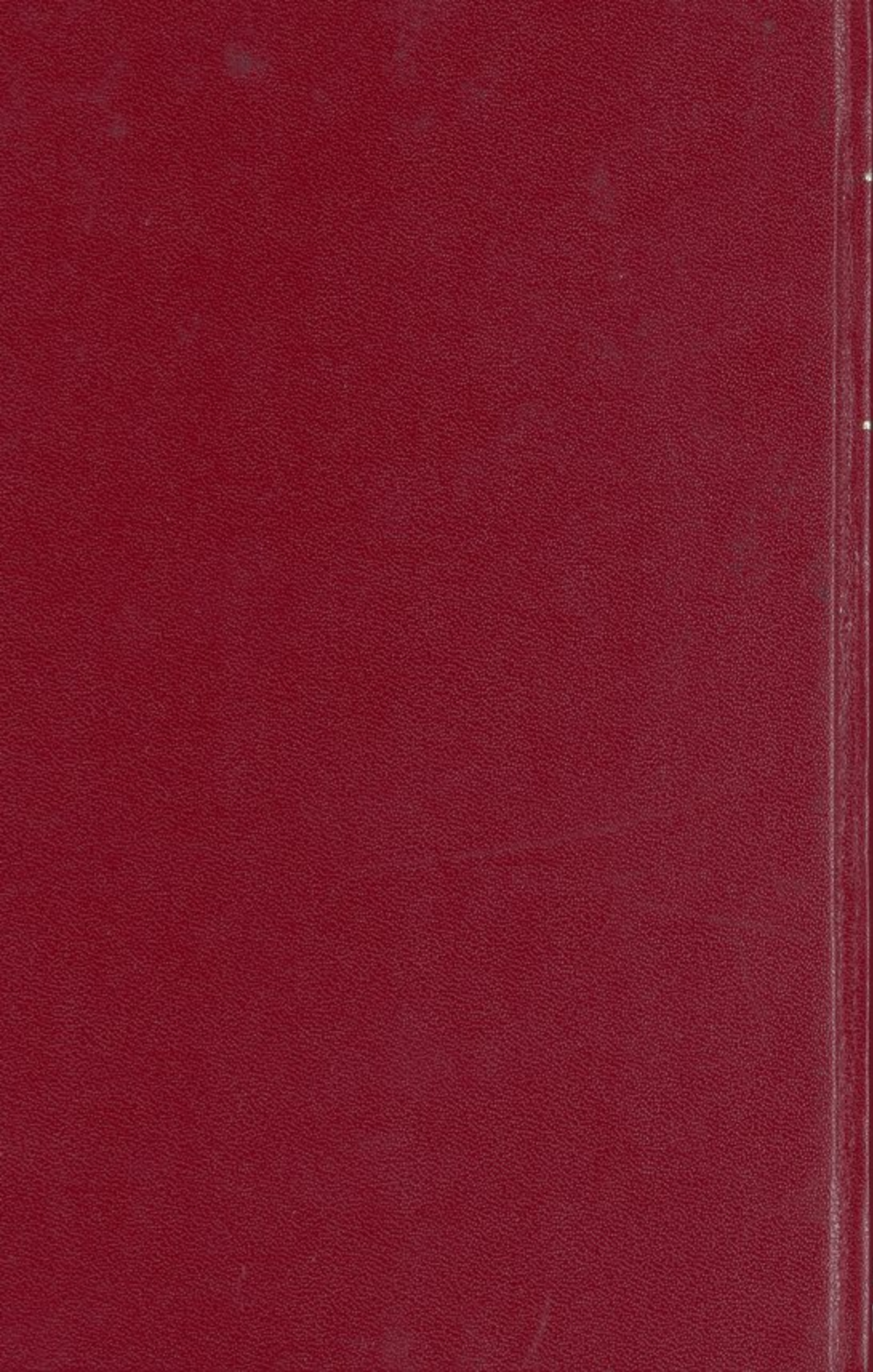




- A.U.B. LIBRARY -

AMERICAN  
UNIVERSITY OF  
BEIRUT















طبعة جديدة وحياة جديدة



٦٤٦١ ثبت ٨٠٠٠٠٠ في مكتبة  
٥٤٦١ ثبت ٨٠٠٠٠٠ في مكتبة

# الأداة الحكومية

## الأداة الحكومية

مرتب غالي

٧٧٤١٩



٤٠ قرشاً

والنصير للشر

الطبعة الأولى في أكتوبر سنة ١٩٤٣

الطبعة الثانية في سبتمبر سنة ١٩٤٥

مكتبة دار السلام

شقة ٥٠



نظام جديد وحياة جديدة

# الأداة الحكومية

ابراهيم مذكور  
مريت غالى

77418



دار الفصول للنشر  
القاهرة

1931 May 19



## تمهيد الطبعة الثانية

ظهرت الطبعة الأولى من هذا المؤلف في أكتوبر سنة ١٩٤٣ ، واقتصرت على مائة وأربعين نسخة وزعت على كبار المشتغلين بالشئون العامة وفريق من الزملاء والأصدقاء ، لأن مراقبة النشر لم تأذن حينذاك بنشره إلا بعد حذف وتعديل يشوه معاملة . ورجونا في تلك الطبعة أن يكون في ملاحظات القراء ما يمكننا من تدارك ما فات عندما تسنح الفرص لنشر عادي .

ويسرنا أن نقرر أن رجاءنا قد تحقق ، فوجهت إلينا ملاحظات دلت على عناية وتعمق نقدرهما ونعتبط بهما . ودون أن ندخل في تفاصيل هذه الملاحظات ، يمكننا أن نشير إلى أن معظمها يتصل بالبواب الأول ، وبوجه خاص بالبرلمان في تكوينه وانتخابه وإنتاجه ، بيد أن الكل متفق — وهذا أمر نود أن نوجه النظر إليه — على أنه لا بد من إنقاص عدد أعضاء البرلمان ورفع نسبة التمثيل عما هي عليه . أما الباب الثاني فلم يلحظ عليه إلا أننا لم نعط مشكلة العمد حقها من البحث ولم تقدم لها ما تحتاج إليه من علاج ، وهذا نقص نعترف به ونرجو أن نوفق لسده في طبعة أخرى .

وفيا عدا هذا يسوغ لنا أن نسجل أن البحث بما فيه من نقد وتحليل أو اقتراح وحلول عملية صادف قبولاً وموافقة من أغلب الذين قرأوه وتحدثوا إلينا في شأنه . ويعنينا أن نسرد هنا عبارة كثيراً ما سمعناها وهي : « كل هذا كلام جيد ومقترحات يقرأها الجميع ، ولكن متى التنفيذ ومن أين يجيء ؟ » وفي رأينا أن وسيلة التنفيذ الأولى تكوين رأى عام قوى يقظ حول مبادئ صريحة ومقترحات واضحة ، وهذا ما رجونا أن يساهم فيه هذا البحث بنصيب .





## مقدمة

في هذه الحنة التي انتابت العالم بأسره لم يكن أمام مصر إلا أن تساهم في ويلات الحرب وأخطارها، فعانت منها ما عانت من تهديد وعدوان، ولا نزاع في أن نصيب أهلها من بلبلة الأفكار واضطرابها لا يقل عن نصيب سكان أى بلد آخر. خوف من الحاضر وتوجس من المستقبل، وخضوع لتيارات مختلفة واتجاهات متقابلة، وشعور بالانحباس في أفق ضيق لا يدرى الإنسان متى يخرج منه. وإلى جانب هذه الظروف الطارئة، لا تزال حال البلد كما هي في صحته وتعليمه وشؤنه الاجتماعية والاقتصادية، من نواح ملأى بالعيوب وفي حاجة ماسة إلى الإصلاح — والإصلاح السريع. ومع هذا يتردد المرء في أن يجهر بدعوة الإصلاح تحت ذلك الكابوس العام، لأن الكل يبنى أمله على الحرب وانتهائها، فأجلنا كثيراً من أعمال اليوم مرتقبين ما يجيء به الغد من فرج قريب.

هذا هو الجو الذي كتبت فيه هذه الأسطر، بل بعبارة أخرى هو الجو الذي دعانا إلى كتابتها. وقد كانت شئون مصر الاقتصادية والسياسية تشغلنا من قديم، فرأينا في تعهدنا ما يروح عن نفوسنا ويسلينا طوال تلك العاصفة الهوجاء. على أن الحرب نفسها بما تخلق من مشاكل وتؤذن به من تطور تبعث في شدة على التفكير فيما بعدها، لهذا اتجهنا نحو السلم آملين أن نضع منذ اليوم دعائمه ونقيم النهوض والتجديد على أسس متينة.

وكيفما كانت البواعث التي دفعتنا إلى هذه الدراسة، فقد بدأناها منذ سنتين أو يزيد، وتابعتها خطوة خطوة. ويعيننا أن نعلن بادئ ذي بدء أنها إنما تصوب إلى المستقبل، وإذا كنا قد حللنا الماضي وناقشناه فما ذلك إلا لاستفيد من تجاربه وتنعظ بأحداثه. وأبعد ما يكون عنا أن نقصد إلى مهاجمة خاصة أو نقد لعهد بعينه أو دعاية لهذا أو ذاك، ويسوءنا

كل الإساءة أن تفهم أفكارنا هذا الفهم ، أو أن تستخدم هذا الاستخدام . لذلك لم ندع  
أى مجال للأسماء والأشخاص ، وقصرنا بحثنا على التصرفات والأفعال ، فسمونا عن التحيز  
والتحيز ، واستمسكنا جهداً بالدقة والنزاهة العلمية .

وإذا كنا نبرأ من هذا فإننا بالأولى أبعد الناس عن أن يفهم من كلامنا ما يؤذن بهجم  
على العزة القومية أو ما يستخدم سلاحاً ضد السمعة الوطنية . حقاً إننا شرحنا بعض العيوب  
وحللنا بعض الأخطاء ، ولعلنا بالغنا أحياناً في التشريح والتحليل كي تبدو الأمور الخفية  
ويبرز النقص المستتر ، ولكن الأمة بما فيها من نشاط وحيوية تستطيع أن تقوم أودها  
وتعالج أمراضها . وليس ثمة غضاظة في أن نتعرف أخطاءنا ونعترف بها ، ومن ذا الذى  
ترضى سجاياه كلها ؟ ولكل أمة عيوبها وأخطاؤها ، وإنما العيب كل العيب أن ندع الذاء  
يستفحل والشر يتفاقم دون أن نضع له حداً ونقف في وجهه سداً .

وليس ما نقتحه فكرة طارئة ولا عرضاً جال بخاطرنا لأول وهلة ، وإنما هى مشاكل  
وصعوبات اصطدمنا بها فى الريف والحضر والقرية والمدينة ، وشغلنا بها ساعات متتابعة فى  
أحاديثنا الخاصة والعامة ، وهالنا أمرها أحياناً إلى حد اليأس من معالجتها ، وربما تغلبنا على  
هذا اليأس وحاربناه أحياناً أخرى . ولم نقف فيما عرضنا له من بحوث وموضوعات عند  
رأينا الخاص ووجهة نظرنا الشخصية ، بل كثيراً ما ناقشنا المشتغلين بها ، وتبادلنا الراى  
فى الموضوع الواحد غير مرة . ولا نستطيع أن نقول إننا اتفقنا معهم فى كل ما ذهبنا إليه ،  
ولكن هناك أمراً نسلم به جميعاً ، ألا وهو أن الشؤون العامة أضحت من الخطورة والتعقد  
بحيث تتطلب الدراسة والبحث المستمر ، وأن كثيراً من المسائل التى كانت تحل قديماً بجرة  
قلم ويفصل فيها باقتراح عاجل لا بد أن يعن المختصون النظر فيها وتبسط للناس ؛ والشعب  
الذى نعمل لأجله جدير بأن يقاسمنا التفكير فيما نعده له ونهيئه .

ويزداد هذا وضوحاً وتبدو الحاجة إليه أمس إذا ما لاحظنا أن مشاكلنا القومية ، سياسية  
كانت أو اقتصادية أو اجتماعية ، لم تدرس بعد الدراسة العلمية الهادئة البعيدة عن الغرض



والغاية والخالية من المؤثرات الحزبية . ولا ننكر أن هناك تقارير نافعة تتصل ببعض المسائل الاجتماعية ومؤتمرات وجمعيات كثيرة نظمت لتدبير شئوننا العامة ومعالجتها ، ولكن هذه المحاولات كلها ليست متحدة الغرض أولاً ، ولا تخلو ثانياً من دعاية وإعلان ربما قضيها على المصلحة العامة . وقد كان من واجب الأحزاب السياسية أن تضطلع بأكبر نصيب من هذه المهمة ، إلا أنها للأسف صرفت عن هذا الواجب بشواغل أخرى .

ولا ننكر فوق هذا أن هناك مؤلفات ظهرت في العشرين سنة الأخيرة ، ومن بينها القيم النافع ، وقصدها جميعاً أن تعالج مشاكلنا الاجتماعية والاقتصادية وتساهم في رسم أهدافنا القومية . بيد أنها لا تزال قليلة محدودة ، وما أحوجنا إلى أن نقرأ في هذا الباب الجديد كل يوم ونرى المختصين يعنون به ويتفرغون له . وإذا كنا نعتبط أن تحظى أخيراً شئوننا العامة بنصيب من ذلك النشاط والحماس الذي ذهب سدى في النزاعات الحزبية ، فإننا نلاحظ للأسف أن نسبة المعنيين بها عناية صادقة لا تزال ضئيلة ولا يكاد عددهم يذكر ، لا بالنسبة لمجموعة الشعب ولا بالنسبة للمتعهدين والمشتغلين بالسياسة ومن كان ينتظر منهم أن يقفوا عليها كل جهودهم .

لم يكن من السهل أن نفكر في البناء والتعمير في ظروف شغلت فيها الأذهان بقصف المدافع وما جرت على الإنسانية من خراب ودمار ، ولم يكن من المألوف أن نتحدث عن الإصلاح في ساعة كل أمل الناس فيها معلق أولاً وبالذات بالخلاص والنجاة . وربما لم نكن نحن تحت تأثير هذه الظروف هادئ البال الهدوء الكافي ، إلا أن تعلقنا بهدفنا هوّن علينا كثيراً من الصعاب ، خصوصاً وقد كنا نشعر شعوراً قوياً بأن الحرب نفسها تدفعنا إلى هذا التفكير . فإنها بما تثير من قلق واضطراب وتعقب من حركة وتطور تحمل على التفكير في المستقبل ، والسلام الدائم الذي ننشده يقتضى أن نعمل له في صدق وإخلاص . وإذا كنا قد بلينا في هذه الحرب بما بلينا به من تعطيل لحركات البناء والتعمير ، فواجبنا أن نتدارك ذلك ونشارك الدول الكبرى فيما تضع للغد من برامج وترسم من خطط .

وما دمننا بصدد الصعاب التي اعترضتنا ، فإننا نود أن نشير إلى صعوبة خاصة كان لها أثر مزدوج في نفوسنا فثبطتنا حيناً وشجعتنا حيناً آخر ، ونعني بها روح التشاؤم التي سادت مختلف بيئاتنا وخاصة ذوى النفوذ والسلطان . فلا تكاد تعرض لمسألة ، سياسية أو اجتماعية ، وتبين ما فيها من نقص وتحاول تلافيه ، إلا وترى يأساً قاتلاً وتشاؤماً مثبطاً للهمم والعزائم ، فأداة الحكم مثلاً فاسدة والكل يسلم بفسادها وإذا ما اقترح علاجها أثبتت مئات الاعتراضات ، وأخصها أن الأشخاص هم الأشخاص فلا سبيل إلى تغيير أو تجديد . وتعرض أعمال الحكومة وتقريرها ولجانها التي تضم كبار الشخصيات وخيرة المختصين ، فينبعث تيار التشاؤم ملاحظاً أنا أكثرنا من اللجان دون جدوى ، وهبها أثمرت وأنتجت فإن قيمة ثمرتها معروفة إذ أنها لا تعدو أن يقرأ تقريرها وتعلق عليه إحدى الصحف ثم يطوى وكأن لم يكن . وكل ما في الأمر أن لجاناً اجتمعت وقررت ثم فضت ، وقد تليها لجان أخرى تستأنف ما فعلت وتعيد المسألة سيرتها الأولى .

وربما كان هذا التشاؤم مقبولاً من العامة لأنهم كثيراً ما أملوا خراب أملهم ورجوا فلم يحقق رجائهم ، وانتظروا التغيير تلو التغيير أن يأتيهم بجديد فلم يحظوا بذلك الجديد المنشود . إلا أن تيار التشاؤم الجارف قد عدا على الخاصة وذوى النفوذ ومن في وسعهم أن يغيروا ويبدلوا إن أرادوا ، ولا ندرى كيف نقبل من وزير أو مستوزر أن يكون متشائماً وشأنه أن يخطو بنا دائماً إلى الأمام ! وكيف نقبل الاستسلام إلى اليأس ممن ييدهم مقاليد الأمور ، اللهم إلا إن كانوا يحسون أنهم لا يقوون على عمل ، وليتهم يصرحون بهذا فيفسحوا المجال لمن هم أرغب في العمل منهم . ولسنا مبالغين إن قلنا إن روح التشاؤم هذه لم تعظم في أعيننا ولم تتجسم أماننا إلا على أيدي الرجال ذوى الماضي ومن ساهموا في تطور هذا البلد ربيع قرن أو يزيد .

وقد يكون للشيوخ عذرهم في تشاؤمهم ، ولكن الأمر لم يقف عندهم بل جاوزهم إلى الشبان الذين هم معقد الأمل ومحط الرجاء ، فهم بدورهم متشائمون وغالون في تشاؤمهم أحياناً .



فيعلمون أن المثل العليا التي ملئت بها رؤوسهم في الدرس والمدرسة لا وجود لها في الخارج ، وأن كل من سبقوهم إنما سارعوا إلى حظهم ونصيبهم ولم يفكروا إلا في أنفسهم ، فغدير بهم أن يضعوا المصلحة العامة جانباً ويتجهوا نحو نفعهم الشخصي . ويزيدهم تشاؤماً أن الأرض تكاد تضيق عليهم بما رحبت ووسائل العيش تتعقد يوماً بعد يوم ، فهم ينظرون إلى من سبقوهم نظرة الناقم والحاسد ، ينقمون عليهم لأنهم اغتصبوا كل شيء دونهم ، ويحسدونهم لأنهم سارعوا إلى الغنيمة قبلهم . وهم متشائمون أيضاً لأن جهودهم لا تقدر قدرها ومواهبهم لا يقيم لها وزن ، وكثيراً ما أهدرت وضاعت إن نافستها خطوة أو محسوبة .

تلك صورة مصغرة لهذا التشاؤم الذي اعترضنا ولمسناه في البيئات المختلفة ، وقد تكون له أسبابه ودواعيه ، فإننا أسرفنا دون نزاع في الوعود والأمانى وأغرينا الناس في المعارك الانتخابية والخطب السياسية بأمر نحن نؤمن أمام أنفسنا بأنها متعذرة التحقيق ؛ وماذا علينا أن نعد ونمنى ما دام الوعد والأمنية يوصلان إلى الغاية ، وليئس بعد ذلك من يشاء . خيبة الأمل المتكررة في الأقوال المعسولة والأشخاص الذين يعلنون عن أنفسهم كقيلة ولا شك بأن تخلق منا متشائمين ، ومتشائمين بحق . على أننا فيما يبدو قليلو المثابرة ، نفضل الثمرة الخفيفة السريعة على الثمرة الطيبة البطيئة ، ونود الوصول بسرعة كيفما كان الهدف الذي نصوب إليه ، وفيما ميل إلى الدعة والتواكل ونفور من العمل الجدى المتواصل ، وكل تلك أمور لا تنتهي بنا إلى غايات يعتد بها ، فنندم في اللحظة التي لا ينفع فيها الندم .

وفوق هذا من المغالطة أن ننكر أننا نخبطنا كثيراً أثناء العشرين سنة الأخيرة ، فأقدمنا على مشروعات خطيرة قبل درسها ، وهدمنا مؤسسات صالحة لأنها تمت إلى شخص أو حزب معاد بصلة ، وأبجنا اليوم ما حرمناه بالأمس ، ولم تكن لنا سياسة واضحة لا في هدم ولا في بناء ؛ وفي هذا التخبط ما يضعف ثقة الكثيرين ، ويدفع إلى القول بأننا لم نتهياً بعد للاضطلاع بأعبائنا . ويظهر أن الخصومات السياسية والخلافات الحزبية بالغت في هذا

وزادته سوءاً وقبحاً ، إذ ليس منّا معصوم والقادة والزعماء في البلاد الأخرى يخطئون ويصيبون ، والفارق بيننا وبينهم أن أولئك يخطئون فيتدارك خطأهم ، في حين أنا إذا زل أحدنا زلة اتخذها خصومه السياسيون فرصة للتشهير به والتعامل عليه ، وربما دفعتنا الخصومة إلى أن نرمى الناس بما ليس فيهم ونشوه الصالح ونقبح الحسن ، وكأن هذه الخصومة داء معد انتشر في القطر بأسره فأتى على جميع طبقاته وسممهم بسمومه وبدأت آثاره لدى الكبار والصغار . فلم تشعر الأمة إزاء القادة والزعماء بذلك الشعور القديم ، شعور من يرى فيهم مثال النجاة والخلاص ، بل على العكس بدوا في صورة شوهاء منكرة ، فعلى من يبنى الأمل إذن وهؤلاء هم عدتنا وعتادنا ؟

على أن الثائرين والمجددين ينسون عادة في ساعة ثورتهم حكم الزمن وسلطانه ، فهم في أمليهم أفسح خطى من الواقع وأسرع وصولاً إلى الغاية مما تسمح به الظروف والأحوال ، وينسون أن نجاح الثورة ليس إلا الخطوة الأولى التي يجب أن تليها خطوات أخرى ربما كانت أشد وأصعب . ولا شك في أن من ساهموا في ثورتنا الأخيرة كانوا يعلقون عليها آمالاً أكثر مما انتهوا إليه ، فلا غرابة أن يشعروا بالخيبة إذا ما صدمتهم الحقيقة بمرارتها . ومما يؤسف له أن الأمور التي حاولناها لم تنجح النجاح المطلوب ، فلم نقم الدليل على أن التغيير الذي دعونا إليه ، والاستقلال الذي نادينا به ، جاء مصدر خير وبركة شاملة كما كنا نعلن للناس من قبل . ولم نستفد من تجربة جربناها ولم نتعظ بإخفاق وقع فيه غيرنا ، ومضى علينا نحو عشرين سنة وأمورنا موكولة إلينا دون أن يكون لهذا التمرين أثر عملي يذكر ، اللهم إلا أنه أبان عن عيوب مستورة وكشف عن نقائص كانت خفية .

