فئات معينة من الجمعيات دون وضع أحكام عامة تقوم بتنظيم كل جمعية لاتشملها التشريعات الخاصة . وقد استمر الحال كذلك حتى عمل على تلافي هذا النقص القانون المدنى الجديد رقم ١٣١ الصادر بتاريخ ١٦ يوليو سنة ١٩٤٨ والذى عمل به ابتداء من ١٥ أكتوبر سنة ١٩٤٩ . وكذلك قانون الجمعيات الجديد الصادر سنة ١٩٥١ . ولكن هذا الفراغ التشريعى السابق على هذين القانونين لم يحل دون تكوين جمعيات متعددة فى مصر أظلمت الحكومات بعضها برعايتها من طريق إقرار نظمها الأساسية بمراسيم ، وأعانت بعضاً منها بالمال وأسدت إلى بعض آخر مساعدات شتى كما أن القضاء المصرى قد جرى رغم هذا النقص فى النصوص على

الاعتراف بالشخصية المعنوية للجمعيات واستقرت أحكامه على ذلك (١).

يستنتج من ذلك أن هناك تشريعاً عاماً في مصر للجمعيات جاء به القانون المدني وقانون الجمعيات الجديد (٢)، ولكن هذا التشريع العام لم يقض على التشريعات الخاصة بأنواع معينة من الجمعيات بالذات، كالجمعيات التعاونية والجمعيات الخيرية والأندية والنقابات وغيرها (٣).

(ثانياً) الشركات Sociétés :

نصت المادة ٥٠٥ من القانون المدني الجديد على تعريف الشركة بأنها « عقد بمقتضاه يلتزم شخصان أو أكثر بأن يساهم كل منهم في مشروع مالي بتقديم حصة من مال أو من عمل ، لاقتسام ماقد ينشأ عن هذا المشروع من ربح أو من خسارة . »

بذلك تكون الشركة — كالجمعية — مجموعاً من الأشخاص لامن الأموال ويكون المميز بينها منحصراً في الغرض ، فالجمعية بحكم أغراضها مشروع اجتماعي أو أدنى أو غير ذلك من الصفات التي لا تفيد معنى السعي وراء الكسب المادي أما الشركة فبحكم غرضها مشروع « مالي » . ولكن يلاحظ أنه لا يغير صفة الجمعية ويحولها إلى شركة مجرد قيامها ببعض الأعمال المربحة لا كغاية بل بصورة عارضة وكوسيلة لتحقيق ما تقصده من أغراض اجتماعية أو خيرية أو ثقافية أو تعاونية أو ما إليها من أغراض الجمعيات .

(١) راجع المذكرة الإيضاحية لقانون المدني الجديد ، الكتاب التمهيدي ، ص ١٣٧

وما بعدها .

(٢) تراجع المادتان ٥٢ و ٥٣ العامتان في موضوع الشخصية المعنوية ، ثم المواد ٥٤ إلى

٦٨ الخاصة بالجمعيات ثم المادة ٧٩ المتعلقة بالجمعيات والمؤسسات .

(٣) راجع في التفصيل الطبعة السابقة لهذا الكتاب ووثقنا عن الإدارة العامة وتنظيمها .

(ثالثاً) المؤسسات الوقفية (foundations) :

هذه الأشخاص في أصلها الألمانى عبارة عن مال يرصد لغرض معين فيخصه صاحبه لهذا الغرض دون حاجة لنقل ملكية هذا المال لفرد آدمى أو لشخص معنوى قائم . فبمجرد موافقة السلطة الإدارية على المشروع المقصود بالتخصيص يتمتع بالشخصية المعنوية . ومثل ذلك مقرر أيضاً في سويسرا .

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

وفي مصر ساد نظام الوقف فيما يتعلق بدائرة تطبيقه أى باقتصاره أساساً على العقارات . بذلك أغنى الوقف إلى حد كبير عن فكرة المنشآت الألمانية . ولكن هناك منشآت وقفية منقولة أنشئت في مصر بالطريقة التحاليلية أغنى عن طريق إنشاء جمعية تكتسب الشخصية المعنوية وتسهر على

تحقيق الغرض الذى رصد المال له كجمعية مشروع القرش مثلا . ويمكن أن توجد مثل هذه المنشآت وتتكاثر ويجب تنظيمها وتشجيعها ، ولهذا استحدث القانون المدنى الجديد (رقم ١٣١ لسنة ١٩٤٨) أحكاما فى هذا الشأن تحت عنوان « المؤسسات » وهى أحكام خارجة عن نطاق نظام الوقف . ولذلك نصت المادة ٧٨ من القانون المدنى صراحة على أن « لا تسرى الأحكام الخاصة بالمؤسسات الواردة فى هذا القانون على ما أنشئ منهما بطريق الوقف » والمقصود ما أنشئ فعلا وما ينشأ مستقبلا بطريق الوقف .

ملحوظة : الأشخاص ذات النفع العام :

عرفنا أن المنشآت أو المؤسسات السابق ذكرها قد يعترف لها فى فرنسا بصفة « النفع العام » فتمتع بالشخصية المعنوية كاملة ، وكذلك جماعات الأشخاص قد يعترف لها بصفة النفع العام أيضا ، وتسمى هذه وتلك فى فرنسا « المؤسسات ذات النفع العام » (établissements d'utilité publique) والاعتراف لها بهذا الوصف لم يخرجها وفقا للرأى السائد فتقضى وقضاء عن كونها أشخاصاً معنوية خاصة وإنما تتمتع بأهلية فى فرنسا أكبر مما لو لم يعترف لها بهذا الوصف^(١) ، فيصح للدولة إعانتها ماليا مراعاة لأن نفعها يمتد إلى الجمهور ، كما قد تستعين الدولة بها وبمجهوداتها فى أداء واجبها . ولقد جاء هذا النوع من المؤسسات فى فرنسا وليد تطوراتها التشريعية ونتيجة لاعتبارات وعناصر خاصة بها قبل كل شيء ، ولذلك لم يثر فى مصر مثل الجدل الطويل الذى سار فى فرنسا حول التفريق بينها وبين المؤسسات العامة .

وقد واجه القانون المدنى المصرى الجديد هذا النوع من التمييز فى المادة ٧٩ التى تقول : « ١ — الجمعيات التى يقصد بها تحقيق مصلحة عامة

(١) ولذلك إن غضبت الدولة عليها استطاعت سحب الاعتراف بصفة النفع العام منها فتعود أهليتها إلى القدر المقصود الذى كانت عليه من قبل (فالين ص ٢٢٤) .

والمؤسسات يجوز بناء على طلبها « أن تعتبر هيئة تقوم بمصلحة عامة، وذلك بمرسوم يصدر باعتماد نظامها .

٢ - ويجوز أن ينص في هذا المرسوم على استثناء الجمعية من قيود الأهلية المنصوص عليها في المادة ٥٧

٣ - ويجوز أن يفرض المرسوم اتخاذ اجراءات خاصة للرقابة ك تعيين مدير أو أكثر من الجهة الحكومية ، أو اتخاذ أى اجراء آخر يرى لازما ،

(ب) الأشخاص المعنوية العامة :

تخضع هذه الأشخاص (كما تخضع الأشخاص المعنوية الخاصة أيضا) لمبدأ التخصص أى تلتزم دائرة العمل الذى وجدت من أجله كشخص معنوى ، ولكننا اذا نظرنا الى الأشخاص المعنوية من هذه الناحية وجدنا أنها فئتان :

(أولا) الأشخاص الاقليمية (Personnes territoriales) : وهى

التي يكون تخصصها اقليميا ، فتقوم بذلك على عنصر شخصى هو السكان وعنصر مادى أو عيني هو الاقليم ، وفى حدود هذا الاقليم يتخصص الشخص الاقليمى ولا يتعداه . وكذلك من حيث المرافق أو المصالح التى يتولاها فقد تحدد له حصراً كذلك كما فى انجلترا وقد يطلق لها العنان فيختص الشخص بكل المصالح التى تهم سكان اقليمه ما لم ينص على خلاف ذلك ، وهذه هى الطريقة المتبعة فعلا فى فرنسا والتى نصت عليها قوانين الاشخاص الاقليمية المصرية كما سنرى .

وتشمل الأشخاص الإقليمية فى مصر المديريات والمدن والقرى ، واستقلال هذه الأشخاص الإقليمية يوصف بوصفها فيسمى اللامركزية الإقليمية (décentralisation territoriale) وهى ما يسميه الانكليز « الحكم الذاتى المحلى (local self-government) .

(ثانياً) المؤسسات العامة (établissements publics) : وهي أشخاص

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

وبذلك يبين الارتباط الشديد بين فكرة « الأشخاص المعنوية العامة وفكرة « المركزية واللامركزية » ، التى سيأتى الكلام عنها بعد قليل .

انقضاء الشخصية المعنوية

يرتبط تحديد نهاية الشخص المعنوى بتحديد بدايته ، فالأركان التى يلزم توافرها لكي يولد الشخص المعنوى هى التى يستتبع زوال أى منها انقضاء الشخص المعنوى ، ولذلك لا يخفى أن هذا الانقضاء لابد متأثر بكل من مذهب المجاز ومذهب الحقيقة فى الشخصية المعنوية بمثل ما تأثر بهذا وبذلك مولد الأشخاص المعنوية كما سبق . وفيما يلى إجمال أسباب انقضاء الأشخاص المعنوية بصفة عامة :

- ١ — تحقيق الغرض الذى وجد الشخص المعنوى من أجله .
- ٢ — استحالة تحقيق الغرض الذى وجد الشخص المعنوى من أجله .

كأن يصدر قانون يجرمه (كالو حرمت تجارة المسكرات مثلاً) أو بأن تحتكره الدولة (كالو احتكرت الدولة المصرية صناعة الكبريت مثلاً كما فعلت فرنسا). وكذلك لو استحال الغرض نفسه مادياً. وقد ترجع الاستحالة إلى الشخص المعنوى نفسه لا إلى الغرض المقصود، كما لو عجزت جمعية أو شركة عن الحصول على المال اللازم لتحقيق هذا الغرض واستحال عليها تدبيره بأية وسيلة.

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

٤ — الحل (dissolution): وقد يكون ذلك اختيارياً أعنى بقرار من الشخص المعنوى تصدره هيئته التى أعطاها نظامه هذا الحق وفى الحدود والاضاع التى قررهما ذلك النظام وقوانين ولوائح الدولة المعمول بها. وهذه الهيئة هى عادة الجمعية العمومية للشخص المعنوى.

وقد يكون الحل من قبيل الرقابة على الشخص المعنوى فيصدر من الدولة ضده لأمر من الأمور المقررة، وهنا يتردد مرة أخرى صدى الخلاف بين مذهب المجاز ومذهب الحقيقة فى الشخصية المعنوية كما سبق أن بينا.

والدولة إذ تحل الأشخاص المعنوية جبراً إما أن يكون ذلك بالطريق القضائى وإما أن يكون بالطريق الإدارى، ولا يخفى أن الطريق الأول أكثر ضماناً لحرية الأشخاص المعنوية خصوصاً وأن الحل وفقاً له لا يكون إلا بعد صدور حكم القضاء بذلك وبالطبع يكون القاضى أكثر ميلاً إلى عدم حل شخص معنوى قائم فعلاً إلا إذا وجدت أسباب جدية تبرر ذلك الحل. أما الطريق الإدارى فالحل فيه متروك لتقدير الإدارة — وهى أقل ضماناً من القضاء — وعادة ينفذ قرار الحل الإدارى مباشرة وإن جاز الطعن فيه أمام القضاء. وبذلك يكون تدخل القضاء لاحقاً على الحل وحينئذ يتبد

فى الواقع إن لم نقل يحجم عن إلغاء قرار الحل اللهم إلا إن وجد أسباباً
جديدة تبرر هذا التعرض للعمل الإدارى ، وهو على كل حال لا يتدخل فيما
هو متروك لسلطة الإدارة التقديرية مادامت لم تسيء استعمالها ولا يراقب
ملاءمة قرار الحل . لكل ذلك كان الطريق القضائى أكثر ضماناً للأشخاص
المعنوية من طريق الحل الإدارى ، ولذلك أيضاً نجد المشرع ينص أحياناً
على شرط أن يكون قرار الحل الإدارى مسبباً حتى ينفذ القضاء إلى تحرى
أسباب الحل بشكل فعال وببإشراف قدرأ من الرقابة القوية عليه وسيأتى
— فى حينه — بحث موضوع تسييب الأوامر الإدارية .

ولقد أخذ القانون المدنى الجديد بفكرة الحل القضائى بالنسبة للجمعيات
(م ٦٦) . وسبقه إلى ذلك قانون الجمعيات الخيرية الصادر سنة ١٩٤٥ وقانون
الجمعيات التعاونية الصادر سنة ١٩٤٤

وبفكرة الحل الإدارى أخذ الشارع المصرى بالنسبة لحل المجالس
المنتخبة التى تمثل الوحدات الإدارية المحلية مع اشتراط أن يكون قرار
الحل مسبباً .

مصير أموال الشخص المعنوى بعد حله :

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

(أ) إذا وجد نص صريح فى القوانين أو اللوائح وجب العمل به .
وكذلك إذا وجد النص فى اللائحة الأساسية للشخص المعنوى نفسه . ومادام
هذا النص غير مخالف للقانون أو النظام العام أو الآداب . ومن قبيل ذلك
المادتان ٦٧ و ٦٨ من القانون المدنى الجديد . وأحياناً يستلزم المشرع أن
ينص نظام الجمعية الأساسى على هذه الأحكام بل وقد يضع قيوداً معينة لها .
وقد يقر القانون فى بعض الأحوال مصادرة أموال الشخص المعنوى
كما لو هدف إلى غرض غير مشروع أو إجرامى ، أو هدف إلى غرض

مشروع ولكنه اتخذ لإدراكه وسائل غير مشرعة أو إجرامية .

(ب) إذا لم يوجد مثل هذه النصوص العامة أو الخاصة فيحدد مصير الأموال في ضوء الغرض الذى وجد الشخص المعنوى من أجله فإن كان غرضه الربح مثلاً كما فى الشركات وجب منطقياً القول بتوزيع الأموال على الأعضاء ، وهذا ما يقره القانون صراحة فى العادة .

أما إذا لم يكن غرض الشخص المعنوى الربح بل كان ينبغي غرضاً أدبياً أو اجتماعياً أو رياضياً أو فنياً أو ما إلى ذلك فيجب (ما دام لا يوجد نص بالذات على مصير الأموال) أن تؤول أمواله عند حله لأقرب هيئة إلى غرضه . والمفروض من غير شك أن الشخص المعنوى المنحل هو الأقدر على تحديد الجهة التى يكون عملها أقرب ما يكون إلى غرضه . ولذلك ما دام لا يوجد نص نطبقه فى هذا الشأن وما دامت الجمعية لا تبغ تحقيق النفع المادى لأعضائها فيجب أن يترك لهذه الجمعية عند حاجها تحديد الجهة التى تؤول إليها أموالها لتظل هذه الأموال تؤدى الأمانة التى وجدت لأجلها . أما إن تعذر أن يقوم الشخص المعنوى المنحل بهذا التحديد مادياً أو قانونياً فلا مفر من أن تتولى الدولة هذه المهمة فتختار هى الجهة التى تكون أقرب ما يمكن إلى غرض الشخص المنقضى .

المركزية واللامركزية

تمهيد

المركزية واللامركزية هما المظهران المتعارضان للأسلوب الذى تسير عليه إدارة الدولة. وتأخذ الدولة الحديثة بقدر من هذا المظهر أو ذاك حسب ظروفها الخاصة. وبذلك يتعاون المظهران معاً فى العمل رغم تعارضهما النظرى، ولذلك أيضاً كانت المعضلة فى كل دولة هى تحديد نسبة هذا المزيج (من المركزية واللامركزية) التى تناسب ظروفها كما قلنا وهذا التحديد بالطبع متغير تبعاً لتغير هذه الظروف، ولذلك فهو ليس من المسائل التى تحل دفعة واحدة وفى وقت واحد بل هو معضلة مستمرة الوجود دائماً التجدد.

ويلاحظ أننا ونحن نتحدث هنا عن التنظيم الإدارى إنما نقصد بالمركزية واللامركزية صورتها الإدارية لا السياسية. أى موضوع حصر الوظيفة الإدارية بيد الحكومة المركزية أو توزيعها بين هذه الحكومة وبين هيئات منتخبة محلية أو مصلحة. فهى بذلك لا تمس سيادة الدولة بالمرّة أى لا يمتد التوزيع مطلقاً إلى وظيفتى التشريع والقضاء، لأن بحث هذا الأمر الأخير هو موضوع المركزية واللامركزية السياسيتين اللتين تعتبران موضوعات القانون الدستورى (بحث الدولة البسيطة الموحدة Etat simple والدولة المتحدة اتحاداً مركزياً (Etat fédéral) ^(١)

وعليه يقتصر موضوعنا على وظيفة تنفيذ القانون لا سنه أو القضاء به وفى دائرة التنفيذ هذه نجد — كما قلنا — أسلوبين للتنظيم الإدارى، هما: المركزية واللامركزية، وفيما يلى بحشما أولاً من الناحية النظرية ثم من الناحية التطبيقية المصرية:

(١) وعليه يجب عدم الخلط بين اللامركزية (décentralisation administrative) وبين نظام الاتحاد الذى يسمى باسم اللامركزية السياسية (décentralisation Politique) وأما نتفق فى هذا الشأن مع أغلبية الفقهاء الذين يرون أن الفاروق بين الأمرين فارق فى الجوهر والطبيعة. وفى مقدمة القائلين بذلك هويو وبرتلى ودوجى. ولكن من الفقهاء مثل Le Fur من يقولون بأن الفارق بين الأمرين فارق فى الدرجة والمدى لافى الطبيعة والجواهر، فإن اقتصر استقلال =

الباب الأول

المركزية واللامركزية من الناحية النظرية

١ - المركزية (Centralisation)

مدلولها : تتضمن المركزية توحيد الادارة في الدولة وجعلها متسقة متجانسة ، وهي تعتمد في ذلك على مجموع من الموظفين يخضع المرؤوس منهم لرئيسه ويصدر لأمره ، وتسمى هذه الناحية « التبعية » إذا ما نظرنا إلى المرؤوس ، وتسمى « السلطة الرئاسية » إذا ما نظرنا إليها من ناحية الرئيس (Pouvoir hiérarchique) .

وتعتبر هذه التبعية أو السلطة من لوازم النظام المركزي ، وبمقتضاها لا يخضع الموظف للقانون فقط بل يخضع كذلك لما يصدره إليه رئيسه من أوامر ملزمة ، فـلأول سلطة مطلقة في أساسها على الثاني خلال تنفيذه لأعمال وظيفته ، كما يسأل كل رئيس عن رؤسياه أمام رئيسهم جميعاً حتى يصل إلى الوزير المسؤول أمام البرلمان في النظام البرلماني (أو أمام رئيس الجمهورية المنتخب في النظام الرئاسي) . وهذه المسؤولية هي المبررة لتلك السلطة الرئاسية ، إذ حيث توجد المسؤولية يجب أن تكون السلطة .

وتتضمن السلطة الرئاسية عنصرين أحدهما سابق والثاني لاحق ، وهما :

(١) سلطة التوجيه : وذلك بما يصدره الرئيس لرؤسياه من تعليمات

وأوامر وإذن بالأعمال .

= الهيئات اللامركزية على الوظيفة الادارية فقط كانت اللامركزية إدارية . وإن امتد إلى قسط من السيادة أى من وظيفتي التشريع والقضاء كانت اللامركزية إدارية (راجع في تفصيل ذلك رسالتنا السابق ذكرها ص ٩ - ٢٢ ومؤلفنا عن الادارة العامة وتنظيمها . المرجع السابق ص ١٨١ - ١٨٣ بالهامش) .

(ب) سلطة مراقبة أعمال المرؤوسين : فللرئيس حق إجازتها أو إبطالها أو تعديلها أو تعديل آثارها أو الحلول محلهم في أداها . وهذه حقوق تسندها سلطة الرئيس التأديبية عليهم وإمكان الطعن لديه في تصرفاتهم وسلطته في ترقيةهم . هذا مع عدم حق المرؤوس بصفته هذه وحدها في الطعن أمام القضاء في أعمال رئيسية ولو جاوز فيها الرئيس حدود اختصاصه حتى ولو كانت للمرؤوس سلطات خاصة (pouvoirs propres) . ثم إن هذه السلطات بدورها لا تقر له إلا بص وعلى سبيل الاستثناء ، ويلاحظ كذلك أن السلطة الرئاسية (على عكس الرقابة أو الوصاية الإدارية في النظام اللامركزي) تعتبر أصلاً أي قاعدة عامة فلا تنتفى إلا عند النص الصريح على انتفاءها .

مبرراتها :

- (١) تهيئة أركان السلطة العامة وتقوية ونشر نفوذها :
- (٢) أداء الخدمات العامة على وجه أحسن ، بل إن المركزية هي الوسيلة لأداء المرافق العامة التي لا تقتصر أهميتها على فئة معينة أو إقليم معين ، ثم هي تدخل النظام على الحياة الإدارية بفضل تبعية الموظفين فيها كل لرئيسه وخضوعه لأمره . وقد قيل كذلك بأن المركزية تخضع على الإدارة طابعاً من العدالة وعدم المحاباة ونبذ المحسوبية وذلك نظراً لأنها — كالقانون — تنظر إلى الجميع نظرة شاملة من عليائها بعيدة عن التأثير بالحالات الفردية وصغائر الاعتبار الشخصية المحلية والمصلحية .
- (٣) القصد في النفقات مع ما يمتاز به موظفو الحكومة المركزية على عمال الإدارات المنتخبة من مهارة ودربة ومران .
- (٤) تجانس الأساليب الإدارية واتساق الروح التي تسودها بفضل المركزية يسهل تطبيقها بواسطة الموظفين ويسهل على الجمهور فهمها .
- (٥) تنظيم الجيوش تنظيمًا مركزيًا قوياً يقضي تنظيم الحياة المدنية أيضاً على هذا النحو المركزي حتى تقوى السلطة المدنية وتتمكن من أن تحتفظ بإمرتها على السلطة العسكرية .

صورها :

١ — المركزية الوزارية : إذا فهمت المركزية على إطلاقها كان معنى ذلك أن تصبح وظيفة التنفيذ في كليتها وجزئياتها مرهونة بإدارة الحكومة المركزية المستقرة في كعبة البلاد أى مكاتب الوزارات والإدارات الموجودة بالعاصمة بحيث لا تكون هناك أية سلطة خاصة (*pouvoir propre*) لموظفي الحكومة الإقليميين كالمديرين ومأمورى المراكز ونظار المدارس وغيرهم . وإنما يكون البت في كل الأمور كبيرة وصغيرة بيد هذه الوزارات التى بالعاصمة ، ولذلك سميناهذه الصورة من صور المركزية باسم « الوزارية » .

٢ — المركزية اللاوزارية : لاشك في أن الصورة السابقة من المركزية لم تعد مستطاعة في العصر الحاضر بسبب تعذر إدارة البلاد كلها على النحو السابق ، ونظراً لأنه قد غدا من المستحيل أن تمتد يد الوزير من سمات وزارته إلى كل شئون هذه الوزارة في العاصمة وفى الأقاليم والمصالح المختلفة ، فالادارة اليوم قد أصبحت — على سبيل الإلزام — بمجموعة إدارات منظمة الواحدة تعلو منها الأخرى ، وتتولى كل منها قدراً كبيراً أو صغيراً من السلطات الخاصة تبشأشره تحت رقابة (سابقة ولاحقة) من الادارة التى تعلوها ، حتى ينتهى بنا الأمر إلى الوزارات القائمة بالعاصمة وعلى رأس كل منها وزيرها رئيس السلم الإدارى فيها . وإن الدكتاتوريات نفسها لا تستطيع نبذ هذه الطريقة في توزيع السلطة بين الوزارات وموظفيها فى الأقاليم والمصالح المختلفة .

لذلك نجد الدول الحديثة جميعها أخذت حتماً بالصورة الثانية من المركزية وهى القاضية بإعطاء بعض سلطات خاصة لموظفي الحكومة الإقليميين والمصلحين يستطيعون بمقتضاها البت نهائياً فى بعض الأمور دون رجوع

إلى الوزير . ولكن هناك تظل السلطة رغم هذا التوزيع بيد « الحكومة المركزية » بمعناها الواسع الذى يشمل الوزارات والمصالح المتعددة وكذلك والموظفين المقيمين فى مختلف أقاليم الدولة وبلدانها . كما يدخل ضمن هذا النوع من التوزيع إعطاء تلك السلطات الخاصة لمجالس أو لجان أعضاؤها كلهم أو غالبيتهم معينون بواسطة الحكومة .

وعليه فى هذه الصورة من المركزية يبت فى بعض الأمور بعيداً عن الوزراء وباستقلال عن الوزارات ، ولذلك سمينا هذا النظام باسم « اللاوزارية » ليرادف اصطلاح (Déconcentration) .

مبررات اللاوزارية :

لها فوائد جمّة أهمها تسهيلها لكثير من التعقيدات العملية ومحاربتها العقم فى الاجراءات الادارية وتوفيرها الكثير من الوقت والجهد والمكانيات ، إلى جانب خلقها روحاً محلياً محموداً لدى عمال الحكومة المحليين مما يجعلهم مع الزمن حماة للمصالح المحلية يدافعون عنها بحمية ويتفانون فى السهر على رعايتها كما لو كانت مصالحهم الشخصية أو كما لو كانوا من أبناء هذه الجهة المحلية ومثليها . هذا فضلاً عن أن الادارة — كما قال العميد (Berthélemy) — إذا بوشرت عن قرب كانت أفضل بكثير منها إن بوشرت عن بعد .

ويلاحظ فى النهاية وبصفة خاصة كون اللاوزارية تمهيداً وخطوة سابقة للامركزية ذاتها ، فإعطاء مجلس المديرية مثلاً سلطة من سلطات المدير أيسر قبولا لدى الحكومة من إعطاء هذا المجلس إحدى سلطات الوزير نفسه . ولهذا الاعتبار بالذات يرحب أنصار اللامركزية عادة بالتعديلات اللاوزارية وينظرون إليها بعين الرضا والرجاء رغم ما يقال من أنها تضاعف نفوذ ورقابة الحكام على المحكومين .

الفصل الثاني

٢ — اللامركزية (Décentralisation)

مدلولها : اللامركزية طريقة من طرق الإدارة تتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة وبين هيئات منتخبة محلية ومصلحية تباشر اختصاصاتها في هذا الشأن تحت رقابة الدولة .

نستخلص من هذا التعريف :

١ — أن اللامركزية طريق من طرق « الإدارة » وليست صورة من صور الدولة أى صور الحكم .

٢ — أن اللامركزية تتضمن توزيع الاختصاصات الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة محلية ومصلحية ، وهذا هو شرط تكوين الهيئات اللامركزية بالانتخاب مما يفرق بين اللامركزية واللاوزارية .

على أننا إذا نظرنا إلى مبدأ الانتخاب هذا — المعتبر ركن الاستقلال اللامركزي — وجدناه يبدو في صور متباينة ، أو بعبارة أدق يطبق في ميادين مختلفة : ففي صورته الأولى يكون وسيلة لانتخاب مجالس المديريات أو الأقاليم فتسمى « لامركزية الأقاليم » (Décentralisation provinciale ou départementale) ، وقد يكون وسيلة لانتخاب المجالس البلدية فتسمى اللامركزية حينئذ « بلدية » (Décentralisation municipale)

ويلاحظ في كلتا الحالتين أن الهيئات المنتخبة تساهم في إدارة إقليم أو بلدة ، أى في إدارة أحد الأقسام الإدارية لأرض الدولة ، ولذلك انتظم هذين النوعين من اللامركزية اسم مشترك هو « اللامركزية الإقليمية » بالمعنى الواسع لكلمة إقليمية ، أو كما قال البعض « اللامركزية الأرضية » .

وفي صورته الثانية يكون الانتخاب وسيلة لاختيار أعضاء هيئة لامركزية يتحدد اختصاصها تحديداً مصلحياً لا إقليمياً أى تختص بمرفق أو عدة مرفاق

محددة كالتعليم العالى مثلاً (كالجامعات) وهنا تسمى اللامركزية « مصلحة »

(Décentralisation par service)

٣ - الهيئات اللامركزية تخضع دائماً لرقابة الدولة (أو وصايتها على حد

قول بعض الشراح) ، وسنبحث هذا الموضوع بعد قليل .

مبررات اللامركزية :

١ - اللامركزية ضرورة في العصر الحديث : فهناك اتجاه فكرى قوى

في العصر الحاضر يرمى إلى الأخذ بها . فالشعوب تواقه الآن إلى الاشتراك في إدارة شئونها المحلية والمصلحية بعد أن ساهمت في تصريف شئونها العامة في ظل الحكومات الديمقراطية .

٢ - اللامركزية نظام ديمقراطى : فالتجانس قوى بين نظام الحكومة

الديمقراطية وأسلوب اللامركزية الإدارية ، إذ كلاهما يرمى إلى إشراك الشعب في شئونه . بل إن الديمقراطية السياسية سطحية في الواقع إذا ما قورنت باللامركزية الإدارية ، لأن رقابة البرلمانات أبعد من أن تنزل إلى جزئيات المسائل الإدارية المحلية والمصلحية . فباللامركزية يقرب إشراف الشعب ورقابته على هذه الجزئيات فتصبح رقابة مباشرة وبالتالي أقوى من ذى قبل ، ولذا قال العلامة "Rolland" إن اللامركزية ليست إلا خطوة أوسع للديمقراطية ونتيجة لازمة لمبدأ السيادة الشعبية . ولذلك أيضاً كانت اللامركزية ألزم للدولة ذات الحكومة الديمقراطية منها لغيرها من الدول . والواقع أنه لا يوجد أمر أكثر خطورة وأقرب إلى حكم الاستبداد الفردى المطلق من النظام الديمقراطي المركز ، ولذلك قال بحق العلامة دى توكفيل إنه يعتقد أن النظم المحلية مفيدة لكل الشعوب ولكنه يرى أنه ليس من هذه الشعوب من هو أحوج إلى هذه النظم من الدولة ذات النظام الديمقراطي .

٣ - اللامركزية مدرسة عامة للناخبين والأعضاء : لا يخفى أن

اللامركزية تساعد على تربية الناهخين تربية سياسية صالحة وتعودهم العمل الانتخابي كما أنها تمد البرلمانات بأفضل النواب وخيرة الشيوخ .

٤ - اللامركزية ظاهرة توحىها طبيعة الأشياء : وتاريخ الجماعات البشرية دليل على ذلك ، فلقد كانت الجماعات الصغيرة جداً ، فالقرى ، فالمدن - بحياتها الاجتماعية - أسبق من الدولة ، وكانت كل واحدة منها متعاونة في دائرتها الصغيرة على تصريف مصالحها الخاصة .

٥ - اللامركزية تجعل إدارة المصالح العامة مطابقة لحاجات الأفراد الذين همهم هذه المصالح ومتفقة مع أمانهم : ولا يخفى أن هؤلاء الأفراد هم العارفون بحاجات إقليمهم أو بلدتهم أكثر من الموظف الحكومى الغريب عنهما . كما أن هؤلاء الأفراد مصالح شخصية ومادية ترتبط مباشرة بحسن إدارة مرافقهم المحلية ، وبذلك يكونون أكثر غيرة على نجاح هذا الإدارة . أما الموظف الحكومى فلا يعنيه نجاح الإدارة عادة إلا بالوضع الذى يرضى معه رؤسائه المتحكمون فى مستقبله والساھرون على الصالح العام قبل الصالح المحلى ، ولذلك قيل إن هذا الموظف لا يدير الإقليم أو البلدة لصالحهما الخاص بقدر ما يستغلها فى سبيل الصالح العام ، استغلالاً قد يكون ماهراً ، ولكنه استغلال على كل حال ، بل وإساءة من الدولة فى استعمال سلطتها . وحسب الإدارات المستقلة كذلك أنها أقدر من الموظف الحكومى على التجديد ، وأقوى على تحمل المسؤولية ، وأجراً على الإصلاح .

٦ - اللامركزية نظام يستلزمه تعقد الحياة الحديثة : فيجب لذلك أن تعاون الهيئات اللامركزية الدولة فى القيام بالواجبات التى تنوء بعينها إن انفردت بها فى العصر الحديث خصوصاً بعد اتساع نطاق تدخل الدولة وانتشار المذاهب الاشتراكية .

٧ - اللامركزية تفسح المجال لتجربة النظم الإدارية : فتجرى التجارب الإدارية المختلفة فى دائرة المديرية أو المدينة الضيقة ، فان صادفت التجربة

نجاحاً أمكن تعميمها ، وإلا كان ضرر الفشل محدوداً . فهي بذلك توجد مشتلاً للتجارب الادارية المختلفة . وقد تنجب قرية صغيرة أبدع فكرة إدارية كما قد يكشف عامل بسيط أروع اختراع .

٨ — اللامركزية تضمن عدالة أكثر في توزيع الضرائب العامة على المرافق المختلفة ، دون أن تطغى مرافق العواصم والمدن الكبرى على المرافق التي يحتاجها دافعو الضرائب في الأقاليم والمدن الأخرى .

٩ — النظام اللامركزي أقدر على مواجهة الأزمات : كما هو الحال في أوقات الثورات والحروب ، بعكس النظام المركزي فإنه يختل فيه عقد الادارة في الدولة كلها بمجرد اختلال أمر العاصمة والحكومة المركزية ، أما اللامركزية فتمكن كل وحدة إقليمية من أن تتمف بمفردها على قدميها لتحقيق الأمن أو تتولى الدفاع .

عيوب اللامركزية :

يتلخص أهمها فيما يلي :

١ — النيل من القدر الضروري من الوحدة الإدارية في البلاد : ولكن لا يخفى أنه يخفف من هذا الخطر كون اللامركزية لا يؤخذ بها إلا كاستثناء فقط إلى جانب الأصل وهو المركزية ، تلك المركزية التي تظهر أولاً بالنسبة للمرافق القومية كلها ، وثانياً في تولي الحكومة بنفسها أحياناً بعض المرافق المحلية والمصلحية ، وثالثاً في رقابة الدولة على الهيئات المستقلة وعلى مباشرتها لاختصاصها المحدد مما يسمى تجوزاً « الوصاية الادارية » .

٢ — الاسراف في اللامركزية يخلق مجالاً للتنازع والتنافر بين الهيئات المستقلة : ولكن يلاحظ أن ما يحصل من هذا القليل ليس تناحراً معيماً — كما اعتقد أعداء اللامركزية — وإنما هو تنافس محمود في سبيل الخير يبعث في الادارات الحياة بدلاً من الموت ، والنشاط بدلاً من النعاس .

٣ — الهيئات اللامركزية عادة أقل مهارة وأكثر إسرافاً من الحكومة

المركزية : ولكن يقول البعض بعكس ذلك ، كما يلاحظ أنه إن صح هذا النقد فيمكن أن يسد النقص عن طريق تعيين بعض الأعضاء الفنيين الأكفاء ، كما هو متبع في تكوين مجالس المديريات والبلديات المصرية مثلاً ، كما يمكن الاستعانة ببعض الهيئات الفنية .

٤ — قد يؤدي ازدياد روح اللامركزية إلى تقديم الأفراد لمصالحهم

المحلية والخاصة على الصالح العام .

هذه الانتقادات في جملتها ، وإن لم تخل من نصيب من الصحة ، إلا أنها لا تنصب على اللامركزية في ذاتها بل على الإسراف فيها . كما أنه يمكن علاجها عن طريق الرقابة (أو الوصاية) التي يجب أن تباشرها الدولة على الهيئات اللامركزية جميعها . فبذلك نضع حداً للإسراف ، ونتفادى الإفراط المعيب ونحصر ضرر اللامركزية — إن لم نقض عليه كلية — في دائرة جد ضيقة . وبذلك الوضع تكون اللامركزية حتماً محدودة وغير مطلقة .

حدود اللامركزية .

أولاً — تحديد اللامركزية بالمركزية .