كل هذا نسلم به ونسلم بأن المتشائمين عذرهم ، ولكننا نعتقد أن هذا التشاؤم أعدى عدو لأمة ناهضة . وإذا قلنا تشاؤم فعنى هذا أننا نقضى على النهوض والإصلاح ونسد باب الأمل في الوطن والرجاء في المستقبل ، ونمحور روح التفاني والتضحية التي بدونها لا تقوم الأمم ولا تحيا الدول . فإذا كان فيما بيننا من مظاهر ما يدعو إلى التشاؤم ، فإن فيها نفسها



ما يحفزنا إلى الجد والعمل المتواصل . لهذا لم يكن لدعوى المتشائمين من أثر في نفوسنا ، اللهم إلا أننا اعتبرناها داء من أدوائنا التي تتطلب العلاج ، وحرصنا بسببها كل الحرص على أن نترث في أحكامنا ونتأكد من مقترحاتنا كي لا ينجىء بحشنا مغذياً للمتشائمين مرة أخرى ومشجعاً لهم على السير في طريقهم . فإذا كنا قد شكونا من المتشائمين ما بعثوه فينا من حيرة وتردد ، فإننا نحمد لهم أن حملونا على أن نكون عمليين ، وعمليين قبل كل شيء ، فحاولنا في كل مشكلة عرضناها أن نبحث عن أسبابها ونقدم وسائل علاجها ، ولم نعن بوصف الداء بقدر ما عينا بالبحث عما نقترح له من دواء . وحاولنا جهداً أن تكون مقترحاتنا سهلة ميسورة مختصرة ، كي تجد سبيلها إلى التنفيذ وكي لا يجد المتشائمون فيها ضرباً من الأقوال المعسولة والأحلام اللذيذة .

\*  
\* \*

لعل مشكلتنا الاقتصادية هي الشغل الشاغل والأمر ذو البال الذي يدفعنا دائماً إلى البحث والتفكير ، لأنها في الواقع حادة وحيوية وقد طال السكوت عليها ، واشتد خطبها إلى درجة إن لم تعالج معها سريعاً ترتبت عليها نتائج خطيرة ، وكل يوم يمر يزيدنا تعقيداً ، وكل جهد يبذل حتى الآن لحلها لم يخرج عن دائرة الآراء والمقترحات ، وقل من تتوفر لديه الشجاعة الكافية ليضع ما يقترح موضع التنفيذ . وأغرب ما يكون أن المعنيين بالمسائل الاقتصادية تكثر آراؤهم وتخصب مقترحاتهم إذا كانوا بمعزل عن العمل والتنفيذ ، فإذا ما وكلت السلطة إليهم أجذب فكرهم وجف قلمهم وشتت أيديهم .

وهذه المشكلة الاقتصادية متعددة النواحي متشعبة الأطراف ، إلا أنه يمكن أن تلخص في نقطة واحدة ، وهي أن ثروتنا العامة لا تنمو نمواً متناسباً مع نمو حاجتنا وارتفاع مستوى معيشتنا وتعدد السكان في بلدنا ، فعمامة الشعب في ضنك شامل لا يحس معه فرد بأنه يحقق رغباته على نحو ما يريد ، وضروريات الحياة تبعاً لهذا ناقصة أو معدومة لدى الكثيرين ، وفي هذا ما يشل حركة الإصلاح ويحول دون أي تقدم .

وهنا نتساءل أليس في الإمكان أن تزيد هذه الثروة العامة ، أو أن توزع بين الناس توزيعاً يمكن من سد حاجتهم ورفع مستوى معيشتهم ؟ وما هي السبل التي تعين على زيادة هذه الثروة ، أنتجه إلى الأرض فنصلحها والواحات فنستعمرها ، أم نشيء صناعات جديدة تسمح موارد البلاد بقيامها ، أم نولى وجهنا شطر الملاحة والنقل فنتخذ من موقعنا الجغرافي الممتاز وسيلة لإنشاء طرق متعددة للملاحة تفتح على البلد أبواب رزق جديدة ؟ وإذا لم يتيسر لنا هذا ولا ذاك ، فهل من الحكمة أن نفكر في تحديد النسل ومراقبة الإنتاج البشرى لنوفر على أبناء هذا الشعب قدراً من الرفاهية الضرورية ، أو هل من المصلحة من طريق آخر أن نشجع فريقاً على الهجرة والارتحال لنعمر بلاداً أخرى نجد فيها ما نشد من طعام وشراب ورزق هنيء ؟

كل تلك معضلات تتطلب الدرس والبحث العميق ، لأنه قد آن الأوان لأن ندلى فيها برأى قاطع . فلا يصح أن نقنع فيها بما انتهينا إليه من ملاحظات جزئية ، أو أفكار سريعة هي أشبه باللمحات والخيال منها بالحقائق المدروسة الممهضة . وقد يكون الباحثون تعرضوا لكثير من النقط السابقة ، بمحض اختيارهم أو بناء على تكليف رسمي خاص ، إلا أن ما انتهوا إليه لا يكون برنامجاً اقتصادياً شاملاً ولا سياسة تعمير مكتملة ، ولا بد اليوم من وضع هذا البرنامج ورسم هذه السياسة .



وربما يكون هذا البرنامج هو أول شيء شغلنا به واتجهنا نحوه ، ورغبنا أن نقصر كل بحثنا عليه محاولين أن نعرض المسائل السابقة على بساط البحث وأن نناقشها في ضوء الواقع والإحصاءات الدقيقة . بيد أن المشكلة الاقتصادية وثيقة الصلة بالمشكلات الاجتماعية والأخلاقية وكل واحدة منها تتأثر بالأخرى ، وربما غلبتنا الدعوة إلى الإصلاح الاجتماعي على أية دعوة أخرى ، وفي وزارة الشؤون الاجتماعية التي هي من مستحدثات السنوات الأخيرة أ كبر دليل على ذلك . ويخيل إلينا فوق هذا أن كثيرين ممن يتعرضون للمسائل



الاجتماعية تغيب عن أذهانهم المشكلات الاقتصادية ولا يحسبون لها الحساب اللازم، فتجىء دعواتهم في الغالب ولا أساس لها .

لهذا رأينا أن يرتبط بحثنا الاقتصادي ببحث آخر اجتماعي هو في نظر العامة غاية ، وفي نظرنا ثمرة وتكملة ضرورية ، إذ ليس ثمة نهوض اجتماعي لا يعتمد على أساس اقتصادي متين . ولا نرمى بهذا مطلقاً إلى نقص المشكلة الاجتماعية أو التهاون في أمرها ، ولكننا نريد أن نشير فقط إلى أن العوامل المادية ذات دخل كبير في تربية الشعوب والنهوض بها ، ونخطيء كل الخطأ إن ظننا أن دروس الوعظ والإرشاد والتعليمات النصحية التي نوزعها في المدن والقرى كفيلة وحدها بأن تخلق منا شعباً سليماً قوى البنية ، ما دمنا لا نجد السبيل إلى الغذاء الكافي ولا ثمن الدواء الضروري .

ومشاكلتنا الاجتماعية بدورها متعددة النواحي متشعبة الأطراف ؛ فلدينا عادات وبيئتنا تقاليد لاتتلاءم وروح العصر ولا تتفق وتطور الزمن . وقرانا بل ومدننا في حالة يرثى لها : أبنية مهدامة وأتربة متراكمة ومستنقعات تنبعث منها الجراثيم والروائح الكريهة ، وزراع وصناع تألب عليهم الجهل والفقر والمرض ، فهم في جهلهم لا يستطيعون أن يدبروا مواردهم على قلتها ولا أن ينظموا حياتهم على ضيق دائرتها ، وهم في فقرهم عاجزون عن أن يتناولوا الطعام الهنيء ويلبسوا اللباس الوثير ويسكنوا المسكن الهادئ المريح ؛ وهم بعد هذا كله طعمة لأمراض لا حصر لها قد يصل بها الأمر أن تأتي على بيوت وأسر بل وقرى بأسرها ، وربما عانى الفرد الواحد آلام أمراض متعددة ، فهو أشبه ما يكون بمستشفى متحرك يجد فيه الطب مجالاً فسيحاً للبحث والتجربة . لهذا لا ندهش إذا رأينا عامة الشعب ولها آذان لا تسمع وأعين لا تبصر ، وكل ما يلحظ فيها شخوص متحركة ، ومتحركة في ضعف دون أن يتوفر فيها الإحساس الكامل والحيوية التامة .

وإذا ما جاوزنا الجانب الصحي إلى الجانب الثقافي وجدنا أن تعليمنا مستهدف لأخطار كثيرة وناقص في جميع مراحلها ، وأوضح ما يلحظ عليه أنه لم توضع له حتى الآن سياسة



قومية ثابتة بل كل ما أدخل عليه من تعديل وتغيير في الثلاثين سنة الأخيرة وليد نظرات جزئية ونزعات شخصية لا تتفق وظروفنا الاجتماعية . وما نبأه به من إصلاح لم يستكمل درسه ولا يلبث أن يغير ويبدل ، فأصبحت النظم التعليمية أفسح مجال للهدم والبناء ، مع أن الأصل فيها أن تحظى بقسط من الدوام والاستقرار . فبدأننا نشك في قيمة تعليمنا الإلزامي وغايته ونتساءل عما إذا كان قد حقق الغرض المطلوب منه بعد أن مضى عليه نحو ثلاث عشرة سنة ، ويعيننا أن نحدد الصلة بينه وبين مراحل التعليم الأخرى . وتعليمنا العام الابتدائي والثانوي مشتت الأجزاء متعدد المواد ، غير واضح الخطة ولا محدود الغاية ، وهو مزيج من بقايا نظم قديمة أصبحت لا تلائم العصر ، وإصلاحات جديدة لم يوفق بينها وبين القديم توفيقاً تاماً . وتعليمنا الجامعي ، وهو وليد نهضتنا الأخيرة ، يحمل شارة النهوض في طموحه وسعة أبوابه ، ولكنه لا يتمشى تماماً مع ظروفنا الاقتصادية ومواردنا الحيوية ، ويتطلب منا أن ننظر فيه نظرة جديدة وجريئة قبل أن يستفحل أمره ويتعذر درء خطره .

وفوق هذا هناك الطوائف الجديدة وليدة العصر الحديث وما تستتبع من مشكلات وصعوبات . فالعمال في نظمهم وتقاباتهم يتطلبون البحث والدراسة ، والمتعلمون من المتعلمين وغير المتعلمين يضعوننا أمام صعاب لم يكن لنا بها عهد . وإلى جانب هذا وذاك لابد لنا — ونحن ندرس المشكلة الاجتماعية — أن نغني بمميزاتنا القومية وشعارنا الخاص ، فنبحث عن فننا في رموزه ، ونعقد الصلة بينه وبين ما تخيرناه لأنفسنا من مثل عليا وما نحفظ به من تراث الماضي المجيد . كل ذلك لننتهي إلى عاطفة قومية وشعور عام يجمع أبناء هذا الشعب تحت راية واحدة وعلم مشترك ، فيحسون بإحساس متحد ويجمعون على أهداف وغايات سامية ؛ ولن تتحقق قوميتنا بمعناها الكامل ولن نقضى على عوامل الفرقة إلا إذا توفر لدينا هذا الشعور وتلك العاطفة ، وكم نعد أنفسنا سعداء إذا ما خرجنا من دراستنا الاجتماعية بهذه الثمرة القيمة .

مشكلة اقتصادية وأخرى اجتماعية ، أو إن شئت دراسة اقتصادية واجتماعية معاً اتجهنا إليها وعيننا بها ووددنا أن لو قدمناها في مؤلف واحد ، ولكننا خشينا أن يطول بنا الحديث فيمل القارئ أو تفوته بعض الأفكار ، لذلك رأينا أن نتقدم بسلسلة ذات حلقات ثلاث ، من بينها هاتان الحلقتان اللتان تعتبران هدفنا الأصلي ، ثم يضاف إليهما حلقة أخرى لا بد أن نعرض لها بل ونبدأ بها ، ألا وهي الحلقة السياسية والإدارية . ذلك لأن ما نصبو إليه من آمال في الدائرة الاقتصادية وما نشده من إصلاح في الناحية الاجتماعية لا يمكن أن يتحقق إلا إن وكل إلى منفذين صادقين ومطبقين مخلصين ، وكـم من فكرة سليمة في ذاتها تبدو معيبة على أيدي من يخرجون بها إلى حيز التنفيذ . ولا نظننا أهملنا الدعوة إلى الإصلاح يوماً ولعلنا تفننا في ذلك أكثر من غيرنا ، وإنما الذي نشكو منه أن دعونا ولا سميع وطالبنا ولا مجيب ، واتسعت مسافة الخلف بين القول والعمل .

فكل ما نعرض له من أحاديث تتصل بالاقتصاد والأخلاق وكل ما نقرحه من وسائل العلاج موقوف على من بيدهم إعداد الدواء ومعالجة كل موقف بما يقتضيه ، ونهوضنا الكامل ينبغي أن يستوعب مظاهر حياتنا العامة ، حكومية كانت أو غير حكومية ؛ وربما كان لإصلاح الأداة الحكومية أثر أبلغ من أى إصلاح آخر ، فلها فوق ما تعتمد عليه من نفوذ قدرة على التأثير وحمل الناس على محاسنها ، وقد قيل : « إن الله يزرع بالسلطان ما لا يزرع بالقرآن » ، و« الناس على دين ملوكهم » .

لهذا اتجهنا نحو الأداة الحكومية ورأينا من الضروري أن نبدأ بها لأنها الوسيلة الأولى لتحقيق الإصلاحات الاقتصادية والاجتماعية المنشودة . على أن هذه الأداة نفسها قد بليت مع الزمن ، وتطور العصر ولم تتطور ونهضنا نسبياً ولم تجارنا في النهوض ، ففيها كثير من بقايا العصور الماضية التي تعقد العمل وتسبب إلى الجاهيل ، وسيرها بطيء لا يتمشى وسرعة القرن العشرين ، ونظرها ضيق محدود لا يتفق وتشعب الحياة المحيطة بنا . فهي في حاجة لا تقل عن غيرها من أى مظهر من مظاهر حياتنا العامة إلى التجديد والإصلاح .



ويظهر أن عيوبها كانت خفية عن أعيننا ولم نكن ننتبه إليها ، ثم بدأنا نحس بها وضح الناس بالشكوى منها ، معلنين أن مافيا من نقص وما تحتوى عليه من فساد يرجع في معظمه إلى الأشخاص لا إلى النظم والأشكال . وسواء أكان هذا الزعم صحيحاً أم خاطئاً ، فإننا نلاحظ أن سير الأعمال الحكومية قد وصل إلى حد إن لم نغيره ونبدله بأنفسنا ، فأخشى ما نخشاه أن نسلم بتبديله ولو على أيدي غيرنا .

وعبثاً نحاول أن نتحدث عن نهوض اقتصادى أو تقدم اجتماعى إن لم نأخذ أنفسنا بوسائل ناجمة ونظم سديدة لتنفيذ ذلك ، وإن لم نتخير لمشروعاتنا الصغيرة والكبيرة رجالاً يضطلعون بها على أكمل وجه . وقد جاءت الحياة النيابية على حداثه عهدا فزادت الأداة الحكومية تعقيداً ، وملأت جوها بلبلة واضطراباً ، وأصبحت الفوضى تهددنا من كل جانب إن عن طريق السياسة أو الإدارة ، فأبى السياسيون إلا أن يتدخلوا فى كل شىء ويقلبوا كل وضع وينقضوا كل مبدأ ، وتهاون الإداريون فى واجباتهم اعتماداً على خطوة وعدوا على حقوق غيرهم باسم المحسوبة .

لهذا رأينا أن نبدأ بالمشكلة الإدارية لأنها فيما نعتقد الخطوة الأولى فى سبيل النهوض والإصلاح ، والخطوة التى ينبغى أن نخطوها بعد أن أهلكت هذه الحرب الطاحنة الحرث والنسل ، وآذنت بتفاقم مشكلاتنا الاقتصادية والاجتماعية ، فأصبحنا فى حاجة ماسة إلى أن نسلح بأسلحة قوية فعالة لدرء هذه الأخطار ؛ وقد مل الجمهور الانتظار والتردد وسئم الإهمال والتأجيل ، وأصبح لا يرغب فى شىء إلا أن يرى حياة جديدة ومسلماً جديداً يشعره بأنه يخرج من القديم المقوت إلى إصلاح يبعث فى النفس الأمل .

ولعل أوضح مظهر لهذا الإصلاح إنما هم المصلحون والمنفذون ، فتنظيم الأداة الحكومية حركة لها أثرها الطيب فى النفوس المتعطشة إلى التجديد والإصلاح . وهى أيضاً حركة ضرورية للأخذ فى علاج مشكلاتنا الداخلية التى تتفاقم يوماً بعد يوم بحيث أضحت خطرهما





## الأداة الحكومية

هى من سفينة المجتمع بمثابة الراب ، ومن جسم الأمة بمنزلة الروح ، تشرف على الشؤون العامة وتديرها وتنظر فى حاجات الأمة وتعمل على سدها ، فهى ضرورة من ضرورات المجتمع التى لجأ إليها الإنسان منذ نشأته . بدأت فى صورة بسيطة ساذجة واتسعت وامتدت على مر الأيام ، فمن الجماعات الأولى التى كان رب الأسرة أو القبيلة فيها يشرف على جميع الأعمال إلى الامبراطوريات الكبيرة والدول العظمى ، ترى عنصراً ضرورياً لحياة المجتمع هو طائفة من الناس نصبوا أنفسهم ليدبروا الشؤون العامة الإدارية والسياسية والقضائية . وكما تعددت مناحى الحياة وتشعبت مظاهر الحضارة تنوعت وكثرت تبعاً لها المسؤوليات التى تضطلع بها الهيئات الحاكمة ، فإذا صح أن فرداً واحداً كان فى مقدوره أن يدبر أمر أسرة أو قبيلة من القبائل الهمجية ، فإن المجتمعات المتحضرة لا تقنع بهذا التدبير الفردى وتتطلب جهوداً متضافرة من أشخاص مختلفين يقفون أنفسهم على الخدمات العامة ويتعهدونها . وإذا كانت الأداة الحكومية بالأمس تعنى بجمع الضرائب والمكوس ولا تفكر كثيراً فى صرفها وتوجيهها فى الطرق النافعة ، فإنها اليوم ترى أن مهمة الصرف ربما تسبق مهمة الجباية والتحصيل ؛ وإذا كانت تبذل قديماً معظم جهودها فى توفير وسائل الترف والنعم لفريق من الحاكمين ، فإن واجبها الرئيسى الآن أن تتجه نحو الحكوميين فتقوم ما عوج من أمورهم وتخطو بهم خطوات سديدة فى سبيل التقدم والنجاح .

فالأداة الحكومية إذن صورة حقيقية للمجتمع ، تمثل تقدمه ونهوضه أو تؤذن بضعفه وانحطاطه ، وتطورها جزء من تطوره ، فإذا ما وقفت عند حد معين ولم تسير الظروف والتقلبات أضحت غير صالحة للبيئة التى تعيش فيها والجو الذى خلقت من أجله . ولعل من أخص خصائص حضارتنا الحاضرة حركتها الدائمة وتطورها المستمر الذى يأتى بمجديد كل



يوم ويضعنا أمام مشكلات لا عهد لنا بها ، وما دامت الأداة الحكومية هي المدبر الأول للشئون الاقتصادية والاجتماعية والسياسية فلا بد لها أن تتمشى مع هذه الحركة الدائمة والتطور المستمر . وقد قيل إن هذه الأداة أشبه ما يكون بجهاز ، إن ضعف الإشراف عليه أو لم تجدد قطعه من حين لآخر ، تعطل عن السير ولم يؤد وظيفته بحال .

وقد أدركت الأمم الناهضة أهمية هذا الجهاز أولاً وحاجته إلى الإصلاح والتجديد الدائم ثانياً ، فعنيت به وولت أمره إلى كبار المختصين الذين يستطيعون أن يدخلوا عليه أحدث المبتكرات وأمتن القطع والأدوات . ففي أمريكا مثلاً كونت في سنة ١٩١٢ « لجنة الاقتصاد والإنتاج » لتنظيم الأعمال الحكومية واقتراح أحسن الوسائل لإنجازها على وجه يتفق والروح الاقتصادية العامة ، وقد حاكمتها إنجلترا فكونت هي الأخرى في سنة ١٩١٨ لجنة سمتها « لجنة الأداة الحكومية » عهد إليها بفحص أساليب العمل في الإدارات والمصالح والنظر في توزيع الخدمات العامة بينها . ولم تتردد دول أخرى في أن تحذو حذو هاتين الدولتين بحيث أصبح في كل بلد من البلاد الراقية هيئة خاصة شأنها أن تدرس الأداة الحكومية وتسير بها في سبيل الضبط والدقة وسرعة الإنجاز .

هذا هو شأن البلاد الأخرى التي تطورت أداؤها الحكومية قطعاً تطوراً أسرع مما يلاحظ لدينا ، وهذا هو شأنها أيضاً مع أن الإداريين والسياسيين فيها يتابعون دراسة النظم الإدارية ويتعهدونها دون انقطاع بالتجديد والإصلاح . فكيف يكون شأننا وأداتنا الحكومية تعتمد على تراث بال لا يجارى العصر ولا يتفق مع أبناء الجيل ؟ خلقت لزمان غير زماننا ، ووضعت لظروف غير ظروفنا الاجتماعية والاقتصادية ، فأصبحت لا تلائمنا بحال ؛ وأغرب ما في الأمر أننا لا نفكر تفكيراً جدياً في إصلاحها وتقويمها .

ودون أن نتبع تاريخ نظامنا الإدارية في تفصيل ، يمكننا أن نقول إنها تصعد في جملتها إلى ما فوق ستين سنة مضت . فعهدنا بأول تنظيم إداري شامل يرجع إلى تلك المحاولة التي قام بها اللورد دفرن سنة ١٨٨٣ ، فقد وضع دعائم نظامنا الإداري الحاضر ورسم خطة بعض



الجالس الاستشارية ، ونظم الوزارات والمصالح الحكومية . وبقيت هذه الصورة في عناصرها الهامة إلى اليوم ، وما أدخل عليها من تعديل لم يحظ فيه قدر الإمكان أن يتمشى معها ، على أنه في أغلب الأحيان سريع وليد اعتبارات شخصية ومؤثرات حزبية قبل أن يكون تلبية لنداء المصلحة العامة .

ولسنا في حاجة أن نصعد إلى ما فوق عمل دفرن هذا ، لأن تلك النظم التي وضعها رأس الأسرة العلوية وتعهدها أحفاده من بعده قد فعل بها الزمن فعله وطراً عليها من التغيير ما قضى على معالمها الأصلية ، وإذا كانت قد ساعدت في ذلك العهد على النهوض والتقدم ، فليس في بقاياها ما يمكن أن يتمشى مع ظروفنا الحاضرة . فنظمنا الإدارية سواء ما صعد منها إلى محمد علي الكبير وإصلاحاته أو ما رجع إلى عهد الاحتلال قديمة بالية ، لم تجار الزمن ولم تخضع لسنة التطور .

فنحن في حاجة ماسة إلى تعديلها وإصلاحها ، بل نحن في حاجة أكثر من هذا إلى تكوين هيئة تحاكي تلك الهيئات التي لجأت إليها الأمم الراقية ، والتي يراد بها أن تشرف عليها إشرافاً دائماً في سيرها واضطلاعها بأعبائها . خصوصاً وقد انقضى علينا زمن ما كان يجرو فيه فرد أن يوجه إليها أى نقد أو أن يتدخل في أسرارها وأعمالها ، فبقيت طوال عهد الاحتلال محجوبة عن الأنظار لا يباح لأجنبي أن يطلع عليها ، وما إن جاء الاستقلال حتى ازدادت الأمور تعقيداً ، فبدت أدواتنا الحكومية على أوضح ما يكون من الضعف لأنها لم تنشأ بروح استقلالية ولم تكون تكويناً يتلاءم مع حياتنا الجديدة . وفوق هذا كشف الاستقلال والحرية ما خفي من أمرها وأبانا للناس عيوبها ، وشعر العامة شعور الخاصة بضعفها وسوء سيرها .

وتوالى نقادها من كتاب وصحفيين وخطباء وسياسيين ، وأضحى مجال القول في عيوبها فسيحاً إن في نظمها وأشكالها ، أو قواعدها ومبادئها ، أو الأشخاص المتصلين بها . ولهذا النقد أسباب وللناقدين حجج وأدلة ، وسرانا مضطرين لأن نردد كثيراً من ألوان هذا النقد

ونعید بعض هذه الحجج ، لا تهكماً ولا زراية ولكن عرضاً للموقف على علته وبياناً للحالة كما هي . ذلك لأن الإحساس بالنقص أول مرتبة من مراتب الكمال ، ولا يمكن أن يصف طبيب الدواء إلا بعد أن يشخص الداء تشخيصاً كاملاً .

وقد ولدت الأداة الحكومية نفسها مشكلات لا عهد لنا بها : فهناك تضخم مستمر في الماهيات والمرتبات وكثرة بالغة الحد في الوظائف والموظفين ، ومحابة واستثناءات ضج الناس بالشكوى منها وأفقدتهم الثقة في العدالة والإنصاف والنظام والقانون ؛ وهناك إدارات تخلق على عجل ، وأخرى تنتقل بين الوزارات حيناً بعد حين ، وكل ذلك يتطلب أن ننظر فيه وأن نعالجه .

فهوذا الوطني الذي نادى به ، واستقلالنا الذي نحرض عليه يستدعي إصلاحاً ، وإصلاحاً سريعاً ، لهذه الأداة الحكومية المهذمة . ويسوئنا أن نعود هنا — وسنعود في كل مناسبة — إلى الحزبية وآثارها السيئة في الأداة الحكومية ، فإنها إن فكرت في تعديلها أو تغييرها ، فما ذاك إلا لتخلق وظائف لمن تشاء توظيفهم أو تحرم من تريد حرمانهم ، أما سير الأعمال ومقتضياتها فلم ينظر إليه بعد النظرة اللائقة ، ولا نكاد نحظى ببرنامج سياسي يشير إلى الأداة الحكومية وعيوبها .

ومع أنه كان المنتظر أن يحفزنا النظام الجديد إلى أن نعید النظر في نظمنا الإدارية لتبين ما إذا كانت منسجمة مع ما رضىناه لأنفسنا من برلمان ودستور — وقد كانت هذه خطوة طبيعية وضرورية — فإننا لم ننتبه إلى ذلك ، فقات واضع الدستور وشغلنا الخلافات الداخلية فيما بعد عن تعهده ومعالجته . ولا يمكن أن يستقيم النظام النيابي ولا أن يؤدي وظيفته على وجه كامل ، إلا إذا اعتمد على سلطة إدارية قوية محكمة تتعاون مع تلك السلطة التشريعية السياسية . وإذا ما تتبعنا تاريخ الأمم الأخرى وجدنا أن ما بليت به من إخفاق يرجع في أغلبه إلى عدم انسجام هاتين السلطتين والتوفيق بينهما .



وكلنا يعلم أن وظيفة الأداة الحكومية بوجه عام تنحصر في نقطتين أساسيتين ، أولاهما الرقابة والتوجيه للإشراف على سير الخدمات العامة وانتظامها ، وثانيتهما العمل والتنفيذ لسد حاجات الأمة وتحقيق رغباتها . ولقد كانت هاتان الوظيفتان قديماً في قبضة واحدة ، فالمرقب والمنفذ شخص واحد يقترح ما يرى ويعمل على نحو ما يبدو له ، ثم قضى التطور الإنسانى بفصلهما فوكلت الرقابة إلى فريق آخر لتسير دفة الأعمال سيراً نزيهاً محكماً . وإذا كان للنظام النيابى من ميزة فهى أنه فصل بين هاتين السلطتين وأشرك الشعب فى الأداة الحكومية ، فعهد إليه الرقابة والتوجيه وترك الجانب الآخر من العمل والتنفيذ إلى بعض المختصين ذوى المؤهلات والكفايات . ونجاح هذا النظام متوقف كل التوقف على ألا يعدو الشعب على الكفايات فيلغيها ، وألا تتحكم فيه هذه الكفايات فتستعبده .

قوة العدد وقوة العقل أو قوة الكثرة وقوة المواهب ، هذان هما سلاحا الديمقراطية الدأمان وعنصرها الأساسيان . فلا بد للشعب أن يراقب ليتقى ذلك الطغيان والاستبداد القديم ، ولكن حذار أن يعمل وينفذ لأن العمل والتنفيذ يتطلب خبرة واختصاصاً مقصوراً على بعض الأفراد ، ولا بد من هيئة خاصة ترعى الخدمات العامة وتتعهد بها ، ولكن تحت إشراف البرلمان ومراقبته . فالرقابة الصالحة تدفع الفنين إلى الإجابة والإنقاذ ، والإدارة الحسنة تقضى على عيوب الكثرة وأخطائها . ودون سلطة الشعب ليس ثمة حرية ، ودون إدارة حازمة ليس ثمة أمة ولا استقلال ، بل مجموعة أفراد خاضعين للصدفة والاحتمالات ومسيّرين على حسب الأهواء والشهوات .

ويظهر أن النظام النيابى الإنجليزى الذى يعدّ قدوة النظم النيابية الحديثة كلها قد قدر هاتين السلطتين قدرهما ، ولم يضح بإحداهما فى سبيل الأخرى ، واستطاع أن يوفق بينهما توفيقاً مكنه من أن يخرج من أزمت كثيرة وينهض بالبلاد النهوض للنشود . ولكن الدساتير الأخرى التى وضعت على غرار لم تحاكم تمام المحاكمة وفاتها بعض أسرارها وعناصره الهامة ، ولم تستطع بوجه خاص أن توازن بين سلطة الشعب ومهمة الفنين أو بعبارة أخرى أن توفق بين البرلمان والإدارة .



ودستورنا أحد تلك الدساتير ، حديث ولا شك ، صيغ في قالب محكم ما أمكن واستمد من أحدث النظم الدستورية ، ولكن حين طبقناه صادفتنا صعوبات كثيرة في مقدماتها الملائمة بين السلطة التشريعية والسلطة الإدارية . ولا يمكن أن يقوم النظام النيابي بوظيفته إلا إن كوننا بجانبه سلطة إدارية تتفق معه وتحاكيه ، وإذا كان دستورنا ابن القرن العشرين فلا بد من نظم إدارية وليدة هذا القرن أيضاً ليلم التآلف والتجانس .

وحينذاك يمكننا أن نحكم في وضوح على النظام النيابي وصلاحيته ، أما أن نتعجل بالحكم عليه ولم تتوفر لدينا كل الوسائل لتسييره فحكمنا ولا شك ناقص ومعيب . ومن الغريب أننا في العشرين سنة الماضية التي طبقناه فيها فكرنا غير مرة في تعديل الدستور بجملة أو تفصيلاً ، ولم نفكر تفكيراً جدياً في إصلاح نظمنا الإدارية . ولن تستقيم أداتنا الحكومية كلها إلا إذا انتظم فيها الجانب السياسى والجانب الإدارى .

فنحن نريد بالأداة الحكومية إذن معنى شاملاً يصدق على جميع الهيئات المشرفة على تدبير الخدمات العامة توجيهاً وتنفيذاً ، فالبرلمان ومجالس المديرية والهيئات الاستشارية قطع من الأداة الحكومية ، والمصالح والإدارات قطع أخرى . وهذا الجهاز الكبير ينقسم من حيث وظيفته إلى قسمين رئيسيين : قسم مهمته الرقابة والتوجيه ، وسنقف عليه الباب الأول من الكتاب ، فنعرض فيه للنظام النيابي في أسسه وعناصره والوزارة في تمثيلها السلطة الشعب وقيامها بالرقابة العليا ؛ وقسم آخر وظيفته العمل والتنفيذ ، وهو موضع الباب الثانى ، وفيه نتحدث عن السلطة الإدارية وصلتها بالجمهور والخدمات العامة وحسن سيرها واضطلاع الموظفين بها .

ولا شك في أن القضاء جزء ، وجزء هام ، من الأداة الحكومية ما كان يمكن أن نغفله ، وفيه بعض مواطن الشكوى ، والإصلاح العام الذى ننادى به يقتضى أن نعالجه كما نعالج غيره . ولسنا هنا بصدد تلك النظرية القديمة القائلة بسلطات ثلاث ووجوب الفصل بينها ، ونعتقد على كل حال أن القضاء ضرب من التنفيذ ، لذلك رأينا أن نضمه إلى الباب الثانى .

وإذا وضعت قوانيننا وضعاً سليماً بواسطة المشرعين وطبقت تطبيقاً حكيماً من القضاة والإداريين ، فذلك هي السعادة الشعبية المنشودة .

ولم نعن في كل هذا بلغة الفقه والقانون عنايتنا بالواقع وما يشعر به الجمهور ، ونحن لا ندعى مطلقاً أننا نقدم بحثاً في النظم الإدارية أو الدستورية ، وإنما نرمي أولاً وبالذات إلى وصف أدواتنا الحكومية كما هي وبيان ما فيها من نقص ، جادين في أن نرسم لها ما اطمأننا إليه من وسائل العلاج . على أنه لم يفتننا أن نرجع إلى الفقه الدستوري والإداري في البلاد الأخرى ، وكما أدهشنا أن صادفنا فيها صوراً وأشكالاً تكاد تكون تكراراً لما نلاحظه بيننا من صعاب ومشكلات . ولكن الواقع وحده هو الذى وجهنا إلى هذا البحث وحملنا على هذه الدراسة ، وهو أيضاً الذى أمدنا بما انتهينا إليه من مقترحات وآراء .

وهذا الواقع ولا شك مظلم معيب ، نحس به ونلمسه جميعاً ، لكن قلّ منا من يصرح بعيبه ومن يأخذ في علاجه حتى القادرون على ذلك ، وأقل معنى من معانى الوطنية يدعونا لأن نضطلع بهذا العبء ونقوم بهذه المهمة . وأشد ما نخشى أن يقال إننا هدامون ، كثيرون النقد والتقريع ، إلا أننا في نقدنا إنما نعبر فيما نعتقد عن رأى عام وروح سائدة . على أننا لا نريد النقد للنقد ، ولا نفكر في الهدم إلا لنؤسس على الأنقاض البالية أبنية كلها إحكام وبهاء وروعة . وليس في وسعنا إلا أن نقترح ونرسم الخطط العملية ، ونعتقد أنها في بساطتها لا تصادف صعوبة في التنفيذ ، والفكرة متى بسطت للناس ستعمل عملها عاجلاً أو آجلاً .

## الباب الأول

### الرِّقَابَةُ وَالرَّجْعَةُ

#### ١ - النظام الملكي النيابي

الدستور وغموضه ، تطبيق الدستور ، الدستور والتربية القومية

#### ٢ - البرلمان

الانتخابات ، الحزبية ، تكوين البرلمان ، الإنتاج البرلماني

#### ٣ - الوزارة

مهمة الوزير البرلماني ، رئيس الحكومة ، مجلس الوزراء

#### ٤ - مجلس الدولة

القضاء الإداري ، إعداد التشريع ، الإفتاء





## الرِّقَابَةُ وَالتَّوَجُّهُ

لا نزاع في أن حياة الأعمال والمؤسسات فيما تحظى به من إشراف وما تمنح من رقابة . والأفراد والشركات مدفوعة تحت تأثير المصلحة الذاتية إلى أن تتعهد أمورها دون انقطاع وتلاحظها في غير تهاون ، أما الشئون العامة فليس فيها من نفع مباشر يدفع خدامها إلى الحرص عليها ، وفي سعتها وتعقدها ما يجعلها أحوج من غيرها إلى التعهد المستمر ، وقد كانت رقابتها بالأمس ضعيفة أو معدومة ، فكانت مثار فوضى واضطرابات لا حصر لها ، والتاريخ مملوء بحوادث التهاون فيها والعدوان عليها . وما دامت هي من الشعب وإليه فمن حقه أن يشملها برعايته ويحوطها بكنفه .

لذلك رأى لزماً عليه في نهوضه الحديث أن يربط الخدمات العامة في سيرها ويتبع القائمين عليها ، فيستنهضهم إن أبطأوا ويحمد لهم آثارهم إن جدوا ونشطوا . ووسيلته في هذه الرقابة نوابه وممثلوه أولاً ، ثم وزراؤه ثانياً الذين ليسوا إلا مجموعة منحها البرلمان ثقته وأنبأها عنه في تعهد الشئون العامة والإشراف عليها . وفي هذه الرقابة إن أدت على وجهها ما يساعد على النهوض ويفتح أبواب الإصلاح ، لأنها في معناها الصحيح تعهد للحاضر وتطلع إلى المستقبل ، فهي والتوجيه متلازمان ومتكاملان .

ومما يؤسف له أننا لم نفهم هذه المهمة على وجهها ولم نقدرها قدرها ، فلم يقنع البرلمانيون بحقهم في الرقابة وأبوا إلا أن يتدخلوا في العمل والتنفيذ ، وعاونهم الوزراء على ذلك اجتلاباً لمرضايتهم وحرصاً على تأييدهم ، فنزلوا عند إرادتهم وأخضعوا الأداة الحكومية لشهواتهم . وبذا أصبحنا وكأننا في حاجة إلى رقابة على هؤلاء الرقباء ، وإشراف على من كان شأنهم التعهد والرعاية ، كل ذلك لأننا قلبنا الأوضاع وخرجنا عن الطريق السوي ، وأردنا من النياية عن الأمة ما لم تخلق له وما لم تقصد إليه .

وإذا كان للبَاب الأول من هذا الكتاب هدف فهو أن يبين هذه الرقابة البرلمانية على وجهها ، ويرسم في وضوح معالمها ويضع الشرائط الصحيحة لحسن أدائها . فكان لابد أن نتحدث عن نظامنا النيابي منذ نشأته ملخصين ما صادفه من صعاب وعقبات ، ونعرض للبرلمان في تكوينه وإنتاجه وما جنته عليه الخزية من دعايات ومهاترات ، ثم رأينا أن نبرز إبرازاً تاماً مهمة الوزير البرلماني الذي يعتبر روح الحياة النيابية وقوامها ، فقصرنا هنا على الرقابة العليا والتوجيه الصحيح . مهمة ما أسماها إلا أنا لم نفهمها بعد على حقيقتها ، ولم يقنع بها وزراءنا ويطمئنوا إليها ، فصمموا على أن يتدخلوا في تفاصيل وجزئيات شغلتهم عن عملهم الأصلي ، وأقعدتهم عن واجبهم الرئيسي ، ويقيننا أنه لم يبق مجال لهذا الخلط وأن سير الحياة النيابية وانتظامها يستلزم أن تتحدد في دقة الحقوق والاختصاصات .

وقد ختمنا هذا الباب بكلمة عن هيئة نعتقد أن في نظامنا ما يقتضيها ، لأنها تساهم في إعداد التشريع وتيسير أمر الرقابة والتوجيه ، كما أنها في دفاعها عن الحقوق وحمايتها للقوانين تحول دون العدوان السياسي والتعسف الإداري . ونعني بها مجلس الدولة الذي فكرنا فيه غير مرة دون أن نسلك به مسلك التنفيذ ، ولعل في الصورة التي صورناه بها ما يُقربه منا ويربطه بنظامنا القائمة . ففي حديثنا عن الرقابة والتوجيه عرض وقد ثم تجديد وإنشاء ، وسر كل علاج في أن يفهم الفهم الحق ، ويؤخذ به في جملة ويستعمل الاستعمال الصحيح .



## الفصل الأول

### النظام الملكي النيابي

صورة من الحكم الديمقراطي قد لا تكون الوحيدة في بابها ، ولكنها أول صورة عرفت له في التاريخ الحديث . وهي في شكلها العام ترمز لذلك النضال القديم بين رغبات الشعب وقوة الحق الوراثي ، بين سلطة الأشراف ورؤساء المقاطعات من جانب وسلطة الفرد من جانب آخر ، نضال مرّ بمراحل عدة وأدوار عنيفة ، ثم انتهى إلى ذلك النظام المعروف في إنجلترا والذي حاكاه كثير من البلاد . وهو حيث شبّ ونشأ يمثل أحسن مظهر نجاح فيه الحكم الديمقراطي ، ولعله حل وسط بين الماضي والحاضر ، بين القديم والجديد ، بين نظرية الحق الإلهي وحقوق الشعب .

بيد أنه ككل نظام حكومي خاضع لمؤثرات البيئة والظروف الاجتماعية المختلفة ، فليس بلازم أن يصادف في كل مكان نفس النجاح الذي صادفه في مهده ومنشئه . هذا إلى أنه ليس مجرد مظاهر شكلية يكفي لتحقيقه أن تحاكي وتقلد ، كلا بل هو شبيه كل الشبه بكائن حي له جسم وروح ، فجسمه هيئات الحكم المختلفة والبرلمانات أو المجالس الاستشارية والانتخاب في صورته المتعددة ، أما روحه فهي ذلك المعنى السامي الذي دعا إليه والقوة الكامنة التي جذبت الشعب نحوه ، وعشياً نحاول إن أردنا أن نضع لمجتمع نظاماً حكومياً ليس إلا مجموعة أشكال ومظاهر خالية من كل معنى وحقيقة .

وإذا كان قد قدر للنظام النيابي الإنجليزي نجاح ، فما ذاك إلا لأنه يحيا الحياة الصحيحة ويعتمد على تلك الروح القوية التي تلازمه في أشد الأزمات وأحرج المواقف . وما هذه الروح وليدة يوم أو نتيجة مقال أو خطبة ، بل هي مجموعة عواطف تمكنت من النفوس

ورسخت في الأفئدة ، فلبى الكل نداءها وسار على مقتضاها دون ضمير أو كلفة . هي روح كونها الأجيال المتعاقبة والقرون المتتالية فجعلت كل مواطن يشعر أن من حقه إذا ما دعى للإدلاء برأيه في تصرفات حكومة ما أن يحكم عليها في نزاهة وشجاعة معاً ، فلا يتردد أن يؤيد المحسنين ويعارض المسيئين ؛ وهو أيضاً مطبوع على التسليم بالحقيقة ، فلا يعالط فيها وينفر كل النفور من الغش والتضليل . ولهذا لا يضطر للإدلاء برأيه كثيراً لأنه رأى قاطع ومتى حكم حكماً فلا مفر منه ، ومتى اختار نواباً أعطاهم الفرصة الكافية ليطبقوا السياسة التي نادوا بها ، ملقياً عليهم كل المسؤولية ومتفرغاً بعد هذا لعمله الشخصي .

هذه هي الروح التي نجح بها النظام النيابي في إنجلترا ، لأنها تمكنت من جميع الأفراد ونزل عند حكمها الوزير نزول الناخب الصغير . ويظهر أن هذا النجاح أغرى كثيرين ، فقلدوا هذا النظام دون أن يدركوا ما للروح التي اعتمد عليها من قوة وبيبنوا ما لها من أهمية، على أنه لا يكفي تعرفها بل لابد من خلقها حيث يراد تطبيق النظام النيابي . ونحن لا نزع مطلقاً أنها ميزة شعبية أو سر اختص به قوم دون آخرين ، ونعتقد على العكس أن من السهل أن تربي وتكون إن قصد إلى تغذيتها وتنميتها ، وكل الذي نود أن نقرره هو أن نجاح النظام النيابي يتوقف عليها توقفاً كبيراً .

ولقد شاءت مصر الناهضة بعد نضال طويل أن ترسم لنفسها سبيلاً من سبل الحكم الديمقراطي ، فتخيرت النظام النيابي الملكي واتخذت منه دستوراً أساسياً . ويسرنا أن نثبت هنا تلك الكلمات السامية التي صدر بها الدستور المصري ، فقد جاء فيه أنه « نظام دستوري كأحدث الأنظمة الدستورية في العالم وأرقاها ، تعيش الأمة في ظله عيشاً سعيداً مرضياً ، وتتمكن به من السير في طريق الحياة الحرة المطلقة ، ويكفل لها الاشتراك العملي في إدارة شئون البلاد والإشراف على وضع قوانينها ومراقبة تنفيذها ، ويترك في نفسها شعور الراحة والطمأنينة على حاضرها ومستقبلها ، مع الاحتفاظ بروحها القومية والإبقاء على صفاتها ومميزاتها التي هي تراثها التاريخي العظيم » .



ولا نزاع في أن دستورنا من أحدث الدساتير ، اقتبست مبادئه من الأنظمة الدستورية الممتازة وخاصة في إنجلترا و بلجيكا وفرنسا . وقد جدّ واضعوه في أن يصوغوه في قالب محكم ويحرروه تحريراً دقيقاً ، ولكنهم فيما يظهر عنوا بصياغة المبادئ أكثر مما عنوا برسم الأنظمة والطرق العملية ، أو بعبارة أخرى تركوا هذا لمن جاءوا بعدهم فكان مثار اختلاف وتباين شديد . لهذا إذا كنا قد وفقنا لوضع دستور حديث ، فإننا مع الأسف الشديد لم نخرج منه بالثمرة المرجوة ، ولم يوفر على البلاد ذلك الرخاء وتلك الحرية التي وعدت بها . بل على العكس صاحب الحكم الدستوري تعسف واستبداد أهدر معهما كثير من حقوق الأفراد وحررياتهم ، كما صاحبه اضطراب وقلق حالت دون سير البلاد في سبيل الإنشاء والتعمير ، وقد وصل هذا القلق والاضطراب إلى درجة عطل معها الدستور ثلاث مرات في أقل من عشر سنوات . وظن فريق أن ذلك الدستور خطأ بالأمة خطوات أوسع من طوقها ، فشاء أن يعدله ويستبدل به دستوراً آخر أقرب إلى استعداد الأمة وظروفها ، ولكن أثبتت التجربة أن هذا التعديل لا يقوم على أساس وأن الرأي العام لا يقره ، فلم تلبث البلاد أن عادت إلى دستورها الأصلي .