اللامركزية مهما رجحت كلفتها فإنها لا تستطيع الحياة فعلاً إلا بجواز المركزية كأصل ، وبذلك تحد كل منهما الأخرى مما يقتضى وضع فاصل بين ميدانيهما أى تحديد المرافق التي تدار مركزياً وتلك التي تدار محلياً أو بواسطة المؤسسات العامة المستقلة . وهذه المسألة في الواقع اعتبارية حتماً تختلف فيها الآراء كما تتباين تشأنها التشريعات ، وما يقال بصدها يجب أن يفهم على هذا الأساس ، ويمكن القول بالنسبة للمؤسسات العامة بأنها تختص عادة بالمرافق التي لا يناسبها النمط الحكومي لإدارة المصالح ، وفي مقدمة هذه المرافق تلك التي تتميز بصيغتها التجارية أو الصناعية . فهذه وتلك يحسن — لاعتبارات اقتصادية

ومالية واجتماعية مختلفة — أن تعطى استقلالاً ذاتياً ، أى أن تخصص بها مؤسسات عامة لها شخصيتها المستقلة عن الدولة .

والمسألة اعتبارية كذلك بالنسبة للإدارات المحلية ، وذلك لاستحالة وضع فيصل مطلق للفرقة بين المرافق القومية والمرافق الاقليمية والمرافق البلدية . فأحياناً نجد أخص المرافق البلدية مثلاً وله من بعض الوجوه أهمية خاصة قومية أو اقليمية . وبالعكس قد نجد مرفقاً قومياً له إلى جانب ذلك أهمية خاصة لاقليم معين أو لبلدة بالذات ، فالدفاع الوطنى مثلاً الذى يهم الأمة بأسرها والذى يعتبر فى مقدمة المرافق القومية قد تبدو له أهمية خاصة بالنسبة لجزء بالذات من اجزاء الدولة او بالنسبة لبلدة معينة او إقليم معين كما هو الحال مثلاً بالنسبة لاقليم الألزاس واللورين بين فرنسا والمانيا . وفى مثل هذه الحالات يصبح للدفاع الوطنى — إلى جانب طابعه القومى العام — طابع بلدى أو إقليمى خاص . وعليه فتحديد المرافق المحلية أمر نسبى .

ولكن رغم هذا فإن النظم تتلاقى أو تكاد تتلاقى فى هذا الشأن عند بعض الأسس والاعتبارات العامة وهى :

١ — من حيث المرافق يمكن القول بأن المسائل التى تهتم الدولة كوحدة شاملة أو التى تحتاج إلى الانسجام — روحاً وأداة — فى جميع أجزاء الدولة ويضرها أن يحل محل هذا الانسجام التنوع والاختلاف ، وكذلك المرافق التى تحتاج فى حسن أدائها إلى مقدرة مادية كبيرة أو إلى كفايات علمية وتنظيمات فنية لا تتوافر إلا لدى الدولة ودواوينها ، مثل هذه المرافق وتلك يجب أن تكون قومية ، أى تدار بالأسلوب المركزى . ومثال ذلك مرفق الدفاع وهو القومى فى مداه واثره والمستلزم فى تنظيمه وحده النمط وشدة التماسك والارتباط . ومثله فى ذلك مرفق البريد الذى يجب كذلك ان يكون بمنجاة من المؤثرات المحلية ولا يكون ذلك إلا بجعله مرفقاً مركزياً لاحتياجها ، اما المرافق المحلية فيجب ان تشمل — بصفة عامة — تلك التى تضرها وحدة

التنظيم ويفيدها تعدد الأنماط تبعاً لاختلاف الأقسام المحلية المتعددة والتي تتكيف أهميتها ووسائلها تبعاً لظروف كل إقليم أو كل بلدة، وكذلك المرافق التي تحتاج إلى رقابة مباشرة قريبة دائمة وتلك التي تهمل إقليمياً أو منطقة معينة بصفة خاصة أكثر مما تهمل الدولة في مجموعها.

٢ — ومن ناحية ثانية يلاحظ أن الفن التشريعي لم يقف موقفاً واحداً من هذه المسألة الاعتبارية، بل وجدت في هذا المقام وسيلتان مختلفتان: أما الوسيلة الأولى فانجليزية تتضمن تحديد المشرع اختصاص الهيئات الإقليمية والبلدية على سبيل الحصر بحيث لا تستطيع الواحدة منها الخروج من تلك الدائرة المقفلة لتباشر أى مرفق خارجها إلا بتشريع جديد. ولكن هذا الأسلوب الانجليزي يعطى الهيئة المحلية — داخل الدائرة المذكورة — حرية في العمل واسعة جداً.

أما الطريقة الثانية فقد أخذت بها فرنسا وكثير غيرها من الدول، وبمقتضاها لا تحدد اختصاصات الهيئات المحلية على سبيل الحصر بل يوضع حكم عام فضفاض يعطى هذه الهيئات الاختصاص بكل المرافق المتعلقة بالحاجات العامة لسكان الإقليم أو البلدة إلا ما استثنى من اختصاصها بنص صريح، ولكن يخضع الشارع هذه الهيئات المحلية عادة لرقابة قاسية تباشرها الحكومة المركزية والحكومة المركزية — برقابتها هذه — تعمل عادة، ويعمل القضاء معها أيضاً، على تحديد هذا التعميم بل وعلى تفسيره تفسيراً ضيقاً في الغالب، فيدق الفارق من هذه الناحية عملياً بين الطريقتين المذكورتين. وقد أخذت مصر بالطريقة الثانية عن القانون الفرنسي والقانون البلجيكي.

٣ — ومن ناحية ثالثة نلاحظ أن هذه الاعتبارية لا تقف عند حد الاختلاف والتنويع بين دولة وأخرى بل قد يمتد هذا وذاك إلى نظم الدولة الواحدة، ولذلك نجد في هذا الصدد أسلوبين مختلفين: أسلوب وحدة النمط في الدولة الواحدة، وأسلوب تعدد الأنماط فيها ومقتضى الأسلوب الأول

الذى أخذت به فرنسا — أن يوضع — أساساً نظام موحد لكل فئة من الوحدات الادارية فتعمل جميعاً وفقاً لهذا النظام المشترك وعلى هذا الأساس الموحد .

ووحدة النمط هذه توافق الدولة التى تنشأ به أقسامها وتقل الفوارق العمرانية والجغرافية والاقتصادية والمدنية بينها وتسهل مواصلاتها ، كما تفيد من حيث توحيد روح الادارات المحلية أو تقاربها وتجانسها ، ومن حيث تسهيل مهمة الرقابة عليها وتوجيهها ، ولكن هذا الأسلوب يعيبه تجاهله ما قد يكون هنالك من فوارق من النواحي السابقة بين الأقاليم أو البلدان المختلفة . وهو نظام يزداد عيبه حيث تزداد هذه الفوارق ويتسع مدى التباين فى رغبات وحاجات الأهالى بين إقليم وآخر أو بين بلدة وأخرى وتضعب المواصلات بينها وبين العاصمة والمدن الكبيرة ، فى مثل هذه الحالات يحسن الأخذ بأسلوب التنويع الانجليزى الذى يراعى كل هذه الفوارق ويقدر فى كل هيئة حقيقة وضعها الخاص .

واختيار هذا الأسلوب أو ذاك أمر تتأثر فيه كل دولة بروحها ومزاجها الخاص وتاريخها وظروفها الاجتماعية ، ففرنسا مثلاً دولة جاهدت فى سبيل تحقيق المركزية الادارية والقضاء على الادارات المحلية الممتازة بل وعلى القضاء المحلى المتعنت مما جعل الأمر فوضى إلى حد كبير ، لذلك قويت فى فرنسا حجة التوحيد والتركيز والمساواة حتى فى النمط والأسلوب أضف إلى ذلك أن النظم والتعديلات الفرنسية كانت وليدة مبادئ نظرية فلسفية تبحث أولاً وتطبق ثانياً ، وهذا يساعد بدوره على توحيد النمط .

أما الانجليز فعلى العكس من ذلك ، لم يكن نظامهم الادارى — ولا السياسى — وليد الأخذ بنظرية قانونية معينة أو بمبدأ فلسفى خاص ، بل كان وليد التطورات التاريخية وابن التقاليد . أضف إلى ذلك ان الانجليز قد جبلوا — بحكم روح المحافظة فيهم — على عدم اقتلاع النظم

القديمة كلية إن أرادوا إصلاحاً ، وإنما يقون على القديم مع كل ما يمكن إدخاله على هذا القديم من تطورات ، وينشئون إلى جانبه كذلك هيئات جديدة بنظام جديد . ولذلك جاءت نظمهم في الإدارة المحلية جد منوعة ، وكانت بنت الاعتبار العملية لا المبادئ الفلسفية فزادها ذلك تنوعاً .

وظروف مصر الخاصة — وبالذات نظام الامتيازات الأجنبية — هي التي أوجدت عندنا نظاماً منوعاً للبلديات حتى سنة ١٩٤٥ ولكن نظام المديرية قد جاء موحداً لبعده عن تلك الاعتبارات ، كما أن روح الوزارات المصرية للأسف روح مركزية متطرفة في أغلب التطبيقات مما نجم عنه في بعض الأحوال نكوص في مدى استقلالنا المحلي بدلاً من تقويته وتعظيمه .

ثانياً — تحديد اللامركزية بالرقابة الإدارية^(١) :

لا استقلال في الإدارة بغير رقابة من الدولة ولهذا أدخلنا هذه الرقابة ركناً في تعريفنا للامركزية . ولرقابة الدولة على الهيئات اللامركزية نظامان مختلفان هما :

(١) النظام الانجليزي :

وهو أكثر النظم حرية ورقياً إذ أنه في داخل الدائرة المحصورة من

(١) أبقي الفقهاء الفرنسيون على التسمية التقليدية لهذه الرقابة باسم « الوصاية الإدارية » (tutelle adm). وقيل إن هذا اللفظ قد أخذ عن تعبيرات القانون الخاص وعلى أساس أن الدولة كانت تستعمل حقاً عائلياً إزاء الهيئات اللامركزية . وقيل كذلك بأن السبب هو قياس رقابة الدولة على رقابة الأوصياء ، (مع أنه إن جاز التشبيه كانت أقرب إلى القوامة منها إلى الوصاية) .

والواقع أن الاختلاف جوهرى بين الرقابة « الإدارية » والوصاية « المدنية » : فالجلس اللامركزى هو الذى يعمل بنفسه وبداءة بعكس القاصر . وغرض الوصاية مصلحة القاصر وحده في حين تبغى الرقابة أغراضاً متعددة (هى حماية الدولة من إسراف السلطات اللامركزية ومنع هذه الأخيرة من تجاوز حدودها القانونية ، وحماية الجمهور من عسفها ، وحمايتها هى أيضاً من القصور أو التسرع أو الانزلاق . كما تستهدف الرقابة تحقيق القدر اللازم من الوحدة الإدارية في البلاد . هذا فضلاً عما سنبينه من وسائل الرقابة الإدارية المختلفة كل الاختلاف عن وسائل الوصاية المدنية) راجع في التفاصيل رسالتنا ، الطبعة الثانية سنة ١٩٤٨ ص ٥٧ — ٥٩)

الاختصاصات المقررة للهيئات المستقلة - كما قلنا - تتمتع هذه الهيئات بسلطة تامة تقريباً ولا تخضع إلا لرقابة ضئيلة في الواقع من قبل الدولة وهي رقابة يتولاها البرلمان والقضاء والحكومة كما يلي .

١ - رقابة البرلمان . للبرلمان الانجليزي أن يعدل النظم المحلية زيادة أو نقصاً ، كما يستطيع إنشاء نظم جديدة أو إلغاء النظم أو الحريات المقررة كلية . هذا من الناحية القانونية ، أما من حيث الواقع فيلاحظ أن التقاليد الانجليزية قد أضفت على الاستقلال المحلي في تلك البلاد قوة تحول في الواقع دون النيل منه فضلاً عن القضاء عليه . كما يتكرر تدخل البرلمان الانجليزي باستمرار في شأن هذا الاقليم أو ذاك أو في شأن بلدة أو قرية ما ، ليعدل اختصاصها بالذات أو لينحها اختصاصاً لم يكن لها من قبل .

٢ - رقابة القضاء . فللقضاء الانجليزي رقابة على أعمال الهيئات اللامركزية وهو القضاء العادي ، لأنه لا يوجد في إنجلترا نظام القضاء الإداري المعروف في فرنسا والذي أخذت به مصر منذ سنة ١٩٤٦ . كما يلاحظ مالمقاضي الانجليزي من سلطة إصدار الأوامر والنواهي إلى رجال السلطة الادارية مما يتنافى مع فكرة الفصل بين السلطات في بلد كفرنسا أو مصر .

٣ - رقابة الحكومة المركزية (أي الرقابة الادارية) . وهي على الهيئات المحلية الانجليزية ضئيلة جداً - في مجموعها - إذا ما قورنت بما سنراه من رقابة الحكومة المركزية في بلد كفرنسا أو مصر . ففي إنجلترا تقتصر على الصور الأربع التالية :

(١) حق الحكومة المركزية في الالتجاء إلى القضاء العادي في حالة مخالفة الهيئة المحلية (أو المصلحية) للقانون وإصرارها على هذه المخالفة . وهنا يرغب القضاء تلك الهيئة المحلية على احترام القانون . وحق الحكومة في

هذا لا يعدو أساساً حق الأفراد العاديين في الطعن أمام القضاء في أعمال الهيئات المحلية المخالفة للقانون .

(ب) التفطيش على أعمال الهيئات المحلية وإسداء النصيحة لها والإرشاد وتقديم التقارير السنوية عن هذه الأعمال . وقد يمنح البرلمان الحكومة في هذا الشأن اختصاصات تزيد من أثر هذه الرقابة وفي قيمة ما يقدمه مفتشو الحكومة من تقارير سنوية عن المرافق المحلية كالصحة والبوليس والتعليم وغيرها . ويلاحظ أن هذه التقارير يتوقف عليها مبلغ المكافآت الضخمة التي تمنحها الخزانة العامة سنوياً للمرافق المحلية ، وهى مكافآت تعتمد عليها الميزانيات المحمية إلى حد كبير ، وبدونها تضطر الهيئة المحلية إلى زيادة الضرائب على الممولين ، وبالتالي تثير سخطهم وتذمرهم ، وهذا ما لا ترحب به هيئة نيابية أمرها بيد هؤلاء الناكبين . كما يلاحظ أن مفتشى الحكومة المركزية هؤلاء قد يلحقون بالهيئات المحلية بصفة دائمة أو يبعث بهم إليها في فترات خاصة .

(ج) مباشر الحكومة المركزية أحياناً — بناء على تصريح من البرلمان — سلطة لائحية بالنسبة لبعض المرافق المحلية .

(د) وهناك حالات استثنائية تتمتع فيها الحكومة المركزية ببعض مظاهر الرقابة الإدارية بالمعنى المعروف في فرنسا وغيرها ، من ذلك إشراف الحكومة المركزية في إنجلترا على الهيئات المحلية في إصدارها للوائح المحلية أو التصرف في الأملاك البلدية وفي موضوع مساكن العمال والقروض والحسابات الختامية وفي اشتراط تصديق الحكومة أو إذنها لمباشرة بعض الأعمال المحلية .

ب — النظام الفرنسى (المأخوذ به في مصر) :

للدولة في فرنسا رقابة قوية على الهيئات اللامركزية . وتأخذ هذه الرقابة الصور الثلاث السابق ذكرها في النظام الانجليزى ، ولكن مداها

يختلف في كل صورة عنه في النظام الانجليزي كما أثرنا . ولعل أهم أوجه الخلاف يبدو في الصورة الثالثة أعنى الرقابة التي تباشرها السلطة التنفيذية على الهيئات اللامركزية والتي تعيننا بالذات في هذا المقام .

ويلاحظ هنا بصفة أساسية أن رقابة الحكومة المركزية هذه تبدو بادىء ذى بدء مصطبغة بالطابع التنظيمي ، أعنى قد تكون للحكومة سلطة لائحية (أى سلطة التشريع الثانوى) بالنسبة للأشخاص اللامركزية . وتظهر هذه السلطة أولا فيما تتولاه الحكومة بلائحة من تنظيمات لهذه الأشخاص . والمظهر الثانى لهذه الرقابة اللائحية هو ما تقوم به الحكومة من إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين المنظمة للأشخاص اللامركزية عندما يتولى المشرع تنظيمها بقانون . ويمكننا تسمية هذا النوع من الرقابة (بشقية) باسم « الرقابة الإدارية اللائحية » .

إلى هنا تظهر رقابة الحكومة في شكل أوامر تنظيمية أى قواعد مشرعة تلتزم بها الهيئات اللامركزية ، ولكن قد تظهر هذه الرقابة كذلك في شكل أوامر فردية تواجه حالات بالذات ، وهذه يمكننا تسميتها « بالرقابة الإدارية الفردية » وهى رقابة مختلفة الدرجات متعددة الصور . وتأخذ الدولة في تشريعها بقدر كبير أو صغير منها ، وقد تأخذ بإحدى هذه الصور في أمر ما وبصورة أو صور غيرها في الأمور الأخرى . وذلك حسب درجة أهمية الموضوع من الناحية القومية ومدى رغبة الدولة في أن تشتد رقابتها له . كما أن الأمر متوقف كذلك على مدى نضوج الروح الاستقلالى المحلى ومقدار مساهرة المشرع والحكومة لهذه الروح . أما صورة هذه « الرقابة الفردية » فيمكن إجمالها على النحو الآتى :

أولا : الرقابة على نفس الهيئات اللامركزية ومظاهرها هى :

١ — حق التعيين : أى حق الحكومة في تعيين بعض أشخاص الهيئة اللامركزية رغم استقلالها . ومن ذلك مثلا تعيين عضو التنفيذ لهذه الهيئة

كالمدير بالنسبة لمجلس المديرية المصرى^(١) . وقد يمتد هذا الحق إلى أعضاء المجلس أنفسهم فيكون للحكومة حق تعيين بعض هؤلاء الأعضاء سواء أكانوا برأى استشارى أم بأصوات معدودة في المداولات . بل قد تحتفظ الحكومة لأحد موظفيها أو أعضائها المعيّنين بحق رئاسة المجلس الممثل للشخص اللامركزى مع ما يتصل بهذه الرئاسة من امتيازات ، كأن يعتبر صوت الرئيس مرجحاً عند تعادل الأصوات ، وغير ذلك .

مثل هذه التعيينات لا تنفى من الناحية القانونية كون النظام « لامركزياً » مادام الانتخاب غالباً على التعيين فى المجالس .

٢ — حق الإيقاف والعزل . هذا الحق طبيعى بالنسبة لأعضاء المجالس المعيّنين وبالنسبة لكل موظف حكومى يؤدى خدمة ما للمجلس اللامركزى ، إلا أنه قد يمتد إلى موظفى الشخص اللامركزى . بل إنه — وهذا هو المقصود هنا بالذات — قد يمتد فى حدود معينة إلى الأعضاء المنتخبين .

٣ — حق إيقاف وحل المجالس المنتخبة . وهنا يصدر الإجراء ضد المجلس برمته لا ضد واحد أو أكثر بالذات من الأعضاء كما فى الصورة السابقة . ثانياً . الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية . وتشمل رقابة الأعمال ذاتها (إيجابية كانت أم سلبية) ورقابة إجراءات تنفيذها وهى إجراءات لا بد منها للخروج بهذه القرارات من حيز القول إلى حيز العمل ، وفيما يلى إجمال هذه الصور المختلفة .

الرقابة على الأعمال الإيجابية ومظاهرها هى .

١ — حق الاذن بالأعمال أو التصديق عليها . وهذا الحق يتضمن فى الواقع رقابة شديدة على أعمال الهيئات المستقلة إدارياً . ويلاحظ أن هناك حالات يخضع فيها القرار لتصديق الحكومة قانوناً . ولكن قد يكون هذا

(١) وهذا هو أساس صورة أخرى من الرقابة سيأتى ذكرها وهى الرقابة على إجراءات تنفيذ القرارات التى تصدرها الهيئات اللامركزية .

التصديق إجباريا بحيث لا تستطيع الحكومة الضن به مادام القرار صادراً في الحدود القانونية المقررة . ومن ذلك القبول تصديق الحكومة على ميزانية مجلس الأقليم في فرنسا . وفي مثل هذه الحالة يكون رفض التصديق من قبيل أعمال العدوان (voie de fait) .

والتصديق على قرارات المجالس المستقلة يصل إلى أقصى شدته عند ما يكون المقرر هو « التصديق الصريح » ، ولكن توجد صورة أخف للتصديق هي « التصديق الضمني » وهو الذي يستفاد من مجرد انقضاء فترة محدودة من الزمن عقب صدور القرار من المجلس اللامركزي دون صدور قرار من الحكومة بإبطاله أو بوقفه .

٢ - حق إيقاف أو إبطال الأعمال التي قررتها الهيئة اللامركزية . والاييقاف مختلف في مدلوله طبعاً عن الأبطال ولكنه لا فرق يذكر بينهما في الأثر العملي مادام الايقاف لأجل غير مسمى .
الرقابة على الأعمال السلبية .

أول لبنة في حرية الهيئات اللامركزية هي قدرتها على الامتناع عن أداء ما لا ترى داعياً لأدائه من الأعمال وذلك حتى لا تضطرها الحكومة المركزية على السير في أعمال لا ترى هي محلاً للسير فيها ، ولكن ذلك الحق لا يصح أن يؤدي إلى تعريض المرافق الجوهرية لخطر إهمال الشخص اللامركزي أو توانيه وتقصيره ، ولذا تزود الحكومة المركزية عادة بالوسائل الفعالة التي تستطيع بفضلها ضمان أداء هذه المرافق بل وأدائها على النحو الواجب ولورغم أنف الهيئة المستقلة . ويلاحظ أن للحكومة حق حل المجلس المنتخب أحياناً ، وقد يقال بأن هذا يكفي سلاحاً لمحاربة هذا الامتناع والتقصير ، ولكن هذا السلاح غير كاف في الواقع ، وذلك لأنه أولاً إجراء خطير بدرجة تدعو الحكومة إلى التردد في اللجوء اليه بكثرة . ثم انه غير مضمون العواقب لأنه قد يتخذ المجلس الجديد - بعد المنحل - نفس موقف المجلس السابق من

الامتناع أو التقصير . ولذلك وجدت طريقة أخرى لمعالجة الأمر بشكل أسلم وهي فكرة « الحلول » أى أن تحل الحكومة محل المجلس في أداء العمل الذى امتنع أو أهمل في أدائه ويسمى ذلك (substitution d'action) . والصورة الشائعة لفكرة الحلول هذه هي حالة المصاريف الإلزامية (dépenses obligatoires) التى يمكن للحكومة أن تدرجها مباشرة في ميزانية الشخص اللامركزى إن امتنع مجلسه أو قصر في إدراجها .

ويلاحظ أن المشرع يضع عادة بعض الحدود لحق الحلول السابق ذكره فيشترط مثلاً ألا يحصل الحلول إلا بعد دعوة المجلس اللامركزى أولاً إلى القيام بالعمل بنفسه بداءة .

الرقابة على إجراءات التنفيذ :

هذه الرقابة خطيرة على خلاف ما قد يبدو لأول وهلة ، وذلك لأن القرارات اللامركزية قبل تنفيذها لا تكون إلا حبراً على ورق . ولذلك يلاحظ أن الدولة كلما خففت رقابتها على نفس الأعمال فإنما تعتمد على هذا النوع من الرقابة الخفية التى لا تكاد تبين . ويكفى لمعرفة مدى أهمية هذه الصورة من الرقابة وخطورتها أن نلاحظ مثلاً أن الكثير من قرارات الأشخاص اللامركزية يحتاج في تنفيذه إلى نزع ملكية عقارات للمنفعة العامة . وهذا لا يمكن أن يتم إلا بتدخل الدولة من جديد . ففي مصر مثلاً يجب أن يكون نزع الملكية بمرسوم ، ومعنى ذلك أن ما اتخذته المجلس «المستقل» من قرارات لا يمكن أن يأخذ طريقه إلى التنفيذ إلا بتدخل جديد من الدولة وبعمل إيجابى من جانبها ، ولذا كثيراً ما تترك الحكومة المجالس حرة في تشكيلها ومستقلة في قراراتها ولكن تكمن هذه القرارات في تلك المرحلة الخفية الأخيرة ، فهى تترك للمجالس - رغبة - خط الدفاع الأول في كثير من الأحيان لتصمد لها في خط الدفاع الثانى الحصين ألا وهو إجراءات التنفيذ (une seconde ligne de défense) .

توزيع سلطة الرقابة الإدارية :

الرقابة الإدارية بصورها المختلفة السابقة تباشرها في الأصل الوزارات القائمة بعاصمة البلاد (أى بأسلوب الوزارية الإدارية concentration) إلا أنه يصح أن يعطى قسط منها - ولو استثناء - لبعض موظفي الحكومة المركزية كالمديرين في مصر مثلاً (أى اللاوزارية déconcentration) وقد يصل التوزيع إلى أبعد من ذلك فيعطى لبعض الهيئات المنتخبة قسط من الرقابة الإدارية على الهيئات اللامركزية التي دونها ، (أى اللامركزية في « الرقابة الإدارية » نفسها décentralisation de la tutelle) .

حدود الرقابة الإدارية :

الرقابة التي عرفنا صورها العديدة ليست مطلقة من غير تحديد ، وإنما لها حدود على نوعين وهما :

(أولاً) حدود مستمدة من استقلال الهيئات اللامركزية . فقد عرفنا أن اللامركزية تفيد معنى الحرية وتتضمن - أساساً وما لم ينص على خلاف ذلك - حق الهيئة المستقلة في القيام بأى مرفق ، مادام ذلك المرفق لا يخرج عن حدود تخصص تلك الهيئة ، وسواء أكان هذا التخصص من الناحية الإقليمية أم من الناحية الموضوعية أى المصلحية . وبذلك تكون أهلية الشخص اللامركزي وحرية أصلاً ، ويكون تقييد هذه الحرية استثناء ، والاستثناء لا يكون إلا بالنص عليه ولا يطبق إلا بالتفسير الضيق والاستثناء المقصود هنا هو « الرقابة الإدارية » .

وتترتب على هذه القاعدة عدة نتائج هي :

١ - الهيئات اللامركزية هي التي تعمل بدامة : فهذا هو منطق الاستقلال الإداري وذلك حتى في الحالات التي يكون قرار هذا الشخص اللامركزي خاضعاً فيها لتصديق الحكومة المركزية .

٢ - الهيئة التي تباشر الرقابة الإدارية لا يمكنها تعديل القرارات الصادرة

من الهيئات اللامركزية : فسلطة التعديل من خصائص نظام « التبعية » المركزي لا « الرقابة » ، في النظام اللامركزي ويستتبع ذلك أنه لا يجوز للهيئة التي لها حق التصديق مثلاً أن تصدق على بعض قرار الهيئة اللامركزية دون بعضه الباقي لأن هذا يساوى التعديل . ولا يمكن أن يعترض على ذلك بفكرة أن من يملك الكل يملك الجزء . وإنما يشترط ألا يكون القرار الواحد في مظهره متعددأ في حقيقته . وظاهر أن هذه المسألة اعتبارية تقدر فيها كل حالة على حدة .

(٣) تصديق هيئة الرقابة الإدارية على قرار الشخص اللامركزي لا يقيد هذا الشخص : ومعنى ذلك أن هذا التصديق لا يمنع المجلس البلدى مثلاً من العدول عن قراره رغم التصديق عليه من قبل الحكومة .

(٤) الشخص اللامركزي هو وحده المسئول عن أعماله وإن صدقت عليها الحكومة : لأن القرار في الواقع من صنع الشخص المستقل وما التصديق — على حد قول العميد هوريو — إلا مجرد « عدم مانعة » ، فالقرار قرار الشخص المستقل ، له غنمه وعليه غرمه . وقد ذهب رأى آخر في الفقه المصرى — مع بعض أحكام القضاء المصرى — إلى أن الحكومة التي صدقت على القرار يجب أن تشارك الشخص اللامركزي المسئولية عن هذا القرار ما دامت قد صدقت عليه .

(ثانياً) الحدود المستمدة من شروط قرارات الرقابة الإدارية : هذه القرارات كغيرها من الأوامر الإدارية يجب لانعقادها صحيحة أن تصدر من الجهة المختصة وفقاً للقوانين القائمة شكلاً وموضوعاً ، ويجب أن تكون قانونية كذلك من حيث الغرض الذى تستهدفه ويسهر القضاء على ضمان سلامة هذه الوجوه في القرارات الإدارية عامة ومن بينها قرارات الرقابة (أو الوصاية) الإدارية وذلك كله على النحو الذى سنفصله في الكتات الثانى الخاص بمجلس الدولة .

طرق الطعن فى الرقابة الإدارية :

لكى تلتزم الرقابة حدودها السالفة الذكر يجب أن تكون هناك أوجه طعن فيها عند ما تتجاوز هذه الحدود . وعليه تخضع قرارات الرقابة لما تخضع له سائر القرارات الإدارية من أوجه الطعن وهى .

١ - طريق الطعن الإدارى : (recours administratif) وله صورتان تكون أولاهما بتقديم التماس لدى من أصدر القرار (recours gracieux) وتكون الثانية بالطعن فيه لدى رئيس من أصدره (recours hiérarchique) وطرق الطعن هذه جائزة دون حاجة إلى نص صريح عليها ما دمتنا فى نطاق نظام مركزى أى حيث يخضع كل مرسوم لسلطة رئيسه بقوة القانون ودون نص خاص بذلك (وهو ما يسمى بالسلطة الرأسية (pouvoir hiérarchique)

٢ - طريق الطعن القضائى : وهو الطعن أمام القضاء فى أوامر الرقابة باعتبارها قرارات إدارية ، وقد يكون ذلك أمام القاضى العادى (فيسمى الطعن (recours judiciaire) ، كما فى إنجلترا وقد يكون أمام قاض إدارى (فيسمى (recours juridictionnel) كما فى النظام الفرنسى الذى اهتدى به نظام مجلس الدولة المصرى .

الباب الثاني

المركزية واللامركزية من الناحية التطبيقية في مصر

الفصل الأول

الإدارة المركزية أو الحكومية في مصر

تشمل الإدارة الحكومية عدة سلطات إدارية متدرجة في شكل هرمي يتوجه رئيس الدولة . ويبدو رئيس الحكومة ، وتقيم عنده الوزارات المختلفة ، وهذه تتبدى بالعاصمة في دواوين الوزارات ثم تتفرع في ربوع البلاد فتنبث عمارها المتعددين خلال أقسام الدولة المختلفة حتى قاعدة الهرم حيث نجد أصغر هؤلاء العمال في أصغر تلك الأقسام . وترتبط هذه الأقسام كما يرتبط هؤلاء العمال برباط وثيق من التبعية الإدارية أو بعبارة أخرى من السلطة الرئاسية .

وعليه ندرس على التعاقب : رئاسة الدولة ، برئاسة الحكومة ، فمجلس الوزراء ، فالوزارات بأقسامها المختلفة بالعاصمة وبالأقاليم .

أولاً - رئاسة الدولة

كانت المادة الأولى من دستور سنة ١٩٢٣ تنص على أن « مصر دولة ذات سيادة وحكومتها ملكية ورأئبة وشكلها نيابي » . وقد جعل الدستور المذكور النظام النيابي برلمانياً وبذلك قامت الإدارة المصرية على أساس الأصول البرلمانية التي تفصلها المؤلفات الدستورية والتي يتردد صداها

باستمرار خلال الدراسة الإدارية . وبعد إلغاء دستور سنة ١٩٢٣ ، ثم اعلان النظام الجمهورى فى ١٨ يونية سنة ١٩٥٣ جمع رئيس الجمهورية (قائد الثورة) بين رئاسة الدولة ورئاسة الوزارة . وذلك لفترة الانتقال . ويلاحظ أن مشروع الدستور الجديد الذى تعده اللجنة المعنية لهذا الغرض قد أخذ بمبدأ الجمهورية البرلمانية كذلك دون نظام الجمهورية الرئاسية المتبعة فى الولايات المتحدة الأمريكية وفى بعض الدول الأخرى .

مظاهر ارادة رئيس الدولة البرطانى : تأخذ هذه الإرادة فى نطاق الدراسة الإدارية أحد المظاهر الآتية :

١ — الأمر (réscrit) : وهو أمر لا يوقعه فى الأصل إلا رئيس الدولة وحده ويباشر بهذه الطريقة ما يسمى بالحقوق الشخصية . وهذه الأداة استثنائية فى النظام البرلمانى (١) .
وقد صدر الدستور المصرى سنة ١٩٢٣ بأمر ملكى من هذا القبيل (٢) .
كما نصت على هذا النوع من الأوامر بعض القوانين ، وبخاصة فى تعيين رجال الجيش والسلكين القنصلى والسيامى .
ويلاحظ أنه عندما كان مجلس الوزراء يباشر اختصاصات الملك الدستورية وفقاً للمادة ٥٥ من دستور سنة ١٩٢٣ كانت تصدر الأوامر الملكية جميعها عن « مجلس الوزراء » (٣) .

(١) يتجه مشروع الدستور الجديد إلى النص على حق رئيس الجمهورية فى أن يولى ويعفى بأمر جمهورى رئيس مجلس الوزراء . وبعبء أمر كذلك أعضاء مجلس الشيوخ الذين يكون اختيارهم بطريق التعيين . ويلاحظ أنه فى فترة الوصاية على العرش (من ٨ مايو سنة ١٩٣٦ إلى ٢٩ يوليو سنة ١٩٣٧) كانت تصدر الأوامر الملكية عن هيئة الوصاية على العرش وكان يوقع عليها أعضاء مجلس الوصاية الثلاثة (الأمير السابق محمد على توفيق والسيدان عزيز عزت وشريف صبرى) .
(٢) صدر بأمر ملكى موفى عليه من جميع الوزراء كذلك دستور سنة ١٩٤٠ ، وأيضاً الأمر الملكى رقم ٦٧ الصادر بتاريخ ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٣٤ الذى عمل به مؤقتاً عقب إلغاء دستور سنة ١٩٣٠ وحتى أعيد العمل سنة ١٩٣٦ بدستور سنة ١٩٢٣ .

(٣) وهى الفترة بين وفاه الملك فؤاد يوم ٢٨ أبريل سنة ١٩٣٦ واختيار الأسياء وحلفهم اليمين الدستورية يوم ٨ مايو سنة ١٩٣٦ .

٢ — المرسوم (décret) : يوقعه مع رئيس الدولة رئيس الوزراء والوزراء المختصون . وقد كانت المادة ٦٠ من دستور سنة ١٩٢٣ تقول : « توقيعات الملك في شؤون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون » .

والمرسوم هو الأداة الأصلية لمباشرة رئيس الدولة اختصاصاته باعتباره يتولى سلطته بواسطة وزرائه ، ولذلك نصت المادة ٤٨ من دستور سنة ١٩٢٣ على أن « الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه » . كما نص مشروع الدستور الجديد على هذا الأصل بقوله : « يتولى رئيس الجمهورية جميع سلطاته بواسطة الوزارة » ، وتوقيعاته في شؤون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون بعد موافقة مجلس الوزراء . وأوامره شفوية أو كتابية لا تخلى الوزراء من المسؤولية بحال

ويشمل ذلك الحكم المراسيم المتضمنة لحالات فردية كالمرسوم الصادر بتعيين الوزراء أو بتعيين محافظ أو مدير أو غير ذلك من الحالات التي يكون التعيين فيها بمرسوم . وكذلك المرسوم الذى يصدر بنزع ملكية عقار للمنفعة العامة .

كما تشمل تلك القاعدة المراسيم المتضمنة لقواعد مشرعة أى لقواعد عامة تنظيمية ، ، مما يسمى « لوائح » (règlements) .

وقد كان الوزراء يوقعون مع الملك كذلك المراسيم بقوانين التى صدرت فى حالات تعطيل الدستور أو الحياة النيابية .

وتشمل القاعدة كذلك المراسيم بقوانين التى نصت عليها المادة ٤١ من دستور سنة ١٩٢٣ سواء أكانت خاصة بحالة فردية (كفتح اعتماد إضافي) أم متضمنة لقواعد عامة .