ففي تجربتنا الدستورية ضرب من الإخفاق لا يستطيع أحد أن ينكره . وقد مرت أمم قبلنا بصعوبات كهذه ولكنها كانت تتوقف في سيرها من حين لآخر لتنظر في ماضيها وتبين سر إخفاقها فتعمل على تلافيه . ومن سوء حظنا أن أزماتنا الدستورية كانت مصحوبة دائماً بسفسطة ومغالطة كثيراً ما غطت على الموقف الحقيقي ، وبذلك مرت دون أن نخرج منها بدرس نافع وعظات مجدية ، ففقدت كل مالها من أثر ، ولم تخلف في الغالب إلا خصومات لا نعرف كيف نبرأ منها . وإذا كنا دستوريين حقاً فنجدير بنا أن نحلل هذه الأزمات ونتعرف سبب ذلك الإخفاق في صدق وإخلاص دون تحيز إلى جانب أو آخر ، وليكن رائدنا دائماً مصر الباقية يوم أن تنفى الحزازات والخصومات . وفي رأينا أن تلك الأزمات يمكن أن ترد إلى عوامل ثلاثة رئيسية ، يتصل أولها بالدستور في بعض أصوله ومبادئه ، ويمتد ( ٣ )



ثانيها إلى من طبقوا هذا الدستور وحاولوا العمل به ، ويرجع الأخير إلى رأى العام ومستوى الشعب الثقافى والفكرى .

## ١ - الدستور وعمومه

فأما العامل الأول فلخصه أن دستورنا على الرغم من دقته وضبط عباراته قد وقع فى نفس الغموض الذى وقعت فيه دساتير أسبق منه، وترك أهم نقطة فى الحكم النيابى دون أن يحددها التحديد الكافى . ونعنى بهاسطة الوزراء وصلتهم بالشعب ممثلاً فى نوابه من جهة، وإشرافهم على ما يؤدى إليه من خدمات عن طريق المصالح والإدارات من جهة أخرى ، كما أجهل إجمالاً مَخْلاً فى بيان موقفهم من رئيس الدولة ومليك البلاد، واكتفى بأن يصوغ هذا فى عبارات تصلح لكل ما يراد منها . وواضح أن الوزارة هى العمود الفقرى لهيكل النظام النيابى كله ، وحلقة الاتصال بين التشريع والتنفيذ، ومبعث الحياة والحركة فى نظام يراد به احترام سلطة الشعب مع تصريف شئون الدولة تصريفاً محكماً وسريعاً .

وإذا مارجعنا إلى الدستور وجدنا أن ما جاء فيه متصلاً بهذه النقطة الحساسة لا يكاد يتجاوز ثلاثة أسطر كلها غموض وعموم ، فيقرر فى المادة ٢٩ أن « السلطة التنفيذية يتولاها الملك فى حدود هذا الدستور » ، وفى المادة ٤٨ « الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه » ، وفى المادة ٤٩ « الملك يعين وزراءه ويقيلمهم » ، وفى المادة ٥٧ « مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة » ، وفى المادة ٦١ « الوزراء مسئولون متضامنين لدى مجلس النواب عن السياسة العامة للدولة وكل منهم مسئول عن أعمال وزارته » ، وفى المادة ٦٢ « أوامر الملك شفهية أو كتابية لا تخلى الوزراء من المسئولية بحال » .

تلك تقریباً جملة النصوص المتصلة بهذا الموضوع ، ولا نظن أن فيها ما يكفى مطلقاً لحل أى مشكلة من المشكلات التى أشرنا إليها . فإذا ما بحثنا فيها عن تحديد صلة الوزراء بالملك ، أو عن مدى مسئوليتهم أمام مجلس النواب ، والتوفيق بين هذه المسئولية ومسئوليتهم أمام الملك ، أو عن حقيقة إشرافهم على مصالح الدولة ، لم نحظ فى هذا كله بجواب شاف ؛ فإن المادتين ٢٩ و ٤٨ ، على ما فىهما من تعارض ظاهر، يردان كل سلطة تنفيذية إلى الملك، وحينئذ

لا تكاد تفهم مسئولية الوزراء أمام مجلس النواب؛ على أن التعبير « بواسطة وزرائه » الذى جاء فى المادة ٤٨ كان متار اعتراضات وجدل طويل .  
وكم من أزمات حدثت وخلاف جد بين السراى والحكومة من جراء هذا الغموض .  
فاعتماداً على المسئولية الوزارية أمام البرلمان ترى الوزارة عادة أن كل تعيين أو فصل أو ترقية أو عقوبة ، أو أى تدبير لشأن من شئون الدولة يجب أن يصدر عنها وأن تكون هى المقترح الأول له . ولكن رجال السراى ، اعتماداً على النصوص السابقة أو احتفاظاً بسلطة يخشون أن يعدى عليها ، يعارضون فى هذا كله ويستمسكون بحقهم فى تدبير شئون الدولة والإشراف الأعلى عليها .

ومما يؤسف له أن هذه النقطة بالذات قد أثبتت على أثر خلاف شجر بين الوزارة والسراى ، وجدّ كل فى أن يؤيد رأيه وأن يفسر ذلك التعبير المشهور « بواسطة وزرائه » على النحو الذى يراه . وقد اقترح فى ذلك الوقت تكوين لجنة لدرس هذه المسألة ووضع الحل النهائى لها ، وكم كنا نود أن لو تم ذلك ، على الرغم مما قد يؤخذ عليه من بُعد عن روح الدستور ومعارضة لسلطة البرلمان ، لأنه كان يستطيع على كل حال أن يعالج أمراً كان ولا يزال مثار خلاف وتعقيد . ولا نريد أن نتبع الوقائع المتعددة فى هذا الباب ، فكل من له صلة بتاريخ حياتنا السياسية فى العشرين سنة الأخيرة يعرف قسطاً منها ؛ ويمكن أن تلخص كلها فى أن الحكومة تقترح أمراً أو تتقدم بمرسوم يستلزم الإمضاء الكريم فيقابل مقترحها بالرفض أو الإهمال ، وفى هذا مافيه من شل ليدها وإضعاف لمسئوليتها أمام البرلمان <sup>(١)</sup> .

(١) لا يفوتنا أن نشير إلى أن واضع الدستور تنبهوا إلى ما لهذه النقطة من خطر وأدركوا ما يمكن أن يترتب عليها من نتائج ، ونكتفى بأن نعرض شيئاً مما جرى على ألسنتهم فى هذا الصدد . فعلى بك ماهر يقول : (صفحة ٣٩ من مجموعة محاضر لجنة الدستور العامة) « إن كل ما نعطيه للسلطة التنفيذية من الحقوق التى يمكنها بها أن تقضى على حقوق السلطة التشريعية إنما نعهد به سبيل الضغط لدولة قوية تريد محالفتنا وسيكون لها جيش على ضفة القنال فعلى تلجأ إلى هذه الوسيلة لاستدامة الضغط على الأمة . لهذا أقترح وجوب تصديق الملك على كل قانون يصدره المجلسان » . وقال أيضاً (صفحة ٤٦) « إن حق معارضة القوانين ليس من مصلحة العرش فى شيء ، وليس من المصلحة أن يصادم العرش المجلسين » . وقال عبداللطيف المسكباتى بك (صفحة ٤٣) « وضعنا مبدأ أن كل سلطة مصدرها الأمة ، وأن الملك يملك ولا يحكم ، وأن الملك يحكم بواسطة وزرائه ، وأن ليس له فى مجلس الوزراء صوت معدود » .



ومستشارو الملك في الغالب متأثرون بالماضي وحر يصبون على أن يحتفظوا ببعض الأشكال والتقاليد وإن لم تتفق مع النظام الجديد ، وقد لا تكون رغبتهم في تطبيق الدستور والأخذ به أقل من سواهم إلا أنهم بحكم مركزهم ينساقون إلى ذلك الجانب . وليتنا نلجأ دائماً إلى التفاهم وحل المسائل في صراحة ووضوح فلا نضيف إلى المشكلة القائمة صعوبات أخرى ، ولكننا مع الأسف كثيراً ما نعتد بما كزنا فتتعدد أمور كان اللازم أن تحل بسهولة ، وكم نشأت أزمات من خلاف شخصي لا تقل حدة عن تلك الأزمات التي ترتبت على عوامل دستورية . وعلى كل حال لهذا أثره السيء خصوصاً وما يجري على أسنة رجال السراى يعزى عادة إلى تلك الشخصية السامية التي يجب أن نضعها جميعاً فوق تباين الآراء .

ولم يقف سلطان الماضي عند الأشكال والتقاليد ، بل جاوزها إلى المبادئ والنصوص الدستورية التي كان الأصل فيها أن تثور على هذا الماضي وتتحرر من قيوده . فهي في تعبيرها عن الصلة بين الملك ووزرائه مقتضبة مجملة ، وكأما تخشى البيان والتحديد أو كأما تحيل على تلك الحقوق القديمة التي جاء الدستور والحكم النيابي لتنظيمها . والتجربة في مرارتها تدعونا لأن نخرج من هذا الغموض ، وسير الأمور الطبيعي يستلزم أن تسوى هذه المسألة تسوية نهائية لنقضى بها على كثير من الاحتكاك والخلاف .

ومهما يكن من أمر هذا الخلاف فإن فيه ظاهرة ربما كانت من أعنف الأمور وأقساها على الحكم النيابي لأنها تصيبه في صميمه ، ونعني بها سلطة الملك في إقالة وزرائه حتى ولو أحرزوا ثقة البرلمان . وكيفما كانت هذه الثقة حقيقية أو مزيفة ، فإن النظام النيابي يقضى باحترامها . وكم يكون أكيـس أن ندع الأغلبية التي جاءت بها الانتخابات تمثل دورها ، والتجربة والزمن كفيلان بالحكم عليها ، فنسلك بالرأى العام مسلكاً دستورياً ونزويه على الحياة النيابية واحترامها ، ولا يضيرنا أن تبطئ هذه التربية قليلاً فطبيعة الأشياء تقتضى ذلك . على أن سلب السلطة من الأغلبية يكسبها عطفاً لم تكن تطمع فيه وتأييداً قد لا يكون في أعمالها السابقة ما يؤدي إليه ، فنستر بذلك كثيراً من غلطاتها ونكفر على غير قصد منها بعض سيئاتها .



وحياتنا الدستورية على قصرها تبين خطر هذه النقطة وما كان لها من أثر في النفوس ، خصوصاً والأمة كلها متعلقة بملكها ومعتمدة في نهوضها ورفع أعلام مجدها على ما يمنحها من رعاية وتعهد دائمين ، وهو في شخصه السامي قبلة الأنظار ومحط آمال الجميع ، فنسى كل الإساءة إلى الوطن وإلى مقامه الكريم إن بدا منا ما يؤذن بأن أبناء الشعب غير متكافئين في إخلاصهم له وغير جديرين بحظ متساو من رعايته ، ونغالط أنفسنا إن زعمنا أن الأحداث الماضية لم تكن مصحوبة بذلك الشعور الذي استطاع الملك بعطفه الشامل أن يقضى عليه . وأغرب ما في الأمر أن تكون هذه جناية أخلص الناس للعرش ومن واجهم أن يحيطوا الصغير والكبير بالرعاية السامية ويغرسوا حب الملك في جميع النفوس . وليس ثمة شك في أن مصر لن تصل إلى ما تصبو إليه من مجد ورفعة إلا إذا تضافرت فيها الجهود على اختلافها لتحقيق سعادة الوطن ورفاهيته ، فتلك عدتنا الأولى وسلاحنا الذي إن فقدناه فلن نرجو نصرة الآخرين .

ليس دستورنا غامضاً في هذه النقطة فحسب ، بل هو غامض أيضاً فيما يتصل بسلطة الوزراء ومدى إشرافهم على الأداة الحكومية ، فنستطيع معه أن نفسح مجال هذه السلطة فتبتلع كل شيء أو أن نضيقها فلا تشرف على شيء . وفي المادة ٥٧ ، وهي الوحيدة في هذا الموضوع ، أوضح دليل على ذلك ، فإنها تكتفي بأن تقول إن « مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة » . فكيف تتم هذه الهيمنة ، وهل في مقدور الوزير مهما تكن عبقريته أن يحققها وحده ؟ وهل تلتئم هذه الهيمنة التامة أيضاً مع سير الأمور واطرادها ، مع أن الأصل في الوزير البرلماني أنه غير مستقر استقرار الوزير الإداري ؟ ولو كانت لنا تقاليد سابقة لعالجنا هذا النقص ووضحت هذا الغموض ، ولكن ماضينا مع الأسف يتعارض كل التعارض مع الروح الدستورية الجديدة ويضع كثيراً من العقبات في طريقها . ووزارؤنا على الرغم من تعلقهم بأهداب الدستور لم يوقفوا للتخلص من هذا الماضى ، ولم يحاولوا الملاءمة بين النظام الجديد والأداة الحكومية المعقدة . ولعل ما نشكونه من ركود في سير الأعمال العامة ، وتردد في الآراء والمقترحات ، وهدم وبناء لا يتقطعان في العشرين سنة الأخيرة ، يرجع في قدر

كبير منه إلى هذه الناحية . ومن التناقض الواضح أن نسوى بين مهمة الوزير البرلماني وغير البرلماني ، مع أن طبيعة المهمتين مختلفة كل الاختلاف ، وسنرى عند حديثنا عن « الوزارة » الآثار السيئة التي ترتبت على ذلك المزج غير المفهوم بين نظام إداري يرجع إلى العهد الماضي وحياة سياسية جديدة جاء بها الدستور .

وأخيراً امتد غموض الدستور أيضاً إلى المسؤولية الوزارية على الرغم مما جاء في المادة ٦٢ ، أو بعبارة أخرى في نصوص الدستور ما يضعف هذه المسؤولية ويكاد يقضى عليها . فإن الوزارة البرلمانية لا يمكن أن تكون مسئولة مسئولية صحيحة إلا أمام ممثلي الشعب ، أما أن تتخلص من هذه المسؤولية مستترة وراء بعض المراسيم أو الأوامر السامية ، فذلك ولا شك يناقض روح الدستور ويقضى على نفوذ السلطة النيابية . وكما حاول وزراءنا البرلمانيون الخروج من مأزق أو التأثير في نفوس ممثلي الشعب برد تصرفاتهم إلى سلطة عليا والاحتفاء بجانب ما كان يليق بهم أن يلجأوا إليه ، وهم المسؤولون أولاً عن تدبير الشؤون العامة ؛ ويظهر أن أنصار الدستور القائلين بالمسؤولية الوزارية يرضونها لغيرهم وينكرونها كل الإنكار إن أريد تطبيقها عليهم ، فيجهدون الجهد كله ويتسلحون بشتى الأسلحة كي لا يثار موضوع هذه المسؤولية ، وكلنا يعرف تلك الوسائل المضحكة والخزيرة التي أريد بها صرف ممثلي الشعب عن أداء مهمتهم ، أو وضع بعض العقبات في طريقهم . ولا نكاد نعرف في تاريخنا النيابي إلا حادثة واحدة رضى فيها الوزير الأول بإخلاص أن يطبق عليه مبدأ المسؤولية لأنه تصور أن هناك شبه امتعاض لدى ممثلي الشعب ، فلم يتردد في أن يفسح المجال لمن هم أجدر منه بتقتهم<sup>(١)</sup> . وكما يبدو هذا الموقف مشرفاً ولا سيما إذا لاحظنا أنه جاء باكورة صالحة لأول عهدنا بالحياة البرلمانية ، إلا أنها باكورة فقط لم يعقبها شيء من نوعها ، إذ فيما وراء هذا نرى أن تكالبنا على كراسي الحكم ينسينا أننا برلمانيون ، وأن الوزير الذي جاءت به الرغبة والاختيار إلى

(١) جاء في مضبطة مجلس النواب جلسة ١٨/٤/١٩٢٧ أن رئيس مجلس الوزراء ( عدلي يكن باشا ) صرح بما يأتي : « سمعت الحكومة أثناء نظر تقرير لجنة الميزانية انتقادات من كثير من حضرات الأعضاء وتبع هذه الانتقادات قرار اتخذته المجلس في هذه الجلسة ، وترى الحكومة في هذا القرار وفيما تضمنته هذه الانتقادات من عبارات اللوم ما يدعوها صيانة لكرامتها أن تتخلى عن الحكم . »



الحكم يمكنهما أن يبعدها عنه . وإذا كان برلماننا لم يسقط وزارة من وزاراته حتى اليوم ، فليس ذلك في رأينا راجعاً إلى استسلام ممثل الشعب بقدر ما يرجع إلى استئثار الوزراء بالسلطة وتغافلهم قصداً عن ميول البرلمان واتجاهاته .

ولسنا من يقولون بسقوط الوزارة البرلمانية لأوهى الأسباب ، ولكننا نريد فقط أن تبدو سلطة الشعب بارزة في شخص ممثليه كي تتحقق الرقابة المنشودة . وإذا ساع للوزير غير البرلماني أن يستبد بالرأى العام ، فإن ذلك لا يقبل مطلقاً من أبناء البرلمان ووزرائه ، وإذا كان هؤلاء الوزراء يشعرون أحياناً أمام أنفسهم بأنهم صنعوا ممثلي الشعب وخلقوهم ، فما أجدر الصانع بأن يقدس صنعته ويحترمها إن شاء لها تقديساً واحتراماً من الآخرين . وليس بغريب أن يعدو على الدستور خصومه ، فأما أن يتم هذا العدوان على أيدي حماة ومؤيديه فذلك هو التناقض المكشوف . ومن المغالطة الواضحة أن نتخذ من الحرية مطية نصعد بها إلى كرسى التحكم والاستبداد ، وليس ثمة تناقض ولا استهزاء بالعقل الإنساني والشعور القومي أشنع من المناداة بمبدأ والعمل بما يخالفه تمام المخالفة .

## ٢ — تطبيق الدستور

هنا نصل إلى العامل الثاني من عوامل أزمتنا الدستورية ، ألا وهو تطبيقنا السيئ لمبادئ الدستور وفهمنا الخاطئ لروحه ومعناه . وإذا ما بحثنا عن المسؤولين عن هذا التطبيق فلن يعز علينا حصرهم ، فهم أقلية قليلة بالنسبة لجموع الشعب وعامته ، إلا أنهم أقلية خطيرة ، منحتم الظروف فرصة فأساءوا استعمالها ، وهيأت لهم الأقدار قيادة فلم يحسنوا تديرها ، أو حبتهم الأمة ثقة فلم يقدروها قدرها . تلك الأقلية هي جماعة الوزراء والمستوزرين الذين اقتضى النظام النيابي أن يزيد عددهم بعد أن كان محدوداً بالأمس ، وكثرة العدد ذاتها تسمح بالدخلاء وغير الجديرين بما يوكل إليهم من مهام خطيرة ، كما أنها تولد تنافساً وصراعاً لاقت منه البلاد الأمرين . بحيث أصبحنا وكل مشكلتنا الدستورية والنيابية بل وكل حياتنا السياسية تتلخص



في استقبال وزارة والخفاوة بها ثم الدس عليها وتوديعها لتحل محلها وزارة أخرى ؛ وهكذا دواليك : إقبال وإعراض ، وعرائض للثقة على صفحات الجرائد ثم تكذيبها ، ولعب بآراء الناس وعقولهم ، ومغالطة وتضليل أحص خصائصه أن كل وزير يدعى أنه ابن الشعب وحامل رسالته ، وإن كان في تصرفاته ما يجعل الشعب منه براء .

نعم لقد أساء الوزراء والمستوزرون في تطبيق المبادئ الدستورية ، لأنهم أرادوا بالوزارة أن تخلق ممثلي الشعب لا أن تجيء وليدة إرادة الأمة الخالصة الصريحة . فزورت انتخابات وشوهت حقائق واستبجح كل شيء في سبيل الوصول إلى كرسي البرلمان أو كرسي الوزارة الذي لا يجيء إلا عن طريق البرلمان ، فإن عز الكرسي الأخير عن هذا الطريق ، فليهدم الدستور وتحارب الحريات ولتصم الآذان ويختم على الأفواه كي لا تعبر الأمة عن رأى ولا تترجم عن شعور وإحساس . فجنا هؤلاء الوزراء على الدستور في إحيائه كما جنوا عليه في تعطيله ومحاربه .

وأساءوا إلى الدستور كذلك بتعطيلهم للأداة الحكومية ، محاربين لبعض الموظفين أحياناً أو محابين لبعضهم الآخر أحياناً أخرى . فلم تقتصر إساءتهم على النظام النيابي بل تعدته إلى النظام الإداري ، وربما كانت الإساءة في هذا الجانب الأخير أوضح وأبلغ لأنها عطلت سير الأعمال وأهدرت المصالح العامة . وليتهم قصرُوا الأعيهم وتديراتهم على البيئات الساسية فقط وتركوا للأمة منفذاً واحداً تنفس منه وترجع إليه لتصرف أمورها اليومية وشؤونها العامة ، فأما أن يمتلئ الجو كله بسموم السياسة فذلك هو الاختناق الذي بلينا به في غير ما شفقة أو هوادة .

وأساءوا إلى الدستور أيضاً بإهدارهم للأغلبية البرلمانية وعدم تقديرهم لميولها واتجاهاتها ، سواء أكانت هذه الأغلبية مؤيدة أم معارضة . فهي في موقف التأييد سلم ومطية يستخدمها الوزاري أو المستوزر بقدر ما توصله إلى هدفه من الحكم وسلطانه ، ولا يعنيه بعد هذا أن يرجع إليها مستأنساً برأيها أو عارضاً عليها العناصر الرئيسية لسياسته . وفي الوقت الذي يلوح

فيه بسلطان الأغلبية وخطرها ، لا يشعر أمام نفسه بهذا السلطان ولا يحاول أن يشعر الناس باحترامه له في إخلاص ، وما دامت هذه الأغلبية قد وصلت به إلى دست الحكم ، فقد أدت رسالتها ولن يلجأ إليها إلا إن حز به أمر أو اعترضته صعوبة ؛ حينذاك — وحينذاك فقط — يذكرها ويستنجد بها ، ونعتقد أنها محقة كل الإحقاق إن تباطأت أو ترددت في النصرة والنجدة .

أما الأغلبية المعارضة فيجب أن تسحق وتحارب ويشتت شملها بمختلف الوسائل . وكما شهدنا مع الأسف الشديد على مسرح السياسة المصرية في العشرين سنة الأخيرة مآسى من عدوان الأقلية على الأغلبية ، أو بعبارة أدق من عدوان الوزاريين على من لم ينطووا تحت لوائهم وينساقوا إلى ساحتهم . فصودرت أملاك ، وأغلقت مصانع وحرمت مزارع من حقها في الري والسقي وأوذيت الأغلبية بمختلف ألوان الأذى في مالها وأشخاصها . وبذا أضعفت هذه الأغلبية البأسة محاربة من خصومها ، ومهينة في نظر من تؤيدهم وتجدي نصرتهم ، وأصبحنا وكأن مبدأنا أن لا أغلبية مع أن روح النظام الدستوري والحياة النيابية أن تكون هناك أغلبية تعتمد عليها السلطة التنفيذية وتسير في ظلها دفة الأمور سيراً مطرداً محكماً .

وأساء الوزراء والمستوزرون إلى الدستور في تأويله ووضع نصوصه موضع التنفيذ . وقد تغفنا في الفقه الدستوري إلى درجة خرجنا معها إلى الغريب وجاوزنا كل مألوف ، وفي مقدور المتأول أن يجد لكل وجهة من النظر دليلاً ولكل رأى مستنداً ، غير أن التأويل شيء والواقع شيء آخر ، وما كان الفقه الدستوري يوماً مجرد قضايا نظرية تؤخذ لذاتها بصرف النظر عن ملابسات الظروف والمناسبات . وقد برعنا مع الأسف في المباحكات اللفظية والمناقشات والتأويلات الفقهية إلى درجة لا نكاد نجدها في بلاد أخرى . وكثيراً ما فرقت هذه التأويلات بيننا وباعدت بين رجالنا ، وكثيراً ما اصطنعنا تأويلاً للحاجة في نفس يعقوب ولغرض معين . وأغرب ما في الأمر أن الوزاري الواحد يعتنق نظرية دستورية اليوم ، ثم لا يلبث أن يعدل عنها في الغد إلى نظرية معارضة توصله إلى هدف آخر غير الذي وصلته



إليه النظرية الأولى ، فأضحى الفقه الدستوري لدينا وسيلة من وسائل الاحتفاظ بكراسى الحكم واللعب بالرأى العام والتملص من أحكام الدستور والتضليل والمغالطة .

وفى بعض مواد الدستور ما يستلزم قسماً من الشرح والتأويل لأنه ، وقد صيغ فى قالب عام ترك أمر تحديده للشرح والمفسرين ، غير أن سلامة النية وحسن القصد ومراعاة مقتضيات الأحوال شرط أساسى لهذا الشرح والتأويل . وقد فتحت المادة ٤١ بوجه خاص<sup>(١)</sup> للوزارين والمستوزرين باباً فسيحاً استطاعوا أن ينفذوا منه إلى مخالفة الدستور ، وإمضاء ما عز عليهم إمضائه بموافقة الأمة وإقرار مثلثيها . فلا تكاد تفض الدورة البرلمانية حتى تسارع الحكومة إلى طائفة من المراسيم لها قوة القانون ، محاولة بذلك أن تضع البرلمانيين أمام الأمر الواقع ؛ وهذه وسيلة يلجأ إليها دائماً من يريد الفرار من الشورى وتبادل الرأى ، وأغرب ما فى هذه المراسيم أن تكون متصلة بأمور لا يلحظ فيها أى معنى من معانى السرعة ولا يفهم السبب فى أنها لم تقدم إلى البرلمان فى الوقت المناسب .

ونحن لا نقصد مطلقاً أن نحرم الحكومة حقها فى التشريع ، ولكننا نود أن يقيد هذا الحق بقيود كافية كى لا تعدو على غيرها ، فإذا أمضت ما تعتقد أن السلطة التشريعية لا تقرها عليه فذلك ولا شك افتئات غير مقبول ، وأشد منه افتئاتاً أن تتحين فرصة غياب البرلمان فتحقق ما لم تجد السبيل إلى تحقيقه بمرءى منه ومسمع . وكثيراً ما يتوهم الوزراء سرعة لا أصل لها ويفلون فى تقدير الأخطار والطوارئ ، فيصدرون تشريعات وأوامر كان ينبغى أن تأخذ طريقها العادى . ويمكننا أن نقول إننا لم نصل بعد إلى تقرير طائفة مناسبة من التقاليد الدستورية التى يخضع لها الكل ويسلم بها الجميع ، وكثيراً ما اتخذنا مخالفات دستورية سابقة ، ربما كانت وليدة حسن النية أو قلة المران والدربة ، وسيلة لارتكاب

(١) « إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد البرلمان ما يوجب الإسراع إلى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير فللملك أن يصدر فى شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون بشرط أن لا تكون مخالفة للدستور ، ويجب دعوة البرلمان إلى اجتماع غير عادى وعرض هذه المراسيم عليه فى أول اجتماع له فإذا لم تعرض أو لم يقرها أحد المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون » .

مخالفات أخرى فاحشة رويها وقصدنا إليها ؛ ومن المؤلف لدينا أن نحاول تبرير خطئنا  
مهما عظم بما ارتكبه الآخرون من أخطاء ، وكأننا تنافس في الزلل والنقص بدل أن نجد  
في الإصلاح والتقويم .

ولقد أساء الوزراء والمستوزرون بهذا كله إلى الأمة فضلوها وكان واجبهم أن يرشدوها ،  
وأفسدوها والأصل فيهم أن يهذبوها . ضللوها بعدم اعترافهم بحقيقة كيفما كان وضوحها  
وتسليمهم بقضية مهما ثبتت صحتها ، ضللوها لأنهم قالوا بتعدد الأقيسة ، فأمر ما يكون  
حقاً في موقف وباطلاً في موقف آخر ، حقاً مادمننا خارج الحكم وباطلاً إن أصبحنا داخله ،  
أو بالعكس . وأى تضليل أشنع من أن نكيل بكيلين ونقيس بمقياسين ! وأفسدوا الأخلاق  
لأنهم لجأوا إلى الإغراء والاستهواء ، واستباحوا الغش والتلفيق ، وحاربوا النزاهة والكرامة ،  
وأضعفوا الشخصية والاعتداد بالنفس ، ولم يروا في الكذب والاختلاق أية غضاضة ، بل  
ربما ذهبوا إلى ما هو أبعد من هذا وعدوا الدسائس وتدير المؤامرات من أول شرائط  
السياسى الناجح .

ولا لوم على العامة والدهماء بعد هذا كله إذا ما ضعف شعورهم الوطنى وترزعع إيمانهم  
بمصر وحقوقها المقدسة ، فقواعد هذا اليقين قد انهارت على أيدي القادة المسؤولين ، ومظاهر  
هذا الشعور قد دفنت يوم أن تناسينا الحركة الوطنية وانتقلنا من عهد الثورة إلى مرحلة البناء  
والإنشاء . ولا لوم على العامة والدهماء بعد هذا كله أيضاً في أن يقل اغتباطهم بالنظام الجديد ،  
أو ينكروا آثاره ومزاياه ويشكوا فيما يمكن أن يجلبه للأمة من خير ورفاهية ، وأخشى ما  
نخشاه أن يتحول هذا إلى نفور وكرهية ينتهيان بنا إلى البحث عن نظم أخرى لا نفكر فيها  
ولا نريدها . والوزاريون والمستوزرون هم المسؤولون وحدهم عن تطور غير منتظر في شعور  
أمة حديثة العهد بالدستور والحياة النيابية .

وأساءوا أخيراً إلى الوطن ، فهيأوا الفرصة للإنجليز أن يتحكموا فيه ويتدخلوا في شؤنه في  
الوقت الذى يعلنون فيه البعد عنها . فلولاهم ما تمكنت دار المندوب السامى قديماً من أن تملئ



إرادتها على الأمة ، وتنصر سياسة على سياسة ، وتأخذ بيد فريق ضد فريق آخر . ولولاها ما شوهت حركتنا الوطنية الكبرى ولا فقدت شيئاً من جلالها ، ولا استصغر الرأى العام واستهين بأمره . فبدلاً من أن يكونوا سلاحنا القوى في تحقيق الأمانى القومية ، استخدموا سلاحاً عنيفاً ضدنا في محاربتها والخط من شأنها . ولا نزاع في أن الأنجليز تدخلوا في شئوننا الداخلية والخارجية حتى بعد إعلان الدستور والعمل به ، وكان ينتظر منهم أن يتحاشوا ذلك ويتحرزوا منه ، إلا أن الإنصاف يضطرنا أن نقرر أننا نحن الذين هيأنا لهم الفرصة ومهدنا السبيل وفتحنا الأبواب ، فاستعانت بهم الأحزاب على تحقيق مآربها ، وأصبح صنائعهم يباهون بأنهم أبقي على الدهر وأرفع من أن يعدو عليهم الزمن ، لأنهم التجأوا إلى الجانب القوى واحتموا بالحى الذى لا يضام . وماذا كنا ننتظر من السياسة الإنجليزية إزاء هؤلاء الصنائع ، وموقفها يقضى عليها بأن تتغلب على ما يعارضها بكل ما يصادفها من أسلحة وأنصار ، وإذا كان الإنجليز قد عرفوا كيف يخدمون أنفسهم ، فما يؤسف له أن فريقاً من المصريين لم يلحظ هذا المعنى ولم يعتبر به .

وما يؤسف له أكثر من هذا أن الإنجليز بعد أن أمضوا المعاهدة الأخيرة أعلنوا أنهم ابتعدوا كل البعد عن شئوننا الداخلية ، ومع هذا تتبرع نحن ، ونحاول أن ندخلهم فيما خرجوا منه ونضع في يدهم ما قرروا أن لا حق لهم في التصرف فيه . وبدل أن نقف متكاتفين في وجه أى تدخل أجنبى يتسلل بعضنا ويتسابقون إلى تحقيق ذلك ، ولن يغفر لهم زعمهم أنهم إنما رموا إلى غاية وطنية ومصلحة شعبية ، فإن التصرف في ذاته خيانة للوطن ، ومساومة على صفقة لا يمكن أن تتم إلا إن بذل ثمنها على حساب الأمة . ويزيدنا ألماً أن نلاحظ أن مبعثه في الغالب خلافات شخصية واعتبارات حزبية ، وبذلك نعدو على استقلال الأمة المقدس في سبيل إرضاء الهوى والشهوة . ولم يتورع الإنجليز عن استغلال هذا الضعف ، ووقعوا فيما يحرصون عادة ألا يؤخذ عليهم وأتوا تصرفات ما كانت تنتظر منهم ، فافتاتوا على أسمى مقام وأجل رمز للكرامة والعزة القومية ، وأملوا إرادتهم في صورة تحد صارخ يقضى على كل معالم التحالف والصداقة .

وكان لتدخلهم المتكرر أثر كبير في اضطراب الحياة النيابية وتقلقلها ، فلم تتعطل يوماً إلا ولم يد في تعطيلها ، ولم يعد عليها إلا بمؤازرتهم وتأييدهم . وغريب أن يكون هذا شأنهم ولديهم نشأ النظام النيابي وبينهم شب وترعرع ، فما أجدرهم أن يأخذوا بيد الدساتير الحديثة ويوطدوا دعائمها . غير أننا نود أن نضع هذا الماضي جانباً ونصوب إلى المستقبل ، آملي أن يكون في التعاون العالمى وما اشتمل عليه من وعود وأمانى ما يسمح لمصر بمتابعة تجربتها الدستورية ودعم حياتها النيابية في جو من الحرية الحققة والاستقلال الصحيح .

## ٢ — الدستور والتربية القومية

والآن لم يبق علينا إلا أن نقول كلمة عن ذلك العامل الثالث والأخير الذى ربما حاول فريق أن يرد إليه أزماتنا الدستورية على اختلافها ، وأن يتخذ منه فرصة للتجنى على الأمة والخط من كرامتها . فيقال ، وخاصة في بعض الأوساط الأجنبية ، إن النظام الدستورى خطوة جريئة وسابقة لأوانها ، وأن الحياة النيابية لا تلتئم تماماً مع العادات والتقاليد المصرية ، وربما يغلو أنصار هذه الفكرة ويذهبون إلى أن الأنظمة البرلمانية سر لم يكشف عنه لكل الأمم ، ومخترع غربى حديث لا يقوى على استخدامه إلا أبناء الغرب فى العالم القديم أو الجديد . ومما يؤسف له أن هذه الفكرة صادفت أنصاراً بين المصريين أنفسهم فاعتنقوها مخلصين تارة أو مستعنيين بها على محاربة الدستور تارة أخرى ، ولم يقتصدوا فى ازدراء الشعور العام ، ولم يعفوا عن أن يصموا مصر وهم من أبناءها بوصمات ما كان أجدرهم أن يحاربوها ويتبرأوا منها . ولعل من الأسلحة القوية التى التجأت إليها الأقلية عادة فى إنكار الأغلبية وعدم التسليم بها ما يعلن من أن رأى العام لم يفضج بعد ، فهو لا يستطيع أن يفاضل بين سياسة وأخرى ولا أن يحكم حكماً دقيقاً فى موقف ما . وما لنا ولأغلبية أساسها العامة والدهاء فى حين أن الحياة النيابية الصحيحة تتطلب من الناخبين أن يزنوا الأمور بميزان دقيق ، وأن يعطوا آراءهم بعد البحث والاقتناع . وقدیماً اختلفنا على طريقة الانتخاب أیتم على درجة واحدة ويكون مباشراً ، أم على درجتین أو أكثر کی تضيق الدائرة على الناخبين ؟ ولكل



فرض من هذه الفروض ما يؤيده ومن يتعصب له ، وضعيفو الثقة بالرأى العام يرمون إلى الإقلال من استشارته و إلى تضيق مدى هذه الاستشارة ما أمكن .

ولا نريد الآن أن نوازن بين نظرية وأخرى فإننا سنعود إلى هذا مفصلاً بعد قليل ، ولكن الذى نريد أن نقرره فقط هو أن خصوم الدستور والحياة النيابية اتخذوا من مستوى الشعب الثقافى وحالته الفكرية مبرراً لما يذهبون إليه . ونحن لا ننكر أن فى التجارب الماضية أخطاء فاحشة ونقصاً يجب أن يتلافى ، فقد حشر الناخبون إلى صناديق الانتخابات زمراً ، و بيعت أصواتهم كما تباع الأنعام فى الأسواق ، وسلك إلى التأثير فيهم سبل ربما كان أدناها الحجة والإقناع ؛ أما أهمها وأقواها فالغاية والمصلحة ، والحسب والنسب ، والنفوذ والجاه ، وسلطة الحاكمين وأعوانهم وما يتقدمون به علناً أو ما يوحون به من وراء ستار . وكيف نسلك سبيل الحجة بين ناخبين نسبة المتعلمين فيهم أقلية ضئيلة ؟ وكيف نلجأ إلى الإقناع لدى أشخاص لم يألّفوا هذه اللغة ولم يعرفوها من قبل ؟

وليت الجمهور الناشئ فى هذا الجو السياسى يعترف بذلك ويسلم بنقص تجربته ، ولكنه مع الأسف يأبى إلا أن ينغمس فى هذا الميدان الشائك ويشغل نفسه بما ليس من عمله . فتراه على قلة معلوماته وضيق أفعه يتفنن فى الموازنة بين هذا وذاك ، وينتقد على غير أساس مبدأ سياسياً ويحذ آخر ، ويولع بذلك إلى حد يصرفه عن شئونه الخاصة ويقعد به عن أعماله الضرورية . فلم يقف أمر الأفراد المحترفين للسياسة عند المدن والعواصم بل تعداها إلى القرى والنجوع ؛ والمحترفون والدخلاء شر دائماً ، وخطرهم فى السياسة أشد وأعظم ، وإذا كانت المدن تقوى على احتمالهم نوعاً فإن صدر القرى لا يتسع لهم بحال ، لذلك لاندesh إذا رأيانهم يبعثون فيها الفتن والقلق والعداوات والخصومات .

وفوق هذا أضحت استشارة الأمة ضرباً من المساومة ، وسوقاً لها سماسرتها ووسطاؤها الذين يستغلون هذا الظرف ويتقدمون إلى المرشحين معلنين عن مواهبهم واستعداداتهم الخاصة فى كسب الأصوات وجذب الناخبين . ولهذا الصنفه ألوان متعددة وأثمان متباينة

عاجلة أو آجلة ، فتدفع نقداً أو يقتصر على وعد يضع به المرشح نفسه تحت تصرف ناخبيه في النافع والضار ، فيما يتصل بالمصلحة العامة أو ما يتعارض معها . وأصبحنا نعتبر الانتخاب وإعطاء الأصوات لشخص معين وسيلة كغيرها من الوسائل الأخرى لتحقيق المطامع والأغراض .

كل تلك حقائق لا سبيل إلى إنكارها وإن تكن مرة ومؤلمة . غير أن هذا الشعب الذي يرمى بالسذاجة وقصر النظر أعمق مما يظن ، فله طريقته الخاصة في الحكم والتقدير وله ماضيه الذي يحمل في ثناياه تجارب عدة ومحنًا مختلفة هي أول شيء يصهر الجماعات والأفراد . ومن الخطأ كل الخطأ أن نذهب إلى أن رجل القرية الأملى يمكن أن يخدع في سهولة أو أن تكسب ثقته بكلمة ، وقد يبدو عليه التسليم والموافقة أحياناً ، إلا أن وراء ذلك فكرة مكونة ورأياً خفياً تمنعه المجاملة أو الخوف من إعلانه . وليس هذا الجمهور أيضاً حديث العهد كما يقال بالحياة النيابية ، فقد ألفها من قبل في انتخاب عمدته وشيوخه وأعضاء الجمعية التشريعية والجمعية العمومية ومجلس شورى النواب ، تاريخ يرجع إلى ستين سنة مضت بل يصعد إلى ما فوق هذا إن لا حظنا أن التعاليم الدينية ، مسيحية كانت أو إسلامية ، تؤيد الشورى وتدعو إليها .

فليست الأخطاء التي أشرنا إليها آنفاً براجعة إلى عامة الشعب وحدهم ، بل هي إن أردنا الإنصاف إنما ترجع في قسط كبير منها إلى الخاصة ومن لهم بالجمهور صلة . وقد كنا نرجو أن تكون الانتخابات الحديثة مدرسة يتكون فيها الرأي العام وتنضج الأفكار السياسية الشعبية ، وإنا لنغبط دائماً حين نرى صغار الزراع والصناع يتنفسون الصعداء ليلقوا عن كاهلهم عبء الاستبداد والتحكم القديم ، شاعرين بأنه قد جاء دورهم ليساهموا بنصيب في تدبير شئون الأمة وتصريفها . إلا أن المشرفين على هذه المدرسة الشعبية أفسدوا جوها وسمموها أفكار من فيها من التلاميذ بآراء ومعلومات لا أساس لها ، وبدل أن تقوم المنافسات الانتخابية على البحث والتفاهم اعتمد فيها على الطعن والتشهير ، وبدل أن تعتبر النيابة عبئاً



ومسئولية يحسب لها حسابها ، عدت سبيل رزق ومغرم لا بد أن يتقاسم فيه الناخبون والمتنخبون ويتخاصم عليه المرشحون . ولو سلطنا في انتخاباتنا سبيل الرزاة والهدوء لوفرنا كثيراً من تلك الأموال الضائعة ، وقطعنا دابر خصومات لا أصل لها ، وقضينا على الرشوة وسماصة الانتخابات المبتذلين .

وفي مقدور البرلمان أن يجعل من نيابته عن الأمة فرصة صالحة أيضاً للإرشاد والتعليم ، فيسهر على المصالح العامة دون أن يدعى إليها ، ويرفض المطامع الشخصية مهما كان مصدرها ، وينشر ألوية العدالة والسلام في دائرته كما يدعو إلى تحقيق ذلك في البلاد كلها تحت قبة البرلمان . وقل من برلماني أن يستنكر على ناخب ولا سيما إذا كان ذا مركز ووجهة مطلباً مهما بدا ظلمه وعدوانه ، وتلك ولا شك هي الفرصة التي كان يجدر به أن ينتهزها ليلقن أبناء الشعب المبادئ الصحيحة ويربيهم التربية السياسية الصالحة .

ومع هذا لئن كانت هذه التربية الشعبية لم تتم على الوجه المطلوب فإن الحياة النيابية قد فعلت في الجماهير فعلها على كل حال ، ففتحت أعينها للنقد والملاحظة ووجهتها إلى المطالبة بالإصلاح والتجديد ، كما أنها أشعرتها بشيء من الكرامة والاعتداد بالشخصية . وكل تلك معان سامية لا بد منها لحياة شعبية صحيحة ومجتمع مصري قوى ، والحكمة كل الحكمة في غرس هذه المعاني في النفوس بقدر معين وتوجيه الناس إليها توجيهاً سديداً محكماً . وإذا كنا قد أخطأنا في بعض هذا فلا تزال الفرصة باقية ولا يزال باب التجربة مفتوحاً ، خصوصاً وفي الأمة فريق يدرك هذه الأخطاء ويألم لها ويود أن لو وجد السبيل إلى تلافياها . وما على المصلحين والقادة إلا أن يتجهوا نحو هذا الفريق ، ويستعينوا به في ضرب المثل العليا وتقديم الدروس النافعة . ولا يضير المصلحة العامة أن يقلّ خدامها في ساعة البدء ، فإنها يوم أن تبدو واضحة للناس ستجذب نحوها كثيراً من المؤيدين والأنصار .

هذا هو نظامنا النيابي في حسناته وسيئاته ، في سيره ووقوفه ، في نجاحه وفشله منذ بدأ حتى اليوم . وقد يظن لأول وهلة أننا في حديثنا عنه نتشبت بأهداب الماضي ونتعلق بطريق من طرق الحكم لا أمل له في الحياة ، فإن الإنسانية ، وقد عانت ما عانت في صراعيها الحاضر وحل بها ما حل من خراب ودمار ، ترغب في نظم حكومية سريعة متحفزة ترأب الصدع وتصلح ما أفسد الدهر . أما النظام النيابي فقد ثبت بطؤه إن في مصر أو في غيرها ، وأصبح لا يلائم حاجات العصر ومقتضياته . ففي الحياة الاقتصادية الحاضرة المملوءة بالمشكلات والصعاب ما يتطلب حلولاً سريعة في وقت السلم فضلاً عن ظروف الحرب ، ومن لنا بهذه الحلول على أيدي برلمانيين يناقشون ويعترضون ، ويجتمعون وينفضون ، والسوق الاقتصادية ليست واقعة وقوفهم ولا متريشة تريثهم ، والأمم المتعطشة للإصلاح ترغب في حكومة ماضية العزيمة ، تسارع إلى العمل متى أتمت الدراسة والبحث ، وتضحي بالمصالح الخاصة مهما كانت في سبيل المصلحة العامة ، ولا تهيب أمراً ولا تدع وقتاً طويلاً للتنفيذ يسمح للنقاد والمعارضين بتثبيط المهم والقضاء على جليل المشروعات . وتجاربنا الخاصة فوق هذا إن نظرنا إليها من جانبها السيء فقط نفرتنا من الحياة النيابية وأشكالها ومظاهرها المختلفة .