ولا يخفى أن المراسيم بقوانين التى صدرت فى فترة مباشرة مجلس الوزراء

سلطات الملك باسم الأمة على النحو السابق (قبل حلف الأوصياء اليمين الدستورية) كان لا يوقعها إلا الوزراء ، لعدم إمكان الملك ولا الأوصياء التوقيع دستورياً في تلك الفترة . وذلك وفقاً للبادة ٥٥ من الدستور التي كانت تقول : « من وقت وفاة الملك إلى أن يؤدي خلفه أو أوصياء العرش اليمين تكون سلطات الملك الدستورية لمجلس الوزراء يتولاها باسم الأمة المصرية وتحت مسؤوليته » . ومن أمثلة ذلك المرسوم بقانون رقم ٤ الصادر في ٤ مايو سنة ١٩٣٦ الخاص بشروط توظيف الأجانب .

ويلاحظ أن من المراسيم ما لم يكن يوقع عليه إلا الوزراء استثناء وهي التي كان يصدرها مجلس الوزراء في نفس الفترة التي باشر فيها سلطات الملك ، ومثال هذه المراسيم المرسوم الصادر في ٤ مايو سنة ١٩٣٦ بإنشاء كراس بكلية الآداب ومرسوم ٨ مايو سنة ١٩٣٦ بإصدار معاهدة الصداقة مع المملكة السعودية .

أنواع المراسيم :

المراسيم غير منوعة في مصر بالشكل المعروف في فرنسا حيث توجد :
(١) مراسيم تصدر بناء على اقتراح الوزير المختص أو بعد موافقة مجلس الوزراء وتسمى هذه الأخيرة "décrets en conseil des ministres" وذلك دون استشارة مجلس الدولة .

(ب) مراسيم تصدر بعد أخذ رأى الجمعية العمومية لمجلس الدولة وتسمى

"décrets en forme de règlement d'administration publique"

(ح) مراسيم تصدر بعد موافقة قسم أو أكثر من أقسام مجلس الدولة

وتسمى "décrets en conseil d'Etat" أو "décrets en section du

conseil d'Etat." (١) .

(١) يسمى المرسوم في العراق « إدارة ملكية » .

ثانيا - رئاسة الحكومة

يجعل النظام البرلماني السلطة التنفيذية الاسمية لرئيس الدولة ويعهد بالسلطة التنفيذية الفعلية إلى الوزارة . والوزراء يعينهم الرئيس البرلماني من الحائزين لثقة البرلمان (حالا أو مآلا) ، ولذا كان أساس هذا النظام التعاون بين سلطات متداخلة الاختصاص . وعلى هذا الأساس الخلقى تقوم النظم عامة والنظام البرلماني بصفة خاصة ، حيث تستقل الوزارة بالسلطة الفعلية ، فلا تكون للرئيس الأعلى — غير المسئول — حقوق خاصة متصلة بشئون الحكم ، لأنه يسود ولا يحكم .

وفي النظام الدستوري السابق (في عهد دستور سنة ١٩٢٣) كان الأصل السابق غير مطبق على اطلاقه إذ تضمنت القوانين والسوابق أحكاماً خاصة ترتب عليها أن يباشر الملك بعض « حقوق شخصية ، بغير وساطة وزرائه ، أى بأوامر — لا بمراسيم — ملكية . وهى حالات استثنائية كما سبقت الإشارة . وبذلك ظلت القاعدة — فيما وراء تلك الاستثناءات — أن الوزارة المسئولة هى التى تختص بالسلطة الفعلية .

وتتجمع السلطة التنفيذية فى كل نظام برلماني بيد هيئة (organe collégial) تسمى « مجلس الوزراء » ، ويسمى أعضاء هذه الهيئة « الوزراء » ، وعلى رأس هؤلاء الوزراء رئيس يسمى « رئيس مجلس الوزراء » (président du Conseil) أو — على قول آخر — فى مقدمتهم زميل يسمى « الوزير الأول » ، (premier ministre) والعبارتان تعبران فى الواقع عن فكرتين مستقلتين . فأولاهما تفيد كون هذا الوزير ليس كسائر الوزراء بل له الرياسة والكلمة الراجحة والنفوذ الغالب ، فى حين تدل العبارة الثانية (الوزير الأول) على

أن هذا الرئيس ليس إلا الأول بين زملاء متساوين (Primus inter pares) وذلك على التفصيل الدستوري المعروف^(١).

وأيّا كانت تسمية هذا الرئيس فإنه لا يعتبر في النظام البرلماني رئيساً إدارياً للوزراء بالمعنى الفني الدقيق (chef hiérarchique) وبالتالي لا يكون هو الرئيس الإداري بالنسبة لموظفي وزاراتهم ، بل الوزير هو قمة الرياسة الإدارية أو قمة السلطة الإدارية الرئاسية (pouvoir hiérarchique) بالنسبة لموظفي وزارته وسلطاتها المتدرجة . وبذلك يتمتع الوزير بخصائص السلطة الرئاسية ولا يتمتع بذلك رئيس الوزراء بالنسبة للوزراء . فلا يحق له تبعاً لذلك الحلول محلهم في أعمالهم مثلاً أو تعديل أو إلغاء قراراتهم الوزارية ، أو غير ذلك من حقوق الرئيس الإداري على مرؤوسيه ، بل ولا يعتبر أنه - الوزير الأصل ، (ministre de droit commun) - أى أنه لا يعتبر مختصاً بكل ما لم يجعل من اختصاص غيره من الوزراء . وعليه فكل وزير هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته ولموظفيها ويسأل عن ذلك أمام الرئيس الأعلى الذي عينه والبرلمان الذي مهد لهذا التعيين أو اعتمده بأن أولاه ثقته .

ولكن إذا نص في دستور ما على جعل الوزراء مسئولين كذلك أمام رئيس الوزراء عن أعمالهم يصبح هذا الرئيس - وهو صاحب سلطة فعلية لا إسمية - رئيساً إدارياً للوزراء ، ويكون هؤلاء مرؤوسين له إدارياً ورؤساء لمن دونهم من الموظفين ، وفقاً لقواعد السلم الإداري أو التبعية الإدارية ، وحينئذ تتحول السلطة التنفيذية العليا من « هيئة » (système collégial) إلى « فرد » (système unitaire) يعاونه عدد من الوزراء .

(١) نص على منصب رئيس مجلس الوزراء صراحة للمرة الأولى بفرنسا في الدستور الحالي (دستور الجمهورية الرابعة) الصادر في ٢٧ أكتوبر سنة ١٩٤٦ .

وقد حصل هذا فعلاً في فرنسا في عهد « الحكومة المؤقتة » ، الثانية التي أنشئت بقانون ٢ نوفمبر سنة ١٩٤٥ حيث تقرر في ذلك العهد تبعية الوزراء لرئيس الحكومة المؤقتة للجمهورية الفرنسية ، الذي كان مختاراً بواسطة « الجمعية التأسيسية » ، (Assemblée Constituante) وبالأغلبية المطلقة لأعضائها . وبذلك كان رئيس الحكومة المؤقتة «سلطة إدارية» بالمعنى الصحيح (autorité administrative) ، وأصبح هو الذي يباشر السلطة التنفيذية بمعاونة عدد من الوزراء . ففي مثل هذه الحالة فقط — وهي غريبة عن النظام البرلماني — يصبح رئيس الوزراء رئيساً إدارياً حقاً وتتجمع لديه السلطة التنفيذية الفعلية ويقارب بذلك « النظام الرئاسي » ، (présidentiel) وهو النظام الذي يخالف النظام البرلماني إذ يضع السلطة التنفيذية الفعلية في يد رئيس الجمهورية فيجعله رأس السلم الإداري (chef hiérarchique) ، وينفذ جميع موظفي الحكومة سياسته وآراءه وفي مقدمتهم الوزراء الذين يسمون سكرتيرين (secrétaires) ولا يعرفون غيره رئيساً لهم ، ولا يجمع شملهم « مجلس وزراء » ، كما في البلاد البرلمانية .

نعيين رئيس الوزراء : كان رئيس الوزراء يعين في مصر بأمر ملكي في عهد دستور سنة ١٩٢٣ الذي نصت المادة ٤٩ منه على أن « الملك يعين وزراءه ويقيلمهم » . كما ينص مشروع الدستور الجديد على أن رئيس الجمهورية يولي رئيس مجلس الوزراء ويعفيه . ويعين الوزراء ويعفيهم بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء .

مهمة رئيس الوزراء : هذه المهمة كبيرة للغاية رغم ما سبق من القول بأن هذا الرئيس ليس رئيساً إدارياً للوزارات بالمعنى الدقيق ، فهذا لا يمنع كون مهمته جليلة من الناحية الإدارية نفسها . فإلى جانب ما قد تنص عليه الدساتير والقوانين من أحكام خاصة في هذا الشأن نجد رئيس الحكومة

(أو رئيس الوزراء) يشرف على شؤون السلطة الادارية عامة في طبقاتها العليا واتجاهاتها العامة ، ويعمل جهده على تنسيقها ومنع التعارض أو التنابد بينها ، فتبدو متجانسة موحدة ، وهذه مهمة شاقة للغاية ، وقد زادها تعقد الحياة الادارية مشقة ، وبخاصة منذ الحرب العالمية الأولى وبعد مضاعفات الحرب العالمية الثانية ، فأصبحت هذه المهمة تقتضى في نظر البعض أن يتخصص لها رئيس الوزراء دون أن يتولى في نفس الوقت أية وزارة بالذات ، (وفي هذه الحالة يسمى « رئيساً بلا وزارة ، président sans portefeuille) لأنه — على حد قول المسيو ليون بلوم رئيس وزراء فرنسا مرات عديدة — « لم يعد في مكانة الرئيس أن يتولى مع الرئاسة وزارة إلا إذا كان « قيصرأ ، أو « نابليوناً ، آخر (١) » .

كما قيل إن رئيس الوزارة لكي يؤدي هذه المهمة الكبيرة خير أداء ، ولكي يحقق هذا التجانس في أعمال الوزارات ويحسم ما قد يشور من نزاع بينها ويحقق سير الآلة الحكومية على أحسن نحو وبأقل نفقة يجب أن تنشأ إلى جانبه هيئة أو مكاتب تدمه بالآراء وتقدم له البيانات اللازمة عن شؤون الوزارات المختلفة والوسائل الكفيلة بأداء مهمة رئاسة الوزراء ، وبهذا تبدو هذه الرئاسة كما لو كانت في ذاتها « وزارة » . ولكن رغم فوائد هذه الهيئة يخشى البعض أن يضاعف وجودها تعقد العمل الإدارى ويطيل في إجراءاته ويجعل منها مع الزمن « هيئة رئاسية عليا ، فوق الوزارات .

ولقد كانت « مهمة رئيس الحكومة ، من بين المسائل التي تناوّلها بالبحث مؤتمر العلوم الإدارية الدولي الخامس (المنعقد في فيينا سنة ١٩٣٣) وقد ذهب بصددّها إلى تأييد فكرة إنشاء هذه الهيئة .

ولقد سارت فرنسا في هذا الاتجاه فحصلت عدة محاولات لتنسيق أعمال الوزارات ، ولم تتبع في مصر فكرة « الرئيس بلا وزارة ، إلا نادراً ، بل كثيراً

ماحصل إسراف في تجمع أكثر من وزارة بين يدي الرئيس في وقت واحد، وهذا لا شك ينزل بمهمة الرئيس وجهده من مستوى التوجيه العام الأساسي إل روتين العمل الحكومي وتفاصيل التطبيقات الجزئية والفردية ، وبخاصة عندما يكون الوزير هو بشخصه المرجع في جل شؤون وزارته بسبب ضعف أو ضالة النظام « اللاوزاري » (déconcentration) . وهذا يجعل وقت رؤساء الحكومات كوقت الوزير العادي نهياً للوساطات وطعمة للجدل حول أصغر القرارات الفردية في كثير من الأحيان . وكل ذلك من غير شك إنما يكون على حساب أمهات شؤون الوزارة في مجموعها وتلك التي تهم أكثر من وزارة واحدة مما هو حقيقة اختصاص رئيس الوزراء . وهذا الاتجاه خطر لأنه يجعل الوزارات وزارات أعمال وروتين، فلا يتسع وقتها لوضع البرامج الإصلاحية اللازمة، بل وربما لا يتسع لمراجعة ماقد يكون لديها من برامج معدة من قبل، أو لتفسيق إخراجها من حيز القول إلى حيز العمل .

ثالثاً — مجلس الوزراء

عرفنا أن النظام البرلماني يجمع السلطة التنفيذية في يد هيئة الوزارة، ويكون لها حق حل المجلس النيابي الذي تسأل أمامه سياسياً فيستطيع إسقاطها، وبذلك يحد الشارع الحق بالحق، ويدفع الدستور السلطات العامة بعضها ببعض .

لذلك يجب أن تكون هيئة الوزارة وحدة تتمثل فيما يسمى « مجلس الوزراء »^(١) وهذه الوحدة تقتضي الانسجام بين الوزراء، أي اتناءهم إلى

(١) يسمى مجلس الوزراء في فرنسا « Conseil de cabinet » ، إذا كان انعقاده برئاسة رئيس الجمهورية، ويسمى « Conseil des ministres » إذا رأسه الوزير الأول . وحيث يشترط الدستور أو القانون الاجتماع بالصورة الأولى لا يكفي الاجتماع برئاسة الوزير الأول (برتلومي) المطول . الطبعة ١١ ص ١٣٦ — ١٣٧ .

اتجاه سياسى واحد هو اتجاه حزب الأغلبية البرلمانية ، ولذلك قال البعض إن الوزارة فى النظام البرلمانى ، هى فى الحقيقة لجنة من لجان حزب الأغلبية . ولذا يراعى خلال الانتخابات البريطانية شخصية مرشح كل حزب لرياسة الوزارة بل وشخصية المرشحين لوظائف وزراء من أنصاره إذا نجح . فإذا أضيف إلى ذلك كون الوزارة تسأل أمام البرلمان مسؤولية تضامنية أيضاً إلى جانب مسؤولية الوزراء الفردية ، تبينت حكمة القول بوجود تحقق «التجانس الوزارى» كمقاعدة عامة، وبأن «الوزارات الائتلافية» و«الوزارات الادارية» أو «وزارات الأعمال» أو «الوزارات المحايدة» يجب أن تكون فى النظام البرلمانى حكومات انتقال لا استقرار . وحيث تنضج حياة البلد البرلمانية وتعطى المعارضة نصيباً محترماً فى شئون الدولة كما فى إنجلترا يصبح الحكم فى جوهره ائتلافياً ولو كانت الوزارة حزبية . ولعل هذه أجدى صور الحكم الائتلافى لما لا يخفى من أن اتفاق زعماء الأحزاب على تقسيم المناصب الوزارية — كالاتفاق على توزيع الدوائر الانتخابية بينهم — يحافى الغاية الحقيقية للانتخاب ويجعل الحكم أو كراسى البرلمان رهن إرادة متزعمى الأحزاب دون التزام لحدود إرادة الشعب ، وهذا من غير شك يجعل الحكم ديمقراطياً فى مظهره أرستقراطياً (أو حكم أقلية) فى جوهره .

يترتب على ذلك كله أنه يجب أن تقف الحكومة البرلمانية — أمام البرلمان والرأى العام — بكل وزرائها صفواً واحداً خلف ما يتخذه مجلس الوزراء من سياسة عامة وقرارات ، ولو كان إقرار المجلس لهذه أو تلك بالأغلبية لا بالاجماع ، (وهذا ما سماه البعض «التفاق الوزارى») . ويقتضى ذلك بدوره أن تحفظ مداولات مجلس الوزراء سرية وألا تنظم جلساته وسائل الضبط والنشر المعروفة فى الهيئات النيابية العلنية . ويجب فى هذا الصدد أيضاً على رئيس الوزراء وهو يعرض قرارات المجلس على رئيس الدولة (الملك أو رئيس الجمهورية) أن يراعى هذه السرية فلا يحيطه علماً

بمواقف الوزراء بأشخاصهم في المجلس وبأى منهم كانوا أكثرية أو أقلية ، وذلك حتى لا تنفرط وحدة الوزارة في قراراتها . فالواجب بناء على ذلك أن ينقل رئيس الحكومة إلى رئيس الدولة هذه القرارات كما لو كانت صادرة بالإجماع . ولكن يرى البعض أن في ذلك تجهيلاً لظروف القرارات وللآراء المخالفة لها في حين يجب أن يلم بها الرئيس الأعلى ولو في ذاتها دون أشخاص الوزراء القائلين بها (١) .

على هذا النحو تبسّد الوزارة بفضل نظام مجلس الوزراء وحدة أمام البرلمان والرأى العام ، ووحدة كذلك أمام الرئيس الأعلى . وفوق هذه وتلك يجب أن يحقق هذا المجلس وحدة الاتجاه والإدارة إزاء الوزارات المختلفة التي يخشى أن تذهب في سياستها الإدارية مذاهب شتى لا اتساق بينها ، بل إنه لا بد مع الزمن من تنافسها تارة وتنازها أخرى ، فضلاً عما في هذا التنسيق من توحيد لجهود الوزارات كلها اقتضت ظروف الزمان أو طبيعة الموضوعات اشتراكاً في العمل بين أكثر من وزارة توفيراً للوقت والجهد والمال .

ويلجأ مجلس الوزراء أحياناً إلى تكوين لجان استشارية أو للدراسة والتحضير تمثل بعض الوزارات ، وذلك إذا ما خصها أمر مشترك لا يدخل في ميدان نشاط الوزارات الأخرى . فهناك يحمل ألا يستنفد وقت مجلس الوزراء بكامل هيئته في ذلك . وقد يكون هذا المجلس بعدده الكامل أقل ملاءمة لدراسة ومناقشة موضوع من الموضوعات بالذات إلا بعد مروره بـلجنة من الوزراء أقل عدداً وأوسع وقتاً وأكثر تخصصاً .

ومن أمثلة ذلك في مصر لجنة مكافحة الفقر والمرض والجهل التي شكلت

(١) رسالة « رئيس الدولة في النظام الديمقراطي » للدكتور أنو مصطفى الأهواني

بقرار مجلس الوزراء في ٢٧ مارس سنة ١٩٤٦ من رئيس الوزراء (رئيساً) ووزراء الشؤون الاجتماعية والمعارف والزراعة والصحة أعضاء .

قرارات مجلس الوزراء : الأصل الدستوري — رغم كل ما سبق عن أهمية مجلس الوزراء في النظام البرلماني — أن هذا المجلس يصدر مجرد وجهات نظر في الواقع أو آراء (avis) ، ولا يصدر باسمه الخاص قرارات نافذة المفعول (décisions exécutoires) لأنه لا يعتبر سلطة إدارية بالمعنى الفني (autorité administrative) .

فعلى حسب هذا الأصل يعتبر المجلس هيئة للتداول والتدبر ، يتبادل فيه الأعضاء الرأي في تفسير ومناقشة القواعد المتعلقة باختصاصات الرئيس الأعلى إسمها والتي يباشرها الوزراء فعلاً ، فيباشرونها معه (بمراسيم) أو يباشرونها بدون اشتراكه (فتسمى قرارات وزارية) . وعليه فبدون تصديق الرئيس الأعلى أو صدور القرار الوزاري لا يعتبر قرار مجلس الوزراء قراراً نافذاً (exécutoire) . والقاعدة العامة أن المراسيم تصدر بعد موافقة مجلس الوزراء ، أما القرارات الوزارية فمنها ما يختص به الوزير استقلالاً وهو الغالب ، ومنها ما يشترط أن يكون صدوره منه بناء على موافقة مجلس الوزراء ، وأمثلة ذلك في مصر كثيرة ، وفيها إذا صدر قرار الوزير دون موافقة مجلس الوزراء مقدماً كان القرار الوزاري معيباً في شكله أي في إجراءاته . ولكن حيث لا يشترط في القرار الوزاري سبق عرض موضوعه على مجلس الوزراء يجوز للوزير أن يأخذ رأي المجلس بشأنه لأهميته الخاصة أو لظروف خاصة ، فإن فعل — بل ولو نص القرار الوزاري على سبق موافقة مجلس الوزراء عليه — فإن ذلك لا يجعل الوزير ملزماً بالالتجاء إلى مجلس الوزراء إذا أراد تعديل أو إلغاء القرار فيما بعد . وعليه يجوز في هذه الحالة أن يعدل القرار الوزاري — الصادر بعد التطوع بأخذ رأي مجلس الوزراء — بقرار وزاري لا حق لا يعرض على المجلس المذكور .

كما يلاحظ أن مجلس الوزراء (أو أية سلطة إدارية أخرى) لا يجوز له بقرار فردى (كتعيين موظف أو ترقيته أو فصله) أن يخالف قراراً تنظيمياً ولو كان هذا القرار التنظيمى صادراً منه نفسه (كلائحة أو كادر الموظفين) اللهم إلا إذا جعلت له هذه اللائحة حق الاستثناء وفى حدوده القانونية .

الاستثناء : إن كان الأصل كما قلنا وهو أن قرارات مجلس الوزراء ليست فى حقيقتها إلا بحوثاً ووجهات نظر ، إلا أن لذلك القول استثناءات فى مصر هى :

١ — حالة وفاة رئيس الدولة (وفقاً لدستور سنة ١٩٢٣) : فقد كانت المادة ٥٥ من الدستور المذكور تقرر أنه فى هذه الحالة تكون سلطات الملك الدستورية لمجلس الوزراء يتولاها باسم الأمة المصرية وتحت مسئوليته كما سبق ، وذلك لحين حلف الملك الجديد أو الأوصياء اليمين الدستورية . فى هذه الحالة تصدر المراسيم ، عن مجلس الوزراء باسم الأمة المصرية . وتكون قرارات مجلس الوزراء فى هذا الشأن قرارات إدارية نافذة المفعول ، أى يصبح المجلس بصدد ممارستها سلطة إدارية بمعنى الكلمة . وقد قيست على هذه الحالة حالة تنازل الملك عن العرش (وهو ما حدث يوم ٢٦ يولييه سنة ١٩٥٢) فأمسدت سلطاته إلى مجلس الوزراء حتى يتم تأليف هيئة الوصاية على العرش . وقد ألفت فى ١٥ أغسطس سنة ١٩٥٢ بالمرسوم بقانون رقم ١٤٠ لسنة ١٩٥٢ (كما يلاحظ أن مجلس الوزراء وفقاً للدستور المؤقت المعلن يوم ١٠ فبراير سنة ١٩٥٣ يتولى السلطة التشريعية — المادة ٩) .

٢ — توجد فى مصر نصوص خاصة عديدة ومتفرقة تقرر فى صراحة أن مجلس الوزراء هو جهة الاختصاص بإصدار قرارات ذات قوة تنفيذية : فمجلس الوزراء المصرى يختص مثلاً بتفسير بعض القوانين تفسيراً له قوة القانون بصريح النص فيصبح بذلك ذا سلطة لائحية ، ومثال ذلك قوانين

المعاشات (كالمادة ٦٧ من المرسوم بقانون الحالى رقم ٢٧ لسنة ١٩٢٩ الخاص بالمعاشات غير العسكرية)^(١) وكذلك ما قررته قوانين الهيئات المحلية المستقلة (كالأقاليم والمدن والقرى) من اختصاص مجلس الوزراء بمباشرة بعض صور الرقابة اللائحية أو الفردية عليها بقرارات نافذة منه . فمثلا تنص المادة ٥٩ من قانون المجالس البلدية رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٤ ، على جواز حل المجلس البلدى « بقرار من مجلس الوزراء بناء على طلب وزير الصحة العمومية ويبين فى القرار أسباب الحل » .

وقد تكاثرت مع الزمن الأمور التى يختص مجلس الوزراء المصرى بإصدار قرارات نافذة بشأنها حتى بلغت حد الإسراف والارهاق ، ومنها كثير تافه ، وذلك إلى جانب الاختصاصات العامة لمجلس الوزراء وهى المستمدة من طبيعة نظام مجلس الوزراء فى البلاد البرلمانية ، ونعنى بها بالذات المسائل التى تتعلق بسياسة الإدارة العامة فى الدولة ، وتلك التى تهتم الدولة فى مجموعها ، أو تهتم أكثر من وزارة واحدة ، وقد يعرض الوزراء كذلك على المجلس بعض المسائل الهامة الخاصة بوزارة كل منهم وذلك إذا ما رغب الوزير فى أن يشاركه زملاؤه الوزراء رأى بشأنها أو المسئولية عنها كما سبق أن أشرنا ، وهذه مسألة اعتبارية ، وتشمل موضوعات غير موضوعات النوع الأول التى أساسها نصوص خاصة .

ولقد لوحظ منذ أمد بعيد ما يرهق مجلس الوزراء من كثرة المسائل التى تعرض عليه مع تفاهة الكثير منها والذى لم يختص به مجلس الوزراء إلا تطبيقاً لنصوص خاصة متفرقة أو قواعـد مرعية ، وتعددت المحاولات لتخفيف هذا العبء حتى يتفرغ المجلس لمهامه الأصلية المقررة فى النظم

(١) هذه السلطة التفسيرية أساسها النص الصريح وإلا لما لزم التفسير المحاكم وإن ألزم موظفى الحكومة ، وقد قضت بذلك محكمة الاستئناف الوطنية بتاريخ ٣١ مارس سنة ١٩٣٩ (الدكتور وحيد) رأفت . القانون الإدارى ، المرحم السابق ، س ٦٤٤ وما بعدها .

البرلمانية الرشيدة ، وكان أن اعتمد مجلس الوزراء سنة ١٩٤١ مذكرة خاصة بتخفيف مهامه ، ثم صدر بقدر من هذا التخفيف قرار من مجلس الوزراء في ٢٧ نوفمبر سنة ١٩٤٩

وفي ٧ مايو سنة ١٩٥٣ صدر القانون رقم ٢٢٢ الخاص بتعيين اختصاصات مجلس الوزراء وبتعديل بعض القوانين المتعلقة بها . وقد نصت المادة الأولى من القانون المذكور على أن يختص مجلس الوزراء :

(أ) بوضع السياسة العامة للدولة والاشراف على تنفيذها .

(ب) بالنظر في استصدار القوانين والمراسيم .

(ح) بالمسائل التي تنص القوانين على اختصاصه بها .

كما نصت المواد التالية من القانون المذكور على اخراج بعض الأمور من اختصاص مجلس الوزراء وذلك بتعديل بعض مواد القوانين رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ الخاص بنظام موظفي الدولة ورقم ٢٤ لسنة لسنة ١٩٣٤ الخاص بنظام مجالس المديرية ورقم ٣٧ لسنة ١٩٢٩ الخاص بالمعاشات الملكية وقانون المعاشات العسكرية رقم ٩٩ لسنة ١٩٣٠ وقانون الجنسية المصرية رقم ١٦٠ لسنة ١٩٥٠ المعدل بالقانون رقم ١٩٤ لسنة ١٩٥١ وقانون بلدية القاهرة رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٩ وقانون بلدية الاسكندرية رقم ٩٨ لسنة ١٩٥٠ وقانون تقسيم الأراضي المعدة للبناء رقم ٥٢ لسنة ١٩٤٠ .

وقد تلت القانون رقم ٢٢٢ لسنة ١٩٥٣ المذكور عدة تشريعات أخرى بنفس الاتجاه السابق نختص منها بالذكر القوانين رقم ٣٨٤ ورقم ٥٠٨ ورقم ٤٥٣ ورقم ٥٨٤ لسنة ١٩٥٣ و ١٢٠ و ١٣٠ لسنة ١٩٥٤ ، كما يلاحظ قرار مجلس الوزراء الصادر في ٢٩ يولية سنة ١٩٥٣ الذي نقل إلى الوزراء سلطة الإعفاء من شرط اللياقة الطبية عند التعيين كل فيما يخصه . ويلاحظ في النهاية ما نصت عليه المادة ٩ من المرسوم الصادر في ٤ أغسطس سنة ١٩٥٢ من أن تعيين

بقرار من مجلس الوزراء المصالح التي تتكون منها كل وزارة - وتعين
بقرار من الوزير القروع التي تتكون منها كل مصلحة .

رابعا - الوزارات

الوزارة أحد الأفرع الحكومية الرئيسية التي يرأسها « وزير » (١) .
والوزير كما عرفنا قمة السلم الإداري فيها ورئيسها الأعلى . وهو كذلك بالنسبة
لتنظيمات الوزارة التي بالعاصمة وتلك التي بالأقاليم على السواء . ويسمى
الوزير عند توليه وزارة على هذا النحو ، وزيراً بوزارة ، (Ministre
à portefeuille) ولكن من الوزراء من لا يعهد إليهم بوزارة ما فيسمون
« وزراء بلا وزارة » ، (Ministres sans portefeuille) . وقد أخذت مصر
مرات عديدة بهذا النوع من الوزراء الذين يعتبرون أعضاء بمجلس الوزراء
ويتمتعون بعامة حقوق الوزراء ويتضامنون معهم في المسؤولية . وقد جرى
العمل في مصر على استعمال لفظ « وزير دولة » في هذه الحالة وهو معنى
أصبح متداولاً في مصر وإن اختلف عن المعنى الذي كان يقصد به قديماً في
فرنسا والذي أخذ به في بلجيكا كذلك حيث يعتبر لفظ « وزير دولة » لقباً
نخبياً يمنح لمن أدوا بعض الخدمات الجليلة للوطن دون أن يعطى حامله حق
الاشتراك في الحكم أو حضور مجلس الوزراء ولا يتحمل صاحبه بالتالي
أية مسؤولية سياسية .

والتقاعدة في مصر أن جميع الوزراء يحق لهم حضور مجلس الوزراء ،
وذلك على خلاف المعروف في النظام الانجليزي . وقد جرى العمل في فرنسا

(١) تستعمل في بعض الدول كأمریکا وانجلترا كلمة « سكرتير » أكثر من كلمة « وزير »
المنتشرة في سائر بلاد النظام البرلماني . وكان اللفظ الأول دأب الاستعمال قديماً ، فكان يسمى
الوزراء في فرنسا مثلاً « Secrétaires d'Etat » . وحتى بعد انتشار كلمة « Ministre »
بفرنسا سمي وكلاء الوزارات « sous-secrétaires d'Etat » ولا يزالون يسمون كذلك حتى
اليوم مع تطور اختصاصاتهم ومراكزهم .

عادة على عدم التفريق بين الوزراء من حيث عضوية مجلس الوزراء ، ولكن خرجت على ذلك حكومة فيشي .

ويلاحظ كذلك في النظام البرلماني وجود ميل كبير إلى زيادة عدد الوزراء إذا لم تشبع المطامع فكرة « الوزراء بلا وزارة » ، أو نظام « وكلاء الوزارة البرلمانيين » . والإسراف في تعدد الوزارات يؤدي بالطبع إلى تقلقل بعض المصالح أو الكثير منها وتنقلها بين الوزارات المختلفة مع ما في ذلك من مساس بالمصلحة العامة لا يخفى . كما أنه يؤدي في النهاية إلى وجود مصالح مشتتة بين وزارة وأخرى ، أو أن يكون من الأمور المكتملة لبعضها بعضاً ما يدخل في اختصاص أكثر من وزارة (caractère interministériel) فتكون عرضة لعوامل المنافسة والاختلاف بين مكاتب هذه الوزارات ، فضلاً عن احتمال تقلب الآراء بشأن توزيع المصالح المختلفة بين الوزارات المتعددة . واعتقادنا أن إنشاء وكالات وزارات تخصص في فئات مختلفة من المصالح ، مع تبعيتها في النهاية لوزير واحد ، أفضل أساساً وأحفظ لمالية الدولة من الاكثار من الوزارات .

وقد عملت الدول البرلمانية على معالجة الإسراف في عدد الوزراء المتأثر في أغلب الأحوال باعتبارات سياسية بوسائل مختلفة ، كوضع حد أعلى لعدد الوزراء (كما فعل الدستور العراقي الذي حدد الوزارات بتسع على الأكثر وست على الأقل) أو بالنص على أن يكون إنشاء الوزارات بقانون كما فعل القانون المالي الفرنسي الصادر في ٣٠ يونيو سنة ١٩٢٠ والذي لم يطبق قط في هذا الشأن بل ولم يكن قابلاً للتطبيق .

وقد كان دستور سنة ١٩٢٣ ينص على أنه « لا يلي الوزارة إلا مصري » (مادة ٥٨) ، وعلى أنه كذلك « لا يلي الوزارة أحد من الأسرة المالكة » (م ٥٩) . وقد تضمن مشروع الدستور الجديد نصاً يقول : « لا يلي الوزارة إلا مصري »

ولا يليها أحد من أعضاء الأسرة التي كانت تتولى الملك في مصر ، . وقد نص كل من الدستور القديم ومشروع الدستور الجديد على أنه لا يجوز للوزير أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أملاك الدولة ولو كان ذلك بالمزاد العام ، وأنه لا يجوز له كذلك أثناء وزارته أن يقبل عضوية مجلس الإدارة لآية شركة ، أو أن يشترك اشتراكاً فعلياً في عمل تجارى أو مالى . ويضيف النص الجديد المقترح العمل الصناعى أيضاً ، كما يضيف عدم جواز بيع الوزير شيئاً من أملاكه للدولة أو أن يؤجرها إياه أو أن يقايضها عليه .

كما نص مشروع الدستور الجديد على أن يؤدى رئيس مجلس الوزراء والوزراء قبل مباشرتهم العمل أمام رئيس الجمهورية ، يمينا بالله العظيم أن يحترموا الدستور وقوانين البلاد وأن يكونوا مخلصين للوطن أمناء على النظام الجمهورى ، وأن يؤدوا أعمالهم بالأمانة والصدق .

اختصاصات الوزراء : للوزير كل اختصاصات « الرئيس الإدارى الأعلى » ، فى وزارته ، وهو فى النظام البرلمانى مسئول عنها أمام البرلمان . ومهمة الوزير الأساسية فى النظام المذكور التوجيه والإرشاد العام ومراقبة حسن تصرف الأمور مع ترك جزئيات التنفيذ الفردية لموظفى الوزارة الدائمين وفى مقدمتهم وكيل الوزارة الدائم ، وبغير هذا تنسرب الاعتبارات السياسية والوساطات البرلمانية إلى الحياة الإدارية تترتب أسوأ النتائج ، وبخاصة لأن النظام البرلمانى يجعل الوزير خاضعاً للنواب ، وهؤلاء بدورهم مضطرون لاسترضاء الناهيين وقضاء حوائجهم . فتضيع أوقانهم وأوقات الوزراء ، وتتناثر عدالة الإدارة نتيجة لكل ذلك . كما يزيد الطين بلة كون الوزير البرلمانى تتغلب فى توليته الوزارة الاعتبارات السياسية على الاعتبارات الفنية ، فلا يراعى فيه مثلاً مبدأ التخصص بدقة ، ولذا يحشى من تدخله فى جزئيات التنفيذ أن تصدر قرارات عن غير علم بحقيقة الأمور وجوانبها

الفنية الخاصة ، ما دام يكفي في الوزير السياسي البرلمانى أن يكون عرافاً بالرجال نافذ البصيرة ، حسن التوجيه ، قوى الإدراك ، ولو لم يكن فنياً متخصصاً .

وللوزير على رجال وزارته سلطة التأديب فى حدود القوانين المقررة ، وله كذلك سلطة فى التعيين ، وفى إصدار القرارات الوزارية التى يوقعها بمفرده ، وفى المراسيم التى يشترك فى توقيعها مع رئيس الدولة ورئيس الحكومة إذا ما خصت وزارته . وله كذلك اختصاصات مالية متعلقة بصرف الأموال ، واختصاصات إدارية خاصة بترتيب شؤون وزارته . وله كذلك توقيع العقود الخاصة بها . كل ذلك فى حدود القوانين واللوائح القائمة . أما سلطته فى إصدار اللوائح فقد سبقت دراستها فى مؤلفنا عن القانون الدستورى .

وقد صدر فى ٤ أغسطس سنة ١٩٥٢ مرسوم بتوزيع الاختصاصات فى الوزارات والمصالح نص على أنه : مع مراعاة أحكام القوانين يكون توزيع الاختصاصات فى الوزارات والمصالح على الوجه المبين فى المواد التالية :

« مادة ٢ — الوزير يضع السياسة العامة للوزارة ويشرف على تنفيذها ويراقب سير العمل فى الوزارة .

« مادة ٣ — يجب أن يبدى وكيل الوزارة رأيه كتابة فى كل ما يعرض على الوزير من مسائل . فإذا امتنع وجب عليه أن يبين كتابة أسباب امتناعه . وإذا رأى الوزير مخالفة هذا رأى وجب أن يكون قراره مسيئاً .

« مادة ٧ — إذا رأى وكيل الوزارة عدم البت فى مسألة من المسائل الداخلة فى اختصاصه يرفع الأمر إلى الوزير بمذكرة يبين رأيه فيها أو سبب امتناعه عن إبداء الرأى ... ،

« مادة ٨ — إذا رأى الوزير مخالفة رأى المجالس أو اللجان الاستشارية المشكلة في وزارته وجب أن يسبب قراره . »
« مادة ٩ — تعين بقرار من مجلس الوزراء المصالح التي تتكون منها كل وزارة . »

« وتعين بقرار من الوزير الفرع التي تتكون منها كل مصلحة . »
هذا إلى جانب ما تتضمنه القوانين المتفرقة من أحكام خاصة بسلطة الوزير مما أشار إليه مطلع المرسوم السالف الذكر .

نائب الوزير : استحدث نظام نائب الوزير في مصر بالقانون رقم ٢٢٣ الصادر في ٧ مايو سنة ١٩٥٣ الذي نص في مادته الأولى على أنه « يجوز تعيين نائب للوزير ينوب عنه في اختصاصاته في الوزارة أو في بعضها ، ويجوز عند غياب الوزير أن ينوب عنه نائبه في حضور جلسات مجلس الوزراء بقرار من المجلس . »

« وتعين اختصاصات نائب الوزير بقرار من مجلس الوزراء . »
كما نصت المادة الثانية على أن يكون مرتب الوزير ألفي جنيه سنوياً .
وقررت المادة الثالثة أنه « فيما عدا ما نصت عليه المادتان السابقتان يكون شأن نائب الوزير شأن الوزير . »

وقد أصدر مجلس الوزراء قراراً في ٢٠ مايو سنة ١٩٥٣ حدد اختصاصات نائب وزير المالية والاقتصاد ثم حددت بقرار من المجلس المذكور اختصاصات نائب وزير الدولة لشئون السودان وكذلك اختصاصات نائب وزير التجارة والصناعة .

وواضح أن منصب نائب الوزير منصب سياسي شأنه في ذلك شأن الوزير نفسه وفقاً لنص المادة الثالثة من القانون رقم ٢٢٣ السالف الذكر ، وهو بذلك يخلف عن وكلاء الوزارة وسائر الموظفين الذين سبيل الكلام عنهم .

وكيل الوزارة الدائم : كان يطلق هذا الاسم على كل وكلاء الوزارات دون تفريق ، وعلى أساس أنهم جميعاً لا يتركون مناصبهم تبعاً لسقوط الوزارة كالوزراء . وكان هذا بالذات هو المقصود بكلمة «الدائم» ، ولكن القانون رقم ١٣٧ لسنة ١٩٥٢ قد أطلق لقب « وكيل الوزارة الدائم » على فئة خاصة من وكلاء الوزارات ، فخص في المادة الأولى منه على أنه :

« يجوز أن ينشأ بمرسوم في أية وزارة منصب وكيل وزارة دائم تكون لشاغله الاختصاصات المقررة ، في هذا القانون متى اقتضت المصلحة ذلك .
« ويجوز إنشاء منصب وكيل وزارة دائم في رئاسة مجلس الوزراء يعهد إليه بالشئون التي يعينها رئيس مجلس الوزراء .

« ويكون مرتب وكيل الوزارة الدائم ١٨٠٠ جنيه سنوياً . »

مادة ٢ — « يعين وكيل الوزارة الدائم بمرسوم .

« ويشترط فيه عدا الشروط المقررة في التشريعات الخاصة بموظفي الدولة :

(١) أن تكون سنه أربعين سنة ميلادية على الأقل .

(ب) أن يكون حائزاً لدرجة الليسانس أو البكالوريوس من إحدى الجامعات المصرية أو لشهادة تعتبر معادلة لها منذ عشرين سنة على الأقل .

(ح) أن يكون من الممتازين بين ذوى الخبرة الخاصة بأعمال الوزارة التي يلي المنصب فيها .

مادة ٣ — « لا يجوز أن يعين وكيلاً دائماً لوزارة من كان منتصباً إلى

هيئة سياسية حزبية كانت أو جماعة إلا بعد انقضاء ثلاث سنوات من تاريخ انفصاله عن الهيئة وانقطاع صلته بها فعلاً .

« ويعبر انتماء في حكم هذه المادة الدعوة للهيئة السياسية بأية طريقة من

طرق النشر . »

مادة ٤ — « لا يجوز عزل وكيل الوزارة الدائم إلا بقرار من الهيئة التأديبية المنصوص عليها في المادة الخامسة . ولا يجوز إلغاء منصبه خلال السنوات الخمس التالية لتعيينه .

« ولا يجوز نقله إلى أى منصب آخر فى الوزارة أو فى أية وزارة أو جهة حكومية أخرى إلا إذا ارتضى ذلك كتابة . »

مادة ٥ — « يختص بمحاكمة وكيل الوزارة الدائم تأديبياً مجلس يؤلف من رئيس محكمة النقض وتكون له الرئاسة ، ومن وكيل مجلس الدولة لمحكمة القضاء الإدارى ورئيس ديوان الموظفين واثنتين من وكلاء الوزارات الدائمين يختار أحدهما مجلس الوزراء ويختار الآخر وكيل الوزارة الدائم المقدم للمحاكمة .

« ولا يوقع على وكيل الوزارة الدائم من العقوبات التأديبية إلا عقوبتى اللوم أو العزل .

« وللمجلس الوزراء وحده بناء على طلب الوزير المختص أن يوجه اللوم إلى وكيل الوزارة الدائم إذا وقع منه ما يبرر ذلك . ويكون قرار اللوم مسبباً ويوجه بكتاب سرى . »

مادة ٦ — « تسرى القواعد الخاصة بنظام موظفى الدولة على وكيل الوزارة الدائم فيما لا يتعارض مع الأحكام المتقدمة . »

مادة ٧ — « وكيل الوزارة الدائم مسئول أمام الوزير عن مراعاة أحكام القوانين واللوائح فى جميع أعمال الوزارة وعن حسن سير هذه الأعمال . وهو الرئيس الإدارى لموظفى الوزارة ومستخدميه . »

افتهصاصات الوكيل الدائم : تنص المادة ٨ على أن « يعاون وكيل الوزارة الدائم الوزير ويتولى الوكيل الدائم بوجه خاص :

(١) تعيين الموظفين والمستخدمين وترقيتهم ومنحهم العلاوات مع مراعاة أحكام المادة ٩ .

(ب) توزيع الموظفين والمستخدمين على المصالح والادارات التابعة للوزارة وتعيين اختصاص كل منها .

(ح) وضع نظام العمل والتعليمات الادارية الخاصة به .

(و) إعداد مشروع ميزانية الوزارة .

(هـ) إعداد المشروعات التي يعهد اليه الوزير بإعدادها أو التي يرى هو أن يتقدم بها إلى الوزير .

(و) دراسة الاصلاحات الادارية التي يشير بها الوزير أو الادلاء بالرأى فيها .

(ز) تقديم الاقتراحات التي يرى ضرورتها لحسن سير العمل ورفع مستوى الادارة والنهوض بالمرافق العامة التي تقوم الوزارة على شئونها .

مادة ٩ — دينوب وكيل الوزارة الدائم عن الوزير في مباشرة اختصاصاته المقررة في القانون وله في هذه الحدود أن يصدر الأوامر الادارية إلا أن يتعلق الأمر بمسألة من المسائل الآتية :

(١) المسائل التي تتعلق بصلة الوزارة بالبرلمان أو التي تكون محل نقاش فيه .

(ب) المسائل التي يشترط أن تصدر في شأنها قرارات من مجلس الوزراء أو مراسيم .

(ح) المسائل التي يرى الوكيل أن يتخذ الوزير قراراً فيها . وكذلك المسائل التي يطلب الوزير أن تعرض عليه ليتولى الفصل فيها .

مادة ١٠ — يعرض وكلاء الوزارات ومديرو المصالح والادارات المسائل المتعلقة بمصالحهم أو إداراتهم على وكيل الوزارة الدائم ولا يجوز

لهم أن يتصلوا بالوزير في شأنها قبل عرضها على هذا الوجه .
مادة ١١ — « يبدى وكيل الوزارة الدائم رأيه كتابة في المسائل قبل عرضها على الوزير أو يبين كتابة سبب امتناعه عن إبداء الرأى .
« وإذا رأى الوزير مخالفة رأى الوكيل الدائم وجب أن يكون قراره مسيئاً » .

مادة ١٢ — « إذا لم يبدى وكيل الوزارة الدائم رأيه ولم يبين أسباب امتناعه عن إبداء الرأى كلفه الوزير كتابة إبداء الرأى أو بيان سبب الامتناع .
« فإذا استمر امتناعا كان للوزير أن يصدر القرار » .
مادة ١٣ — « يتولى وكيل الوزارة الدائم تنفيذ القرارات التى يصدرها الوزير » .

« وإذا رأى أن القرار مخالف للقانون يجب عليه أن يبين للوزير كتابة وجه المخالفة فإن أصر الوزير على قراره فعلى الوكيل أن يمتنع فى تنفيذ قرار الوزير » .

هذا وقد نصت المادة ١٤ على أن « يقوم مقام وكيل الوزارة الدائم عند غيابه أقدم وكلاء الوزارة أو أقدم مديرى المصالح أو الإدارات على حسب الأحوال » .

« وللوكيل الدائم أن يعهد إلى من يجوز أن يقوم مقامه عند غيابه ببعض اختصاصاته » .

وقد أضيفت إلى هذا القانون مادة جديدة (رقم ١٤ مكرراً) بالقانون رقم ٢٢٤ لسنة ١٩٥٣ نصت على أنه « فى الوزارات التى ليس بها وكيل وزارة دائم يجوز للوزير أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة بهذا القانون للوكيل الدائم إلى وكلاء الوزارة أو الوكلاء المساعدين أو رؤساء المصالح .
« ويجوز للوزير أن يعهد ببعض اختصاصات رؤساء المصالح إلى رؤساء الفروع » .

على هذا النحو فرق القانون المصرى بين نوعين من وكلاء الوزارات ،
 وخص بعضهم باسم « الوكلاء الدائمين » وهم - كما سبق البيان - أكثر
 دواماً وثباتاً من الوكلاء العاديين الذين يمثلون كذلك وإلى حد كبير عنصر
 الثبات والتخصص فى وزاراتهم ، ولذلك يحسن أن يكونوا أيضاً ممن تقلبوا
 فى وظائف هذه الوزارات خبروها ، وأن يتركوا فى عملهم مدة طويلة
 حتى تتم خبرتهم وتتحقق الفائدة المرجوة منهم ، خصوصاً فى النظام البرلمانى
 الذى نجد فيه الوزير كما قلنا رجلاً سياسياً قبل أن يكون فنياً مختصاً ، ولا
 يتدخل فى تفاصيل الإدارة الفعلية ، وإنما يكتفى أساساً بالتوجيه العام
 للوزارته والإشراف عليها . وقد يكون للوزارة وكيل أو أكثر حسب
 حاجات العمل .

وعليه فالأصل البرلمانى الذى راعته التشريعات المصرية الحديثة فى تحديد
 علاقة الوزير السياسى بوكيل الوزارة الفنى أن تكون للأول مهمة الإشراف
 العام والتوجيه مع تولى أمهات المسائل فقط . أما المسائل الإدارية الفنية
 فيعهد بها إلى وكيل الوزارة وأعوانه من الموظفين ورؤساء المصالح . وقد درج
 على ذلك العرف الإدارى الإنجليزى بصفة خاصة فكان ذلك من أهم أسباب نجاح
 الديمقراطية البرلمانية هناك ، كما قرر هذه القاعدة بوضوح ودعا إليها مؤتمر
 العلوم الإدارية الخامس المنعقد سنة ١٩٣٣ .

سائر الموظفين :

هؤلاء عدد كبير من الموظفين يعمل بعضهم بالعاصمة إلى جانب الوزير
 ووكيل أو وكلاء الوزارة ، ومنهم فئات من السكرتيرين ومن الموظفين الفنيين
 والإداريين والكتابيين وغيرهم ممن يتجاوزون الحسبة فى كل الوزارات .
 وتختلف تقسيماتهم إلى إدارات أو مصالح أو أقلام كما تتباين أهمية ما يقومون
 به من الأعمال .

ومن موظفي الوزارات عدد ضخم في المصالح العامة الحكومية المنبثة في جميع أقسام البلاد الإدارية ، والتي تتبع — على أساس التدرج أو السلم الإداري (hiérarchie) — إحدى الوزارات السابق ذكرها .

ولقد غلبت في الدراسات الادارية العناية بأقسام وزارة الداخلية بالذات مع أن لسائر الوزارات سلطات إدارية كذلك ، وقد تكون لها في أداء اختصاصاتها تقسيمات إقليمية تغاير تقسيمات وزارة الداخلية بحيث تكون أوسع منها مدى أو أضيق ، كتقسيمات مصلحة الضرائب مثلاً وتقسيمات دوائر المحاكم .

على أن عناية الدراسات الإدارية بصفة خاصة بالتقسيم الادارى إلى مديريات ومراكز ومدن وقرى — دون سائر التقسيمات الإقليمية الأخرى التي أشرنا إلى بعضها — لها ما يبررها نظراً لما تمتاز به وزارة الداخلية وعمالها من طابع السلطة الادارية الواضح ، ولما لها من اتصال أكبر بشئون الحكم والإدارة عامة بل وشئون الدولة السياسية والانتخابية بشكل أعم ، ولما يختص به عمال وزارة الداخلية في الأقليم وفي مقدمتهم المديرون والمحافظون وأمور المراكز من نفوذ ورئاسة على سائر عمال الوزارات الأخرى بصفة عامة . وفضلاً عن ذلك فإن أغلب أعمال هذه الوزارات سارت عادة ولا تزال تسير على هدى التقسيم الادارى إلى مديريات ومراكز ومدن وقرى ، ولم تخرج عليها إلا بقدر محدود . كما أبرز هذه التقسيمات الادارية المذكورة وجعلها أكثر غلبة وظهوراً كونها أساس الادارات المحلية المستقلة أعني مجالس المديريات (للمديريات) والمجالس البلدية والقروية (للمدن والقرى) .

ومن بين موظفي الحكومة المحليين نتكلم في إيجاز عن « المديرين والمحافظين ، ، و « مأموري المراكز ، ، و « العمد والمشايخ . .

المديرون والمحافظون

المدير أو المحافظ هو الرئيس الإدارى فى مديريته أو محافظته . وللمدير مظهران فى مصر (كما فى فرنسا) : مظهر مركزى باعتباره ممثلاً للحكومة المركزية ، وآخر استقلالى (أى لا مركزى) باعتباره رئيس مجلس المديرية المستقل وعامله التنفيذى . وبشترك المحافظ مع المدير فى المظهر الأول دون الثانى نظراً لعدم تمتع المحافظات المصرية بنظام « اللامركزية الإدارية » باعتبارها محافظات ، ولكن يتحقق للمحافظ هذا الوصف باعتباره رئيساً لمجلس بلدى عاصمة المحافظة التى تتمتع بالاستقلال اللامركزى . وعلى كل حال فصفة المحافظ أو المدير الأصلية هى الصفة المركزية ، وهذا ما قرره الأمران العالمان الصادران فى ١٠ أبريل سنة ١٨٨٣ وأول يونيه سنة ١٨٩٣ ووفقاً للمنشور الرقيم ١٣ ديسمبر سنة ١٩٠٨ . وقد نص القانون الخاص بنظام هيئات البوليس رقم ١٤٠ الصادر فى ٣١ أغسطس سنة ١٩٤٤ على كون المحافظين والمديرين ضمن « هيئات البوليس » .

وللمدير والمحافظ أهميتهما الخاصة من الناحية السياسية أيضاً ، ولذلك تركت للسلطة المركزية حرية تامة فى تعيينهما دون اشتراط مؤهلات خاصة . ويكون التعيين بمرسوم بناء على اقتراح وزير الداخلية (رئيسهم المباشر) وبموافقة مجلس الوزراء (مرسوم ٧ فبراير سنة ١٩٢٥) ، وقد نصت المادة الثانية عشرة من قانون هيئات البوليس (الصادر سنة ١٩٤٤) على أنه « لا يجوز عند التعيين فى وظائف المحافظين أو المديرين أو وكلاء المحافظات أو وكلاء المديريات أو المفتشين بإدارة التفيتش العام أن تنقص نسبة التعيين فى مجموع كل منهما عن الثلث من خريجي قسم الضباط بكلية البوليس إلا فى أحوال الضرورة التى يقرها المجلس الأعلى للبوليس » ، ويرأس المحافظ أو المدير هيئات البوليس فى دائرة اختصاصه .

ومستقبل المديرين والمحافظين معقود كذلك بإرادة الحكومة وخاضع لرقابتها ، فهي التي لها ترقيةهم وتأديبهم ولها الحق في عزلهم . ومنذ مرسوم ٢٢ سبتمبر سنة ١٩٣٠ أصبح عزلهم بمرسوم بعد أن كان بقرار من مجلس الوزراء مما كان يقلل من ضماناتهم . وقد اهتدى ذلك التعديل بالقاعدة العامة التي تقضى بأن من يملك التعيين يملك العزل .

ويتأثر مركز المحافظ أو المدير كما تتأثر ماهية كل منهما بدرجة المحافظة أو المديرية لأن هذه وتلك درجات مختلفة حسب أهمية كل منهما . ولذا يترتب على ترقية المدير أو المحافظ غالباً نقله إلى مديرية أو محافظة أخرى . وهذا ما عالجته فرنسا بإمكان أخذ المدير الدرجة الجديدة بصفة شخصية مع بقاءه بنفس المديرية . وهذا ما يحسن الأخذ به في مصر أيضاً لنفس الاعتبارات وحتى يتشرب المديرون والمحافظون روحاً محلية قوية تجعلهم أقرب إلى تفهم الحاجات والميول المحلية وأشبه بأعضاء الهيئات المحلية المنتخبة .

ويلاحظ أن النظام البرلماني قد دفع بالمديرين والمحافظين في مصر أحياناً إلى حومة العراك السياسي ، بل وتطرف البعض تارات إلى حد النعرة الحزبية المسرفة فازدادوا بذلك بعداً عن الهدف المرجو والطابع المحلي المنشود . وكان من نتائج ذلك أن تقلب هذا البعض بتقلب الأوضاع السياسية بل وبتقلب الوزارات في بعض الأحيان .

أما الدور الذي يقوم به المحافظ أو المدير في إدارة المحافظة أو المديرية فبعيد المدى مترامي الأطراف فهو الذي يمثل الحكومة في مجموعها وينوب عن كل وزير في المسائل المتعلقة بشؤون وزارته ، هذا فضلاً عما له من حقوق ذاتية يباشرها بنفسه وإن كان ذلك النوع من الحقوق ضئيلاً نظراً لضعف إجراءات اللامركزية الإدارية المحلية في مصر حتى الآن (La déconcentration) .

مأمور والمراكز

تقسم المديرية المصرية إلى مراكز يرأس كلا منها مأمور ، وإذا تميزت عاصمة المركز بقدر خاص من الأهمية اعتبرت « بندراً » فيستقل بإدارتها حينئذ « مأمور » ، يسمى مأمور البندر ، وبذلك تخرج العاصمة في هذه الحالة من دائرة الاختصاص الإداري لمركزها الذي يرأسه « مأمور المركز » ، كما هو الحال في بندر ومركز الجيزة مثلاً .

أما المحافظات فتقسم إلى أقسام على رأس كل منها « مأمور قسم » ، وهو أقل اختصاصاً من مأمور المركز نظراً لسعة هذا وبعده عن مقر عمل المدير نسبياً وشموله عدة مدن وقرى قد تكون على جانب كبير من الأهمية . وأقسام المحافظات هذه أقل سعة وأهمية منها في المديرية ، كما أنها أقرب إلى عين المحافظ وإشرافه . وهذه الأقسام بدورها تتفرع عنها تقسيمات صغيرة ، على رأس كل منها « شيخ حارة » .

ويعين المأمور بقرار من وزير الداخلية بعد عرض الأمر على المجلس الأعلى للبوليس ، وكذلك الحكم في الترقية وفي النقل وفي الإحالة إلى المعاش وغير ذلك من الأمور التي نص عليها قانون هيئات البوليس . ووظيفة المأمور رئاسية بالنسبة لموظفي ومصالح وزارة الداخلية بدائرتة ، وله إشرافه العام على شؤون الوزارات الأخرى على نحو يشبه ما عرفناه بشأن مركز المدير رئيسه الإداري المباشر . وهو — كرئيسه هذا — يمثل السلطة التنفيذية في دائرته ويقوم بتنفيذ قراراتها وتعليماتها ، وهو من هيئات البوليس التي نص عليها قانون سنة ١٩٤٤ السالف الذكر ويتولى في حدود اختصاصه رئاسة البوليس (المادة ٥ من القانون المذكور) .

ويعتبر المأمور — كوكيل المديرية وعلى خلاف المدير — من رجال

الضبطية القضائية . وله عدة اختصاصات أخرى في قوانين متفرقة ، ومنها رئاسته للمجالس البلدية والقروية في حدود مقررة سيأتى بيانها .

العمد والمشايخ^(١)

ظل القانون القديم — أعنى الأمر العالى الصادر فى ١٦ مارس سنة ١٨٩٥ — معمولاً به حتى سنة ١٩٤٧ رغم تعدد المحاولات لإصلاحه . ولقد ترتب على تأخير الإصلاح وبصفة خاصة منذ أخذنا بالنظام الدستورى البرلمانى سنة ١٩٢٣ أن استغلت الحكومات وظائف العمد وسلطانها عليهم لأغراض حزبية ، وترتب على ذلك — كما جاء فى تقرير لجنة الداخلية بمجلس الشيوخ سنة ١٩٤٧ — « أن انقسمت العائلات فى القرية الواحدة ، وأخذ الأمن العام ينهار فيها وكثرت المنازعات وانتشرت حوادث الانتقام فى القرى وهذا الأمر الخطير من أسبابها ، كما هو ثابت فى ملفات النيابة العمومية . . . »

وفى مختلف المحاولات الحديثة كانت العناية مركزة أساساً فى نقطتي « التعيين » و « الرفت الإدارى » . ولعله لا تخفى الناحية السياسية والإدارية لهما بصفة خاصة ، وذلك فى حين لم تكن الاختصاصات مثلاً محل جدل أو تعمق . وقد انتهت محاولات التعديل والإصلاح بصدور القانون الحالى رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧ .

وقد بحثت عدة لجان موضوع العمد والمشايخ بعد قيام ثورة ٢٣ يولية سنة ١٩٥٢ ، وذهبت هذه اللجان مذاهب متباينة فى هذا الشأن ولكنها تكاد تتلاقى جميعها عند أصل مشترك هو أن نظام العمد الحالى لا يصلح أساساً يقام عليه الإصلاح المنشود للريف المصرى ، ولكن « لجنة

(١) يلاحظ أن هناك نظاماً خاصاً لعمد العربان يختلف عن النظام العام الذى ندرسه الآن .

«اللامركزية» المتفرعة عن لجنة مشروع الدستور ذهبت إلى ضرورة إلغاء نظام العمد إلغاء تاما . وجاء في تقرير اللجنة بهذا الصدد ما يلي :

« أدت عوامل الريف المصرى التاريخية والثقافية والاقتصادية مجتمعة إلى نتيجة واضحة لا وسيلة لجعلها ، وهى طغيان نفوذ عمد القرى وتحكمهم فى مصالح وشئون أهل الريف ، ويبلغ مجموعهم قرابة ثلاثة أرباع مجموع عدد السكان فى مصر ، كما ثبت بصورة قاطعة تأثيرهم فى توجيه رأى الناخبين المحليين والتحكم فى نتائج الانتخابات بمختلف أنواعها . ولقد حرصت نظم الاحتلال البريطانى على ضمان تسلط الحكومة المركزية ووزارة الداخلية بوجه خاص على نظام العمد ، وجعلت منه أداة لها فى حكم البلاد بصورة سافرة أو مستترة . بل إن مشروع القانون الذى أعد لإصلاح نظام العمد كان سنة ١٩٢٨ سببا من أسباب التدخل البريطانى فى شئون مصر الداخلية والتهديد بالعنف رغم إعلان استقلال البلاد منذ سنة ١٩٢٢ . وقد ظهرت آثار نظام العمد بدرجات متفاوتة فى كل من الانتخابات البرلمانية والانتخابات المحلية ولذلك كانت هذه الناحية من الإصلاح محل التفكير الأول لكل معنى بإصلاح النظام النيابى البرلمانى أو النظم النيابية المحلية .

ولهذا قررت اللجنة أول ما قررت المبدأ الأساسى التالى :

« القرية باعتبارها الوحدة الأساسية فى النظام النيابى والإدارى ، يجب أن يبدأ منها النظام اللامركزى ، وترى اللجنة أن نظام القرية اللامركزى لا يمكن أن يستقيم فى ظل نظام العمد الحالى ، وتقترح لذلك كله إلغاء هذا النظام إلغاء تاما استكمالاً للخطوات التى خطاها فعلا المشرع المصرى فى هذا السبيل . مع الإبقاء على نظام مشايخ الحصص فى القرى وتعميم نقط البوليس مع حسن اختيار من يرأسونها . ويجوز أن يكون لأكثر من قرية نقطة بوليس واحدة . »

أما « لجنة الأمن الداخلى » فقد رأت الإبقاء على نظام العمد مع

جعله بالانتخاب كل بضع سنوات (قدرتها بست سنوات) ، ورأت في ذلك ما يصلح عيوب النظام المذكور ، مع ما يمكن إدخاله عليه من تعديلات أخرى .

وبحثت الموضوع كذلك « الشعبة المصرية للبعث الدولي للعلوم الادارية » وقررت أساساً إلغاء نظام العمدة الحالى ، ثم ذهب رأى فيها إلى أن ينتخب المجلس البلدى مستقبلاً من بين أعضائه « مختاراً » يقوم بمثل منصب العمدة الحالى ، وذهب رأى آخر إلى أن يعين وزير الداخلية « المختار » من بين أعضاء المجلس البلدى المنتخبين . وذهب رأى ثالث إلى ضرورة تعيين « المختار » بواسطة الحكومة كموظف حكومى نظراً للأعباء الجسيمة التى يجب أن يتولاها شاغل هذا المنصب والتى لا يمكن بحال من الأحوال أن يؤديها على النحو المطلوب « مختار » أو « عمدة » من الأهالى .

أما القانون الحالى فيقوم على أساس الفصل بين نظام العمدة ونظام المجالس القروية على عكس ما ذهبت إليه بعض المشروعات السابقة والآراء ولكن يلاحظ أن هذا الفصل ليس مطلقاً فى النظام الحالى لأن المادة ٦٢ من قانون المجالس البلدية والقروية الصادر سنة ١٩٤٤ قد أوجدت صلة بنصها على تمتع العمدة بعضوية المجلس القروى بحكم وظيفته . كما يلاحظ أن قانون العمدة والمشايخ الحالى لم يأخذ بفكرة جعل العمدة منتخبا مباشرة أو بواسطة المجلس كما رأى البعض . وبالتالي أصبح العمدة فى القانون الحالى يدخل المجلس بحكم وظيفته بدلاً من أن يخرج من باطنه . على أنه وإن كان الفارق كبيراً بين الوضعين إلا أن الصلة متوفرة فى كليهما .

ونظام العمدة والمشايخ الحالى شامل لكل قرية مصرية وفقاً للمادتين ١ و ٢ من قانون سنة ١٩٤٧ الذى سار خطوة نحو تضيق نطاق هذا النظام العتيق الطابع (نظام العمدة والمشايخ) وذلك بتحديد معنى القرية — التى يعين فيها العمدة والمشايخ — تحديداً يخرج من هذا النطاق مقار المراكز أو البنادر

ذات النظام الإداري الخاص وذلك أسوة بمقار المحافظات ، وهذا ما نصت عليه
الفقرة الثالثة من المادة الأولى بقولها : « وتعتبر قرية في تطبيق أحكام هذا القانون
كل مجموعة من المساكن ذات كيان مستقل لا تكون مقراً لمحافظة أو قاعدة
لمركز أو لبندر ذي نظام إداري خاص » .

ولدراسة القانون الحالي نبحت : العمد ، فالمشايع ، فليجنة الشياخات :

أولاً - العمد

تقضى المادة الأولى من القانون بأن يكون لكل قرية عمدة ، وبأنه
يجوز لوزير الداخلية بصفة استثنائية ، وعند الضرورة القصوى وبعد أخذ
موافقة لجنة الشياخات أن يجعل لقرية واحدة عمدتين أو أن يحيل بصفة
مؤقتة أعمال عمدة قرية على عمدة قرية أخرى . وبذلك يجب أن يكون
القرار مسبباً ويخضع في ذلك شكلاً وموضوعاً لرقابة مجلس الدولة . وبذلك
أيضاً إذا أقدم الوزير على هذا الإجراء الاستثنائي دون موافقة لجنة الشياخات
كان قراره مخالفاً للقانون من حيث الشكل أو الاجراءات ، ولا تصححه
« الموافقة البعدية » أى موافقة اللجنة على القرار بعد صدوره ، لأن هذا
الوضع يفقد الاجراء حكمته الواضحة ، وقد يخرج اللجنة ويدفع بها إلى إقرار
أمر ما كانت لتقره لو لم يسبق الوزير الحوادث بإصدار قراره ، هذا فضلاً
عما لا يخفى من سلطان الوزير على لجان الشياخات .

١ - تعيين العمدة

(١) خلو الوظيفة : وفقاً للمادة السابعة من قرار وزير الداخلية (وهو
اللائحة التنفيذية لقانون العمد والمشايع) الصادر في ١٢/١١/١٩٤٧ ، تخلو
وظيفة العمدية أو الشياخة بوفاة شاغلها أو باستقالته أو بفصله من الخدمة .

« ويعتبر تاريخ خلو الوظيفة في حالة الوفاة من يوم قيد الوفاة بدفتر الوفيات ، وفي حالة الاستقالة من تاريخ قبولها ، وفي حالة الرفض التأديبي منذ التاريخ الذي يصبح فيه قرار الرفض نهائيا ، وفي حالة الرفض الإداري من تاريخ صدور قرار الوزير به . »

(ب) تحرير الكشوف : يحرر المركز في خلال أسبوعين من يوم خلو وظيفة العمدة (أو الشيخ) كشافين أحدهما خاص بالمرشحين والآخر خاص بالناخبين . ولعل أول ما يستلفت النظر أن كلا من هذين الكشافين يتضمن قراراً إدارياً في موضوعه ، فيجوز بهذه المثابة طلب إلغائه لدى مجلس الدولة إذا خالف القانون بشرط أن يكون قد أصبح « نهائياً » .

كشَف المرشَّحين العمَدية (وحدهم الأدنى عشرة) :

يشمل هذا الكشف جميع من تتوافر فيهم شروط المادة الثالثة من قانون العمد والمشايخ ونصها :

« تجب فيمن يعين عمدة أو شيخاً أن تتوافر فيه الشروط الآتية :

١ — أن يكون مصرياً مولوداً في القرية أو مقيماً بها إقامة مستديمة منذ سنتين سابقتين على تاريخ خلو العمدية (أو الشياخة) أو له مصالح تجعله على اتصال مستمر بها .

٢ — أن تكون سنه يوم خلو الوظيفة خمساً وعشرين سنة ميلادية على الأقل .

٣ — أن يكون ممن يدفعون من الضرائب عن أرض زراعية يملكها مبلغاً لا يقل عن عشرة جنيهات سنوياً . . أو أن يكون مستحقاً للمعاش شهرى من خزانة الدولة يعادل المبلغ المذكور (أى عشرة جنيهات) ، ويعتبر المستحق في وقف زراعى في حكم المالك إذا كان ما يدفعه من الضريبة عن أطيان زراعية عن استحقاقه عشرة جنيهات مصرية .

« ويصح أن يكون النصاب متجمعا من أكثر من مورد من هذه الموارد .
« ويشترط في النصاب المالى أن يكون متوافراً قبل خلو الوظيفة إلا
إذا كان نتيجة إرث أو وصية أو وقف .

« ٤ — أن يكون ملماً بالقراءة والكتابة .

« ٥ — ألا يكون قد صدر عليه حكم قضائى أو تأديبى ماس بالنزاهة
والشرف ، وألا يكون منذراً مشبوهاً أو متشرداً أو موضوعاً تحت المراقبة ،
وألا يكون محروماً من حق الانتخاب العام أو موقوفاً -حقه فيه .

« ٦ — ألا يكون فصل تأديبياً من وظيفة العمدية أو الشياخة منذ أقل
من ثلاث سنوات ميلادية يوم خلو الوظيفة .

ويلاحظ ما تقضى به المادة الرابعة من القانون من أنه إذا نقص من
تتوفر فيهم شروط العمدية عن عشرة أشخاص أكمل هذا العدد من الذين
يلونهم ممن يدفعون ضرائب أو يتقاضون معاشاً أكثر من غيرهم ، مع قيد
أسماء من يتساوون مع أقلهم نصاباً .

بذلك أريد ألا يقل المرشحون للعمدية عن عشرة أشخاص . ولكن
لا يخفى أن المقصود بهذا النص هو التسهيل في شرط النصاب وحده مما
يستلزم توافر الشروط الأخرى الواردة بالمادة الثالثة المذكورة ، فإن لم
تتوافر هذه الشروط في عشرة أشخاص في القرية — رغم التسهيل هكذا في
شرط النصاب المالى — كما لو لم يوجد عشرة يلهون بالقراءة والكتابة في
القرية ، فهنا لا مفر من الاختصار على العدد الذى شمله الكشف من حائزى
باقى الشروط (بعد التسهيل المنصوص عليه في شرط النصاب) ولو كان
هذا العدد دون العشرة .

كشف ناظمي العمدة (وحدهم الأدنى خمسة وعشرون ناخباً) ويشمل
هذا الكشف بنص المادة السابعة من القانون :

- ١ — المرشحين للعمدية .
 - ٢ — مشايخ البلد .
 - ٣ — الأشخاص الجائز ترشيحهم للشيخة في كل حصة في البلدة وقت خلو وظيفة العمدية .
 - ٤ — من يدفع ضريبة لا تقل عن ثلاثة جنيهات . على ألا يقل عدد ناخبي العمدة في كل الأحوال عن خمسة وعشرين ناخباً .
- وفي هذه الحالة (أى إن قل) يشمل الكشف دافعي الضرائب التجارية والصناعية إذا ثبت أنهم يدفعونها فعلاً وبانتظام لمدة ثلاث سنوات سابقة على خلو الوظيفة .

(ح) عرض الكشف والطعن فيها :

تنص على ذلك المادة ٨ التي تقول : « عقب تحرير الكشف الشاملة لأسماء المرشحين للعمدية والشيخة ومن لهم حق اختيار العمدة يعرض لمدة أسبوع في مقر العمدية وفي الأماكن المطروقة في القرية مستخرج من كل من هذه الكشف ، ولكل من أهمل قيد اسمه بدون وجه حق أن يطلب قيده فيه ، ولكل من كان اسمه مقيداً بالكشف أن يطلب حذف اسم من قيد اسمه بغير وجه حق (١) . »

« وتقدم الطلبات بذلك كتابة إلى مأمور المركز في خلال مدة العرض والأسبوع التالي له » . وقد لوحظ أن هذه الكشف قد تتضمن أخطاء جوهرية لم يتنبه أحد بمن لهم الحق في الطعن لتقديم طعن بسببها في الموعد القانوني (أى أسبوع العرض والأسبوع التالي له) ، ولذلك قيل بضرورة

(١) لم ينص على حقه في طلب الادراج ، وعليه فلا صفة لأحد في طلب إدراج غيره ، وقرار لجنة الطعون برفض مثل هذا الطلب قرار صحيح . وهذا ما قضت به محكمة القضاء الإداري . وكذلك ينص القانون على حق الإدارة في الطعن في الحالتين المذكورتين أعلاه .