بيد أننا نعتقد أن الإنسانية لن ترجع إلى الوراء بعد تلك الخطوة التي خطتها في سبيل الحرية واحترام الشخصية الإنسانية . وكيف يكون الإسم الذي سيعطى للنظم الحكومية المستقبلية ، فإن الأمم والجماعات لن ترضى مطلقاً أن تضحي بحرياتها أو تتنازل عن سلطانتها في الإشراف على شؤون الدولة وتوجيهها ؛ وإذا رضيت أن تتنازل عن شيء من هذا فإنها لن تقبل مطلقاً أن يعتبر هذا التنازل منها استسلاماً وعبودية ، فسيبقى من النظام النيابي دائماً عنصراه الرئيسيان وهما الحرية وتبادل الرأي ، وهذا هو الذي يدعونا إلى الاستمسك به والمحافظة عليه ، ويحملنا على القول بأنه سيكون نظام المستقبل كما كان نظام الماضي في شيء من التنقيح أو التعديل .

والأنظمة الحكومية في الواقع على اختلافها وسائل لا غايات ، ترمى إلى تحقيق المصلحة وخدمة الشعب على أكمل وجه ، ولا فضل لواحد منها على الآخر إلا بقدر ما يحقق هذه



المصلحة ، فيجب أن تسيرها أينما سارت وتتلاءم معها ما أمكن . لهذا عدلت أشكالها ونوعت مظاهرها على حسب مقتضيات الظروف والأحوال ، ولا نزاع في أن الديمقراطية التي نتحدث عنها اليوم تختلف قليلاً أو كثيراً عن تلك الديمقراطية التي كانت معروفة قبل الحرب العظمى ، ومن يدرينا فقد تشكل هذه الديمقراطية بأشكال جديدة بعد الحرب الحاضرة .

والذي نحاوله في بحثنا هذا إنما هو تصوير نظامنا النيابي بالصورة التي تجعله ملائماً لحاجتنا في الإصلاح والتقدم ، ومحققاً لأغراضنا في السعادة والرفاهية . لا سيما وهناك أعباء ثقيلة لا مناص من أن نضطلع بها وأعمال كثيرة تنتظرنا ، ولا بد لنا من حكومة قوية ثابتة تتحمل الأعباء وتنجز تلك الأعمال . ولن تتوفر لها القوة الضرورية والثبات المنشود إلا إذا كانت وليدة مبادئ دستورية جلية واضحة ، تخرج بنا عن تلك المناقشات العقيمة والخلافات الدائمة التي بؤنا بويلاتها في العشرين سنة الأخيرة . وأي خطوة في سبيل الإصلاح لا تعتمد على هذا الأساس الدستوري فلا جدوى لها ، وأي أمل مهما سما فلا سبيل إلى تحقيقه إلا على أيدي رجال أقوياء حازمين .

ويمكننا أن نستخلص مما تقدم أن النظام النيابي الصالح هو الذي يعتمد أولاً على حكومة قوية مستقرة ، ويصدر ثانياً عن سلطة شعبية محترمة ، وإذا ما وفرنا على نظامنا النيابي هذين الشرطين استطعنا أن نحقق ذلك المثل الأعلى الذي كنا نصبو إليه يوم أن نهضنا وطالبنا بالاستقلال والدستور . ولا يمكن أن تكون الحكومة النيابية قوية إلا إذا اعتمدت على أغلبية صحيحة واضطلعت بكل الأعباء الملقاة على عاتقها ، ويجب أن تكون مسئولة أمام هذه الأغلبية دون أن ترجع إلى سلطة أخرى . وعلى هذا لا بد لنا أن نضع دون تردد حداً لإقالة أو استقالة الوزارة التي تتمتع بثقة الأغلبية ، وحينذاك يصبح الوزراء مسئولين أمام

ممثلي الشعب وحدهم .

على أن هذه المسئولية إن توسعنا فيها وفتحنا بابها على مصراعيه فستخرج بالحكومة

النيابية من تقييد إلى تقييد آخر ، وتقضى عليها بذلك العجز وسلب الحرية الذى كانت تعانيه قديماً . وسلطة الشعب لا تستلزم أن يشرف ممثلوه على التفاصيل والجزئيات ، ولا أن يتدخلوا فيما هو من اختصاص السلطة التنفيذية ، وليست الرقابة البرلمانية الصحيحة هي تلك التى تعنى بصغار الأمور وتنسى مقومات السياسة الرئيسية . ويكفى الشعب سلطة وممثليه نفوذاً أن يختاروا الهيئة الحاكمة من بينهم ، وهذا الاختيار نفسه رمز الثقة ، ومن واجبنا نحو من نشق به أن ندعه يتصرف فى طلاقة مادام لا يحيد عن الخطط العامة التى أقرتها الأمة . وفى تتبع الجزئيات ما يؤذن أحياناً بالمشاكسة والرغبة فى التعطيل ، الأمر الذى يتنافى مع روح التعاون التى هي أساس النظام النيابي .

وماذاك البطء والتردد الذى بليت به الحياة النيابية قديماً وحديثاً إلا نتيجة إلخاف ممثلي الشعب ورغبتهم فى محاسبة الوزارة على الصغير والكبير . والنظام النيابي الناجح هو الذى استطاع أن يعالج هذا النقص ويتخلص منه ، كما حدث فى إنجلترا حيث تترك الوزارة حرية طليقة تتصرف فى تدبير شئون الدولة مادامت محافظة على ما رسمته لنفسها من سياسة عامة ، ولا يمكن أن يقترح بالثقة هناك إلا على مسألة تتعارض مع هذه السياسة . وقد استطاعت بلاد أخرى أن تستفيد من هذه التجربة ، فعدلت نظامها النيابي على النحو الذى يتفق مع المسؤولية البرلمانية فى معناها الصحيح ، وجدير بنا أن نحتذى هذا المثل ونحاكيه . وعلى هذا ينبغى ألا يطرح موضوع الثقة بالوزارة إلا إذا ناقضت برنامجها السياسى ، أو عارضت مبدأً دستورياً ، أو خرجت على أصل من أصول النظام الإداري .

ومتى سلمنا بهذين المبدأين الرئيسيين اللذين يحصران السلطة فى أيدي وزارة قوية مشمولة برقابة البرلمان ، فليس بعزيز علينا أن نصوغ القوانين صياغة تتفق معهما . بل يجب فى الواقع أن تتعجل بهذه الصياغة ونسارع إلى تفسير ما ينبغى تفسيره ، كي نقضى على كل لبس وإبهام ولا ندع مجالاً لكثير من الفروض والاحتمالات . إذن لا بد لنا من أن نعدل أو نفسر



بعض مواد الدستور التي أشرنا إلى نقصها أو غموضها ، ومن حسن الحظ أن ما نقتحه من تعديل أو تفسير ليس بجديد كل الجدة ، فقد سبقنا إليه أو إلى معظمه أعضاء لجنة الدستور العامة والخاصة ؛ غير أن العمل والتطبيق بعد كثيراً عن روح واضعي الدستور واتجاهاتهم ، وهؤلاء أنفسهم مع الأسف الشديد لم يكونوا فيما بعد وفين دائماً لآرائهم ومبادئهم ، بل أخضعتهم الظروف والتقلبات لحكمها وسلطانها بدل أن يقبضوا على ناصيتها بحكمهم وورزاتهم . وليست تلك المواد التي تتطلب التعديل أو التفسير بكثيرة ، ويمكن حصرها فيما يلي :

١ — لابد أن تفسر المادة ٤٨ التي جاء فيها « الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه »

تفسيراً يقضى بحصر السلطة التنفيذية في أيدي الوزارة وحدها المسؤولة أمام البرلمان ، وليس شيء أصرح في ذلك مما جاء على لسان لجنة الدستور في تقريرها ونصه : « وما دامت الوزارة هي التي تباشر أمور الحكم فعلاً وهي وحدها المسؤولة عنها وجب أن تكون مستقلة في عملها <sup>(١)</sup> » .

(١) وقد جاء في مناقشات الجلسة الثامنة للجنة وضع المبادئ العامة ما نصه :

دولة الرئيس — اقترح النص على أن « الملك يباشر سلطته مع مجلس الوزراء وبواسطته » .  
حضرة عبد العزيز فهمي بك — لفظ « مع » يشعر بأن الملك يشترك في الأعمال اشتراكاً فعلياً وأرى أن يقتصر على عبارة « بواسطة مجلس الوزراء » .  
حضرة عبد اللطيف المسكباتي بك — لا أريد أن يكون للملك اشتراك فعلي في الأعمال العامة ولا أن يرأس مجلس الوزراء ، بل اقترح اتباع النظام الإنجليزي كما يكون الملك فوق المناقشات والخلافات السياسية . واستؤنفت المناقشة في الجلسة الحادية عشرة وجاء فيها ما نصه :

حضرة عبد العزيز فهمي بك — أعود إلى المناقشة في المبدأ الذي سبق أن قررناه وهو أن الملك يحكم مع وزرائه وبواسطتهم . هذا المبدأ يجعل الدستور عديم القيمة لأنه يخول الملك حق الاشتراك الفعلي ، فيكون له بذلك رأى محدود في مداورات المجلس وفي إجراء مقتضيات السلطة التنفيذية ، وهذا هادم الدستور . تداخل الملك في أعمال مجلس الوزراء يجعل الوزارة آلة في يده ، ويجعل له تسلطاً على أعمال الحكومة مباشرة . ومن مصلحة الملك والأمة معاً أن يكون الملك بعيداً بالفعل عن مباشرة أعمال الحكومة ، وأن يكون فوق الأحزاب ، وأن يبقى فقط الشخص للأمة يملك ولا يحكم . لهذا اقترح حذف كلمة « مع » من النص .

دولة الرئيس — إذا كنت تفهم من كلمة « مع » في النص الذي تقرر أن الملك له صوت محسوب فأنا أقترح رفعها ، الملك له حق النصيحة فقط ومع حذف هذه الكلمة فليس ما يمنع الملك إذا تراءى له أو لمجلس الوزراء عقد المجلس بحضوره وعلى الأخص في المسائل الهامة . وأطلب أخذ الرأي على بقاء كلمة « مع » أو حذفها .

تقرر بالإجماع حذف كلمة « مع » وجعل النص مقصوراً على ( الملك يباشر سلطته بواسطة وزرائه ) .

٢ — ينبغي أن يحدد المعنى المراد من المادة ٤٩ التي تقول «الملك يعين وزراءه ويقيلمهم» بحيث يلحظ في هذا التعيين أو الإقالة رغبة الأمة وإرادتها المثلة في البرلمان . ويستتبع هذا أن تفسر المادة ٣٨ الخاصة بمحل مجلس النواب تفسيراً يضيق دائرتها، ولا يسمح بتطبيقها إلا إذا أصبحت أغلبية المجلس لا تمثل الأمة ، فنتحاشي ذلك الحل أو التعطيل الذي بلينا به من قبل لمجرد أى خلاف بين الوزارة والبرلمان . وما دام رأى الأمة في الأغلبية لم يتغير ، فليس ثمة داع لاستفتاء الشعب عند كل أزمة وزارية ، وما أحوجنا لأن نقلل من هذا الاستفتاء ما أمكن .

٣ — يدهشنا أن يهمل واضعو الدستور إهمالاً يكاد يكون تاماً تحديد مهمة الوزير البرلماني، مع أنها جديدة بالنسبة لنظمنا المألوفة وأساسية في سير الأداة الحكومية وتحقيق الحياة النيابية الصحيحة . وقد اكتفوا في هذا بذلك النص المقتضب الذي جاء في المادة ٥٧ ( مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة ) دون أن يثير أية مناقشة أو استفسار ، وربما كان ذلك راجعاً إلى أن لجنة الدستور في تأثرها بالماضي لم تنبه إلى هذه المهمة ولم تقدر خطورتها . وقد آن الأوان لتحديدتها وتوضيحها توضيحاً كاملاً ، كي نضمن للسلطة الإدارية سيراً مطرداً لا يعوقه عدوان السلطة السياسية ، وسنرى في حديثنا عن «الوزارة» المبادئ التي ينبغي أن تحدد في ضوءها هذه المهمة .

٤ — تحتاج المادة ٤١ أخيراً إلى تفسير قاطع بحيث لا تستطيع الوزارة معه استخداماً إلا في الظروف القاهرة ، فتبقى على البرلمان سلطته التشريعية . وقد كفتنا لجنة الدستور من قبل مؤونة هذا التفسير ، فصاغت المادة في قالب يحقق القيود المطلوبة ويدل على بعد نظر أثبتته التجربة والواقع ، ولكن عدلت هذه المادة في صياغة الدستور النهائية تعديلاً يخرج بها عن الغرض المطلوب . وما أيسر أن نعود إلى ذلك النص القديم الذي اقترحتة لجنة



الدستور في مشروعها<sup>(١)</sup>؛ ولا سيما وتجارب الماضي تدعو إلى ذلك ودستورية القوانين التي تصدر في غيبة البرلمان من المشاكل التي تثار من حين لآخر والتي لا تزال قائمة إلى اليوم.

مقترحات يسيرة وحلول سهلة، ولكنها في رأينا ناجعة وعملية فإنها ستضع الأمور في نصابها وتشعر كلاً في وضوح بما عليه من حقوق وواجبات. ومخالفو الدستور مهما اشتد تعسفهم يتلمسون دائماً نصاً يعتمدون عليه أو تعبيراً يتمحكون فيه، فإذا ما ألغينا أمثال تلك النصوص والتعبيرات الغامضة قضينا على طائفة من المحالفات الدستورية. وفوق هذا فالحقوق والواجبات الواضحة إن لم يعمل بها اليوم، ففي وضوحها ما يدعو إلى أدائها مستقبلاً والتشدد في تحقيقها.

ومن العبث أن نتذرع بجرمة الدستور لنقضى عليه، وأن نعارض في تعديله وإن كان في ذلك ما يرفع غموضه ويثبت أقدامه ويعظم سلطانه. على أننا لا ننشبت بالتعديل لجرد التعديل، ونود ألا نتعرض كثيراً لتلك الشكليات التي لا بد منها لإدخال أى تغيير على نصوص الدستور، ويكفيها عرف محترم أو تقليد ثابت أو تفسير صريح يحقق المعنى المطلوب. ومع هذا هل هناك دستور لم يتطور بتطور الزمن ولم يسر تبعاً لسير الحوادث ولم ينفتح في ضوء التجربة والواقع؟ والفكرة تصاغ أولاً، فإذا ما أحكمت صياغتها نفذت إلى الأذان والقلوب ثم أضحت ديناً وعقيدة.

(١) « إذا حدث فيما بين أدوار الانعقاد من الأمور ما يوجب الإسراع إلى اتخاذ احتياطات المحافظة على الأمن العام أو لدرء خطر يهدد الدولة وكانت الحال لا تحتل التأخير إلى أن يدعى البرلمان إلى الاجتماع بصفة غير عادية، فللملك أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون بشرط أن لا تكون مخالفة للدستور. ويجب عرض هذه المراسيم على البرلمان في أول اجتماع له بحيث إذا لم يقرها الجحسان معاً سقطت. »

## الفصل الثاني

### البرلمان

دار الندوة ومجلس الشورى وتبادل الرأي ، تعرض فيه الأفكار على بساط البحث ، فيقابل بعضها ببعض ويصحح خاطئها ويكمل ناقصها ويوضح غامضها ، وقديماً قالوا : الحقيقة بنت البحث . وليس تبادل الرأي بمقصود على البرلمان والحياة النيابية ، فقد درج الناس على ذلك في شؤونهم الخاصة ، فيستشير الصديق صديقه ويبحث أفراد الأسرة الواحدة فيما بينهم كل ما يحزبهم من أمر . والشركات والمؤسسات التجارية على اختلافها إنما تحيا في ظل التشاور الدائم والتعاون المتبادل ، والمستبد والحاكم المطلق نفسه ، وإن اعتد برأيه واعتز بشخصه ، يخضع على الرغم منه لفريق من أعوانه وحاشيته وينزل عادة عند مشورتهم . فالبرلمان إذن تنظيم لعرف مألوف وتحديد لطريق من طرق التعاون الفكرى بين أبناء الشعب الواحد ، يفرض الشورى بعد أن كانت بالأمس اختيارية ، وينظمها بعد أن كانت لا تخضع لنظام ولا شكل معين ، ويمنحها قوة وسلطاناً لم تكن تعرفه حينئذ عند الحاكوم والمحكومون على السواء .

البرلمان مستشار ، والمستشار ناصح أمين ، ولن يجد البرلمان سبيلاً إلى النصيح في مشورتهم والدقة في حكمهم إلا إن توفرت فيهم كفاية خاصة وإلمام بشتى المسائل العامة ؛ وأما أمانتهم فأساسها النزاهة والإخلاص في عملهم ، فلا يبتون في أمر تحت تأثير ميل ما ولا يفصلون في مشكلة بدافع من دوافع الهوى ، وإنما يضعون المصلحة العامة — والمصلحة العامة وحدها — نصب أعينهم دائماً ؛ ولن يؤدي برلمانى وظيفته على الوجه الكامل إلا إذا قدر ما تستلزمه الاستشارة من نصح وأمانة . والنظام البرلمانى من قاعدته إلى قمته يتجه نحو



إعداد مستشارى الأمة ومثليها الجديرين بهذا الاسم : فالانتخابات فى معاركها ومنافساتها ، والأحزاب فى مبادئها وتشكيلاتها ، والهيئات النيابية فى لوائحها الداخلية ونظامها ، إنما ترمى إلى تحقيق استشارة لايلحظ فيها إلا الوطن فى ماضيه وحاضره ومستقبله .

والبرلمان مشرع يراقب التطور الاجتماعى والاقتصادى والسياسى ، ويقدر لكل حال ما يناسبها ويرسم لكل عرف ما يتفق معه من قواعد وضوابط . وإذا لاحظنا الحياة الحاضرة وتعدد الظروف الاجتماعية وتطورها ، أدركنا حاجتنا المستمرة إلى التشريع المتجدد والملائم ؛ ولعل الجماعات الأولى فى مجالسها الاستشارية الصغيرة إنما لجأت إليها لتحديد لها طرائق السير فى الحياة وقوانين التعامل ، ثم جاءت البرلمانات فى الأمم المتحضرة فتوسعت فى هذه المهمة وتفننت فيها . فالتشريع إذن وظيفة البرلمان الرئيسية ، ويمتاز عن التشريع القديم بصدوره وفق إرادة الأمة فهو تشريع الشعب للشعب ، وتجدده وتطوره على حسب الظروف والأحوال فهو تشريع حى يساير الزمن ومقتضيات الساعة . وكلنا يعرف ما يتطلبه التشريع من خبرة وسعة اطلاع وحسن تقدير للأمور وبعد فى النظر ، وكم تبدو هذه الشروط ضرورية إذا لاحظنا أن القوانين بوجه عام تقتضى قسطاً من التقديس والاحترام ، وليس فى مقدورنا أن نحمل العامة على تقديسها واحترامها إلا إن درجنا فى تشريعنا على سنة محكمة ومبادئ قويمه .

والبرلمان أيضاً رقيب ، ولا يمكن أن نتصور الرقابة إلا من أشخاص كفلت حريتهم واكتملت خبرتهم ، فلا بد أن يكونوا طليقين من كل قيد بعيدين عن كل تأثير ، لايدنون لأحد فى مهمتهم إلا للأمة التى أقامتهم رقباء على تدبير شئونها المختلفة . وعلى هذا فالبرلمان الصحيح ما استمد سلطته من الأمة وما جاء وليد الانتخابات العامة ، أما التعيين فلا يمكن أن يكون وسيلة لتكوين برلمان يستطيع أن يضطلع تماماً بأعباء الرقابة والإشراف على شئون الدولة . ورب انتخابات هى أقرب إلى التعيين منها إلى استفتاء الشعب ، وانتخابات هذا شأنها لا يمكن أن تنتهى بنا إلى برلمانات صحيحة تستطيع أن تؤدى رسالتها على الوجه

السكامل . على أن الحرية وحدها لا تكفي البرلمانيين ليقوموا بالرقابة المطلوبة ، ولا بد لهم من خبرة يدركون بها الأمور ويقفون على دخائل الأعمال العامة . وعلى كاهل القادة ورؤساء الأحزاب تقع هذه المسؤولية ، فعليهم أن يختاروا من بين أنصارهم أكفأهم وأقدرهم على تحمل أعباء النيابة عن الأمة ، وعلى الناجحين المستنيرين أن يتداركوا الأخطاء الحزبية ويتقوا شر المنافسات الانتخابية ؛ وبقدر نجاح هذا الاختيار وذاك الانتخاب تتحقق النيابة الصحيحة عن الأمة .

والبرلمان أخيراً حاكم يبعث رجال السلطة التنفيذية من بين صفوفه ، ويمنحهم ثقته ويسلمهم مقاليد الأمور بيده ، يدرس ويناقش ويتداول ويتبادل الرأي ، لينير السبيل أمامهم ويتحمل بعض أعبائهم ويفهم على حاجات الأمة ومواطن النقص فيها . ثم يشرف بعد هذا كله على تصرفاتهم ، فإن أحسنوا كانوا جديرين بثقته إلى النهاية ، وإن أساءوا أعاد النظر في صفوفه مرة أخرى فاستخرج منها كتيبة جديدة تضطلع بالعمل والتنفيذ . فالبرلمان في اختصار هو حكومة الشعب ، يبحث ويمحس ، ثم ينجزو وينفذ متى انتهى إلى رأى قاطع وقرار أخير .