النص على أن يكون للمديرية حق الطعن لدى اللجنة في هذه الكشوف بعد فوات الميعاد السابق ذكره .

(د) الفصل في الطعون :

وفقا للمادة التاسعة من القانون « تفصل في الطلبات المذكورة لجنة من وكيل المديرية رئيسا ومن أحد أعضاء النيابة ومن أحد أعضاء لجنة الشياخات الأعيان من غير المركز التابع له القرية ، وذلك في العشرة الأيام التالية لانقضاء ميعاد تقديم الطلبات .

« وتكون قرارات اللجنة نهائية وتصدر بأغلبية الأصوات وتبلغ قرارات اللجنة إلى المركز » .

طبيعة اللجنة وقراراتها : قيل لدى محكمة القضاء الإداري بأن النص السابق ذكره (م ٩) مقتضاه أن هذه القرارات تعتبر بمثابة الأحكام النهائية فلا يجوز الطعن فيها بالالغاء . ولكن رفضت المحكمة هذا الزعم وقررت أن اللجنة المشار إليها لجنة إدارية تباشر اختصاصا إداريا ، فقراراتها والحالة هذه هي قرارات إدارية ولا يغير من الأمر شيئا كون القانون قد قضى بأن تلك القرارات تصدر نهائية ، إذ المقصود من ذلك هو وضع حد لمدارج التظلم الإداري لا أن تخرج من رقابة محكمة القضاء الإداري التي تتسلط ولايتها على القرارات الإدارية النهائية .

(هـ) عملية اختيار العمدة :

« لجنة الشياخات التي سيأتي الكلام عنها هي التي تجرى الانتخاب وتختار العمدة وفقا للمادة العاشرة من القانون التي تقول . « تدعو لجنة الشياخات عند النظر في تعيين العمدة للحضور أمامها الأشخاص الذين لهم الحق في اختياره ، فإذا زاد عدد هؤلاء الأشخاص على مائة جاز لها الانتقال إلى القرية .

« ويشترط حضور الأغلبية المطلقة للناخبين ، فإذا لم تتوافر أجل الانتخاب إلى جلسة أخرى يعاد فيها إعلان الناخبين ، ويكون صحيحاً مهماً كان عدد الحاضرين ،

« وتعين اللجنة العمدة الذى يكون حائزاً أغلبية أصوات الحاضرين ، وعند تساوى الأصوات تعين واحداً من حصلوا على أصوات متساوية مستعينة فى ترجيحه بما يكون له من مميزات خاصة ، ويجرى أخذ أصوات الناخبين بطريقة سرية وفقاً للأوضاع التى تحدد بقرار من وزير الداخلية . « وإذا انقسمت الأصوات بحيث لم ينل أحد المرشحين الأغلبية المطلقة فللجنة فى الحال وفى نفس الجلسة أن تعيد الانتخاب بين حائزى أكثر الأصوات .

« ويجوز للجنة أن تعدل عن اختيار حائز الأغلبية لأسباب خطيرة بشرط إبداء الأسباب المبررة لعدولها .
(و) اعتماد وزير الداخلية :

تنص المادة ١١ من القانون على أن « يرفع قرار لجنة الشياخات باختيار العمدة أو الشيخ إلى وزير الداخلية لاعتماده ، وله ألا يوافق على القرار فيعيده إلى اللجنة مشفوعاً بملاحظاته . وعلى اللجنة فى هذه الحالة دعوة الناخبين مرة أخرى لانتخاب العمدة . ويعين من يحوز أغلبية الناخبين . « ويسلم المدير العمدة بعد اعتماد القرار المذكور تقريراً بتعيينه موقعاً عليه من وزير الداخلية .

ملهم استثنائى إقطاعى :

واجه المشرع حالة استثنائية خصصها بحكم إقطاعى ، فلم يتبع فيها الأحكام السابق بيانها بصدد المرشحين للعمدية (والمشيخة) وكشفهم وانتخاباتهم ، وإنما وضع أحكاماً خاصة فى المادتين ٥ و ٦ ، وتخص أولاهما العمدة والثانية المشايخ .

وتهمنا الآن المادة ه التي تقول : « استثناء من أحكام المادة السابقة ، وفي القرى التي تكون أربعة أخماس زمامها المزروع على الأقل مملوكا لأحد الأفراد أو لدائرة من الدوائر أو لإحدى الشركات أو تابعة لوزارة الأوقاف أو لمصلحة الأملاك يرشح صاحب هذا المقدار خمسة أشخاص لوظيفة العمدية من بين أهل القرية المتوافرة فيهم شروط المادة السابقة ما عدا شرط النصاب المالى .

« وإذا كان أربعة أخماس الزمام على الأقل مملوكة أو تابعة لأكثر من مالك أو وزارة أو مصلحة دون أن يتجاوز عدد الملاك خمسة كان لهم أن يتفقوا على ترشيح خمسة ، فإذا لم يتفقوا فيما بينهم على المرشحين الخمسة ، كان لكل مالك أو وزارة أو مصلحة الحق فى اختيار مرشح واحد .

« وفي كلتا الحالتين السابقتين يكمل المركز عدد المرشحين إلى عشرة ، أو يرشح عشرة إذا لم يتم الترشيح من جانب الملاك المتقدم ذكرهم فى خلال أسبوعين من يوم الخلو ممن يدفعون ضرائب أكثر من غيرهم من أهل القرية أو من ألقى السكان بها إذا لم يوجد من يدفع ضرائب على أن تخطر الإدارة المالك فى الأسبوع الأول من الخلو . »

ولقد قيل عن هذه المادة إنها « إقطاعية » تجعل السكان كمأ مهملا يتصرف فى أمر اختيار عمدتهم — فى الحدود السابقة — المالك أو الملاك ، فهم إذن — كما كان سابقوهم فى العهد الإقطاعى — « عبيد مرتبطون بالأرض » . والواقع أنه من غير المقبول أن يأبى التشريع الحالى جعل سلطة اختيار عمدة القرية للحكومة المسؤولة عن الأمن العام ووليدة الحكم الشعبى الديمقراطى وحدها ، ثم يجعل حق المشاركة فى ذلك لفرد أو لدائرة أو لشركة أو لهيئة دون أى رأى للسكان . ولئن كان من العدل أن يكون لهذه الهيئات رأى عند اختيار العمدة إلا أن هذا الرأى يجب أن يكون إلى جانبه رأى الأهالى حتى لا تناسى آدميتهم ونهدر قدرهم ، فى حين أن اشتراكهم فى أمر اختيار

العمدة أو الشيخ لا ينقص كثيراً من ضمانات المالك لأغلبية الزمام لأن المالك في مثل هذا الفرض هو الذى يستطيع بنفوذه المالى توجيه أهل القرية الوجهة التى يراها فيمن ينتخبونه عمدة إذا خيروا . ولقد أقرت بهذه الحقيقة لجنة الداخلية بمجلس الشيوخ فعلا عند ما قالت « إن سكان القرية فى الغالب أجراء عندهم » (أى عند المالك أو الهيئات المذكورة) . فهل بمثل هذا المنطق يمكن القول بأن رب العمل يجب أن يختار أعضاء أو رئيس نقابة العمال مثلاً بحجة أن العمال أجراء عنده . . ؟ وعليه فالنص ماس بكرامة أهل القرية وقد يحمل المالك أو الهيئة على التعسف فى استعماله .

ويلاحظ أن المادة الثانية من أمر سنة ١٨٩٥ الملغى كانت تنص على أنه « إذا كانت البلد كلها أو بعضها تابعة لأحد تفاتيش مصلحة الأراضى الأميرية أو الدائرة السنية فتأخذ اللجنة (أى لجنة الشياخات) رأى المفتش » .

مكم وفنى

وفقاً للمادة ٣٠ من القانون الجديد « يظل العمدة والمشايخ الحاليون فى وظائفهم ما لم يستقيلوا أو يفصلوا طبقاً لأحكام هذا القانون » .

٢ - امتيازات العمدة

لا يتقاضى العمدة والمشايخ مرتبات ولكن تقضى المادة ٢٩ من القانون بأن : « يعفى العمدة من الضرائب المفروضة على أرضه بقدر عشرة جنيهاً . ويعفى الشيخ بقدر خمسة جنيهاً من الضرائب المذكورة . ويسرى هذا الإعفاء أثناء قيام العمدة أو الشيخ بوظيفته (١) » .

(١) لم يكن الشيخ يتمتع بمثل هذا الاعفاء فى أمر ١١ مارس ١٨٩٥ . وكذلك ألغى الاعفاء القديم للعمدة والمشايخ وأولادهم من الخدمة العسكرية وذلك — كما قالت المذكرة التفسيرية — تشبهاً مع التطور الاجتماعى الذى يقضى بتعميم التجنيد بين جميع طبقات الشعب وتزولاً على حكم الدستور الذى يسوى بين المصريين فى الحقوق والتكاليف » .

« وإذا استقال العمدة أو الشيخ أو فصل من وظيفته لأى سبب كان فى خلال السنة أعيد ربط ما رفع عنه من هذه الضرائب بمقتضى هذه المادة من أول الشهر الذى استقال أو فصل فيه » .

٣ - استقالة العمدة

وفتاً للمادة ٢٣ من القانون الحالى « لا تنقطع واجبات العمدة أو الشيخ الذى يستقيل إلا بعد قبول استقالته من المدير ، على أن يبت فيها فى ظرف شهرين من تاريخ تقديمها إلا إذا كان العمدة أو الشيخ متهماً فى جنائية أو جنحة أو صدر قرار بإحالة إلى لجنة الشياخات طبقاً للمادة ٢٤ من القانون » .

٤ - محاكمة العمدة ووقفهم ورفقهم

(١) المحاكمة : تنص المادة ٢٤ على أنه « إذا فقد العمدة أو الشيخ شرطاً من الشروط المنصوص عليها فى هذا القانون أو أصبح ظاهر العجز عن أداء واجباته أصدر المدير قراراً بإحالة إلى لجنة الشياخات للنظر فى فصله .

« وإذا قصر العمدة أو الشيخ أو أهمل فى القيام بواجباته أو أتى أمراً يخل بكرامته كان للمدير أن ينذره أو يجازيه بغرامة لا تتجاوز مائتى قرش ، غير أنه إذا رأى المدير أن ما ثبت على العمدة أو الشيخ يستوجب جزاء أشد أحاله إلى لجنة الشياخات لمحاكمته تأديبياً .

« وللجنة أن تحكم بالإلذار أو بغرامة لا تتجاوز أربعين جنيهاً أو بالفصل من العمدية أو الشياخة .

« ولا يجوز بأية حال أن تزيد العقوبة بالغرامة على الحد الأقصى المحدد لها أهمها تعددت التهم المقدمة إلى اللجنة .

« وللجنة في حالة الحكم بالرفق أن تقرّر إبعاد اسم المرفوت من كشف المرشحين لمدة أقصاها خمس سنوات » .

التصديق على القرارات : تشترط المادة ٢٧ من القانون الجديد أن « تبلغ القرارات والأحكام التأديبية الصادرة من لجنة الشياخات تنفيذاً للمادة ٢٤ إلى وزارة الداخلية للنظر في التصديق عليها ، ولها تخفيض العقوبة . على أن قرارات اللجنة تعتبر نهائية في الأحكام الصادرة منها بغرامة لا تتجاوز خمسة جنيهات ، وفي الحالة الميمنة في هذه المادة والمادة ١١ يجب أن يتم التصرف في قرارات اللجنة وفي التظلمات المقدمة منها في مدى أربعة أشهر من تاريخ صدور القرار وإلا عد القرار نافذاً » .

وبنص المادة ٢٨ كذلك « تختص لجنة الشياخات بمحاكمة العمدة والمشايخ عما يقع منهم مخالفاً للوائح الترع والجسور والسكك الزراعية ، وخفر وحفظ الجسور مدة الفيضان وإبادة الجراد وزراعة الدخان والتبأك وري الشراقي . وتطبق اللجنة في هذه الحالة العقوبات المنصوص عليها في اللوائح المذكورة .

(ب) الوقف : تبيح المادة ٢٥ « للمدير أن يأمر بوقف العمدة أو الشيخ عن أعمال وظيفته أثناء أى تحقيق ضده . ولا يجوز أن تزيد مدة الوقف على شهرين . ومع ذلك فلوزير الداخلية — بقرار منه — إطالة مدة الوقف بناء على تقرير تفصيلي من المدير . ولا يجوز في هذه الحالة أن تزيد مدة الوقف على ثلاثة أشهر أخرى ، فإذا رؤى إطالة مدة الوقف أحيل العمدة أو الشيخ إلى لجنة الشياخات لتقرر ما تراه .

(ح) الرفق الإداري : رغم الجدل الشديد حول هذا الحق نصت المادة ٢٦ عليه بقولها : « يجوز لوزير الداخلية بصفة استثنائية ولأسباب جدية مقترنة بوقائع تتعلق بصون الأمن العام وصالح الأهالي أن يصدر قراراً بفصل العمدة أو الشيخ إدارياً بعد موافقة لجنة مكونة من وكيل وزارة

الداخلية رئيساً وعضوية النائب العام ومستشار الدولة بقسم الرأى للوزارة
أو من يقوم مقامهما بعد سماع دفاع العمدة أو الشيخ المطلوب فصله .
« ويحرم العمدة أو الشيخ المفصول من حق الترشيح للعمدية أو للشيخية
لمدة ثلاث سنوات من صدور قرار الفصل » .
وحق الوزير فى رفت العمدة إدارياً كان مقررأ بالمادة الخامسة من أمر
سنة ١٨٩٥ دون إلزامه قانوناً بذكر أسباب رفت .

ثانياً - المشايخ

تقتصر وظائف المشايخ — كوظائف العمد — على « القرى » دون
« البنادر » واعتقادنا أنه من خير القرى والأمن العام نفسه والوائام العائلى
فى الريف المصرى أن يستعاض بوظائف المشايخ فى كل قرية عن وظيفة
العمدة التى تقلق المنازعات بشأنها بال الحكومة والأفراد على السواء . أما
فى البنادر فيبدو لنا أن بها موظفين عديدين يجعلونها فى غنى عن وظائف
المشايخ التى صارت فى الغالب مجرد مصدر رزق لشاغلها وتعقيد الأعمال
بإجراءات بليت مع الزمن . كما لا يخفى أن هذه الوظائف تفقد فى « البنادر »
أهم حجة لها فى « القرى » وهى أن القرية تتكون من عائلات يتصل بعضها
ببعض ، فاذا عين شيخ من بين تلك العائلات كان مساعداً فى تنفيذ أعمال
الحكومة ، ويكون كذلك وسيلة للتفاهم بين مختلف العائلات .

وتتفق أغلب أحكام المشايخ مع ما سبق بيانه بصدد الكلام عن العمد
بالذات ، ولذلك نكتفى هنا بإضافة أهم الأمور الخاصة بالمشايخ :

١ - تعيين الشيخ

أولاً - تقسيم القرية إلى حصص :

تنص المادة الثانية من القانون على أن « تنقسم القرية إلى حصص ويكون

لكل حصة قائمة يقيد بها سنوياً أسماء من بلغوا من رجالها إحدى وعشرين سنة ميلادية ويكون اسمه مدرجاً بأحد الجداول الانتخابية .
« وتنشأ الحصة أو تلغى بقرار من لجنة الشياخات بعد اعتماد وزير الداخلية .

« وتعتبر العزبة أو الكفر أو النزلة أو النجع التابع للقرية حصة أو حصصاً فيها ويكون لكل حصة في القرية شيخ منها يساعد العمدة في أعماله (١) »
ويجوز (وفقاً للمادة الخامسة من اللائحة التنفيذية للقانون) أن يطلب جماعة من حصة واحدة أو أكثر إلى مأمور المركز إنشاء حصة خاصة بهم إذا كان عددهم بالنسبة إلى عدد أفراد باقي الحصص في القرية يستأهل ذلك وهما يجب أن يبلغ المأمور هذا الطلب إلى المدير لعرضه على لجنة الشياخات لتنظر فيه . وقد نصت المادة المذكورة على أن إنشاء الحصة الجديدة يتم في الموعد المعين لتعديل القوائم ، كما قرر النص احتمال صيرورة الباقيين في الحصة الأصلية ضئيلاً بسبب إنشاء الحصة الجديدة . ولذلك قررت المادة السادسة من اللائحة أنه يجب على العمدة في هذه الحالة بموافقة مأمور المركز أن يخير الباقيين في الانضمام إلى الحصص الأخرى ، فإذا تم ذلك في الموعد المعين لتعديل القوائم عرض المدير على لجنة الشياخات إلغاء الحصة . ويترتب على هذا الإلغاء أن تنظر لجنة الشياخات في رفعت شيخها ، ويجوز أن تنظر اللجنة في الأمرين معاً في جلسة واحدة (م ٦) .

ثانياً — الناخبون :

تحرير القوائم : لكل حصة أو عزبة أو كفر أو نجع أو نزلة قائمة من ثلاث نسخ : تشمل أسماء هؤلاء الناخبين ، ويوقع النسخ الثلاث الشيخ المختص والعمدة وتختتم بخاتم المركز وتحفظ إحداها لدى العمدة والأخرى بديوان المركز والثالثة بديوان المديرية .

(١) صدر في يوليو سنة ١٩٥٣ تعديل لهذه المادة نظراً لتعطل جداول الانتخاب البرمائية خلال

تعديلها ومراجعتها: تنص اللائحة التنفيذية لقانون العمد على طريقة انتقال الشخص من حصة إلى أخرى ، وتجعل تقديم طلبات القيد بالحصص في شهر أبريل سنوياً (المادة ٢) . كما أوجدت لجنة تراجع في شهر مايو من كل سنة قوائم الحصص وتتكون من مشايخ الحصص برئاسة العمدة (م ٤) . وقد جعلت المراجعة في شهر أغسطس بالتعديل الصادر في يوليو سنة ١٩٥٣ .

بذلك يقوم انتخاب المشايخ على أساس مبدأ الاقتراع العام (أى دون أن يشترط في الناخب شرط نصاب مالى ولا شرط الإلمام بالقراءة والكتابة) ، كما اتخذ المشرع جداول انتخاب مجلس النواب أساساً لانتخاب المشايخ ، وجعل انتخاب الشيخ في القرية بالطريق المباشر أى على درجة واحدة .

ثالثاً - المرشحون للشيخة :

تجرى على كشف المرشحين للشيخة نفس القواعد السابق الكلام عنها فيما يتعلق بكشف المرشحين للعمدية ، ولكن مع فارقين : أولهما أن نصاب الشيخ نصف نصاب العمدة السابق ذكره (أى خمسة جنيهات فقط) ، وثانيهما خاص بمقدار التيسير في شرط النصاب المالى ، فقد قرر القانون التساهل في هذا الشرط تدريجياً حتى يبلغ عدد المرشحين للعمدية عشرة في القرية على الأقل أما المرشحون للشيخة فيجب ألا يقلوا عن خمسة في كل حصة .

ويجب (وفقاً لنص المادة الثامنة من اللائحة التنفيذية) أن يكون اسم المرشح وارداً في قائمة الحصة الخالية . ولكن واجهت المادة ٨ من اللائحة حالة عدم وجود خمسة مرشحين (أى الحد الأدنى) داخل الحصة وأوجب استكمالهم على الوجه المبين في المادة ٤ من القانون (أى بترتيب الضريبة أو المعاش) . كما يلاحظ أن المادة الثامنة المذكورة قد نصت كذلك على أنه : « إذا لم

يوجد في الحصة من يدفع ضرائب أو من يكون مستحقاً لمعاش شهرى من خزانة الدولة أو من يكون مستحقاً فى وقف زراعى كانت الأفضلية فى الترشيح لمن يستأجر أراضى زراعية . ويكون ترتيبه فى الترشيح بحسب قيمة ما هو مفروض من ضريبة على الأراضى المستأجرة ، ثم لمن يدفع ضرائب من أى نوع كانت ، ثم لمن يملك مساكن فى القرية ، ثم لمن يكون من أليق أهل الحصة .

رابعاً - عرض كشف المرشحين للشيخة والطعن فيه والفصل

فى الطعون :

يسرى فى هذا الشأن نفس ما سبق من أحكام بخصوص كشف المرشحين للعمدية (م ٨ و ٩) مع ملاحظة حكم المادتين ١١ و ١٢ من اللائحة ، ونصهما :

م ١١ . « على كل شيخ تحرير محضر يثبت فيه حصول عرض كشف المرشحين للعمدية ومن لهم حق اختيار العمدة فى الزمان والمكان الواجب العرض فيهما وذلك بمجرد انقضاء الميعاد المعين لهذا الغرض ، ويرسل هذا المحضر للركز ليعت به إلى المديرية ليضم إلى الأوراق الخاصة بموضوعه . » وكذلك الحال بالنسبة إلى كشف المرشحين للشيخة . ويوقع العمدة مع المشايخ .

م ١٢ . « على اللجنة المشار إليها فى المادة التاسعة من القانون أن تحرر محضراً بأعمالها تدون فيه موضوع الطعن الذى أحيل إليها وقرارها فيه ، وترفق هذا المحضر بالطعن ، وبعد تنفيذ قرارها يرفق الطعن والمحضر بأوراق الموضوع ليكون تحت نظر لجنة الشياخات عند التعيين ، وتحت نظر الوزارة عند الفصل فيه . »

خامساً - عملية الترغيب :

ويقصد بذلك أن يختار ناخبو الحصة شيخ حصتهم . وقد نصت المادة

العاشرة على أن يكون اختيار الشيخ بطريق الترغيب على الوجه المبين بقرار من وزير الداخلية . وقد نصت الفقرة الثالثة من المادة الثامنة من هذا القرار على أن « يدعى من لهم حق اختيار الشيخ لاختياره في الزمان والمكان اللذين يعينان لذلك وتثبت هذه الدعوة في ذيل الكشف الشامل لأسمائهم » .

سادساً - تعيين لجنة الشياخات للشيخ :

بعد انتهاء عملية الترغيب السابقة تعرض نتيجتها على لجنة الشياخات لإقرارها . والأصل أن اللجنة تعين حائز الأغلبية ، ولكن نصت المادة العاشرة (فقرة ٦) من القانون على أنه « .. إذا رأت اللجنة أن تعدل عن حائز الأغلبية وجب عليها أن تقرر إعادة أخذ رأى أهل الحصة ، وفي هذه الحالة يصدر المدير قراراً بتحديد موعد الاختيار الجديد ويذيله بأسماء المرشحين ، وتعلق صورة من هذا القرار قبل موعد الاختيار بأسبوع على الأقل في مقر العمدية ، وفي الأماكن المطروقة في القرية » . كما نصت الفقرة الأخيرة من نفس المادة على أن « رأى أهل الحصة في هذه الحالة ملزم للجنة » .

سابعاً - اعتماد وزير الداخلية :

وفقاً للمادة ١١ من القانون يرفع قرار لجنة الشياخات باختيار الشيخ إلى وزير الداخلية لاعتماده . وله ألا يوافق على القرار فيعيده إلى اللجنة مشفوعاً بملاحظاته .

وبعد اعتماد الوزير يسلم إلى الشيخ تقرير بتعيينه موقع من المدير . أما العمدة فيوقع تقريره وزير الداخلية كما سبق .

مكم استثنائي :

واجه القانون الجديد حكماً خاصاً بالقرى التي يكون أربعة أخماس زمامها المزروع على الأقل مملوكاً لأحد الأفراد أو لدائرة من الدوائر أو لإحدى

الشركات أو تابعاً لوزارة الأوقاف أو لمصلحة الأملاك ، فكما أعطيت هذه الجهات سلطة في الترشيح لوظيفة العمدية في القرى التي من هذا القبيل (م ٥) كذلك نص (في المادة ٦) على أنه في هذه الحالات . يرشح مأمور المركز لوظيفة الشياخة في حصص تلك القرى خمسة من أهل الحصة الواردة أسماؤهم بقائمتها من تتوافر فيهم الشروط المنصوص عليها في المادة الثالثة ما عدا شرط النصاب المالى . وذلك بعد أخذ رأى صاحب أو أصحاب أربعة أخماس زمام القرية على الوجه المبين في المادة السابقة (أى المادة ٥) ورأى العمدة ، .

هكهم وفنى :

قرر القانون الجديد (كما فعل بالنسبة للعمد) أن « يظل المشايخ الحاليون في وظائفهم ما لم يستقيلوا أو يفصلوا طبقاً لأحكام هذا القانون » (المادة ٢٠ من القانون) .

٢ - اختصاصات المشايخ

هى اختصاصات العمدة ، يتولونها كمساعدين له ، وقد سبق ذكر هذه الاختصاصات .

٣ - امتيازات المشايخ

عرفنا أن العمدة يعنى من ضرائب أطيان قدرها عشرة جنيهاً ، أما الشيخ فيعنى بمقدار خمسة جنيهاً فقط . وهذا وذاك أثناء قيام كل منهما بوظيفته .

ثالثاً - لجنة الشياخات

التشكيل :

تكون هذه اللجنة من عناصر معينة وأخرى منتخبة (م ١٢) : أما المعينون فهم (١) المدير أو وكيله في حالة غيابه .. رئيساً (٢) مندوب وزارة الداخلية (٣) رئيس النيابة أو القائم بعمله .

أما الأعضاء المنتخبون : فهم « أربعة » من الأعيان من بين المنتخبين لهذا الغرض يختارون بالدور ويكون أحدهم عند التعيين من المركز الذى تتبعه القرية المعروضة مسألهما على اللجنة (١٢ م) .

أما كيفية انتخاب هؤلاء الأعيان وأحكامه فقد نصت عليها المواد من ٤ إلى ١٨ من القانون . ونصت على نظام سير أعمالها المادتان ١٢ و ١٣ .

العمر والمشايج موظفوه العموميون :

استقر رأى على ذلك فى مصر فقها وقضاء . كما جرت التشريعات المصرية المختلفة على افتراض كون العمدة والشيخ من الموظفين العموميين ومع النص صراحة على ذلك فى بعض الأحيان كالمادة ٦٠ من قانون الانتخاب رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ (بخصوص العمدة) والمادة ١١ من قانون مجالس المديرية رقم ٦٨ لسنة ١٩٣٦ ، (بخصوص العمدة والمشايج) وغيرها . وبذلك يخضعون — كقاعدة عامة — لما يخضع له سائر الموظفين العموميين من أحكام ، وتسأل الدولة عن أعمالهم وتعتبر قراراتهم إدارية فى الحدود المقررة بالنسبة لسائر الموظفين العموميين . ونظراً لكون العمدة والشيخ ليست لهما صفة لا مركزية — كما هو الحال بالنسبة للعمدة الفرنسى مثلاً ومساعديه — وجب القول فى مصر بأن الدولة هى وحدها التى تسأل عن أعمالهم لا المدينة ولا القرية ولا المديرية ، إذ لاصفة للعمدة ولا للشيخ تمكن من اعتبارهما مثلى هذه الهيئات المحلية اللامركزية (١) .

(١) قررت محكمة الاسكندرية الكلية الأهلية بتاريخ ١٩٢٩/١٢/٤ ألا تسأل المديرية ولا القرية (باعتبار كل منهما شخصاً معنوياً لا مركزياً) عن أعمال العمدة مادام غير تابع لهما . المحاماة ، السنة العاشرة ، ص ٥٩٧ حكم رقم ٢٩٧ — وراجع الدكتور وحيد رأفت ، المرحم السابق ، ص ٧٤٩ — ٧٥١ . ويلاحظ كذلك مقررته محكمة القضاء الإدارى بحكم ١٩٤٩/٦/٢١ من أن « القاعدة فى مقاضاة جهات الحكومة هى توجيه الدعوى إلى الوزير الذى يدخل فى ولايته العمل أو التصرف المشكوك منه ، ووزير الداخلية إذ كان هو المتولى شئون العمدة والقائم عليها — وليست قرارات لجان الطعون إلا وجهها لها أو صورة منها — كان توجيه الدعوى إليه توجيهها صحيحاً .. » (مجموعتا عاصم الثالثة والرابعة ، رقم ٩٦ ص ٤٦٤) .

ولا يمنع من كون العمدة أو الشيخ موظفاً عمومياً كونهما لا يتقاضيان ماهية كسائر الموظفين أو عدم اشتراط بعض شروط التوظيف فيهما كإلياقة الطبية أو استيفاء أوراق النوظف المعتادة أو الخضوع لقواعد الاجازات وما إليها .

والعمدة والشيخ موظفان عموميان كذلك رغم كون وظيفتهما لمدى الحياة دون سن معينة للعاش ، ورغم اشتراط نصاب مالى فيهما لا يمثل له فى سائر الموظفين العموميين ، ورغم أنهم يختارون من أهل بلدتهم ولا يمكن نقلهم إلى غيرها . وهذا ما استقر عليه قضاء المحاكم المصرية أهلية ومختلطة ثم استقر عليه قضاء محكمة القضاء الإدارى (بمجلس الدولة) التى قضت بأن « العمدة بحكم منصبه عامل أساسى فى البنيان الإدارى المصرى ، إذ يمثل الإدارة المركزية فى القرية ويساهم بقسط كبير فى تسيير مصالحها العمومية ، فهو بهذه المثابة من موظفى الدولة العموميين ولو أنه لا يتناول مرتباً ولا يعتزل مركزه عند بلوغه سنناً معينة »

ومن جهة أخرى اشترطت محكمة القضاء الإدارى فىمن يطلب إلغاء قرارات التعيين فى وظائف العمدة والمشايخ أن تكون له الصفة اللازمة لذلك ، وهى لا تتوفر بمجرد كون الشخص أحد الأهالى أو المواطنين بالقرية بل يجب أن تتوفر فيه شروط الترشيح لوظيفة « عمدة » .

الفصل الثاني

الادارة اللامركزية في مصر

أو

الهيئات الادارية المستقلة

تشمل هذه الهيئات ثلاثة أنواع : الهيئات الاقليمية (أى مجالس المديريات) ، والهيئات البلدية (أى المجالس البلدية والقروية) ، والمؤسسات العامة . وهذه الأخيرة متعددة ولكل منها نظامها الخاص كالجامعات مثلا . ولذلك يقتصر بحثنا للإدارة اللامركزية المصرية على النظامين الأولين ، ونقدم لهما بدراسة تاريخية موجزة يعقبها عرض لأهم أسس الاصلاح المقترح للإدارة المحلية في مصر ، ثم نلخص جوهر النظام المعمول به في شأنها حتى اليوم .

(أول) - لمحة تاريخية :

(١) مجالس المديريات :

عرفت مصر نظام هذه المجالس لأول مرة في القانون النظامى وقانون الانتخاب الصادرين في أول مايو سنة ١٨٨٣ . ويمكن القول إجمالا بأن هذين القانونين لم يعطيا مصر نظاما « لامركزيا » بالمرة . لأن هذه المجالس وإن كانت حينذاك منتخبة إلا أنها لم تتمتع إلا باختصاصات استشارية ولم يعترف لها حينذاك بشخصية معنوية مستقلة . ولهذا اعتبرها الفقه وعاملها القضاء بحق على أنها أفرع للحكومة المركزية كسائر المصالح الحكومية الإدارية .

وظل هذا البناء الإقليمي التافه قائماً حتى صدر في ١٢ سبتمبر سنة ١٩٠٩ القانون رقم ٢٢ الذى عدل هذا البناء تعديلاً مركزياً بالمعنى الصحيح ، فاعترف لأول مرة فى مصر بالشخصية المعنوية لمجالس المديرية وأعطاه بعض الاختصاصات التى لم تكن من قبل إلا استشارية ، وعنى بصفة خاصة بأمر التعليم وقيام المجالس به وبخاصة التعليم الأولى . وفى أول يناير سنة ١٩١٠ صدرت لائحة الإجراءات العمومية لسير مجالس المديرية .

هكذا بدأ النظام « اللامركزى » الإقليمى فى مصر ١٩٠٩ . وفى أول يولية سنة ١٩١٣ صدر القانون النظامى رقم ٢٩ الذى أعاد — حرفياً تقريباً — أحكام قانون سنة ١٩٠٩ . كما صدر القانون رقم ٣٠ فى نفس اليوم متضمناً قواعد الانتخاب عامة ومن بينها انتخابات مجالس المديرية التى خصها بالمواد ٤٣ و ٤٤ و ٤٥ . ولكن عطلت الانتخابات والمجالس بسبب الحرب العظمى الأولى سنة ١٩١٤ .

وفى سنة ١٩٢٣ صدر الدستور المصرى وقانون انتخاب أعضاء البرلمان ، وقد نص الدستور على الاعتراف بالشخصية المعنوية العامة « للمديرية » (وكذلك للبدن والقرى) على أن تمثلها مجالسها ، وترك تنظيم هذه المجالس للتشريعات اللاحقة (م ١٣٢ و ١٣٣ من الدستور) . أما قانون الانتخاب المذكور (رقم ١١ لسنة ١٩٢٣) فقد نصت مادته السابعة والنسعون على أن يلغى قانون الانتخاب رقم ٣٠ لسنة ١٩١٣ إلا ما كان من أحكامه خاصاً بمجالس المديرية ، وبذلك ظلت أحكام مجالس المديرية الواردة فى القانونين رقم ٢٩ و ٣٠ لسنة ١٩١٣ معمولاً بها إلى ما بعد صدور الدستور وفقاً لنص المادة ١٦٧ من الدستور المذكور والمادة ٩٧ من قانون الانتخاب السابق ذكره . وذلك على أن يظل العمل بهذه الأحكام إلى أن تعدل بأحكام جديدة . ولكن الدستور لم يترك لهذه الأحكام الجديدة الحبل على الغارب ولم يكتف بمجرد تقرير الشخصية المعنوية للمديرية المصرية وإنما وضع

كذلك حدوداً للتشريعات اللاحقة في هذا الشأن (مستمدة أساساً من الدستور البلجيكي) فقرر في المادة ١٣٣ ما يلي :

« ترتيب مجالس المديريات والمجالس البلدية على اختلاف أنواعها واختصاصاتها وعلاقاتها بجهات الحكومة تبينها القوانين : ويراعى في هذه القوانين المبادئ الآتية :

١ — اختيار أعضاء هذه المجالس بطريق الانتخاب إلا في الحالات الاستثنائية التي يبيح فيها القانون تعيين بعض أعضاء غير منتخبين .

٢ — اختصاص هذه المجالس بكل ما يهم أهل المديرية أو المدينة أو الجهة وهذا مع عدم الإخلال بما يجب من اعتماد أعمالها في الأحوال المبينة في القوانين وعلى الوجه المقرر بها .

٣ — نشر ميزانياتها وحساباتها .

٤ — علنية الجلسات في الحدود المقررة بالقانون .

٥ — تداخل السلطة التشريعية أو التنفيذية لمنع تجاوز هذه المجالس حدود اختصاصها أو إضرارها بالمصلحة العامة وإبطال ما يقع من ذلك . .

وفي ١٦ ديسمبر سنة ١٩٢٦ أصدر مجلس الوزراء قراراً بتشكيل لجنة لتحضير مشروعات القوانين الخاصة بمجالس المديريات والمجالس البلدية . وتوالت بعد ذلك الجهود التحضيرية والنشريعة فيما يتعلق بمجالس المديريات ، فصدرت عدة تشريعات في هذا الشأن ، وأهمها القانون الصادر في ١٠ يونية سنة ١٩٣٤ (رقم ٢٤) الخاص بوضع نظام هذه المجالس . (وفي ٢٦ سبتمبر سنة ١٩٣٤ أصدر وزير الداخلية لائحة بالنظام الداخلي لمجالس المديريات ولطريقة السير في أعمالها) ، وكذلك القانون رقم ٦٨ الصادر في ٢٤ سبتمبر سنة ١٩٣٦ خاصاً بانتخاب أعضاء المجالس المذكورة .

وقد كملت هذين القانونين الأساسيين عدة قوانين متفرقة ألقت عبء

تنفيذها على مجالس المديرية كقوانين العزب وتحسين الصحة القروية والإصلاح الزراعي الريفي وغيرها .

وفي سنة ١٩٢٦ شكلت لجنة برئاسة وكيل وزارة الداخلية لتعديل النصوص الخاصة بمجالس المديرية تعديلاً يزيد من مواردها واختصاصاتها ولم تنته هذه اللجنة إلى إعداد مشروع كامل للإصلاح المنشود .
(ب) المجالس البلدية :

عرفت مصر النظام البلدى لأول مرة فى تاريخها سنة ١٨٩٠ عندما أنشئ مجلس بلدى مدينة الاسكندرية بعد مفاوضات مع الدول صاحبة الامتيازات ، وهو نظام قام على أساس اشتراك الأجانب فى انتخاباته وعضويته وفى تحمل مايفرضه المجلس من ضرائب أو رسوم .

وتلا ذلك إنشاء نوع خاص من المجالس المحلية ابتداء من سنة ١٨٩٣ (وقد وضعت لهذا النوع من المجالس أحكام آخرها لائحة أساسية صدرت سنة ١٩٠٩) . وهو نوع وطنى فى تكوينه لايشترك الأجانب فى انتخاباته وإنما قد يعينون أعضاء فيه ، كما قد يلتزمون مختارين بما يفرض من رسوم (ولذا سميت رسوماً اختيارية) .

ثم أنشئ منذ سنة ١٨٩٦ نوع وسط من المجالس — إلى جانب ما سبق منها — يختص باشتراك الأجانب فى انتخاباته وعضويته مع المصريين مقابل التزامهم مقدماً بدفع الرسوم البلدية^(١) . وأنشئ من هذا النوع المختلط حتى سنة ١٩١٧ ثلاثة عشر مجلساً ، ومنذ هذا التاريخ عدلت الحكومة عن إنشاء مجالس جديدة من هذا النوع الوسط وظلت تلك المجالس الثلاثة عشر خاضعة للأحكام التى تضمنتها الأوامر العالية الخاصة بكل منها ، وهى أوامر متشابهة تقريباً تعاقبت من سنة ١٨٩٦ إلى سنة ١٩١٧

(١) يتضح من ذلك مدى تأثر النظام البلدى المصرى بموضوع الامتيازات الأجنبية وبخاصة « الامتياز المالى » الذى كان الأجانب المتمتعون بالامتيازات لا يلزمون معه بالضرائب والرسوم المصرية الا بموافقتهم أو بموافقة دولهم .

وفي سنة ١٩١٨ وضعت لائحة أساسية لنوع جديد من المجالس — أكثر بساطة — سمي بالمجالس القروية ، مجارة للرجة الشعبية في الإفادة من النظم البلدية (١) .

ولقد ظلت هذه النظم والنصوص المتفرقة معمولاً بها بالنسبة لهذه المجالس المختلفة حتى سنة ١٩٤٤ حيث صدر قانون البلديات الحالى رقم ١٤٥ .
بذلك ظلت البلديات المصرية طويلاً خاضعة للمبادئ التى جاءت وايدة عهدى الاحتلال والحماية . فكانت النتيجة الطبيعية لذلك أن تناقلت تلك النظم والمبادئ وعجزت عن التمشى مع عهد الاستقلال والديمقراطية والنظام البرلمانى . كما أن حدود القانون الحالى الصادر سنة ١٩٤٤ (بعد بضع سنوات من إلغاء الامتيازات الأجنبية بمعاهدة مترو سنة ١٩٣٧) قد خلص البلاد من صدى تلك الامتيازات فى النظام البلدى ، فأقيمت جميعها على أساس وطنى بحت .

وقد ترك القانون البلدى المذكور جانباً بلدية الاسكندرية — وما ينشأ على غرارها من بلديات كبلدية القاهرة — لتنظيمها تشريعات خاصة ، ووضع نظاماً عاماً مزدوجاً يفرق بين « المجالس البلدية » و « المجالس القروية » . ثم صدر القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٩ بإنشاء وتنظيم بلدية القاهرة ، والقانون رقم ٩٨ لسنة ١٩٥٠ بإعادة تنظيم بلدية الإسكندرية .

ثانياً — مشروعات الإصلاح الخاصة بالإدارة المحلية فى مصر :

منذ قيام ثورة ٢٣ يولية سنة ١٩٥٢ اتجهت الجهود نحو اصلاح مختلف نواحي الإدارة المصرية ، وعُينت بموضوعات الإدارة المحلية عدة هيئات ولجان نخص منها بالذكر « لجنة الإدارة اللامركزية » ، (المتفرعة عن « لجنة

(١) ثم نص دستور سنة ١٩٢٣ على الشخصية المعنوية للمدن والقرى وعلى تمثيل المجالس البلدية إياها وعلى أسس التشريعات اللاحقة بشأنها ، وذلك على النحو السابق إirاده بصدد تاريخ مجالس المديريات

مشروع الدستور ») ، و « لجنة اللامركزية والحكومات الإقليمية » (المتفرعة عن « لجنة دراسة النظم الحكومية ») ، و « المجلس الدائم للخدمات العامة » ، و « الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية » .

ومن الواضح أن الاختصاص الأصلي للجنة مشروع الدستور هو وضع النصوص الدستورية الخاصة بالهيئات المحلية ، ومجرد اعداد مشروعات مكملة لهذه النصوص يتعلق أحدهما بنظام مجالس المديريات والآخر بنظام المجالس البلدية على اختلاف أنواعها . أما اللجان الأخرى المذكورة فمهمتها اعداد مشروعات القوانين المذكورين ، اللذين تبحثهما اللجان المذكورة كل من زاويتها الخاصة وبمراعاة اتجاهات غيرها من اللجان .

وفيما يتعلق بالنصوص الدستورية انتهت لجنة اللامركزية (المتفرعة عن لجنة الدستور) إلى اقتراح أربع عشرة مادة تقابل المادتين ١٣٢ و ١٣٣ من دستور سنة ١٩٢٣ الملغى . وقد قدمت اللجنة لتلك النصوص بتقرير جاء فيه :

« ... ترى اللجنة أن النظام الذى يختار لبلد معين لا يقاس فقط بمقياس التقديرات النظرية المجردة ، وإنما تراعى فيه بالذات مقتضيات الحياة فى ذلك البلد وظروفه الخاصة ، ولذا يلزمنا فى ضوء الحقائق العلمية أن نضع نصب أعيننا ما خلفته تجارب مجالس المديريات والمجالس البلدية والقروية فى مصر من نتائج ، وما كشف ويكشف عنه الزمن من خصائص البيئة المحلية المصرية . وتعتقد اللجنة أن هذه التجارب قد أثبتت الحقائق التالية التى يجب تدبرها لوضع نظام أفضل للإدارة المحلية فى مصر » .

وقد ذكرت اللجنة من تلك الحقائق ما يلى :

١ - « ... على الرغم من قصور نظام مجالس المديريات فى تلك الحقبة الطويلة من حياتها فإنها من غير شك أفادت خيراً عموماً على الأقاليم المصرية وعلى الريف المصرى ، وبخاصة فى شأن التعليم الأولى . كما كانت بحق المدرسة

الوطنية التي تخرج فيها الكثيرون من خيرة نواب الأمة وشيوخها . ولولا ممانيت به هذه المجالس من تضيق مواردها وتثييط لهما وعدم الثقة في أعمالها واسراف في روح المركزية لدى أغلب الوزارات التي ارتبطت بها اختصاصات تلك المجالس ، لكان الريف المصرى حتما غيره اليوم ، ولعاجلت النظم المحلية الناجحة الكثير من أمراضنا السياسية والإدارية والاجتماعية والأخلاقية ، بل ولساهمت جديا في تقويم نظامنا الديمقراطي كله .

٢ - ... ورغم تعدد أسباب القصور في نظامنا البلدى الراهن فقد أثبتت التجربة أن المجالس البلدية المصرية (على اختلاف أنواعها) كانت منذ عرفتها مصر لأول مرة سنة ١٨٩٠ من أهم عوامل النهوض بالمدن والقرى ، فإليها يرجع الفضل في أغلب ما أصابته تلك المدن والقرى من تقدم عمراني وصحي واجتماعي . ولهذا بالذات قبلت الحكومة المصرية حيناً طويلاً الاعتراف للأجانب بحق الانتخاب وحق العضوية في المجالس البلدية استكشاًراً من هذه المجالس التي برزت بوضوح آثارها الطيبة . بل إن هذه الآثار هي التي حملت على التوسع في النظام البلدى باستحداث نوع مبسط من المجالس سنة ١٩١٨ عرف باسم المجالس القروية .

« وعليه تتلاقى النتائج العملية المصرية مع التقديرات النظرية ، لتؤكد مجتمعة ضرورة التوسع في المجالس البلدية إلى أقصى حد ، ولذلك قررت هذه اللجنة بجلسته ٢٤ من يونية سنة ١٩٥٣ « تعميم المجالس القروية مع جواز أن يكون لأكثر من قرية مجلس قروى واحد » .

٣ - ... ولما كانت تفصيلات النظامين البلدى والاقليمى من موضوعات التشريع العادى وكانت الدساتير لا تتناول من هذه الشؤون إلا أصولها الجوهرية التي يعمل المشرع في فلسكها ويلتزم حدودها ، لذلك وجب البدء بتحديد هذه الأصول الجوهرية مع الاسترشاد بما هو مقرر في هذا الشأن

في التشريعات الأجنبية المقابلة وقد راعت اللجنة فيما انتهت إليه من
نصوص بعض الاعتبارات الأساسية منها :

(١) « ... التوسع بالقدر المناسب في ذكر أسس الإدارة اللامركزية
المحلية بدلا من الاجمال الذي عمد اليه من قبل دستور سنة ١٩٢٣ ، وهو أسلوب
في التشريع الدستوري عدل عنه الكثير من الدساتير الحديثة تؤكد أحكام
الإدارة المحلية المستقلة وضمانا لاستقرارها وعدم تعرضها لتقلبات الأغليات
البرلمانية المتعاقبة . ولهذا تضمنت النصوص الدستورية المقترحة في صيغتها
النهائية أربع عشرة مادة لم يكن يقابلها في دستور سنة ١٩٢٣ إلا مادتان كما
سبق القول .

« على أن اللجنة لم تشأ أن تتغالى في تضمين الدستور تفاصيل النظام المحلي
حتى لا تسبق الشارع العادي إلى مسائل يحسن بل يلزم أن تكون من اختصاصه
نظراً لكونها قابلة للتطور ويضيرها أن تكون جامدة لا يستطيع تعديلها
إلا بتعديل الدستور ذاته .

(ب) « ... مراعاة طبيعة المجالس المحلية باعتبارها هيئات إدارية لسياسية
وقد اقتضى ذلك اشتراط نصاب مالي في أعضاء المجالس باعتبارها — على حد
قول البعض — مجالس مصلحة أو شبه مصلحة ، بمعنى أنها تمثل مصالح محلية
معينة فيجب أن يكون لأعضائها صلة وثيقة بتلك المصالح ، وبخاصة بعد أن
تنقل إلى المجالس المحلية مسؤولية التصرف في موارد ضخمة تشمل ضريبة
الأتاين وضريبة الأملاك المبنية حسب اقتراح اللجنة . كما اشترطت اللجنة
لهذه الاعتبارات ذاتها شرط الإقامة في الدائرة التي يرشح العضو نفسه لتمثيلها
في أي من المجالس المحلية .. »

أما النصوص الدستورية التي انتهت إليها اللجنة والتي تنتظرها لجنة الدستور
العامة فهي الآتية معلقا عليها بما رأته اللجنة الفرعية بصدددها من ملاحظات :

مادة ١ — « الجمهورية المصرية دولة موحدة تضم هيئات إدارية محلية^(١) ذات شخصية معنوية عامة ، هي المديريات والمدن والقرى .
وكل جهة مسكونة يجب إلحاقها بإحدى هذه الهيئات .
ويجوز أن تشمل الهيئة الواحدة أكثر من قرية أو مدينة ، كما يجوز أن يعتبر هيئة جزء متميز من مدينة لظروفه الخاصة^(٢) .
ويجوز تعديل نطاق هذه الهيئات .
كل ذلك على الوجه المبين بالقانون » .

مادة ٢ — « يمثل الهيئة المحلية مجلس ينتخب بالاقتراع العام السرى المباشر . وتكون رياسته بالانتخاب من بين الأعضاء المنتخبين . ويجوز مع ذلك أن يبيع القانون ضم أعضاء من ذوى الكفاية والخبرة فى الشؤون المحلية بحيث لا يتجاوز عددهم ربع مجموع أعضاء المجلس^(٣) . ويحدد القانون مدة المجلس^(٤) ، وعدد الأعضاء ، وشروط العضوية والإقامة فى الدوائر الانتخابية^(٥) ، وأحكام الانتخاب .

(١) تقابل عبارة الدستور الفرنسى Les Collectivités Territoriales ولاحظ أن الدستور السورى قد أستعمل عبارة (السلطات المحلية) . ولكن اللجنة بفضل استعمال كلمة « هيئات » حتى تظل كلمة سلطات — وبخاصة فى الدستور — منصرفة إلى السلطات الأصلية الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية .

(٢) أضافت اللجنة هذه العبارة لباحة أنشاء هيئات محلية فرعية لبعض الأحياء إذا ما بدت لها أهمية خاصة ، وكذلك للمحافظة إذا تميزت من المدينة عاصمة المحافظة . على أن يعهد لهذه الهيئات الفوعية بنشاط معين فى النواحي الاجتماعية أو الثقافية أو الصحية أو الرياضية . وفى هذه الحالة يخص المجلس المحلى العام الذى تتبعه هذه الهيئات الفرعية نصيبا من موارده يناسب ذلك النشاط .

(٣) وقد روعى أن يقتصر الضم على عدد قليل من الأعضاء فقط بحيث لا يمس وجودهم نظريا وفعليا وضوح غلبة الأعضاء المنتخبين سواء فى تكوين المجالس أو فى أعمالها وأن تكون رئاسة مجالس المديريات والمجالس البلدية لأحد الأعضاء المنتخبين . كما يقصد أن يكون الأعضاء المنضمون موظفين يعينون بحكم وظائفهم أو أفرادا يخارون باتفاق بين الحكومة والمجالس المختصة ممن تتوافر فيهم شروط العضوية . ويعتبر هذا من عوامل الاستقرار والسلام فى الإدارة المحلية وإفادتها من عناصر قد لا تنوفر عن طريق الانتخاب .

(٤) من رأى اللجنة الا تقل هذه المدة عن ثلاث سنوات .

(٥) وتوصى اللجنة بالا يشترط فى المرشح اقامة سابقة على الترشيح لا أكثر من ستة أشهر

« كما تحدد دوائر الانتخاب بقانون على أساس تقسيمات اقليمية^(١) . »
مادة ٣ — « يختص القضاء بالفصل في الطعون الانتخابية وفي سقوط العضوية ، وذلك على الوجه المبين بالقانون . »
مادة ٤ — « تختص هذه المجالس بكل ما يهم الوحدات التي تمثلها ، وتنشئ وتدير المرافق والأعمال اللازمة لرفع مستوى المعيشة الاقتصادية والاجتماعي والثقافي والصحي بدائرتها . وتسهر على رعاية مصالح الجماعات والأفراد وأمنهم وكفالة الحقوق والحريات العامة ، والمعاونة فيما يعهد إليها القانون به من الشؤون الانتخابية . »

مادة ٥ — « تعمل التشريعات على استقلال هذه الهيئات بشؤون التعليم في مراحله الأولى ، والتعليم الفني ، والطب العلاجي ، وشؤون المواصلات والطرق المحلية ، والأسواق ، وشتى المرافق والخدمات الاجتماعية . »

وللقانون أن يراعى في ذلك كله الظروف الخاصة ببعض الوحدات .
مادة ٦ — « تباشر الهيئات المحلية اختصاصاتها بحرية في حدود القانون . وقرارات هذه المجالس الصادرة في حدود اختصاصاتها نهائية ، ويحدد القانون حالات وصور تدخل السلطة التنفيذية لمنع تجاوز المجالس هذه الحدود أو اضرارها بالمصلحة العامة أو بمصالح بعضها بعضا^(٢) . وعند الخلاف على الاختصاص الدستوري للهيئات المحلية تفصل فيه المحكمة العليا الدستورية . »

مادة ٧ — « تدخل في موارد الهيئات المحلية الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي أصلية كانت أو إضافية ، وذلك كله في الحدود التي يقررها القانون . »
« ويجب ألا تتناول هذه الضرائب والرسوم انتقال الأشخاص أو مرور

(١) تعني اللجنة بذلك المراكز والنسبة لانتخاب مجلس المديرية ، والقرى أو ما إليها من الأقسام الصغيرة في حالة انتخاب مجلس واحد لمجموعة من تلك الأقسام .

(٢) هذا النص لا يجعل الرقابة على هذه المجالس مقصورة على حالتى مخالفة الهيئة المحلية للقانون وتجاوزها حدود اختصاصها كما فعلت بعض الدساتير . كما يلاحظ أن المادة ١١٠ من الدستور البلجيكي تنص على عدم جواز فرض أى تكليف أو ضريبة محلية بدون موافقة المجلس المحلي .

الاموال بين الوحدات الادارية ، وألا تقيد حق المواطنين في ممارسة مهنهم وأعمالهم^(١) في أراضى الوطن .

« وتدخل في موارد المجلس البلدى حصيلة ضريبة الأملاك المبنية .
وتدخل في موارد مجلس المديرية حصيلة ضريبة الأطنان ، مع جواز تخصيص قدر معين منها للمجالس البلدية وفقا للقانون^(٢) » .

مادة ٨ — « تتبع في جباية الضرائب والرسوم المستحقة للهيئات المحلية القواعد والاجراءات المتبعة في جباية أموال الدولة » .
مادة ٩ — جلسات المجالس المحلية علنية . على أنه يجوز عقد الجلسة بهيئة سرية في الحدود التى يقررها القانون » .

مادة ١٠ — « يختص كل مجلس بوضع ميزانية سنوية شاملة لايراداته ومصرفاته . ويبين القانون القواعد التى تتبع في وضع الميزانية ، كما يحدد المدة التى يجوز فى خلالها للسلطة التنفيذية الاعتراض على الميزانية وكيفية الفصل فى هذا الاعتراض .

« وللسلطة التنفيذية فى جميع الأحوال أن تطلب ادراج المبالغ اللازمة لتأدية الخدمات العامة والالتزامات التى تفرضها القوانين على المجالس .
« كما يختص كل مجلس بوضع الحساب الختامى عن السنة المالية وفقا للقانون .

« وتنشر ميزانيات المجالس وحساباتها الختامية وفقا للقانون » .

(١) يقصد بهذه الاعمال — بصفة خاصة — الصناعات ذات الطابع القومى حتى لا يتحمل المستهلكون خارج الهيئة الادارية الرسوم التى تفرضها تلك الهيئة ما دامت الصناعة موضع التكليف ذات طابع عام وليس محليا .

(٢) المقصود بهذه العبارة الأخيرة تنبيه المشرع العادى إلى ضرورة تخصيص قدر كاف من ضريبة الاطنان للمجالس البلدية وبخاصة فى القرى نظرا لضآلة مواردها البلدية وحاجة الريف إلى مزيد من الموارد لرفع مستواه . كما ترغب اللجنة فى توجيه نظر المشرع العادى الى أنه بعد زيادة الموارد المالية للمجلس — حسب النص المقترح — لا تكون هناك حاجة لتحويلها حق فرض ضرائب أو رسوم اضافية على الضرائب العامة الاخرى .

مادة ١١ — « تكفل الدولة ما تحتاجه الهيئات المحلية من معاونة فنية وإدارية ومالية ، ويحدد القانون مدى هذه المعاونة . »

مادة ١٢ — « يبين القانون حالات تعاون الهيئات المحلية في الأعمال ذات النفع المشترك بينهما ، وينظم وسائل ذلك . كما يبين حالات ووسائل التعاون بينها وبين مصالح الحكومة وموظفيها في الأقاليم . ويعمل القانون على توسيع سلطة ممثلي الوزارات المحليين وتقريب الإدارة الحكومية من الهيئات المحلية والأفراد^(١) . »

مادة ١٣ — « لا يجوز حل مجالس المديریات أو المجالس البلدية بإجراء إدارى شامل^(١) . »

« ولا يجوز حل أى مجلس من المجالس المذكورة إلا في حالة الضرورة بمرسوم مسبب . ويجب أن يحدد المرسوم تاريخ انتخاب المجلس الجديد في موعد لا يتجاوز شهرين . »

« وينظم القانون كيفية تشكيل هيئة مؤقتة تحل محل المجلس خلال فترة الحل لتصرف الشؤون الجارية والأعمال التي لا تحتل التأخير . »

مادة ١٤ — « تعين فترة انتقال لا تتجاوز خمس سنوات من تاريخ العمل بهذا الدستور يجوز في خلالها أن يحدد القانون للهيئات المحلية نسبة ما يدرج من مواردها المالية في ميزانيات السنوات الأربع الأولى . على أن تدرج الموارد كاملة في ميزانية السنة الخامسة . »

(١) حكمة هذا النص ضمان إفادة الهيئات المحلية من معاونة موظفي الحكومة المحليين ، مع استقلالهم بالبت في بعض المسائل المتصلة بتلك الهيئات دون رجوعهم في كل الأمور إلى وزاراتهم . ولا يخفى ما في توسيع اختصاصات ممثلي الوزارات المحليين من سرعة في تصرف الأمور وقصد في الجهد والاجراءات مما يعتر ضرورة مكاملة للاستقلال اللامركزي الخاص بمجالس المديریات والمجالس البلدية محل البحث .

(٢) المقصود ألا تحل كل المجالس دفعة واحدة لما ينطوى عليه مثل ذلك الاجراء من بواعث سياسية . كما نص على كلمة « إدارى » حتى لا يحظر الحل الشامل بطريق التشريع أو نتيجة له .

كما يجوز في تلك الفترة للضرورة القصوى أن تكون رياضة المجالس في بعض القرى الصغيرة بالتعيين ..

هذا عن النصوص المقترحة بخصوص الهيئات المحلية في مشروع الدستور الجديد .. أما ما هو مقترح بشأن قانوني مجالس المديرية والمجالس البلدية فنعرض له بالقدر المناسب خلال دراستنا للنظام القائم حالياً بخصوص هذه المجالس وتلك .

ثالثاً : النظام الحالي لمجالس المديرية وللمجالس البلدية :

أولاً - مجالس المديرية

نظرة عامة :

يمكن القول إجمالاً إن مجالس المديرية المصرية بوضعها الراهن عبارة عن مجموعة من كبار موظفي الحكومة بالمديرية ومن كبار الملاك الزراعيين فيها . والأولون معينون وهؤلاء منتخبون ، وللمنتخبين الغلبة العددية ، وللمعينين - وبخاصة المدير - الغلبة الفعلية .

أما عن عمل هذه المجالس فإنها في الواقع تتحرك بوحى الحكومة وأصابعها ، بل إنها لا تستطيع هذه الحركة إلا في دائرة قليل من الاختصاصات التي نصت عليها القوانين .. وفوق ذلك لم تستفد هذه المجالس فعلاً بما تضمنته النصوص استفادة كاملة ، فجاءت تطبيقات النظام دون المستوى المتواضع الذي قرره النصوص . وكثيراً ما تقاعست مجالس المديرية المصرية وأعضاؤها عن الاستفادة من الرخص المقررة لها ولهم بصريح تلك النصوص أو مدلولها الضمني ، وبذلك جاء الواقع هادماً لأغلب ما أقامه القانون من استقلال اقليمي متواضع ، وكان أهم معول لهذا الهدم في نظرنا تولى المدير رئاسة مجلس المديرية . كما ساهمت الوزارات في ذلك بنصيب

موفور ومتفاوت . ولذلك كان أول ما عُنيت به مشروعات الإصلاح السابقة الذكر هو جعل الرياسة بالانتخاب من بين الأعضاء المنتخبين .

ومن حيث الاختصاصات لم تقرر القوانين للمجالس منها الا قدرأ ضئيلاً . كما أن هذا القدر قد زاده التطبيق ضآلة على ضآلته . ورغم كل ذلك فان أعمال المجالس المذكورة قد أخضعت لرقابة جعلها القانون قاسية جداً وزادها التطبيق قسوة فوق قسوتها . ولذلك أيضاً عملت مشروعات الإصلاح جدياً على زيادة موارد المجالس الى حد كبير مع توسيع اختصاصها وزيادة قراراتها قوة واستقلالاً وتخفيف عبء رقابة — أو وصاية — الحكومة عليها تخفيفاً كبيراً .

وفيما يلي تفصيل ذلك الإجمال :

(١) — التشكيل

كان تكوين مجالس المديريات المصرية ولا يزال نهياً بين قوتي جذب متعارضتين إحداهما مركزية (أى مبدأ التعيين) والأخرى لامركزية (أعنى مبدأ الانتخاب) :

١ — مبدأ التعيين

مكثمة التعيين في المجالس

١ — إفادة المجالس من خبرة الأعضاء الفنيين المعيّنين : قالت « لجنة

الثلاثين » — التي وضعت دستور سنة ١٩٢٣ — بهذه الحججة وبررت جواز التعيين بقولها « .. حتى لا يفوت المجالس الانتفاع بالكفاءات الفنية والإدارية » .

٢ — ضمان قدر من الاستقرار والاطراد في أعمالها : وذلك بافتراض

أن يكون العضو المعين مستقراً في عضويته لمدة طويلة حتى يخلع من استقراره

على أعمال المجلس . ولكن المشاهد غير ذلك خصوصاً بالنسبة لمناصب المديرين .
٣ — الانسجام في مصر مع النظام السياسي : أى قياساً على كون اثنين من أعضاء مجلس الشيوخ كانوا يعينون وفقاً لدستور سنة ١٩٢٣ ، ولكن هذا قياس مع الفارق لأن للتعين في مجلس الشيوخ حكمة خاصة مردها طبيعة نظام المجلسين في البرلمان .

٤ — التعيين وسيلة للرقابة الإدارية على المجالس المنتخبة كما ذكرنا .

مدى التمييز في المجالس

١ — الرئيس : تنص المادة الثانية من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ على أن « يكون المدير رئيساً لمجلس المديرية وممثلاً له . فإن غاب أو منعه عن العمل مانع نائب عنه وكيل المديرية » .

وقد أضافت المادة ٣٧ أنه « إذا تكامل العدد القانوني ومضت نصف ساعة ولم يحضر الرئيس جاز انعقاد المجلس تحت رئاسة أكبر الأعضاء سناً » . كما قررت المادة ٣٩ أن « .. للمدير أو وكيله الاشتراك في أعمال لجان المجلس ويرأس كل جلسة يحضرها . فإذا لم يحضر أحدهما جلسة ، انتخبت اللجنة أحد أعضائها للرئاسة » .

على أن العمل قد أثبت أن أعضاء المجلس يتذرعون عادة بالصبر وإن طال تأخر الرئيس حتى يحضر ، وذلك إن لم تؤجل الجلسة إدارياً لموعد آخر دون تطبيق هذا الحكم الوارد بالمادة ٣٧ .

هذه الرئاسة (في اعتقادنا) هي أهم عامل أدى إلى هدم استقلال مجالس المديريات في مصر وجعل تشريعاتها حبراً على ورق . ولذلك حرصت النصوص الدستورية المقترحة على جعل هذه الرئاسة بالانتخاب من بين الأعضاء المنتخبين . كما يتضمن مشروع القانون المقترح لمجالس المديريات

إنشاء منصب « وكيل » لمجلس المديرية ينتخب كذلك من الأعضاء منتخبين ومعينين حتى إذا ما اختير من بين الأعضاء الموظفين كان عوناً للرئيس المنتخب.

٢ - الأعضاء المعينون :

١ - ستة أعضاء يعينون بحكم وظائفهم ويمثلون كلا من وزارات المالية والزراعة والصحة العمومية (الآت وزارة الشؤون البلدية والقروية) والمعارف والأشغال والمواصلات. ولا يكون هؤلاء الأعضاء رأى محدود في المداولات إلا في المسائل المتعلقة بالوزارات التي يمثلونها (م ٣٣). ويكون هؤلاء الأعضاء كذلك أعضاء في اللجان المكلفة بمسائل تدخل في اختصاصهم. ويجوز لكل وزارة من الوزارات الست المذكورة أن تندب أكثر من ممثل واحد إذا اقتضى الحال ، ولكن لا يكون لمن يمثلونها غير صوت واحد في المسائل المطروحة للمداولة (٣٢) .

وتتجه مشروعات الإصلاح إلى جعل الإشراف على مجالس المديريات والمجالس البلدية معاً لوزارة واحدة تسمى « وزارة الهيئات المحلية » ، أو « وزارة الحكم المحلي » ، وذلك توحيداً للعمل والتوجيه في شأن نصوص تكاد في الكثير منها تتماثل بل وتتطابق حرفياً .

٢ - المندوبون : يجوز لكل من الوزارات غير الست الممثلة على النحو السابق (وفقاً للسادة ٣٢ من القانون) أن تعين مندوباً أو أكثر عند النظر في أمر يتعلق بها ، وهؤلاء المندوبون يشتركون في المداولات ولكن لا يكون لهم رأى محدود فيها .

ب - مبدأ الانتخاب

الأعضاء المنتخبون هم الأصل في تكوين مجالس المديريات لأن الأعضاء المعينين إنما يوجدون - كما عرفنا - على سبيل الإستثناء البحت ، وقد وضع قانون الانتخاب الحالي رقم ٦٨ لسنة ١٩٣٦ أحكام انتخاب أعضاء هذه المجالس وأهمها ما يلي :

الناخبون :

هم ناخبو مجلس النواب (طبقا لقانون الانتخاب العام رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ وبالإحالة من المادة ٢ من قانون مجالس المديريات) .

الدوائر الانتخابية :

« ينتخب عضوان لمجلس المديرية عن كل دائرة من دوائر الانتخاب لمجلس النواب ... » . وهذا ربط كذلك بين الدوائر المحلية والدوائر السياسية ، ولذلك اتجه الرأى فى المشروعات الجديدة إلى الأخذ بالطريقة المثلثى التى تتفق وطبيعة مجالس المديريات بأن يجعل التمثيل فيها على أساس الأقسام الادارية (أى المراكز) كما كان الحال قبل قانون سنة ١٩٣٦ الحالى (ومثله قانون سنة ١٩٢٨) . ولقد ترتب على ربط العضوية الاقليمية بدوائر مجلس النواب أن تجاوز أعضاء بعض المجالس الاقليمية السبعين عضوا مع ما يستتبعه ذلك الربط من اطراد لزيادة تبعا لزيادة عدد السكان .

طريقة الانتخاب :

نرى أن يظل الانتخاب مباشرا ، وإنما يجب أن يقوم على أساس طريقة « القائمة » و « التصويت المحدود » حتى نضمن تمثيل الأقليات — إلى جانب الأكثرية — فى مجالس المديريات ، وحتى نخفف وطأة المعركة الانتخابية كثيرا من جهة ، ولكى لا تشعر الأقلية المحلية بغبن فى إدارة المرافق المحلية . ويجب فى هذا المقام أن نشير إلى ضرورة تعميم « بطاقات الشخصية » حتى تكون أداة لضبط الانتخابات ولصيانة الأمن فى آن واحد . وهو تجديد عنيت به النصوص التى أقرتها لجنة الأوضاع الانتخابية المتفرعة عن لجنة مشروع الدستور الجديد .

شروط العضوية :

(١) الشروط الإيجابية ، وهى :

(١) أن يكون المرشح ناخباً بالمديرية . (٢) بالغاً ثلاثين سنة ميلادية كاملة على الأقل^(١) . (٣) مجيداً الامام بالقراءة والكتابة . (٤) أن يكون مقيماً فى المركز أو أحد المراكز التى تتكون منها الدائرة التى يرشح نفسه فيها . (٥) فى النهاية وبصفة خاصة يجب أن يتوفر فيه شرط النصاب المالى ، وهو أن يكون مالكا فى المديرية التى يرشح نفسه فى إحدى دوائرها الانتخابية لأطيان مفروضة عليها ضريبة عقارية للحكومة قدرها ثلاثون جنيهاً مصرياً فى السنة على الأقل ، وذلك على أن يحسب من الضريبة ما يدفع من الأموال عن حصة المرشح فى العقارات الموقوفة ، وإنما لا تدخل الضرائب الإضافية التى تفرض لمجالس المديريات أو لآلية هيئة أخرى فى حساب النصاب المذكور .

أما بالنسبة للعضو المنتخب عن دائرة مكونة كلها من عاصمة مديرية فتعتبر عوائد المباني التى تحصل للحكومة ضمن الضريبة المشترطة .

تخفيف النصاب والإعفاء منه :

واجه المشرع المصرى حالات خفض فيها هذا النصاب أو أعفى منه كلية ، فلقد نص على أن ينقص النصاب إلى الثلث بالنسبة لمن ينتخب عن دائرة من دوائر مركز أسوان ، وأعفى من هذا الشرط كلية من ينتخب عن دائرة غربية وذلك مراعاة لحالة فقر هذه الدوائر . ومن ناحية أخرى فإن الشارع المصرى قد قرر أيضاً إنقاص النصاب دائماً إلى الثلث لمن كان حائزاً لدبلوم من إحدى الكليات أو المدارس العالية^(٢) .

(١) ينص مشروع القانون المقترح على تخفيض هذه السن إلى خمس وعشرين سنة .

(٢) ينص المشروع المقترح على تخفيف حدة شرط النصاب ، كما يعفى منه إعفاء كلياً

حالة الشهادات العالية .

ويشترط كذلك في عضو مجلس المديرية أن يرشح نفسه للانتخاب وأن يودع خزانة المديرية وقت الترشيح مبلغ خمسين جنيهاً مصرياً^(١) تخصص للأعمال الخيرية المحلية بالدائرة الانتخابية إذا عدل عن الترشيح أو إذا لم يحز في الانتخاب عشر الأصوات الصحيحة التي أعطيت على الأقل . وينقص هذا المبلغ إلى النصف بالنسبة لمرشحي دائرة الدر بمديرية أسوان .

(ب) الشروط السلبية ، وتشمل :

أولاً : حالات لا يكون فيها الشخص قابلاً للانتخاب (Cas d inéligibilité)

وهي :

(١) الضباط المستودعون والجنود الذين في الإجازة الحرة : وذلك حكم أخذ به المشرع المصري منذ سنة ١٨٨٣ ، وسجلته في صورته الأخيرة الفقرة الخامسة من المادة الثالثة من القانون الحالي رقم ٦٨ لسنة ١٩٣٦ .

(ب) أمراء الأسرة المالكة السابقة ونبلاؤها : وهذا الحكم وارد في قانون الانتخاب العام رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ ، وقد أحال عليه في هذا الشأن قانون انتخاب مجالس المديريات لسنة ١٩٣٦ .

ثانياً : أمور مجافية للعضوية أو حالات عدم الجمع (Cas d incompatibilité)

هذه الأمور تجافي العضوية فيجب على من وجد في حالة منها أن يختار أحد الأمرين دون الجمع بين هذه الحالة والعضوية في آن واحد ، وقد تظهر على نحو مطلق ينتظم كل مجالس الدولة دون استثناء ، كما قد تظهر في شكل نسبي مقصور على عضوية أحد أو بعض المجالس ولا يجافي عضوية البعض الآخر . وقد وجد هذان النوعان في فرنسا .

(١) مقترح تخفيض هذا التأمين إلى ثلاثين جنيهاً فقط .

وفيما يلي بيان ما أخذ به قانون مجالس المديريات المصرية الحالية من أحوال المجافاة وهي أحوال مجافاة مطلقة وتشمل :

(١) عدم جواز الجمع بين عضوية مجلس المديرية وعضوية مجلس مديريةية آخر . كما لا يصح أن يمثل العضو في المجلس أكثر من دائرة واحدة (م ١٠ و ٩) .