وللبرلمانات صور شتى وأشكال متعددة في التاريخ قديمه وحديثه ، وأساسها كلها أنها هيئات تمثل الأمة وتنوب عنها . وقد اختلفت الجماعات في تصوير ذلك التمثيل وتلك النيابة فتارة توسع دائرتيها وأخرى تضيقها ، وبهذا يزيد أو ينقص عدد ممثلي الأمة على حسب الظروف والأحوال . وقد يقع فريق بهيئة نيابية واحدة يرى فيها كل ما يحقق وظيفة البرلمان من رقابة وإشراف ، ويرى فريق آخر الأخذ بهيئتين نيابيتين تعملان جنباً إلى جنب ، وتمنحان سلطة متعادلة أحياناً ومتفاوتة أحياناً أخرى . ولرجال الفقه والدستور في تلك الصور آراء متباينة ونظريات متعارضة ، ولن نحاول هنا أن ندخل في تفاصيل ذلك كله ، وكل الذي نود أن نلاحظه أمران : أولهما أن بعض هذه الأشكال قد لا تكون له قيمة ذاتية وإنما احتفظ به لأنه تراث الماضي ورمز الأجيال الغابرة ، والزمن الذي أبقي عليه كفيلاً بأن يمحوه ؛ وثانيهما



أن من الخطأ أن يحكم على نظام نيابي حكم نظري مجرد دون أن يحسب للتجربة والواقع حسابهما ، فرب شكل برلماني خاص معيب من الناحية النظرية يلائم مجتمعاً ما ويؤدي وظيفته على النحو المنشود .

ويطول بنا الحديث لو تتبعنا البرلمانات المختلفة في تاريخها ، خصوصاً وقد تشعبت في العصور الحديثة وتعددت أشكالها وتنوعت مظاهرها . ولبرلماننا المصري على حداثة عهده تاريخ لا يقل عن تاريخ البرلمانات الأخرى في حوادثه وتقلباته وعبره وعظاته ، وما أجدرنا أن نقف قليلاً أمام هذا التاريخ ، ونستشف من خلاله الخطوات التي خطوناها والصعوبات التي اعترضتنا ، راجين أن يكون في ذلك ما يصلح أخطاء الماضي وما يعدنا للمستقبل .

ففي عشرين سنة مضت تقريباً كان اللازم أن ينتخب مجلس نوابنا أربع مرات ومجلس الشيوخ مرتين ، ولكن على عكس هذا تعددت معاركنا الانتخابية وكادت تبلغ العشر ، وربما لم يفصل بين المعركة والأخرى أكثر من بضعة أشهر . وقد ضربت بعض برلماننا الرقم القياسي في قصر مدتها ، فمنها ما لم يعمر ساعات ، وليس فيها مجلس نواب واحد أتم دوراته كلها ، ومدة عملها لا تذكر في شيء بجانب أوقات تعطيلها<sup>(١)</sup> . وكمررت الانتخابات الأمامه وهزت أركانها ، وقضت عليها بأن تعيش أياماً وأسابيع كلها اضطراب وتوجس وخيفة ، وبذل المال

(١) تتلخص حاتنا البرلمانية فيما يأتي :

البرلمان الأول — بدأ في سنة ١٩٢٤ وعمر سنة واحدة انعقد فيها ٤ أشهر تقريباً وأجل في دورته الثانية ثم حل بمجلس النواب .

البرلمان الثاني — اجتمع وحل في يوم ٢٣ مارس ١٩٢٥ ، ثم صدر مرسوم بوقف العمليات الانتخابية وتعطيل الحياة النيابية .

التعطيل الأول — استمر ١٥ شهراً ، من ٢٦ مارس ١٩٢٥ إلى ١٠ نوفمبر سنة ١٩٢٦ .

البرلمان الثالث — عمر سنتين ، انعقد فيهما ١٩ شهراً . ثم صدر أمر ملكي بحل مجلس الشيوخ والنواب وتعطيل الحياة النيابية ثلاث سنوات قابلة للتجديد .

التعطيل الثاني — استمر ١٨ شهراً ، من ١٩ يولية ١٩٢٨ إلى ١٠ يناير ١٩٣٠ .

البرلمان الرابع — عمر ٩ أشهر ، انعقد فيها ٦ أشهر . ثم صدر أمر ملكي بحل المجلسين وصدر دستور جديد .

بغير حساب . وكما أضعف تعطيل البرلمان ثقة الشعب بالنظام الجديد، وعاقه عن السير الجادىء المطرد، وحرمه من التربية والإعداد السياسى الذى يبتغيه .

وكثيراً ما يؤخذ علينا أننا لم نألف الحياة النيابية ولم نطمئن لها ، ولكننا نتساءل بحق هل أعطيت لنا الفرصة الكافية لتذوقها ونعيش فى جوها . وما كانت مصر الناهضة التى طالبت بالدستور والبرلمان لتتوقع أبداً أن يكون داؤها فى دوائها ، وأن يكون مطلبها مصدر شقائها . ونعتقد أننا لو سرنا منذ إعلان الحياة النيابية سيراً طبيعياً ولو بطيئاً ، لخطونا بالأمة خطوات أفسح وسرنا بها فى طريق الإصلاح سيراً أوضح ، أما تلك البرلمانات القصيرة العمر المحاربة فى سلطانها فإنها لا تستطيع أن تحقق لأمة ناهضة ما تصبو إليه .

على أن إنتاج برلماننا لا يتعادل مطلقاً مع حاجات الأمة ووجوه الإصلاح المتعددة التى تتطلب ألواناً من القوانين والتشريعات . ولا نكاد نلاحظ نشاطها العنيف ونضالها القوى إلا فى مؤامرات حزبية وخلافات شخصية ، وهنا يتسع مجال القول وتنطلق الحناجر وترتفع الأصوات ، وتتفنن فى أساليب الأدب السياسى أو الدارج أحياناً ؛ أما الدراسات الهادئة والمقترحات العملية فأنصارها قليلون وسوقها كاسدة ، وما يؤدى منها إنما يتم فى ببطء وتحت

التعطيل الثالث — استمر خمس سنوات ونصفاً تقريباً ، من ٢٢ أكتوبر ١٩٣٠ إلى ٢٣ مايو ١٩٣٦ .

البرلمان الخامس — عمر سنتين ونصفاً ، انعقد فيها ١٣ شهراً ، ثم حل مجلس النواب .

البرلمان السادس — عمر أربع سنوات تقريباً ، انعقد فيها ٤١ شهراً ، ثم حل مجلس النواب .

البرلمان السابع — عمر سنتين ونصفاً ، انعقد فيها ٢١ شهراً ، ثم حل مجلس النواب .

البرلمان الثامن — عقد أول اجتماعاته فى ١٧ يناير ١٩٤٥ .

فى إحدى وعشرين سنة حل مجلس النواب سبع مرات ومجلس الشيوخ ثلاثاً ، ولم يستكمل برلمان واحد كل أدوار انعقاده ، وعطل العمل بالدستور ثلاث مرات ، وبلغت مدة التعطيل أكثر من ثمانى سنوات . وقد وضع أثناء التعطيل الثالث دستور جديد ترتب عليه برلمان خاص لم نشأ أن ندخله فى هذه السلسلة ، وحتى هذا البرلمان نفسه الذى كان يقوم على أسس لا يخفى لها تعطيل لم يخرج عن القاعدة العامة ، وعطل بدوره من يونيو ١٩٣٤ إلى مايو ١٩٣٦ .



تأثير المطالبة والإلحاح . وإذا قيس الجهود البرلمانية بأعمال اللجان الخاصة فإن في هذا القياس ما يقوم دليلاً على أن إنتاجنا جد ضئيل ، فكم من لجان لم تجتمع في دورة نيابية إلا مرة أو مرتين ، وكم من مشروعات تقدم إلى لجنة ثم تؤجل إلى ما لا نهاية . ولسنا في حاجة أن نشير إلى العدد القانوني وتكامله ، فتلك ناحية يدركها كل من اتصل بالحياة النيابية ، بل وكل قارئ الصحف .

لم تقصّر برلماننا في مهمة التشريع فحسب ، بل قصرت أيضاً في الرقابة والإشراف ، فجاملت حيث لا تليق المجاملة ، وتغاضت حيث لا يسوغ التغاضي ، أو تحاملت في غير ما إنصاف فاتهمت وشنت دون أن تعتمد على دليل حازم وحجة كافية . وربما كان الاتهام والتشنيع مجرد حملة شخصية ، أو تشفيماً من عدوان سابق ، أو تهديداً وإرهاباً تمهيداً لغاية مرجوة ، وكم من حملات وخطب ترسل باسم الأمة وكلها حماس وقوة ، ولكنها تخفى وراءها أموراً شخصية ومنافع خاصة . والأسئلة والاستجابات إما أن يسلك بها مسلك الإشراف فتبتذل ، وإما أن يعدل عنها عدولاً تاماً فلا تشعر الحكومة برقابة ولا رقيباً — نرضى عن وزير فلا نوجه إليه سؤالاً ، ونفضب على آخر فنكيل له الأسئلة والاستجابات دون حساب ؛ وأسوأ ما يكون في هذا الموقف أن يتحول تيار الأسئلة والاستجابات تبعاً لتحول العلاقات الشخصية ، فنستجوب اليوم من كنا نستنكر بالأمس أن يوجه إليه سؤال . لهذا لم تشعر الحكومة بسطان هذه الرقابة ولم تحاول أن تستشعر به ، لم تشعر به لأن الرقيب لم يقدروه قدره ولم يزوهه بميزانه الصحيح ، ولم تستشعر به لأنها ترغب في أن تتخلص منه ، وتكتفى بأن تعد وتجاهل كما جاملها ممثلو الأمة ؛ وكأننا جميعاً نواباً ووزراء ، رقباء ومراقبين ، في حفلة رسمية تتبادل فيها كل عبارات التجلة والتكريم ، وما دامت الحفلة في شكلها الخارجي قد انقضت بسلام فقد أحسننا التمثيل . ذلك إن هدأت أمورنا واستقرت ، فإن ثرنا واضطر بنا وقلب كل واحد منا لأخيه ظهر الحن ، فنحن في حرب شعواء كل ما نخرج به منها إنما هو قدر من الشتائم والسباب ، والخصومات والأحقاد التي تطفئ على المصلحة العامة وما تتطلبه من رقابة وإشراف .

ولا ننكر أن نوابنا وشيوخنا قد أدلوا عند عرض الميزانية بكثير من المقترحات وألقوا بعض البيانات وأسهبوا في كتابة التقارير ، ولكن هذا لا يخلو أيضاً من الجاملة ولا يلاحظ فيه معنى الرقابة الصحيح ، وفيه قسط ملحوظ من الدعاية والإعلان عن النفس . وما دام التصفيق حاداً والاستحسان شاملاً ولو في لحظة الخطابة وإلقاء البيان ، فتلك هي الرقابة التي ليس وراءها رقابة والنيابة التي ليست فوقها نيابة . ومما يؤسف له فوق هذا أن بعض البرلمانيين يرون من الغضاضة عليهم أن توضع آراؤهم موضع النقد وتقابل بشيء من التحري والشك ، فيضربون عن حضور بعض اللجان والجلسات ويعرضون عن الدخول في المناقشات ، وكأنهم يأبون إلا أن يستمسكوا بما يسمونه الأرستقراطية الفكرية في ميدان أساسه الديمقراطية ، والنيابة في نظرهم مظهر ووجهة لا تكليف ومسئولية . وهناك فريق آخر لا يشترك في أعمال البرلمان إلا نادراً ، يعتذر في أغلب الأوقات وإن حضر فهو أشبه ما يكون بالغائبين ، يستفسر عن جدول الأعمال من زملائه والمحيطين به ويطمئن على التصويت وأخذ الرأي ، فإذا ما انتهى من هذه المأمورية فقد أدى واجبه كله .

بيد أننا لم نحرم مع هذا من برلمانيين يعدون بحوثهم ويروون فيما يتقدمون به من ملاحظات ومقترحات ، وهؤلاء هم موطن الأمل ومبعث الرجاء ، يكون المصلحة العامة ويتفانون في خدمتها ويبحثون في هدوء ويمقتون الإعلان والدعاية ويقفون على النيابة من وقتهم نصيباً لا يمكن أن يعدو عليه عاد . وإذا ما حظيت لجنة بأحدهم فهو عمادها ومصدر حياتها وحركتها ، يجمع البيانات ويعد التقارير ويضطلع بمختلف الأعباء . إلا أن هذا النشاط قل أن يقدر قدره ويقابل بما يستحقه من التشجيع ، وكثيراً ما ينفذ اليأس إلى قلوب لم يكن ينتظر منها ضعف ولا وهن .

وبذا ضعفت الثقة بالنظام البرلماني ، وأخذ البرلمانيون أنفسهم يتساءلون عن مهمتهم ، ويبحثون عن موقفهم من الشعب الذي يمثلونه أولاً ومن السلطة التنفيذية التي يؤيدونها ثانياً ، وليس في جوابهم عن هذين السؤالين ما يبعث على الاغتراب والطمأنينة . فلا يستطيع



برلماني مخلص أن يقرر أمام ضميره وفي سريرة نفسه أنه يؤدي الأمانة على وجهها ، ويمثل الأمة التمثيل الذي دعت إليه ، كما لا يستطيع أيضاً أن يزعم أن له رقابة فعالة على الحكومة في تصرفاتها ، أو أن مقترحاته ورغباته تصادف من رجال التنفيذ ما تستحق من عناية وتقدير . وإذن فما حظينا به حتى الآن يعتمد على كثير من المظاهر والشكليات التي تطنى أحياناً على اللب والحقيقة : جلسات تعقد وتنفض ، واجتماعات تنظم وترتب ، وأقوال تحكم وتنسق ، وكل ذلك في دائرة محدودة وبين جدران معينة أغلقت نوافذها قصداً كي لا يتسرب إليها شيء مما يجري في العالم الخارجي .

ولسنا في حاجة أن نرجع إلى كتب الفقه والقانون لنحلل في ضوءها أخطاءنا البرلمانية ونواحي النقص في حياتنا النيابية ، ففي ماضينا ما يغنيننا عن هذا كله ، وفي تجربتنا ما يسمح لنا بتشخيص الداء ووصف الدواء ، وما أجدرنا أن نصعد إلى عوامل المرض وأسبابه الأولى ثم نتبعه في مراحل نموه لنتعرف أعراضه المختلفة . وعلتنا البرلمانية — إن صح هذا التعبير — تبدأ بالانتخابات ومعاركها ، وتتفاقم بالحزبية وويلاتها ، ثم يزداد خطرها يوم أن يحصل النواب والشيوخ على جواز السفر فلا يجروأ أحد أن يحاسبهم على ما عملوه أو أهملوه . وإذن لا بد لنا أن نعرض لانتخاباتنا في ترشيحاتها ومعاركها ، وأحزابنا في نظمها وسياستها ، وهيئاتنا النيابية في تكوينها وأعمالها إن كنا نريد أن نصور نظامنا البرلماني التصوير الصحيح .

## ١ - الانتخابات

هي مدرسة الشعب ووسيلة تربية الرأي العام ، ومظهر الكرامة الشخصية والاستقلال الفردي ، تمثل الديمقراطية في أوضح مظاهرها وتحقق المساواة في أكل صورها ، تثار فيها الشؤون العامة فيلم بها الزارع في حقله والصانع في مصنعه ويشعر كل هؤلاء بأنهم مرتبطون بالوطن برباط وثيق ، وأن شئون الدولة على جلالها تنتهي في آخر تحليل إلى رأيهم ومشورتهم . فهي أجلي مظهر لسلطة الشعب ونفوذه ، يرجع بواسطتها إليه كلما جد الجد وتعمد الأمر .

هذا إلى أنها تكشف عن مواهب مستورة وكفايات ربما بقيت مجهولة ، فإن ما فيها من تنافس ونضال يحفز الهمم ويبعث على التسابق في ميدان المصلحة العامة ، فيبرز كل ما اشتمل عليه من خصائص ومميزات . والناخبون أنفسهم مضطرون للحكم بين هؤلاء المتنافسين ، وليس من السهل على كل فرد أن يحكم متى شاء وكيف شاء ، وكثيراً ما تخطئ الشعوب الناضجة في أحكامها ، فلا بد للأمم الناشئة من تربية خاصة تمكنها من الحكم الصحيح والتقدير السليم .

وفي الانتخابات أيضاً غذاء متجدد للشعور القومي ، إذ أنها مظاهر وطنية أو بعبارة أخرى حج إلى كعبة الأمة يكبر فيه الكل ويهلل بآلاء الوطن وأياديه . وما أحوج الشعور القومي إلى هذا الغذاء وأبناء الأمة إلى هذا التذكير ، فإن الحياة الخاصة في شواغلها ، والإنسان في أثره لا يذكر إلا نفسه وقل أن يفكر فيمن سواه . والأمم التي تشيد دعائم مجدها أحوج إلى هذا من غيرها ، إذ لن يتوفر لها كيان ولا استقلال صحيح إلا إن اعتمد على شعور وطني صادق متين .

بيد أن الانتخابات ليست خيراً كلها ، فقد تكون باباً من أبواب الشر له خطره وخطورته ، فأساسها معيب نظرياً على الأقل ، لأنها تسوى بين العالم والجاهل ، بين ذوى الخبرة والتجربة والغر ومن لا تجربة له . وتنافسها يثير ما يثير من خصومات وأحقاد ، ويؤدي أحياناً إلى تلفيق التهم وتدمير المؤامرات ، وسماستها يبيعون الذم ويشوهون الحقائق ويتزنون الأموال ، وجلبتها وضوضاؤها قد تطفئ على معانيها السامية ، فلا تنتهى بمن يساهمون فيها إلى ثمرة مرضية أو نتيجة مقبولة .

وإذا كانت الانتخابات من النظام البرلماني قاعدته وأساسه ، فبقدر ما تصلح القاعدة يصلح البناء الذى يقام عليها ، ولم ينجح هذا النظام في بلد إلا يوم أن أحكمت انتخاباته وأحسن تديرها والإشراف عليها . وعبثاً نحاول إن زعمنا أن سلامة الانتخاب في ضبط



قوانينه فقط وإحكام قواعده ، فنحن هنا في الواقع أمام نقطة تمس التنفيذ قبل كل شيء ، ونحن أحوج دائماً إلى قضاة عدول منا إلى قانون عادل . لهذا يحسن بنا أن نفكر في طريقة الانتخابات وتنفيذها أكثر مما نفكر في ضرورة الانتخابات المباشرة وغير المباشرة ، وفي التمثيل النسبي أو غير النسبي .

ويظهر أن مشرّعينا شغلوا هنا أيضاً بالجانب النظري أكثر مما شغلوا بالجانب العملي ، فتوسعوا في شرائط الناخبين والمنتخبين ، وتمسك بعضهم بالانتخاب المباشر وعول عليه التعويل كله ، ورأى فريق آخر أن ظروفنا الاجتماعية تقتضي أن نسير الهويني وأن يتم انتخابنا على درجتين أو ثلاث ؛ وجد كل فريق في أن يؤيد موقفه بشتى الحجج والأدلة النظرية . أما دقة الانتخاب وإدارته ، وحركته في تديرها وترشيحاته في نظمها ، فقل أن تستلفت النظر أو تحظى بالعناية اللائقة ، مع أنها النقطة الحساسة والعامل الرئيسى في الوصول إلى انتخابات صحيحة .

وقد وضعت لجنة الدستور قانون الانتخاب معولة فيه على أن يكون من درجتين ، ثم لم يلبث البرلمان الأول الذى جاء وليد هذا القانون أن عدّله وأخذ بمبدأ الانتخاب المباشر ؛ واستمر الشأن على ذلك إلى أن جاء دستور سنة ١٩٣٠ فعاد مرة أخرى إلى الانتخاب غير المباشر ، ولكن يوم أن عادت الأمة إلى دستورها الأصلي استصحبت معه كذلك قانون الانتخاب المباشر الذى اختارته في أول عهدتها بالحياة النيابية . تشريعات عدة كما نرى ومحاولات مختلفة ، إن دلت على شيء فإتما تدل على أن أصحابها كانوا يشعرون بنقص لم يجدوا السبيل إلى سدّه ، ولقد فاتهم جميعاً أن التشريع شيء والعمل شيء آخر ، بدليل أن هذه القوانين على تعددها وتنوعها لم تنته بنا إلى تمثيل الأمة الصحيح ، ولم تحل دوننا وبعض الانتخابات المزيفة .

وفي رأينا أن طريقة الانتخاب المباشر أو غير المباشر على الرغم مما أثير حولها من مناقشات واعتراضات ليست السبب فيما أصاب انتخاباتنا من ضعف وفشل ، ومن الغلو أن

نرد إليها كل شيء وننسى العوامل التي كان لها أثر فعال في حركاتنا الانتخابية ، وإذا كان الأمر أمر تأثير في الناخبين فمن السهل أن يتم ذلك عن طريق الانتخاب المباشر وغير المباشر ، والتجربة خير شاهد على ذلك فقد استطاعت الإدارة أن تفعل فعلها وأن تتدخل في الانتخابات تحت ظل هاتين الطريقتين المتعارضتين . فنحن لا نتصر إذن لطريقة دون الأخرى ، وسواء لدينا أن يتم الانتخاب بطريق مباشر أو غير مباشر مادام قد سلم من أدوائه وعيوبه الأخرى ، وإن كنا أميل إلى الانتخاب المباشر تحقيقاً لتلك التربية الشعبية التي نحرص عليها وننادى بها دون انقطاع .

والعلاج الحقيقي لهذه المشكلة إنما يتم بتبنيها في مختلف مراحلها لنتبين ما فيها من نقص فنعمل على اتقائه . والانتخابات في اختصار خطوتان ، ترشيح ثم منافسة ونضال ، ولكل واحدة من هاتين الخطوتين أثرها وأهميتها ، وهما إلى حد كبير مرتبطتان ومتساندتان ، فإذا ما أحسن الترشيح وقدم للناخبين مثل صالح خفف ذلك من خطب المعركة الانتخابية ويسر أمر الانتخاب ، أما إذا قام على دوافع شخصية وبواعث لا تقرها المصلحة العامة ففي هذا إرهاب للناخبين وإذكاء لنار الخصومة بين المتنافسين . وربما استغنت الجماهير المثقفة عن عملية الترشيح ، لأن لها من حكمها الشخصي وإدراكها الخاص ما يمكنها من أن تختار مرشحها وتنتخبه في آن واحد ، أما الجماهير الناشئة فهي في حاجة إلى قيادة زبيلة ، منصفة تعاونها في عملية الانتخاب وتقدم لها المرشحين الأكفاء .

وهنا يبدو واجب الأحزاب السياسية في تخيير مرشحها والتأكد من كفايتهم وصلاحياتهم للنياحة عن الأمة . وعلى الأحزاب في النظام النيابي واجبات كثيرة ، إلا أن هذا الواجب من أخطرها وأدقها ، فرشحو كل حزب هم عنوانه وموضع ثقته ودليل حسن اختياره ، وهم فوق هذا جنوده وأعوانه الذين يعول عليهم في المستقبل ، وبقدر توفقه في اختيارهم يقدر نجاحه السياسي . على أن مهمة الترشيح لا تمس الحزب في شخصه فحسب بل تذهب إلى ما هو أبعد من ذلك وتتصل بحياة الوطن كلها ، فما المرشحون إلا نواب وشيوخ



منتظرون سيكوتون السلطة التشريعية ويشرفون على السلطة التنفيذية ويديرن دفة الأمور على اختلافها ، فإن صلح اختيارهم فقد وكلنا الشئون العامة إلى من يحسنون تدبيرها ، وإن ساء فتلك ولا شك جناية على الوطن .