(ب) مجافاة عضوية مجلس المديرية لعضوية المجالس البلدية ولجان الشياخات : وقد نصت على ذلك المادة ١١ من القانون الحالي (قانون سنة ١٩٣٦) ونحن نؤيد هذا الحكم حتى تتسع النظم المحلية باعتبارها مشتمل الحكم النيابي ومدرسته لأكثر عدد من أبناء الأمة ، ونواب وشيوخ المستقبل ، وحتى لا تكون هذه المجالس احتكاراً لأفراد دون سواهم ، كما أن ذلك يساعد على إيجاد نوع من التخصص الذي لا تخفى فائده .

(ح) عدم الجمع أو المجافاة ، بين عضوية مجلس المديرية وعضوية البرلمان . وتبدو لنا أفضلية السماح بالجمع هنا وذلك لعدة اعتبارات : فوجود أعضاء البرلمان أعضاء بمجالس المديريات سيرفع نفوذ هذه المجالس ويقوى من شوكتها ويمدها بأعضاء لهم شخصية أقوى واستقلال أكبر . كما أن هذا يوجد حلقة اتصال بين مجالس المديريات والبرلمان ويمهد السبيل لتبادل الرأى وإسماع البرلمان صوت هذه الهيئات النيابية الصغيرة وشكاياتها ويمكنه من تعرف حاجاتها وميولها . يضاف إلى ذلك أن اجتماعات مجالس المديريات تتم في العادة مرة كل شهر (بل ومقترح جعلها كل شهرين) وبذلك يمكن النائب أو الشيخ أن يؤدى الواجبين دون إرهاق . أما عدم الجمع فسيحرم مجالس المديريات من عضوية أعضاء من الطراز الممتاز ليحل محلهم آخرون من الطبقة الثانية أو الثالثة . وهذا لا يتفق والمهمة الخطيرة والاختصاصات التي يرجى أن توكل مستقبلاً إلى مجالس المديريات .

على أن الاعتراض الجوهرى على هذا الجمع هو الخوف من أن يؤدى ذلك إلى اقحام السياسة في أعمال المجالس المحلية التي يجب أن تكون بمنأى عنها .

(د) المجافاة بين عضوية مجلس المديرية والوظائف العامة : والمقصود بالوظائف العامة كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه من الأموال العمومية ، ويدخل في ذلك كل موظف ومستخدمى مجالس المديریات والمجالس البلدية أو المحلية أو القروية ، وكل موظف ومستخدمى وزارة الأوقاف والمعاهد الدينية ، وكذلك العمد والمشايخ .

ويلاحظ عدم قابلية الموظفين للانتخاب فى دائرة وظائفهم . لأن الوظيفة قد تمكن صاحبها من استغلالها لأغراضه الانتخابية وللتأثير على الناخبين .

الانتخاب والطعون الانتخابية:

تجرى هذه الانتخابات بصفة عامة على نفس الأسس المقررة لانتخابات أعضاء مجلس النواب ، إذ يحيل قانون الانتخاب الخاص بها رقم ٦٨ لسنة ١٩٣٦ إلى نصوص قانون الانتخاب العام المتعلقة بانتخاب النواب . ولذلك فائدة هى السهولة ، ولكن له عيوب نظرية لاختلاف طبيعة كل من البرلمان والمجالس المحلية . وتختص الآن محكمة القضاء الإدارى (بمجالس الدولة) بالفصل فى الطعون الانتخابية الخاصة بمجالس المديریات (وبالمجالس البلدية والقروية) كما سيأتى .

(٢) - نظام سير العمل

أدوار الاجتماع : عمل القانون الحالى على بث روح النشاط فى مجالس المديریات فاستلزم اجتماع مجلس المديرية فى دور اجتماع عادى مرة كل شهر على الأقل ، ولكن أثبت العمل أن كثيراً من المجالس لم تراعى هذه القاعدة . ولرئيس مجلس المديرية دعوة المجلس إلى أدوار اجتماع خاصة فى أى وقت كان ، كما عليه أن يدعوّه إذا تقدم إليه طالب كتابى بذلك موقع عليه من نصف الأعضاء المنتخبين على الأقل . وللرئيس الحق فى الامتناع عن توجيهه

الدعوة لدور خاص أكثر من مرة واحدة في الشهر . ولا يجوز لمجلس المديرية أن يتداول في أدوار الاجتماع الخاصة إلا في الأمور التي دعى من أجلها . كما لا يجوز أن ينفذ دور الاجتماع إلا بعد النظر في جميع المسائل الواردة بجدول الأعمال والمناقشة فيها .

مطابق الاجتماع : لمجلس المديرية مقر يجتمع فيه ، وكل اجتماع يعقده الأعضاء كمجلس مديرية خارج المكان المخصص له يعتبر باطلا وتكون المداوولات التي يصدرها الأعضاء في هذه الحالة باطلة بقوة القانون ، ويتخذ المدير الوسائل اللازمة لفض الاجتماع فوراً . وبعض القوانين (كالفرنسي) تقرر عقوبة على هذه المخالفة ، ونرى أن يكفي بتقرير سقوط عضوية الأعضاء في مثل هذه الحالة كجزاء على هذا الأمر .

النصاب العمومي : يشترط القانون لانعقاد مجلس المديرية وصحة مداوالاته حضور أكثر من نصف أعضائه المنتخبين .

العملانية والسرية : القاعدة علنية جلسات مجلس المديرية بعكس لجانه فإن جلساتها سرية ما لم تقرر اللجنة خلاف ذلك . على أنه يجوز اجتماع مجلس المديرية بهيئة سرية بناء على طلب رئيسه أو ربع الأعضاء المنتخبين على الأقل ، ثم يقرر المجلس بعد ذلك ما إذا كانت المناقشة في الموضوع المطروح أمامه تجرى في جلسة علنية أم لا .

مبانية العضوية

يؤدي أعضاء مجالس المديرية أعمالهم دون أن يؤجروا على ذلك ، ولكن للعضو حق استرداد نفقات انتقاله من محل إقامته إلى مقر المجلس لحضور جلساته أو جلسات لجانه أو إلى الجهات التي يكلف بأداء عمل فيها .

مدة العضوية :

هى سنوات خمس يتجدد بعدها الانتخاب تجديداً كلياً . وبذلك عدل القانون الحالى (كقانون سنة ١٩٢٨) عن القاعدة القديمة وهى تجديد المجلس تجديداً نصفياً ، مما كان يساعد على عدم تقلب برامج المجالس كنتيجة للتجديد الكلى ويضمن شيئاً من الاستقرار والاطراد فى أعمالها .

عوارض العضوية :

الأصل أن تنتهى العضوية بانتهاء الأجل المحدد لها ، ولكن قد يكون انتهاءها قبل ذلك لأمر عارض كالوفاة أو الاستقالة . والاستقالة لا تعتبر نهائية إلا من وقت تقرير المجلس قبولها ، وفى هذا مجازاة للقاعدة القانونية التى تنظم المرافق العامة جميعها ، والتى تتضمن عدم إنتاج الاستقالة أثرها إلا بعد قبولها ، مما يعبر عنه بعبارة "La démission doit être acceptée" وهناك نوع آخر من الاستقالة يسمى الاستقالة المفروضة أو الاعتبارية ، وهى خاصة بالعضو المنتخب . فى جانب حالة الاستقالة الاختيارية السابقة الذكر واجه المشرع المصرى حالة تغيب العضو عن الحضور بدون عذر مقبول ثلاثة أدوار عادية متوالية فأجاز هنا اعتباره مستقيلاً .

ومن العوارض كذلك إسقاط العضوية : وذلك لفقد العضو شرطاً من شروطها سواء أكان الفقد طارئاً بعد الانتخاب ، أم سابقاً عليه ولكن لم يعرف إلا بعده . وتسقط العضوية كذلك لارتكاب العضو عملاً من الأعمال التى حرمها القانون ، بأن اشترك فى جلسات المجلس أو لجانه فى مداولة له فيها مصالح ، سواء كان ذلك عن نفسه شخصياً أو بصفته وصياً أو قياً أو وكيلاً . (م ٥١ من قانون سنة ١٩٣٤) . وكذلك إذا قام العضو بالذات أو بالواسطة بعمل أو مقاوله أو مناقضة أو توريد ما لحساب المجلس أو دخل طرفاً مع المجلس فى بيع أو إيجارة فى غير الحدود القانونية الاستثنائية (م ٥٢) .

وفي النهاية يقرر القانون الحالي أن تسقط العضوية أيضا إذا اشتغل العضو في قضية ضد مجلس المديرية بصفته محاميا أو متنازلا له عن الحقوق المتنازع فيها (م ٥٣)

ونرى أن تضاف إلى ذلك حالة اشتراك العضو في اجتماع للمجلس خارج المكان المخصص له ، وكذلك حالة اشتراكه في قرارات سياسية أو حزبية اتخذها المجلس .

وتخضع قرارات إسقاط العضوية لرقابة مجلس الدولة (محكمة القضاء الإداري كما سيأتي فيما بعد) .

ومن عوارض العضوية كذلك العزل : وهو إجراء خطير يجب أن يوضع في حدود دقيقة ، فاشتراط المشرع أن يكون بمرسوم بناء على طلب مجلس الوزراء وعلى اثر قرار يصدره مجلس المديرية بأغلبية ثلثي أعضائه . أما عزل العضو المعين فيخضع لقواعد عزل الموظفين العموميين .

الوقف : أباح المشرع المصري وقف العضو المعروض أمره على المجلس ويكون الوقف بقرار من وزير الداخلية والى أن يتخذ المجلس قرارا بآبائه .

الحل : هنا تنقضى العضوية بإجراء عام بالنسبة لكل أعضاء المجلس المنتخبين ، أى بحل المجلس . فمذ انشاء مجالس المديريات سنة ١٨٨٣ والمشرع

المصري حريص على اباحة حل مجلس المديرية ، على أن يكون هذا الحل بمرسوم تبين فيه أسباب الحل . وقد استحدث القانون الأخير رقم ٢٤

لسنة ١٩٣٤ (م ٧٢) فكرة تأليف لجنة معينة مؤقتة عقب صدور مرسوم الحل ، ويكون تشكيلها بقرار من وزير الداخلية من أعضاء المجلس المنحل

المعينين اذا أمكن ذلك ، ومن بعض كبار الموظفين ، مع حق وزير الداخلية في أن يعين في هذه اللجنة بعض أعيان المديرية . وتقوم هذه اللجنة

في فترة الحل مقام المجلس في مباشرة الأعمال المستعجلة وفي الحدود القانونية المقررة . وتجتمع تحت رئاسة المدير (أو وكيله عند الاقتضاء) في المواعيد

التي يحددها المدير . ولكن الشارع المصري لم ينص على عدم جواز حل

المجلس الجديد لنفس السبب الذى حل من أجله المجلس القديم . وهو الحكم المأخوذ به فيما يتعلق بمجلس النواب والذى أضافته لجنتا الصحة والداخلية بمجلس النواب الى قانون المجالس البلدية الحالى . ومجالس المديريات أولى بهذا الضمان . وقد نصت على هذا الضمان المقترحات الجديدة بشأن مجالس المديريات والمجالس البلدية على السواء .

كما تنص هذه المقترحات (الدستورية) على عدم جواز حل عدة مجالس مديريات أو كل مجالس المديريات حلا شاملا ، وهذا الحظر مقرر فى فرنسا ويجب أن نأخذ به كذلك فى مصر حتى نقفل على السياسة باب التدخل فى المجالس ، وحتى لا تصبح متقلبة تبعاً لتقلب الحكومات .

ونلاحظ فى النهاية أن القانون الحالى يشترط اجراء الانتخابات الجديدة فى مدى ثلاثة أشهر من تاريخ الحل أى فى أكثر من الأجل المقرر فى حالة حل مجلس النواب (وهو شهران) رغم الفارق العكسى بين الحالىين . ولذلك تضمنت النصوص الجديدة المقترحة تقصير هذا الأجل الى شهرين .

٣ - الاختصاصات

وضع المشرع المصرى اختصاصات محددة أولاً ذكرها على وجه التخصيص ، ثم اتبع ذلك باختصاص عام شامل يتناول كل ما يتعلق بالحاجات العامة للمديرية ، وذلك على النحو الآتى :

(أولاً) لمجلس المديرية فى بعض الأحوال الحق فى اصدار قرارات قاطعة : وهى قرارات لا يتوقف تنفيذها على تصديق الحكومة المركزية . ومثال ذلك حق مجلس المديرية فى فرض ضرائب اضافية (مما أخطأ الشارع وسماه رسوماً اضافية) على الأتبان بحيث لا تزيد نسبتها على ٨٪ من ضريبة الأتبان العامة التى تتقاضاها الدولة . وفى هذه الحالة يجب صدور المرسوم

اللازم بهذه الضرائب الإضافية دون جواز اعتراض الحكومة على قرار المجلس الصادر في هذه الحدود .

ويلاحظ أن هذا النوع من الاختصاص القطعي لا يزال استثناء في نظام مجالس المديرية حتى اليوم ، ولكنه سيصبح أصلاً إذا ما أخذ بالنصوص التي اقترحتها لجنة مشروع الدستور كما سبق البيان .

(ثانياً) حالات يشترط فيها لنفاذ قرارات مجلس المديرية التصديق عليها
من الحكومة المركزية وأهمها :

(١) تشترط مصادقة مجلس الوزراء :

١ - في تقرير ضرائب إضافية على الأطنان بنسبة تزيد على ٨٪ من الضريبة العامة التي تتقاضاها الدولة على الأطنان في المديرية (وأقصاها ١١٪ فقط) ^(١).

وكذلك تقرير ضريبة إضافية على أية ضريبة أخرى من الضرائب العامة خلاف ضريبة الأطنان أيأ كانت نسبة الضريبة الإضافية (م ١٩ و ٢٠ من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤) .

٢ - في تنازل المجلس عن حقوقه في الأموال ، أو المنشآت ، أو المؤسسات التي يملكها أو يقوم بإدارتها (م ٦٢) .

٣ - القيام بعمل من الأعمال ذات المنفعة العامة ، أو التي تعود بالنفع على المديرية .

٤ - القروض التي يعقدها مجلس المديرية . وكل تعهد بالتزام يترتب عليه مصروفات في ميزانيته لسنة أو سنوات مالية مقبلة (م ٦٥) .

(١) وقد عرفنا من النصوص المقترحة أن الاتجاه الآن نحو تنازل الدولة تدريجياً عن كل ضريبة الأطنان لمجالس المديرية وعن كل ضريبة الأملاك المبنية للمجالس البلدية .

(ب) تشترط أحياناً موافقة وزير الداخلية على قرار مجلس المديرية ،
ومن ذلك :

١ — تحديد المجلس عدد الخفراء اللازمين لحراسة كل مدينة أو قرية في المديرية ما عدا المدن والقرى التي لها مجالس بلدية . وكذلك تعيين درجات هؤلاء الخفراء وتقدير أجورهم .

٢ — يجب اعتماد الميزانية بقرار من وزير الداخلية بعد أخذ رأى اللجنة الاستشارية المنصوص عليها في المادة ٤٤ من القانون السالف الذكر . ويلاحظ بهذا الصدد أن قانون تحسين الصحة القروية رقم ٤٦ لسنة ١٩٤٢ الذى حل محله القانون الحالى رقم ٦٣ لسنة ١٩٤٧ قد أوجد ميزانية خاصة لإيرادات ومصروفات الشؤون الصحية والطبية ، فشملت هذه الميزانية العشرين فى المائة المخصصة لهذا الغرض بقانون سنة ١٩٣٤ وشملت كذلك الاعانة التى ألزم قانون تحسين الصحة القروية الدولة بدفعها سنوياً لمواجهة تكاليفه (١) .

٣ — الحساب الختامى لمجالس المديریات . وذلك سواء كان الحساب العام أو الحساب الخاص بالشؤون الصحية والطبية (وعليه هناك ازدواج فى الحساب الختامى يقابل الازدواج فى الميزانية الإقليمية) .

٤ — قبول التبرعات (باعتماد وزير الداخلية) .

(ثالثاً) حالات تجب فيها موافقة مجلس المديرية مقدماً :

من قبيل ذلك كل ما يختص بالسكك الحديدية الزراعية ، وإقامة الموالد أو الأسواق فى أية جهة من جهات المديرية لم تجر العادة بإقامتها فيها ، وإلغاء الموالد المرخص بها أو التى جرت العادة على إقامتها ، وكذلك تغيير أسماء

(١) تنص النصوص المقترحة حالياً على أن الميزانية التى يضمها مجلس المديرية تعتبر مصدقة عليها إذا لم تعترض عليها اللجنة الاستشارية (وزارة الهيئات المحلية) خلال شهر من تاريخ تقديمها إليها ، فإن اعترضت عليها فى الميعاد المبين أعاد المجلس بحث الموضوع ويكون رأيه فيه نهائياً إذا أقره ثلثا الأعضاء الحاضرين . وذلك فيما عدا المصاريف الإلزامية التى تتولى اللجنة إدراجها .

أو حدود القرى التى ليست لها مجالس بلدية ، أو إنشاء قرى جديدة بالمديرية أو إلغاء قرى موجودة .

(رابعاً) حالات يكتفى فيها بأخذ رأى مجلس المديرية مقدماً دون تقييد

الحكومة بهذا رأى :

هذه الحالات عديدة منها إنشاء ونقل وإبطال المستشفيات التابعة لوزارة الصحة العمومية أو للمجالس البلدية والقروية ، وكذلك المدارس التابعة للحكومة فى المديرية ، وإنشاء وإبطال الجبانات .

هذه هى اختصاصات مجالس المديريات منظوراً إليها من ناحية ما لقرارات هذه المجالس من قوة تنفيذية . على أننا إذا نظرنا إلى طبيعة المواد التى تتضمنها تلك الاختصاصات وجدنا أنها تشمل : الشؤون الصحية والطبية التى يجب على المجالس أن تخصص لها ٢٠ ٪ على الأقل من الضرائب الإضافية التى تقررها ، إلى جانب موارد هذه الشؤون وفقاً لقانون تحسين الصحة القروية ، ومنها إعانة الدولة السنوية المقررة لذلك . وكان من هذه الاختصاصات كذلك التعليم الإلزامى ولكن نقل هذا الاختصاص فى الشؤون التعليمية إلى وزارة المعارف بالقانون رقم ١٠٨ لسنة ١٩٥٠ . هذا إلى جانب اختصاصات أخرى متعددة فى مسائل الزراعة ، والرعى ، والأملاك العامة ،

والمواصلات ، والمسائل الإدارية والمالية . وقد ألزمت المجالس لمدة خمس سنوات حسب القانون رقم ٩٣ لسنة ١٩٤٠ بأن تخصص (بالجهات التى حددها قرار وزير الداخلية فى ٥ أغسطس سنة ١٩٤٠) ٥ ٪ من ضرائب الأطنان الإضافية لتدابير الوقاية من الغارات الجوية . كما أن المشرع قد أباح منذ سنة ١٩٣٤ تعاون مجالس المديريات فيما بينها أو مع المجالس البلدية على القيام بأعمال ذات نفع مشترك ، وقد صدر فى ٢٣ يولييه سنة ١٩٣٥ قرار من وزير الداخلية تضمن شروط هذا التعاون .

إلى جانب هذه الاختصاصات تنص المادة ٢٦ من القانون رقم ٢٤

السنة ١٩٣٤ على أنه يجوز للمدير ولكل وزير أن يستشير مجلس المديرية في كل مسألة يرى أخذ رأيه فيها ، كما أن للمجلس فضلا عن ذلك أن يبدى من نفسه للمدير أو بواسطة المدير لكل وزير أو لمجلس الوزراء رغبات فيما يتعلق بالحاجات العامة للمديرية ، وعلى الأخص في شئون الزراعة ، والرى ، وطرق المواصلات ، والأمن العام ، والصحة العمومية ، والصناعة والتجارة . ولقد ألزم الشارع الحكومة إذا لم تأخذ برغبات المجلس هذه أن تبين له الأسباب الداعية إلى ذلك ، وللمجلس في هذه الحالة أن يرد على بيان الحكومة ولا تكون الحكومة مقيدة بهذا الرد .

على أن المشرع قد حرم على المجالس بنص صريح (م ٢٧) المسائل الداخلة في اختصاص المجالس البلدية الموجودة في المديرية ، كما منعها من البحث في تعيين موظفي الحكومة أو نقلهم أو تأديبهم أو رفقتهم . ولقد نص في النهاية على حظر الرغبات والمناقشات والقرارات السياسية .

ثانيا - المجالس البلدية والقروية

يفرق القانون الحالى بين المجالس البلدية والمجالس القروية ، والاتجاه الجديد نحو إلغاء هذا التفريق وجعل المجالس كلها بلدية .
ولدراسة القانون الحالى نبدأ بدراسة المجالس البلدية :

١ - المجالس البلدية

١ - التكوين

يتكون المجلس البلدى من أعضاء معينين منهم الرئيس ، وأعضاء منتخبين من بينهم وكيل المجلس وهم الأكثر عدداً .

الأعضاء المعينون :

١ — الرئيس : تنص المادتان ٢ و ٨ على أن الرئاسة للمحافظ في قاعدة المحافظة وللدير في حاضرة المديرية وللأمور فيما عدا ذلك من المدن الواقعة في دائرة اختصاصه . كما أن لوزير الشؤون البلدية والقروية أن يقرر أن تكون الرئاسة في بعض المجالس الهامة في غير عاصمة المديرية للدير .

بذلك أبقى المشرع على القاعدة التقليدية في مصر والقاضية بأن تكون الرئاسة لموظف معين ، ولكنه عمم فكرة الوكيل المنتخب الذي يحل مباشرة محل الرئيس عند غيابة في اختصاصاته .

وقد سبق الكلام عن الاتجاه الجديد نحو جعل الرئاسة بالانتخاب على أن يراعى التدرج في ذلك خلال خمس سنوات بالنسبة للقرى الصغيرة .

٣ — أربعة أعضاء يعينون بحكم وظائفهم بقرار من مجلس الوزراء : وهم ممثلو وزارات الصحة (الآن وزارة الشؤون البلدية والقروية) ، والأشغال ، والشؤون الاجتماعية ، والمالية .

وتتجه بعض الأفكار الجديدة نحو إعطاء المجلس نفسه حق اختيار بعض الأعضاء من بين الأهالي ، وجعل مشايخ البلد أعضاء في المجلس البلدى بحكم القانون وبشرط أن يكون قد مضى على شغلهم وظائفهم خمس سنوات على الأقل .

٣ — يجوز في مجالس الثغور تعيين عضو آخر يمثل مصلحة الجمارك ، ويكون تعيينه كذلك بقرار من مجلس الوزراء . ولهذا الحكم حكمته الواضحة .

هؤلاء الأعضاء المعينون يشتركون في جميع مداوالات المجلس بصوت معدود دون قصر ذلك على الأمور الخاصة بوزاراتهم بعكس المقرر في مجالس المديريات .

ويلاحظ أنه يجوز أن يمثل العضو المعين في المجالس أكثر من وزارة

واحدة ، ولا يكون له في مثل هذه الحالة إلا صوت واحد في المداولات ، ويكون هذا التعدد في هذه الحدود بقرار من مجلس الوزراء . وقد راعى المشرع في ذلك ما ينتظر من كثرة المجالس إلى حد قد يتعذر معه وجود العدد الكافي من الموظفين الخاصين بهذا التمثيل .

المندوبون : يباحق بالأعضاء المعيّنين السابق بيانهم المندوبون الذين تبعث بهم الوزارات غير الممثلة بالمجلس — وفقاً للمادة ٧ من القانون — وذلك إذا عرض للمجلس أمر يتعلق بإحدى هذه الوزارات . وقد يتعدد ممثلو الوزارة ولا يكون لهم رأى محدود في المداولات .

عامل التنفيذ :

تنص الفقرة الثالثة من المادة ٨ من القانون على أنه يجوز أن يعين لبعض المجالس موظف يكون العامل المنفذ لقرارات المجلس ، مع جواز شمول اختصاصه لدائرة مجلس أو أكثر ، ويكون تحديد المجالس التي يعين لها مثل هذا الموظف وتحديد اختصاصه وطريقة تعيينه بقرار من مجلس الوزراء . وقد صرحت الحكومة أثناء أعمال لجان مجلس النواب بصدد هذا النص بأن المقصود هو تعيين مدير لبعض البلديات الكبرى . ويتجه الرأى في المقترحات الجديدة الى اشتراط موافقة المجلس أو المجالس المختصة على هذا التعيين .

[ب] — الأعضاء المنتخبون

لهؤلاء الأعضاء الغلبة في المجالس وإلا لانهار ركن هام من أركان الاستقلال اللامركزى . وعدد هؤلاء الأعضاء — بنص المادة ٢ — يتراوح بين ١٠ و ١٨ « طبقاً للقرار الذى يصدره وزير الصحة العمومية » (الآن وزير الشؤون البلدية والقروية) . وقد صدر هذا القرار فى ١٧ يونية سنة ١٩٤٥ (١)

(١) الاتجاه الآن نحو تعديل هذه الأسس وجعل التمثيل بنص القانون تبعاً لعدد السكان .

وقد أكد المشرع هذه الغلبة العددية في كل جلسات المجلس كذلك عندما نص في المادة ٣٩ على أن لا تكون مداولات المجلس قانونية إلا بحضور أكثر من النصف « من كل من الأعضاء المنتخبين والمعينين » .

أقسام الانتخاب :

تقدمت الحكومة سنة ١٩٤٤ إلى البرلمان بمشروع لقانون الانتخاب مع مشروع القانون النظامي للبلديات ، ولكن البرلمان رأى أن يضمن القانون النظامي بعض الأصول الانتخابية العامة ويفوض وضع سائر الأحكام إلى لائحة تصدر بمرسوم (م ٥ من القانون) . وقد صدرت هذه اللائحة بتاريخ ١٧ يونيو سنة ١٩٤٥ مع مالحقها من تعديلات) .

ونلاحظ بهذا الخصوص :

١ — شروط الناخب هي :

(١) شروط ناخب مجلس النواب ، وهي المشتركة كذلك بالنسبة لناخب عضو مجلس المديرية كما سبق . كما أنها مشترطة أيضاً في ناخبي المجالس القروية . وفي ذلك توحيد للجداول الانتخابية وتيسير في العمل .
(ب) شرط النصاب المالي وهو « . . أن يكون مالكا في حدود البلدة لعقار مبنى أو شريكا فيه أو يشغل عقاراً مبنياً عن طريق الانتفاع أو الاستحقاق في وقف أو كان مستأجراً لعقار أو ساكناً فيه مدة سنة سابقة على تاريخ الانتخاب » .

٢ — شروط العضوية هي :

(١) أن يكون المرشح ناخباً على النحو السابق ذكره .
(ب) أن يكون بالغاً من العمر خمساً وعشرين سنة ميلادية على الأقل .
(ج) الإلمام بالقراءة والكتابة .
(د) شرط النصاب المالي : وهو أن تكون القيمة التجارية لمسكنه أو

لحل عمله ٢٤ جنيها فأكثر في السنة ، أو يدفع ضريبة مبان قيمتها جنيهاً فأكثر في السنة » (م ٤) .

الترشيح : أى أن يتقدم العضو بطلب ترشيح نفسه . وقد نص القرار الصادر من وزير الصحة بتاريخ ٢٩ سبتمبر سنة ١٩٤٥ على ضرورة كون التوقيع على طلب الترشيح مصدقاً عليه أمام المحكمة المختصة . ووفقاً للمادة ١٢ من مرسوم الانتخابات البلدية والقروية الصادر في ١٧ يونيه سنة ١٩٤٥ يجب أن يقدم طلب الترشيح إلى رئيس المجلس في خلال سبعة أيام من تاريخ نشر القرار الوزاري المحدد لموعد الانتخاب وإلا كان طلب الترشيح باطلاً — م ٢ من قرار ١٩٤٥/٩/٢٩ — كما تنص المادة ٣ من هذا القرار على أن تكون صفحات الدفتر المعد لقيد طلبات الترشيح « مرقومة ومختومة بخاتم المجلس ، ويتم القيد دون أن يتخلله بياض أو يجرى فيه كشط » .

هذه جميعها شروط إيجابية للعضوية . أما الشروط السلبية فتشمل أولاً الحالات المانعة من الترشيح والانتخاب وقد درسناها بالنسبة لأعضاء مجالس المديريات (ونعني بها الضباط الذين في الاستبداع والجنود الذين بالأجازة الحرة وأمرأء الأسرلة المالكه سابقوا نبلاؤها) ؛ أما القانون البلدى فلم يتضمن نصاً على هذه الأحكام ولم يحل على أحكامها الواردة فى قانون الانتخاب العام ونعتقد أن ذلك لم يكن إلا سهواً . ومن الشروط السلبية كذلك أحوال « المجافاة » أو « عدم الجمع » السابق تحديد معناها .

إجراءات الانتخاب :

لم يضع القانون الأحكام الخاصة بذلك ، ولكن ترك الأمر لللائحة (بمرسوم) صدرت سنة ١٩٤٥ كما عرفنا (مع ما لحقها من تعديلات) . وكنا نتمنى أن تقرر اللائحة الأخذ بإحدى طرق تمثيل الأقليات تحقيقاً للاستقرار فى البلدة وتخفيفاً من حدة المنافسة على الانتخابات والتطاحن بشأنها . فتأخذ

بطريقة التصويت المحدود أو بطريقة التمثيل النسبي حسب التفصيلات التي سبق
لنا بيانها في الدراسة الدستورية .

ويجب هنا أيضا أن يؤخذ بفكرة « بطاقات الشخصية » بصورة شاملة
— وذلك رغم معرفة أهل المدينة أو القرية بعضهم بعضاً — حتى نمنع احتمال
انتحال الناخب شخصية غيره من الناخبين .

ويلاحظ أن الطعون في الانتخابات البلدية (بل وفي القرارات الوزارية
الصادرة بإسقاط عضوية أعضاء المجالس البلدية والقروية) قد أصبحت
من اختصاص محكمة القضاء الإداري على النحو الذي سيأتى بيانه تفصيلاً في
الكتاب الثانى الخاص بمجلس الدولة .

مدة المصوبة والتعديلات :

هذه المدة وفقاً للمادة السادسة (معدلة بالقانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٥٠)
أربع سنوات تبدأ من تاريخ الانتخاب، والتجديد كلى فى نهايتها (أو عقب حل
المجلس) ويجوز دائماً إعادة انتخاب الأعضاء . وقد نص على أن تجرى « قبل
انتهاء مدة المجلس بشهرين على الأقل انتخابات جديدة .

الوكيل المنتخب :

تنص المادة ٨ على أن « . . يكون للمجالس البلدية وكيل منتخب من بين
أعضاء المجلس ، ويكون انتخابه على الوجه الذى يبين فى لائحة الانتخاب ،
ويكون له اختصاصات الرئيس عند غيابه » وبنص المادة ٤٦ من اللائحة يكون
انتخاب الوكيل (للمجلس البلدى أو القروى) من بين الأعضاء المنتخبين، ويكون
سرياً فى أول جلسة (١) .

(١) تنص المادة ٤٦ أيضاً على أنه إذا لم يجرِ أحد على الأغلبية المطلقة أعيد الانتخاب مرة
ثانية وتكون العبرة فيها بالأغلبية النسبية ، فإذا تساوى أكثر من عضوفى عدد الأصوات فى
الاقتراع الثانى أجريت القرعة بينهم .

٢ - نظام سير العمل

تضمن القانون الجديد بعض الأحكام الخاصة بهذا الموضوع وترك التفاصيل والجزئيات إلى اللائحة التنفيذية . ولكل مجلس بلدى (أو قروى) أن يضع لائحته الداخلية بمراعاة اللوائح العامة التى يصدرها الوزير وبشرط تصديقه عليها أيضا (م ٨٣) .

وتندرج هنا عدة أمور أهمها :

أدوار اللجنة:

نصت على ذلك المادة ٣٧ بقولها : « يكون للمجلس البلدى اجتماع عادى كل شهر مرة على الأقل بدعوة من الرئيس ، ويوالى المجلس عقد جلساته إلى أن ينتهى من نظر جميع المسائل الواردة فى جدول الأعمال » .

مطام الاجتماع :

وفقا للمادة ٤٤ « كل اجتماع يعقده الأعضاء كمجلس بلدى خارجا عن المكان المخصص للاجتماع يكون باطلا ، وبالتالى تعتبر القرارات باطلة ويحق للإدارة فض الاجتماع » .

النصاب العمدى :

يشترط حضور « أكثر من النصف من كل من الأعضاء المنتخبين والمعينين » لصحة اجتماع المجلس ، فإذا مضى نصف ساعة دون توفر النصاب أجلت الجلسة ثلاثة أيام على الأقل أو سبعة على الأكثر ، ويكون الاجتماع الجديد قانونيا أيا كان عدد الحاضرين « ما لم تكن هنالك أحوال يشترط فيها أغلبية خاصة » ، فإن كان الأمر كذلك وكان عددا الحاضرين أقل من النصاب العادى وجب أن يقتصر البحث على المسائل الواردة فى جدول أعمال الجلسة المؤجلة

حل المجلس : يجوز ذلك على غرار حل مجالس المديريات وهنا كذلك تقوم هيئة مؤقتة معينة مكان الهيئة المنحلة. هذا مع بعض الفوارق في التفاصيل أهمها أن الحل هنا بقرار من مجلس الوزراء بناء على طلب وزير الشؤون البلدية والقروية. ويلاحظ أنه يجب أن نبين في القرار أسباب الحل وأن تجرى الانتخابات الجديدة في مدى ثلاثة أشهر منه . ولقد نص هنا - دون مجالس المديريات - على أنه لا يجوز حل المجلس الجديد مرة أخرى لنفس الأسباب .

٣ - الاختصاصات

نلاحظ (أولاً) أنه محظور على المجلس البلدى (والقروى كذلك) «أن يبحث في شأن من شؤون موظفي الحكومة ولا أن يبدى رغبات أو يصدر قرارات في أمور سياسية ، أو أن يناقش فيها (م ١٧) .

ويلاحظ (ثانياً) أنه محظور على المجلس البلدى كذلك أن يتجاوز حدود اختصاصه (الإقليمي أو الموضوعي) وذلك رغم اتساع دائرة الموضوعات المنصوص على اختصاص هذا المجلس بها ، فإن تجاوز المجلس حدود اختصاصه التي سنبينها كان قراره باطلاً وفقاً للمادة ٤٣ التي تقول : « تكون قرارات المجلس كأن لم تكن إذا تجاوز بها حدود اختصاصه ، ويثبت ذلك بقرار من وزير الشؤون البلدية والقروية » .

ويجب (ثالثاً) أن يبدى المجلس رأيه في الموعد القانوني ، وهو وفقاً للمادة ٤٢ من القانون مدة لا تتجاوز شهرين . فإذا طلب المدير أو المحافظ أو الوزير الرأي بصفة مستعجلة تعين على المجلس إبداءه في مدى ١٥ يوماً . « فإذا امتنع المجلس عن إبداء رأيه أو تأخر في إبدائه في المواعيد المتقدمة جاز التجاوز عن رأيه بقرار يصدره الوزير المختص » .

(رابعاً) استمرار القرارات الصادرة بشأن الاختصاصات الملغاة : وذلك وفقاً للمادة ٨٢ القائلة : « يلغى ما يخالف أحكام هذا القانون من

القوانين والأوامر العالية والقرارات الوزارية الخاصة بتشكيل المجالس البلدية والمحلية والمحلية المختلطة والقروية وتبقى القرارات التي أصدرتها هذه المجالس في حدود اختصاصها نافذة إلى حين إلغائها أو تعديلها على الوجه المبين بهذا القانون .

(خامساً) حق طلب البيانات وإبداء الرغبات : يجوز للمجلس البلدى — بنص المادة ٢٠ من القانون — أن يطلب من الوزارات والمصالح جميع البيانات المتعلقة بالأعمال الداخلة في اختصاصه .

كما أن « للمجلس البلدى أن يبدى رغبات فيما يتعلق بالحاجات العامة للبلدة التي يمثلها ، وعلى الأخص الشؤون الصحية العامة وطرق المواصلات والأمن العام والتعليم والصناعة والتجارة وكل ما يؤدى إلى تقدم العمران وترقية وسائل الحضارة في المدينة .

« ويتولى رئيس المجلس إبلاغ هذه الرغبات إلى الجهات المختصة وترسل صورة منها في الوقت نفسه إلى وزير الشؤون البلدية والقروية ، (م ١٦) .
ونرى انطباق هذه النصوص كذلك على المجالس القروية .

(١) الاختصاصات المالية :

أولاً : الموارد ، وتشمل :

١ — الضرائب والرسوم : وهي نوعان : أحدهما تفرضه الدولة — بقانون — لحساب المجالس البلدية ، والآخر سمح القانون البلدى للمجالس بفرضه بشرط تصديق وزير الشؤون البلدية والقروية . أما النوع الأول فقد نصت عليه المادة ٢٢ بقولها : « ويجوز أن تفرض بقانون ضريبة إضافية على ضريبة الأرباح التجارية والصناعية وذلك لحساب المجالس البلدية والقروية

« وتدرج حصيلة هذه الضريبة الإضافية في حساب خاص لوزارة الصحة العمومية (الآن وزارة الشؤون البلدية والقروية) على أن يتولى مجلس الوزراء توزيعها على المجالس البلدية والقروية بنسبة :

(١) احتياجات كل منها المالية .

(ب) عدد سكانها .

(ج) نسبة الإيرادات الواردة في كل منها .

« وكذلك يجوز أن تفرض ضريبة إضافية على ضريبة المهن الحرة على أن تخصص حصيلة هذه الضريبة لشؤون البلدة أو القرية التي حصلت منها .

أما الضرائب والرسوم التي يفرضها المجلس البلدى مباشرة فهي المذكورة بالمواد ٢١ و ٢٣ و ٢٤ و ٢٥ وفيما يلي نصها .

م ٢١ : « للمجلس أن يقرر رسوماً مقابل الانتفاع بالمرافق العامة التي يديرها أو المعهود إليه إدارتها وأخرى مقابل استعمال الأملاك العامة التي آلت إليه مباشرة شؤونها . كذلك له أن يقرر رسوماً إضافية على ضرائب المباني . وللمجلس كذلك أن يقرر هذه الرسوم في البلاد التي لم يقرر فيها ضرائب كما لو كانت هذه الضرائب مفروضة عليها . »

م ٢٣ : « للمجلس أن يفرض في دائرة اختصاصاته :

١ — رسوماً على المحال العمومية والأندية والمحال المقلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة والمحال الصناعية والتجارية ومحال بيع المشروبات الروحية الخ . »

وقد نصت المادة ٢١ من مرسوم سنة ١٩٤٥ على أحوال الإعفاء من الرسوم البلدية المنصوص عليها في المادة ٢٣ من القانون وذلك بالنسبة لأموال الحكومة العامة والأماكن المخصصة للعبادة . وكذلك (جوازا) الجمعيات والمؤسسات الخيرية .

م ٢٤ — « وللمجلس أيضاً أن يفرض رسوماً أخرى مما تكون له صفة بلدية محضة ، وذلك بعد موافقة مجلس الوزراء . »

م ٢٥ — « لا يكون قرار المجلس فيما يفرضه من الرسوم بالتطبيق لأحكام المادتين ٢١ و ٢٣ نافذ المفعول إلا بعد مصادقة وزير الشؤون البلدية والقروية عليه . وتجب موافقة الوزير على كل تخفيض أو إلغاء للرسوم أو تقصير أجل سريانها . »

« على أنه يجوز للوزير أن يطلب من المجلس إلغاء أو تخفيض الرسم أو تقصير أجل سريانه ، إذا رأى في بقاءه على حاله ما لا يتفق والسياسة الاقتصادية أو المالية للدولة . فإذا أصر المجلس على بقاء الرسم كما هو جاز للوزير بموافقة مجلس الوزراء أن يخفض أو يقصر أجل سريانه أو يلغيه . »

وقد أقيمت المادة ٨١ على الرسوم والموارد القديمة ولو لم يشملها القانون الجديد حين إلغائها أو تعديلها .

كما نصت المادة ٢٦ على أن « يكون للمجلس في تحصيل الرسوم امتياز على جميع أموال الأشخاص المدينين بها وتأتي في الترتيب بعد المصاريف القضائية وبعد الضرائب الحكومية مباشرة . »

✓ ثانياً — المصروفات :

الأصل في المصروفات أن تكون اختيارية لأنها معيار حرية المجلس في تصريف شؤون الجهة التي يمثلها ، ولكن توجد مع ذلك بعض المصروفات الإلزامية ، والإلزام فيها إما يرجع إلى طبيعتها كمصاريف الصيانة مثلاً والأجور والمهايا وأقساط الديون وما إلى ذلك ؛ ومنها مصاريف يرجع إلزامها إلى نص القانون ، وبعض ذلك منصوص عليه بقانون البلديات (سنة ١٩٤٤) وبعضها الآخر منصوص عليه في قوانين أخرى .

(ب) اختصاصات مباشرها المجلس بنفسه ومهوباً أو موزعاً :

(أولاً) وفقاً للمادة ٢٨ من قانون البلديات الجديد يجب على اللجنة

الاستشارية للمجالس أن تدرج في ميزانية كل مجلس بعض المصاريف الإلزامية إذا أهمل المجلس إدراجها كلها أو بعضها. ومن بين ذلك مصروفات إصلاح وإدارة وصيانة المنشآت والمؤسسات والأعمال المنصوص عليها في المادة ٩ ، ومصروفات تنفيذ القوانين واللوائح المنصوص عليها في المادة ١٢ . وبذلك أصبحت هذه الأعمال في تلك الحدود إلزامية للمجلس . والمادة التاسعة تتضمن قيام المجلس بمراقب الصحة والتنظيم في دائرته بوجه عام ، وتشمل بصفة خاصة تخطيط المدينة وشق الشوارع وتعديلها وتغييرها وصيانتها وإنارتها وإنشاء المتنزهات وتعهدها ، والنظافة العامة ، وتوفير الماء الصالح للشرب ، وتصريف المياه والفضلات وإطفاء الحرائق ، وإنشاء المذابح وإدارتها .

ووفقاً للمادة ١٢ يقوم المجلس في دائرة اختصاصه بتنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالبناء وتقسيم الأراضي المعدة للبناء والتنظيم ، وتسوير الأراضي الفضاء والنظافة العامة ، وشغل الطرق وتنظيم الاعلانات وردم المستنقعات أو تجفيفها ، وإنشاء الآبار أو الصهاريج أو إزالتها ، والحفر بالقرب من المساكن ، ووضع المواد القابلة للاشتعال على سطوح المنازل ، والجبانات ، ودفن الحيوانات ، والمحال المقلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة فيما عدا المحال التي يكون الترخيص بها من اختصاص إحدى الوزارات مباشرة ، والمذابح ، ونقل وبيع المواد الغذائية ، والكلاب وداء الكلب ، والرفق بالحيوان ، وحماية الماشية . على أن تراقب كل جهة حكومية مختصة في شأن هذه القوانين واللوائح حسن تنفيذها من جانب المجلس ، وعلى المجالس أن تراعى ما يبلغ لها في ذلك من إرشادات عن طريق وزارة الشؤون البلدية والقروية (ويلاحظ أنه يجوز لمجلس الوزراء أيضاً أن يعهد إلى المجالس بالقيام على تنفيذ قوانين ولوائح أخرى) .

وعلى سبيل الإلزام نصت المادة ١١ من القانون على أن « المشروعات

ذات المنفعة العامة الخاصة بتوريد المياه وتوليد الكهرباء والغاز يجب أن تكون مائكا للبلدية في الحال أو الاستقبال ، ولا يجوز أن يعهد باستغلالها إلى أفراد أو شركات إلا بقانون . ، ولقد أريد بهذا النص فرض نوع من الاشتراكية البلدية المحمودة لا مجرد تشجيعها ، خصوصاً وأنه يخشى أن يستغل بعض الأفراد أو بعض الشركات هذه المرافق ذات الأرباح الكبيرة على حساب جمهور المستهلكين في القرية .

ولكن لجنة « الشؤون الدستورية » في البرلمان هي التي أضافت إلى النص لفظ « إلا بقانون » . وبذلك انهار أثر النص كله لأنه فتح باب المنح الذي أراد مشروع النص غلقه نهائياً منعاً من استعمار الأجانب بصفة خاصة أو قلة من الأثرياء للبدن والقرى اقتصادياً . وما دام قد فتح هذا الباب ، فلا قيمة خاصة للفظ « إلا بقانون » ، لأن منح أى التزام بمرفق عام قومى أو محلى لا يكون إلا بقانون وفقاً لنص المادة ١٣٧ من الدستور .

والاتجاه في لجنة مشروع الدستور إلى عدم اشتراط قانون خاص في الالتزامات المحلية .

ثانياً — يجوز للمجلس البلدى في دائرة اختصاصه وبنص المادة ١٠ أن ينشئ ويدير كذلك عدة أعمال نص عليها ، كعمليات توليد الكهرباء والغاز لاستخدامها واستغلالها في الإنارة وغيرها ، (يلاحظ كذلك نص المادة ١١ الذى سبق) . وكالمصاريف ، والمشاقى ، والمجارى ، والإسعاف ، والملاجئ والمستشفيات العمومية والمصحات والمعازل والمستوصفات والصيدليات ومعاهد القابلات وما إليها ، والحمامات والمغاسل العمومية وأفران حرق القمامة والأسواق العمومية والحلقات والمعارض والمwald المحلية والمتاحف والمكاتب العمومية ودور التمثيل والسينما والنوادر الرياضية والمؤسسات الاجتماعية والوسائل المحلية للنقل العام . . . الخ . وفى هذا كله توسع مشكور في الاشتراكية البلدية التى لاقت قيوداً وحدوداً في بعض البلاد الصناعية كما في فرنسا .

هذا فضلاً عن أن المادة العاشرة لم تذكر هذه الأمور على سبيل الحصر بل أتبعها بقولها :

« ويجوز للمجلس في دائرة اختصاصه بموافقة وزير الشؤون البلدية والقروية أن يقوم بأى عمل آخر من الأعمال ذات المنفعة العامة مما يعود بالنفع على المدينة . »

(ح) اختصاصات لـ مباشرها المجلس البلدى لا بعد موافقة الوزير :

هذه الاختصاصات هى - وفقاً للمادة ١٤ - أعمال التعديل الجوهري في شبكات الماء والكهرباء . وأعمال تعديل أو ترميم المحطات الرئيسية للمياه والكهرباء ، والمجارى ، ومسائل ضوائع وزوائد التنظيم متى زادت قيمتها على ٣٠٠ جنيه ، وتعريفات المياه والتيار الكهربائى . وكذلك الأعمال الأخرى الواردة فى الميزانية المعتمدة والتي تزيد قيمتها على الحد الذى يعين بقرار من وزير الشؤون البلدية والقروية ، على أن لا يقل ذلك الحد عن خمسمائة جنيه ، وفى هذه الحالة يجوز للمجلس أن يقوم بتلك الأعمال إذا لم يبد الوزير رأيه فى ظرف شهرين من تاريخ تقديم أوراق هذه الأعمال إليه .

وتشترط أيضاً موافقة الوزير مقدماً فى التصرف بمقابل أو بدونه فى أى عقار كان ، أو فى منقول تزيد قيمته على مائة جنيه ، وفى الإيجارات التى تزيد على ثلاث سنوات . (م ١٤ فقرة أخيرة) . وقد أضافت المادة ١٥ إلى كل ذلك أنه « مع مراعاة أحكام المادة ١١ لا يجوز للمجلس بدون موافقة مجلس الوزراء النزول بغير مقابل عن حقوقه فى الأموال أو المنشآت أو المؤسسات التى يملكها أو يقوم بإدارتها . »

(و) أمور تشترط موافقة المجلس عليها مقدماً :

يجب ذلك وفقاً للمادة ١٨ قبل الترخيص ببعض الشؤون أو إصدارها

أو تنفيذها ، كتغيير اسم المدينة وكل اللوائح المحلية التي يصدرها المحافظ أو المدير وكذلك تعديلها أو إلغاؤها ، وإدارة الفنادق والنوادي والبيوت المؤثثة المعدة للتأجير، والمقاهي والمطاعم والمحال المعدة لبيع المشروبات الروحية، والملاهي والمراقص ودور التمثيل والسينما وما شابه ذلك. ويجب أن يصدر المجلس قراره في ظرف شهرين من تاريخ وصول الأوراق إليه وإلا اعتبر الأمر مرفوضاً. كما يجوز للمحافظ أو المدير التجاوز عن موافقة المجلس فيما يتعلق باللوائح المحلية في حالة الوفاء أو الاستعجال . وإنما يجب على رئيس المجلس في هذه الحالة دعوته فوراً لجلسة غير عادية لاستصدار قرار بشأنها .

(هـ) أمور يشترط أخذ رأى المجلس فيها فقط :

يجب ذلك بنص المادة ١٩ في تغيير حدود المدينة وفي النقل العام وحركة المرور وبعض رخص المحلات المقلقة للراحة والمضرة بالصحة غير ما سبق ذكره ، والمدارس والمستشفيات الحكومية أو التابعة لمجلس المديرية ، وإقامة الأسواق أو الموالد في دائرة اختصاص المجلس ، والجبانات العمومية والمباني الداخلة في أملاك الحكومة العامة أو مجلس المديرية — فيما عدا أعمال الري والكبارى — وبيع الأراضي الفضاء المعدة للبناء بالمدينة وتكون مملوكة للحكومة أو لمجلس المديرية وفي هذه الحالة ككرر القانون كذلك اشتراط أن يبدى المجلس رأيه في ظرف شهرين من تاريخ وصول الأوراق إليه .

الرقابة على المجالس البلدية

للسلطة التشريعية أولاً رقابتها باعتبارها المختصة بتعديل القوانين المنظمة للمجالس البلدية أو استبدالها أو إلغائها ، ولكن إلى جانب هذه الرقابة التشريعية تباشر السلطة التنفيذية رقابة إدارية على المجالس المذكورة متعددة الصور . وقد سبق أن عرفنا بالتفصيل هذه الصور من الناحية النظرية ويمكن

الرجوع إلى أحكام التشكيل وسير العمل والاختصاصات السابق بحثها لتبين مظاهر تطبيق هذه الرقابة فعلا على المجالس البلدية الجديدة ومدى ما للحكومة من سلطان على هذه المجالس . أما الجهة التي تتولى الرقابة فهي وزارة الصحة العمومية تقديمًا والآن وزارة الشؤون البلدية والقروية . ويتولى الوزير الرقابة بالاشتراك مع مجلس الوزراء تارة ومع اللجنة الاستشارية — المنصوص عليها في المادة ٢٧ السابق ذكرها — تارات أخرى . ويمكن القول بأن المجالس البلدية قد خطت بالقانون الحالي خطوات مشكورة .

ب — المجالس القروية

يقصد بالمجالس القروية :

(١) كل المجالس القروية القائمة وقت صدور قانون سنة ١٩٤٥ وقد بلغ عددها حينذاك ٨٧ مجلسا .

(ب) المجالس المحلية المختلطة (المسماة أيضا باسم المجالس البلدية) القائمة وقت صدور القانون المذكور والتي تستثنى من عداد المجالس البلدية لتعتبر قروية بالتطبيق للبند (٢) من المادة الأولى كما عرفنا .

(ح) المجالس الجديدة التي تنشأ في قرية يقل سكانها عن ثلاثة آلاف نسمة ويقرر الوزير إنشاء مجلس قروي بها بناء على طلب أكثر أهل القرية بعد استفتاء عام تجرية الإدارة .

وقد نصت على هذه الحالة الفقرة الثانية من البند (٢) من المادة ٦١ . ونرى أنه لا يجوز في هذه الحالة إنشاء مجلس بلدى بل قروي رغم أن البند (٤) من المادة الأولى عام وقد يشعر في ظاهره بإمكان إنشاء مجلس بلدى في هذه الحالة .

(و) كل مجلس ينشأ في قرية يبلغ سكانها ثلاثة آلاف نسمة فأكثر (أو مجموعة قرى متجاورة يبلغ سكانها هذا العدد) ولا يصل إلى ١٥ ألفاً . وذلك إذا لم يقرر الوزير — كاستثناء — اعتبار المجلس في هذه الحالة بلدياً لا قروياً . فالأصل أن يكون المجلس هنا قروياً والاستثناء أن يعتبر بلدياً (مادة ١ بند ٤ ومادة ٦١ بند ٢) .

(هـ) كل مجلس ينشأ في بلدة يبلغ سكانها ١٥ ألفاً فأكثر ويستثنى الوزير من عداد المجالس البلدية ليعتبره مجلساً قروياً . فالأصل هنا أن يكون المجلس بلدياً والاستثناء أن يعتبر قروياً [مادة أولى بند ٣ . ولم تشر إلى ذلك صراحة المادة ٦٢] .

ويلاحظ أن جل الأحكام الخاصة بهذه المجالس تشابه ما سبق بيانه من أحكام المجالس البلدية فيما عدا بعض الأمور التي تفرق بين النظامين . ولذلك يقتصر بحثنا هنا على ما هو خاص بالمجالس القروية دون تكرار شرح الأحكام المشتركة بينها وبين « المجالس البلدية » السابقة .

١ - التشكيل

(١) الأعضاء المعينون بحكم وظائفهم : هم (وفقاً للمادة ٦٢) :

(١) الرئيس : وهو مأمور المركز ، أو مأمور البندر ، أو الموظف الذي يندبه وزير الداخلية بالاتفاق مع وزير الصحة العمومية (الآن وزير الشؤون البلدية والقرية) . (٢) ممثل لإدارة البلديات . (٣) أحد أطباء الصحة . (٤) عمدة القرية ، أو عمدة القرى التي يتألف منها المجلس . وإن كان المجلس متضمناً عدة قرى كان مقره في أوسطها أو أكثرها سكاناً (م ٦٧) .

ويلاحظ أن المادة ٦٦ قد أعطت ممثل إدارة البلديات — الى جانب حق العضوية في جميع المجالس القروية الكائنة في دائرته — « حق الاشراف

الفعلى على هذه المجالس . ويتعاون مع الرئيس فى تحضير جدول أعمال
الجلسات وفى تنفيذ قرارات المجلس .

(ب) الأعضاء المنتخبون :

هؤلاء لا يقل عددهم عن ستة ، ولا يتجاوز تسعة بحسب العدد الذى يقرره
الوزير . كما « يراعى دائماً أن تكون الأغلبية فى المجالس للأعضاء المنتخبين »
(م ٦٢) .

أما أحكام الانتخاب السابق الكلام عنها بالنسبة للمجالس البلدية (م ٥٣)
فتنطبق على المجالس القروية إذ أحالت عليها المادتان ٦٣ و ٦٤
شروط العضو :

تتفق هذه الشروط — فيما عدا شرطى النصاب والإقامة — مع شروط
عضو المجلس البلدى السالفة الذكر إيجابية وسلبية . والشروط المشتركة بين
النوعين هى : (١) شرط القيد بجدول الانتخاب ، (٢) بلوغ سن الخامسة
والعشرين . (٣) معرفة القراءة والكتابة . (٤) موانع الانتخاب السالفة
الذكر . (٥) أحوال المجافاة كما سبق أيضاً . (ولقد جاء الحكم موحداً أيضاً
بين نوعى المجالس من حيث مدة العضوية وطريقة التجديد — م ٦٨ معدلة) .
ولكن المادة ٦٥ (بند « ثالثاً ») قد اشترطت فى عضو المجلس القروى
(على خلاف عضو المجلس البلدى) « أن يكون مقيماً فى زمام القرية مدة
سنة سابقة على تاريخ الانتخاب »

أما شرط النصاب فقد حدده البند « خامساً » من المادة ٦٥ على
النحو التالى :

« أن يكون مالكا بزمام القرية خمسة أفدنة مربوط عليها ضريبة . فإذا
لم يوجد من ساكنى القرية عشرون يملكون هذا النصاب (وبالطبع مع
ضرورة توفر شروط العضوية الأخرى السالفة الذكر فيهم) فيكمل هذا

العدد من بين الذين يدفعون ضريبة اطيان أكثر من سواهم ، ثم من بين الذين يدفعون الدولة ضريبة عامة مقدارها خمسة جنيهات فأكثر . وتعفى من شرط النصاب المالى القرى التى لا يوجد بين أهلها عشرون يدفعون إحدى الضريبتين السالفتى الذكر . ومفهوم بالطبع أن يكون هؤلاء العشرون مستوفين شروط العضوية الأخرى التى نصت عليها البنود الأربعة الأولى من المادة ٦٥ .

أما فكرة الوكيل المنتخب فلم ينص القانون عليها بالنسبة للمجالس القروية كما فعل بصدد المجالس البلدية .

٢ - نظام سير العمل

بنص المادة ٧٧ تسرى أحكام سير العمل البلدى (أى المواد ٣٦ إلى ٥٤ على المجالس القروية مع مراعاة حكم المادة ٧٠ فى شأن لجان المجالس القروية . وتقول هذه المادة ٧٠ : « يشكل من بين أعضاء المجلس لجان تتولى الاشراف على هذه المرافق (أى المنصوص على اختصاص المجلس القروى بها) كما تعرض ما تراه فيها على المجلس لاستصدار قرار فيه » . وفيما يتعلق بالموظفين والمستخدمين ، تنص المادة ٨١ على أن تسرى عليهم المواد ٥٥ و ٥٦ و ٥٧ الخاصة بالمجالس البلدية . وبالنسبة لحل المجلس القروى تنص المادة ٧٩ على سريان المادتين ٥٩ و ٦٠ المنتظمتين لحل المجلس البلدى كما سبق .

٣ - الاختصاصات

أولاً : الاختصاصات المالية :

سبق بيان أهميتها بصفة عامة ، ونضيف هنا ما يلى خاصاً بمالية المجالس القروية بالذات :

(١) الموارد القروية :

وفقا للمادة ٧٥ تتألف موارد المجلس القروى من :

١ - الرسوم الاضافية على عوائد المباني المقررة ، فإذا لم توجد تقسم مساكن القرية إلى ثلاث طبقات : الطبقة الأولى تدفع مائة قرش فى السنة ، والطبقة الثانية تدفع خمسين قرشا فى السنة ، والطبقة الثالثة تدفع خمسة وعشرين قرشا فى السنة ، مع جواز الاعفاء فى الطبقة الثالثة .

٢ - الرسوم التى يقررها المجلس مقابل الانتفاع بالمرافق العامة التى تديرها ، أو مقابل استعمال الأملاك العامة التى الت إليه إدارة شؤونها .

٣ - نصيب المجلس القروى فى إعانة الحكومة من حصيلة الضريبة الاضافية على الأرباح التجارية والصناعية المنصوص عليها فى المادة ٢٢ .

٤ - حصيلة الضريبة الاضافية على ضريبة المهن الحرة طبقا لما هو منصوص عليه فى المادة ٢٢ .

٥ - الرسوم القروية الأخرى التى يصدر باجازتها قرار من وزير الصحة العمومية (الآن وزير الشؤون البلدية والقروية) قياسا على الرسوم المخول تحصيلها للمجالس البلدية والمشار إليها فى المادتين ٢٣ و ٢٤ .

أما المادة ٢٢ فتقول : « ويجوز أن تفرض بقانون ضريبة إضافية على ضريبة الأرباح التجارية والصناعية وذلك لحساب المجالس البلدية والقروية . » وتدرج حصيلة هذه الضريبة الاضافية فى حساب خاص لوزارة (الشؤون البلدية والقروية) على أن يتولى مجلس الوزراء توزيعها على المجالس البلدية والقروية بنسبة :

(١) احتياجات كل منها المالية .

(ب) عدد سكانها .

(ج) نسبة الإيرادات الوادة فى كل منها .

« وكذلك يجوز أن تفرض ضريبة إضافية على ضريبة المهن الحرة على

أن تخصص حصيلة هذه الضريبة لشؤون البلدة أو القرية التي حصلت منها .
ووفقاً للمادة ٨١ تظل الرسوم والموارد القديمة — ولولم يأخذ بها القانون
الجديد — سارية حتى تعدل أو تلغى .

(ب) النفقات :

بالرغم من أن المادة ٧٢ من القانون قد أشارت إلى أبواب
« المصروفات اللازمة » إلا أن القانون لم ينص على أى باب من هذه
الأبواب وإن نص على بضعة منها بالنسبة للمجالس البلدية . ولذلك
تعتبر نفقات المجالس القروية اختيارية في أساسها متروكة لتقدير كل مجلس
والجهات المختصة معه في عمل الميزانية ، وذلك فيما عدا ما هو إلزامى بطبيعته
من المصروفات كالمرتبات ، وما هو إلزامى بنص القوانين الأخرى
ونقصد بالذات ما نص عليه قانون التعليم الأول رقم ٤٦ لسنة ١٩٣٣ الذي
يلزم البلديات جميعاً (ومنها المجالس القروية) بتخصيص ١ ٪ من مجموع
إيراداتها للتعليم الأول .

(ح) الميزانية :

تحضيرها : لرئيس المجلس البلدى اختصاصات بصدد مشروع الميزانية
البلدية وفقاً للمادة ٣٦ من القانون . وتسرى هذه المادة كذلك على المجالس
القروية بنص المادة ٧٧ .

اعتمادها : الميزانية التي يضعها المجلس القروى — بنص المادة ٧٢ من
القانون — شاملة لإيراداته ومصروفاته ، لا تنفذ إلا بعد اعتمادها بقرار من
وزير الشؤون البلدية والقروية الذي يملك حق التعديل في أبواب الصرف
وحق التخفيض في أبواب الإيراد . كما أن له أن يقيد في أبواب الصرف
المصروفات اللازمة التي أهمل المجلس تقريرها . كما « تتولى اللجنة الاستشارية

المنصوص عليها في المادة ٢٧ فخص ميزانيات المجالس القروية وإبداء الرأي فيها قبل اعتمادها من وزير الصحة العمومية .

ميزانية المشروعات المشتركة : نص المشرع على إمكان تعاون بعض المجالس المتجاورة على أداء بعض المشروعات ، فتتولى إدارتها لجنة مشتركة برئاسة عضو معين يختاره الوزير المختص . ولما كان يجب أن تكون لكل من هذه المشروعات ميزانية خاصة فقد نص القانون على أحكامها في الفقرة الثانية من المادة ٢ ، بقوله : « وتختص اللجنة المشتركة لكل مشروع مشترك بوضع ميزانية المشروع ، ويجب لنفاذها صدور قرار من وزير الصحة العمومية بالشروط سالفة الذكر (المقررة بصدد ميزانيات المجالس القروية) بعد الاتفاق مع الوزير المختص إذا لزم الأمر » .

وفيما وراء ذلك كله تتفق الأحكام المالية أساساً بين المجلس القروي والمجلس البلدي .

ثانياً — الاختصاصات القروية الأخرى :

إلى جانب الاختصاصات المالية السابق ذكرها نجد المجالس القروية تتمتع بعدة اختصاصات أخرى توزع عليها مواردها ، وتشمل هذه الاختصاصات عدة أمور يتولاها المجلس متصلة بتنظيم القرية الصحي والعمراني . كما تشمل القيام ببعض المشروعات المشتركة بين المجالس المتجاورة .

وفيما يلي نصوص القانون الخاصة بذلك :

يتولى مجلس القرية — بنص المادة ٢٩ — القيام على مرافقتها المحلية وهي التي تتصل بتنظيمها الصحي والعمراني وتشمل الشؤون الآتية :

أولاً — الشؤون الصحية وتشمل :

(١) تدبير مياه صالحة للشرب . (ب) الحمامات والمغاسل العامة .

(ج) المراحيض العامة والتخلص من الفضلات المنزلية . (د) الكنس والرش وما يتبعه من إنشاء مستودعات للسماد . (هـ) المدافن العامة . (و) إنشاء المذابح وإدارتها . (ز) نقطة إسعاف طبي ، على أن يساهم مجلس القرية في تنفيذ أحكام قانون تحسين الصحة القروية بالشروط التي يقررها الوزير . كما أن للمجلس أن يبدى رغباته وشكواه في الشؤون الصحية للمجلس المديرية ووزير الصحة العمومية .

ثانياً — التخطيط والهندسة القروية :

« يختص مجلس القرية بتخطيطها وتنظيمها وشق الشوارع وتعبيدها وصيانتها ، وكذلك إنشاء المتنزهات وتعبدها والميادين العامة ، وتنفيذ الأحكام التي يفرضها قانون تحسين الصحة القروية طبقاً للشروط والأوضاع التي يقررها الوزير .

ثالثاً — الشؤون الاجتماعية :

« يجوز لمجلس القرية منفرداً أو مشتركاً مع مجالس قروية مجاورة أن يباشر الاختصاصات الآتية :

(١) إنشاء ملاجئ للعجزة ، وملاجئ للأطفال اليتامى أو الأطفال المعوزين .

(ب) إنشاء مطاعم شعبية .

(ج) إنشاء مخازن عامة لاستعمال فقراء القرية .

(د) إنشاء ساحة للرياضة البدنية .

(هـ) إنشاء مكاتب عامة . على أن يتولى المجلس غير ذلك من

الاختصاصات التي يرى وزير الشؤون الاجتماعية تكليف المجلس بها بالشروط والأوضاع التي توضح تفصيلاً في قرار يصدر منه بالاتفاق مع وزير الشؤون البلدية والقروية .

رابعاً — الشؤون الزراعية :

يتخذ مجلس القرية منفرداً أو مشتركاً مع المجالس القروية المجاورة الاجراءات الكفيلة بتشجيع الإنتاج الزراعى وتحسين وسائله ، ونشر التعاون الزراعى . ويساهم مع مجلس المديرية فى تنفيذ اختصاصاته الزراعية ، وكل ذلك طبقاً للشروط والأوضاع التى يقررها وزير الزراعة بالاتفاق مع وزير الشؤون البلدية والقروية .

خامساً — شؤون الأمن العام :

يتولى المجلس إنارة القرية وإجراءات إطفاء الحريق ، كما يجوز لوزير الداخلية بالاتفاق مع وزير الشؤون البلدية والقروية وتكليف المجالس القروية ببعض الاختصاصات المتصلة بصيانة الأمن العام فى القرية كفض المنازعات وإجراء المصالحات .

سادساً — شؤون المواصلات :

يعنى مجلس القرية بصيانة وتعميد الطرق الموصلة منها إلى الطرق الرئيسية بالمساهمة مع مجالس القرى المجاورة المشتركة فى الانتفاع بتلك الطرق ومع مجلس المديرية .

كما نصت المادة ٧١ على ما يلى : « فى المشروعات التى تشترك فيها مجالس قروية متجاورة لما يترتب على هذا الاشتراك من اقتصاد فى نفقات الانشاء والادارة عما إذا استقل كل مجلس بمشروع مماثل ، يجوز للوزير المختص بناء على اقتراح هذه المجالس أو من تلقاء نفسه الأمر بتشكيل لجنة مشتركة لادارة المشروع المشترك ، ويحدد الوزير عدد الأعضاء الذين ينتخبهم كل مجلس فى هذه اللجنة التى يشترك فيها كذلك الأعضاء المعينون بحكم وظائفهم من لوظائفهم صلة بالمشروع . وتكون رئاسة اللجنة للعضو المعين الذى يختاره الوزير المختص . »

رابعاً — الرقابة

هذه هي جملة اختصاصات المجالس القروية تباشرها تحت رقابة الحكومة كما هو الشأن بالنسبة للمجالس البلدية . وتتجمع الرقابة على نوعي المجالس في جهة واحدة هي وزارة الشؤون البلدية والقروية التي ستنتقل إليها كذلك شؤون مجالس المديريات بعد تبعيةها لإشراف وزارة الداخلية . ولا شك في أنه عندما يتجمع الأشراف على مجالس المديريات والمجالس البلدية والقروية في وزارة واحدة يصبح من الواجب تغيير اسم تلك الوزارة من « وزارة الشؤون البلدية والقروية » إلى « وزارة الهيئات المحلية » أو « وزارة الشؤون المحلية » أو — مع التجوز في العبارة — « وزارة الحكم المحلي » .

فهرس الجزء الأول

صفحة

تمهيد

٥

الادارة العامة

١٧

الكتاب الأول — الادارة العاملة

١٨

١٨ الأشخاص المعنوية :

١٨ طبيعة الشخص المعنوى

١٩ أولا : مذهب المجاز

٢٢ ثانيا : مذهب الحقيقة

٢٤ الرقابة على الأشخاص المعنوية .

٢٦ شخصية الدولة

٢٩ نتائج الشخصية المعنوية

٣٣ أنواع الأشخاص المعنوية

٣٥ أولا : الأشخاص المعنوية الخاصة

٣٩ ثانيا : الأشخاص المعنوية العامة

٤٠ إنقضاء الشخصية المعنوية

المركزية واللامركزية

٤٤

تمهيد

٤٤

٤٥ الباب الأول — المركزية واللامركزية من الناحية النظرية

٤٥ الفصل الأول — المركزية

٤٦ مدلولها

٤٦	ميراتها
٤٧	صورها
٤٨	ميراث اللوزارية

٤٩ الفصل الثاني — اللامركزية

٤٩	مدلولها
٥٠	ميراتها
٥٢	عيوبها
٥٣	حدودها
٥٣	أولا : تحديدها بالمركزية
٥٧	ثانيا : تحديدها بالرقابة الادارية

٦٧ الباب الثاني — المركزية واللامركزية من الناحية التطبيقية في مصر

٦٧ الفصل الأول — الادارة المركزية أو الحكومية في مصر

٦٧	أولا : رئاسة الدولة
٧١	ثانيا : رئاسة الحكومة
٧٥	ثالثا : مجلس الوزراء
٨٢	رابعا : الوزارات
٨٤	إختصاصات الوزراء
٨٦	نائب الوزير
٨٧	وكيل الوزارة الدائم
٩١	سائر الموظفين
٩٣	المديرون والمحافظون
٩٥	مأمورو المراكز

العمد والمشايخ ٩٦

الفصل الثانى — الادارة اللامركزية فى مصر

أو الهيئات الادارية المستقلة ١١٧

أولا : لمحة تاريخية : ١١٧

(١) مجالس المديريات ١١٧

(ب) المجالس البلدية ١٢٠

ثانيا : مشروعات الاصلاح ١٢١

ثالثا : النظام الحالى :

(١) مجالس المديريات : ١٢٩

نظرة شاملة ١٢٩

١ — التشكيل ١٣٠

٢ — نظام سير العمل ١٣٧

٣ — الاختصاصات ١٤١

(ب) المجالس البلدية والقروية :

أولا : المجالس البلدية ١٤٥

ثانيا : المجالس القروية ١٦٠

(تم الكتاب الأول ويليه الكتاب الثانى عن مجلس الدولة)





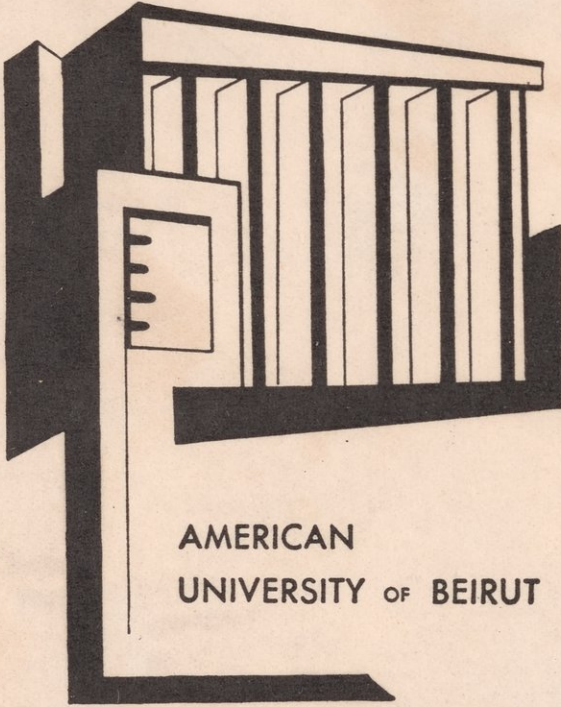
عثمان، عثمان خليل

موجز القانون الاداري

AMERICAN UNIVERSITY OF BEIRUT LIBRARIES



01020810



AMERICAN
UNIVERSITY OF BEIRUT