وما الترشيح إلا شهادة وتزكية ، شهادة أمام محكمة الرأي العام لتأييد مرشح ومساعدته على كسب قضيته الانتخابية ، وتزكية من زعيم أو حزب سياسي لمن يعرض خدماته على الشعب ويعلن حسن استعداده لها . وما أخطر هذه الشهادة فإنها إنما تؤدي باسم الوطن وفي سبيله و يترتب عليها مسئوليات لا تقف عند الماضي والحاضر ، بل تتعداها إلى المستقبل ؛ وما أدق هذه التزكية ، فإن عمادها الوحيد الذمة والضمير ، والثقة والاستسلام من أشخاص لا يسألون الزعماء لماذا زكّوا ولا كيف رشحوا واختاروا .

والآن نتساءل هل أدت أحزابنا السياسية هذه المهمة على وجهها ، وهل راقبت في هذا الواجب الله والوطن ؟ ويسوءنا أن نقرر أنها بعدت عن ذلك كل البعد ، وجاملت في أمور لا تملكها وحقوق لا يليق بها أن تهانون فيها : جاملت على حساب الوطن ، ولو طلب إليها أن تجامل على حسابها الخاص — ولو كان ذلك في سبيل الوطن — لترددت في هذه الجمالة بل رفضتها . فرشحت القريب والنسيب ، والزميل والصديق ، ولو أدى ذلك إلى إهمال الكفايات ونكرانها . واضطرت باسم الجمالة أن ترشح أكثر من واحد من أنصارها في دائرة واحدة ، فتجنى عليهم وعلى نفسها بدل أن تحاول الإصلاح والتوفيق ، أو الحزم والشدة لتضع كل واحد من المتنافسين في موضعه وتلزمه بالحق الذي لا مرأى فيه . وقاتل الله الجمالة التي تكاد تقضى على كل شيء في حياتنا العامة والخاصة ، وتحول دوننا وقول الحق وإن كان واضحاً جلياً .

ولم تنفع أحزابنا بهذا ، بل ربما فرضت إرادتها على الناخبين متناسية ميولهم ورغباتهم ، فألزمهم بمرشح لا عهد لهم به ولا صلة على الرغم من تمسكهم بآخراً لا يقل كفاية وإخلاصاً .

وفوق هذا يظهر أن روح المساومة الانتخابية امتدت إلى الترشيح ، فأصبحت الدوائر سلعة تباع في الأسواق ، فلا يحظى بالترشيح فيها إلا من بذل النفس والنفيس . والحزبية ولا شك في حاجة إلى المال ككل الهيئات الاجتماعية ، إلا أنها تستطيع الحصول عليه من طريق غير هذا الطريق ، أو بعبارة أخرى يجدر بها أن تسمو بآرائها وأحكامها عن أن تتأثر بالمساومة وما يبذل من مال .

وإذا شئنا أن نحلل عملية الترشيح لدى أحزابنا السياسية المختلفة ، وجدنا أنها لا تكاد تخضع لمبدأ ولا تسير في ضوء قاعدة ثابتة ، فمادام شخص ذا صلة بالهيئة التنفيذية أو باليد العاملة في حزب معين ، فلا يصح أن يوضع ترشيحه موضع البحث ، ولا يليق بكرامته ولا بكرامة من ينتمى إليه أن يُسأل عنه إذا كان جديراً بالترشيح أم لا ، أهلاً لأن يضطلع بأعباء النيابة عن الأمة أو غير أهل لذلك . وقد يكون الترشيح أحياناً الهدية الحزبية التي لا تكلف ، كما يظن على الأقل ، حزباً سياسياً أى ثمن ، والتي يحاول أن يقدمها لمن لا يجد السبيل إلى مكافأتهم عن طريق آخر . على أنه إذا ما استعرض أمر المتنافسين ووازنت الهيئات السياسية بينهم لتتخير أجدرهم بالترشيح ، فإن موازنتها تقوم على أسس ليس من بينها مع الأسف الكفاية والخلال الحميدة ، بل على العكس ربما كان التفكير المستقل والرأي الناضج سبباً في حرمان شخص من الترشيح ، لأنه تخشى معارضته وترهب حجته ممن يريدون التسليم الأعمى والموافقة الصامتة .

كل ذلك لأن الصراع والمنافسة تطفئ على عقول الحزبيين وتفكيرهم فيهملون في سبيل ذلك الحق والفضيلة ، وقد يهملون الوطن أيضاً ، وإن ادعوا الذود عن حياضه . ولا أدل على تحكم المنافسة في تصرفاتهم من أنهم يحاربون من يؤمنون بكفائته ومن يعتقدون في سريرتهم أن من الجناية على الأمة أن تحرم من نيابته ، وكل عيبه أنه خصم سياسى لهم ؛ إذن فلترشح أمامه أشد المنافسين شكيمة وأكثرهم مشاكسة ومعاكسة ، وأقدرهم على إثيان أمور ربما تعفف منافسه عن منازلته فيها . ولسنا ندري ماذا يضير الأغلبية الواثقة من نفسها المطمئنة إلى



تأييد الرأي العام لها أن تفسح المجال لبعض ذوى الكفايات من معارضيه وخصومها السياسيين ، وللب الحياة النيابية في المعارضة ويقتطعها ، ونشاطها في تقابل الآراء واستكمال وجهات النظر . وباسم المنافسة أيضاً تأبى الحزبية إلا أن تملأ كل دائرة من دوائر القطر بمرشحين ، صلحوا لها أولم يصلحوا ، عظم أملهم في النجاح أو صغر ، والمهم أنها برهنت على نفوذها السياسى بملئها للدوائر كلها ، وعلى مقدرتها في النزال بتقديمها أبطالاً ينافسون حتى آخر قرش في جيوبهم أو قطرة من دماهم ! وما هؤلاء الأبطال المزعمون ، في قدر منهم على الأقل ، إلا نكرات قضت بها الضرورة ، ثم لاتبث بعد فشلها أن تدعى حقوقاً حزبية ما كان أغنى الأحزاب عن الاعتراف بها . وباسم المنافسة أخيراً تذهب الحزبية إلى ترشيح رجالها البارزين في أكثر من دائرة لتقهر بهم الخصوم وتطمئن على الأغلبية ، فإذا ما أضحي الحكم لها فهذه الدوائر مكسوبة لا محال ، والانتخابات التكميلية عادة صدى للانتخابات الأصلية .

ونحن لا ننكر أن الحزبية في أساسها ضرب من التنافس وتنازع البقاء ، وفي ذلك ما يدعو إلى جمع الجنود والتسلح بالأسلحة الكافية ، والانتخابات بوجه خاص تحميا بالمنافسة وتعيش في جوها . إلا أن التطرف معيب في كل شيء ، فقد غلونا في نضالنا الانتخابى وخرجنا به عن ذلك التنافس الشريف المحدود الأجل إلى خصومة حادة وعداوة مستأصلة لا تمحوها الأيام ، ولا يبرئها ذهاب برلمانات وقيام أخرى . ولت هذه الخصومة تقتصر على المتنافسين وحدهم ، وإنما تتعداهم إلى أعوانهم وأنصارهم وكل من يمت بصلة لهم ، بحيث تتحول المعركة الانتخابية في دائرة واحدة إلى معارك ، والنضال الحزبى إلى مناوشات ومعاكسات في كل نجع أو قرية . وقد لمسنا جميعاً بأيدينا الجروح الدامية التى خلقتها انتخاباتنا المتتالية والآلام العديدة التى ورثناها عن ذلك النضال الحزبى العنيف .

ولا بد لنا أن نقطع دابر هذه الخصومة ونزيل أسباب هذه العداوة إن شئنا أن نوفر على أبناء هذا الشعب الهدوء والطمأنينة ، وحسن التفاهم الضرورى لحياة اجتماعية صحيحة . وبالأمرى تحدث فريق عن الاختيار قبل الانتخاب ، آملين أن ينظموا الانتخابات ويقللوا

من أخطائها ؛ والفكرة سليمة في ذاتها وإن كانت غير عملية ، وفي رأينا أن الاختيار الصحيح مهمة الأحزاب أولاً وقبل كل شيء ، فإذا ما وفقت إلى ترشيحات صحيحة فقد حققت الاختيار الذي نصبو إليه . وقد آن لها أن تضع لهذا الترشيح بعض المبادئ التي يجب أن تخضع لها كيفما كانت الظروف ، وكأئنة ما تكون المنافسة التي تستحقها . وفي مقدمة هذه المبادئ :

١ — ألا يرشح بحال شخصان ينتميان إلى حزب واحد في دائرة واحدة ، لأن من السهل فصلهما أو تفضيل أحدهما على الآخر .

٢ — لأن كان الدستور يبيح للشخص أن يرشح نفسه في أكثر من دائرة ، فقد أسرفنا في هذا وتحكنا في الدوائر وحلنا دون كفايات والنيابة عن الأمة ، ولا بد من وضع حد لهذا الترشيح المكرر .

٣ — لتكن الكفاية والمواهب الشخصية والشعور بالمصلحة العامة رائدنا الأول في تقديم مرشح على آخر .

٤ — لن يضير حزباً ولن ينقص من سلطانه ونفوذه أن يدع بعض الدوائر الانتخابية بلا ترشيح ما دام لا يجد الكفء للملأ .

٥ — جدير بنا أن نقدر كفايات خصومنا إن شئنا أن ينصفنا الآخرون في حكمهم وتقديرهم ، والحزبية الطاغية عمياء تهدم المصلحة العامة ، وفي ذلك ما ينتهي بها إلى أن تهدم نفسها .

تلك ملاحظات عامة أملت التجربة وهدانا إليها تاريخنا القريب . والتجربة خير معلم ، والذي نرجوه أن نستفيد من درسها ونأخذ بتعاليمها ، خصوصاً وهي تثبت أيضاً أن أكل



ترشيحاتنا وأحسن انتخاباتنا ما جاء نتيجة تفاهم وتعاون مشترك بين الأحزاب المختلفة ، فأفسح المجال لكل أبناء الأمة ، ومثل الرأي العام في أشكاله وصوره المتباينة ، واستطاع الأكفاء أن يجدوا طريقاً إلى البرلمان برضى الجميع وإقرارهم ، ووقينا الشعب بوجه خاص من ذلك النضال العنيف وتلك المعارك الطاحنة التي تهلك الحرث والنسل ، والتي ربما كان ضحاياها من الأبرياء الأطهار الذين لا غرض لهم ولا غاية .

\*  
\* \*

لم يقف بنا الغلو والتطرف عند الترشيحات وإعدادها بل جاوزها إلى المعركة الانتخابية ذاتها فهي إسراف في كل شيء : إسراف في القول فأكثرنا من الوعود والأمانى الممكنة وغير الممكنة ، المعقولة وغير المعقولة ، وملاًنا أدمغة الناس بها تاركين أمر تحقيقها إلى المستقبل الذي لا نتوقع أن يحاسبنا فيه أحد ؛ على أنه إن جاءت ساعة الحساب وعدنا إلى ناخبينا مرة أخرى ، فلن نعدم الحيلة في إلقاء التبعة على سوانا وعرض نماذج جديدة من الوعود الخلابة والأمانى الكاذبة . وإذا ما جاوزنا الوعود والأمانى إلى حديث آخر ، فإنما هو الشخصيات طعناً ونقداً في غير ما أدب أو تعفف ، أو مدحاً وتقريظاً في غير ما استحيا أو تواضع ، أما الأفكار والمبادئ والمشروعات والبرامج فأخر ما يتحدث عنه وما يقام له وزن في الإعلان والدعاية لمرشح خاص .

وإسراف في العمل ، من زيارات لم تكن مألوفة ومجاملات لم تكن معهودة ، وتردد مبتذل وتملق واضح ، فلا يكاد يسمع المرشح عن مريض لا صلة له به من قبل إلا ويسعى إلى قريته على بعدها ، ولا يفوته فرح أو مأتم إلا ويساهم فيه ، وكـم يتصنع في مقابلة ناخبه والتلطف في محادثتهم . وكل ذلك مقصور على المعركة الانتخابية ، يحيا بحياتها ويموت بموتها ، وبذا يبدو في وضوح أنه ضرب من الخداع لا يخفى حتى على صغار الناخبين .

وإسراف في النفقات ، من حفلات وولائم إلى هدايا ومكافآت تعطى للناخبين أو لدعاة الانتخاب وسماسرته . وقد تكون الانتخابات مضيعة للمال في كثير من البلدان ، إلا أن

آثارها السيئة في هذه الناحية قد بدت بيننا في صورة شنيعة نكراء : فصرف في معركة انتخابية واحدة أحياناً ما يزيد على بضعة آلاف الجنهيات من كل جانب من المتنافسين، وتفنن المرشحون أيما تفنن في التأثير على الناخبين بهذه الوسيلة ، فقدموا الأطعمة تارة والكسوة تارة أخرى ، ونفحوا الأموال نقداً وعداً ، واتخذوا لذلك صيارفة مختصين يوزعون الثمن على المصوتين ، وكم بددت ثروات ورهنت أطيان وعقارات ، ثم خرج بعض المتنافسين من المعركة صفر اليدين ، فلا مالهم وفروا ولا بتقدير أهلهم وذويهم احتفظوا ؛ وهناك أسر وبيوت قد نقشت عليها الانتخابات بحروف واضحة كل مظاهر الفقر والإفلاس .

وليت المعركة الانتخابية تقف عند المرشحين وإسرافهم في قولهم وعملهم ، وإنما تطغى عليها عوامل ومؤثرات خارجية ما كان أجدرها أن تبعد عنها ، وأن تدع عملية الاستفتاء تتم في جو من تبادل الرأي الهادئ بين الناخبين والمرشحين . وفي مقدمة هذه العوامل السلطة التنفيذية ومحاولاتها الظاهرة أو الخفية التي ترمى إلى توجيه الناخبين اتجاهها خاصاً ، قصدوا إليه أو لم يقصدوا . ولم نحظ حتى اليوم بانتخابات سامت من التأثير الحكومي ، اللهم إلا تلك التي جاءت وليدة اتفاق قومي وتضامن بين الأحزاب المختلفة . ويمكننا أن نقرر دون مغالاة أن انتخاباتنا في جملتها شكلت بأشكال الحكومة القائمة ، وكل ما هنالك من تفاوت إنما هو في درجات التأثير وطرائقه ؛ فهناك حكومة تجاهر بتدخلها ولا ترى فيه بأساً ولا ضيراً ، وحكومة أخرى تلجأ إلى التعليلات السرية وأنواع الإيحاء المتعددة لتدفع عن نفسها ولو ظاهراً جريمة العدوان على حرية الناخبين . وليس بلازم أن يقصد رؤساء الحكومات إلى هذا التدخل أو يقروه ، بل يكفي أن يسكتوا عليه ، وقد يتم أحياناً دون أن يشعروا به ، ولكن هذا لا يعفيهم من المسؤولية بحال .

وفي مقدور الحكومة أن تتدخل في الانتخابات منذ بدئها إلى نهايتها ، في مظهرها الإداري أو في ناحيتها الشعبية الخالصة . فلها أولاً من الدوائر وتقسيمها باب فسيح تستطيع أن تنفذ منه إلى تشكيل المعركة الانتخابية في كل دائرة على النحو الذي تراه ، فتخرج من



دائرة القرى والناخبين الذين لا تطمئن إليهم وتحمل محلهم آخرين ، غير مراعية في ذلك أى اعتبار جغرافى أو أية صعوبة من صعوبات النقل ووسائل اتصال المرشح بناخبيه ، فانعكست الآية وأصبح المرشحون الحكوميون يختارون ناخبهم بدل أن يختارهم الناخبون ! وقد أبى دستورنا إلا أن يدع لها هذا الباب مفتوحاً على مصراعيه ، فليست دوائرنا الانتخابية بمحدودة العدد كما هو الشأن في البلاد الأخرى ، وإنما هى متغيرة تبعاً لنمو السكان وزيادتهم ، وتلك صعوبة أخرى ما كان أغنانا عنها ، خصوصاً وعدد سكان البلاد فى نمو مطرد لا يصاحبه مع الأسف نمو مقابل فى الشعور القومى والروح النيابية ، وفى تجاربنا ما يبين خطر هذه النقطة وأثرها فى تشويه صورة رأى العام وترزييفه .

وللحكومة أيضاً بما لها من أعوان وسلطان ، من عمد ومأمورين ، أن تتحكم حتى فى الحقوق الانتخابية نفسها ، فتبيح لأشخاص أن يقيدوا أسماءهم فى سجل الناخبين ، وتحرم هذا على آخرين ؛ وكثيراً ما عز على المظلومين طلب النصفة وتعذر عليهم إقامة الحجة ، لأن الحكومة فى هذا الموقف خصم وحكم فى آن واحد ، وما دام سجل الانتخاب تحت تصرف العمدة فلها أن تفعل فيه ما تشاء . وهذا العمدة هو ممثليها الأول والمباشر أمام جماعة الناخبين ، الذين كثيراً ما يخضعون لأمره وينقادون لإشارته رغبة أو رهبة ، فمن طريقه تستطيع الحكومة أن تلقن بعض الناخبين أسماء معينة أو أن تحملهم على مقاطعة الانتخابات<sup>(١)</sup> . وبواسطة العمدة ورجال الإدارة عامة يمكنها أن تحول دون مرشح والاتصال بناخبيه ، ولها من الأمن العام وحفظه ذريعة صالحة تعتمد عليها دائماً فى تحقيق كل ما تريد .

وقد لا يقف الأمر عند هذه الوسائل الهادئة ، بل تشور الحكومة وتغضب أحياناً فى ظروف ما كان أجدرها أن تعتصم فيها بالرزانة وضبط النفس . وإذا ما ثارت وغضبت

(١) لسنأ فى حاجة أن نشير إلى مختلف الوسائل التى لجأ إليها بعض رجال الحكومة للتأثير فى عمليات الانتخاب ، من التحكم فى التذاكر الانتخابية وصرفها لأشخاص معينين ، واستخدامها أحياناً استخداماً خاطئاً ، فنيوب الحاضر عن الغائب أو بيعت الأموات من عالم القبور ليعطوا أصواتهم بتذاكر انتخابية مزيفة ، وما إلى ذلك من صور شتى يطول بنا الحديث إن تتبعناها .

فلا تسل عما تبنتكره من حيل ومؤامرات ومعاكسات واعتداءات لإهباط جهود مرشح خاص : فتهاجمه في شخصه وماله وتحارب به في أعوانه وأنصاره ، فإن كان له متبجر أغلق أو مصنع أوقف أو زراعة حرمت من السقي والري ؛ والويل كل الويل لأقاربه وأصدقائه الموظفين ، وكأن الحكومة تأبى إلا أن تتخذ منهم وسيلة للمساومة والتأثير على هذا المرشح المكروه ، فتهدده بفصل بنيه الموظفين من وظائفهم أو بإقصائهم وإبعادهم .

وبقدر ما تسىء إلى المرشح المغضوب عليه ، تحسن إلى أولئك المرشحين الذين حظوا بعطفها ونعموا برضاها ، فتضع رجال الإدارة تحت تصرفهم ، وتعدد الجمعيات للعمد والمشايخ من أجلهم ، وتظهرهم دائماً أمام الرأي العام بمظهر الواصلين الذين لهم يد في الحل والعقد وأثر فعال في تدبير شؤون الدولة ، فلا يتجهون برغبة إلا أحجيت ، ولا يرفعون ملتمساً إلا ويصبح وكأنه أمر ، فإن رأوا إيقاف عمدة فلهم ذلك فيما لا يتجاوز أربعاً وعشرين ساعة ، وإن رغبوا في نقل موظف سارع رجال الإدارة جميعاً إلى تحقيق رغبتهم ، وإن شكوا من معارضة أنزلت الحكومة جام غضبها على المعارضين ، فسجنت من سجنحت وعذبت من عذبت .

ثم تأبى أخيراً إلا أن تختم المطاف وتقضى على المعركة الانتخابية بتدبير ليس وراءه تدبير ، فتضع لجان الانتخاب في أماكن لا تلائم الناخبين على اختلافهم ، ولا يترك طريقها فسيحاً لكل من شاء أن يمر به ، بل على الناخب أن يمر في هذا الطريق باختبار عسير وحساب دقيق من رقباء وأعوان ، يتأكدون منه قبل أن يدلى بصوته ، فإن رأوا منه معارضة نبذوه وإن اطمئنوا إليه أفسحوا له المجال . وكل يلقى الناخبون في هذا المر الضيق العسر من عنت وإرهاق ، وقد لا يسمح لهم بالمرور إلا إن تعهدوا بإعطاء صوتهم شفويّاً على الرغم من إجادتهم القراءة والكتابة . وربما تنفس الناخبون الصعداء إذا ما وصلوا إلى مقر اللجان ، آمين أن يجدوا في جوها تلك الحرية الانتخابية التي يتشوق بها الجميع ، ولكن سرعان ما تعظم خيبتهم ويشتد ألمهم ، إذ أن ما صادفوه من صعوبات في طريقهم لم يكن إلا مقدمة



للنتيجة النهائية التي تنتظرهم . وتلك النتيجة هي أن ينتخبوا شخصاً معيناً أو يلغى صوته ، يعلنون بذلك أحياناً أو يتم دون علمهم ما دامت قد صدرت به تعليمات الجهات العليا والمصادر الرئيسية . وماذا على اللجنة أن تزور في أوراق الانتخاب ما دام في ذلك مرضاة الرؤساء وسلم الترقية والعلوة ؟ أما الضمير وحسابه فقل أن يفكر فيه إذا جد الجدل وتعارضت المصلحة الخاصة مع المصلحة العامة .

هذه هي صور التدخل الحكومي في معاركنا الانتخابية ، وهذا التدخل في ذاته يهدم كل معنى من معاني الديمقراطية والحرية ، ويسئ إلى شعب كنا نطمح أن تسلك به الحكومات المتعاقبة مسلك التعليم والإرشاد ، وأن تشعره بشيء من الشخصية والكرامة ، بدل أن تقضى عليه بذل وخضوع دائمين . فخرجت بالانتخابات عن غرضها الرئيسي ، وقلبتها إلى قصاص وعدوان على الرجولة وعزة النفس ، وكان الأصل فيها أن تعود الناس الصراحة وقول الحق دون مبالاة . وتحت سيف العدوان الصريح يضطر فريق من الناخبين إلى أن يداجي ويداهن ويظهر ما لا يبطن ، ويلجأ بعض المرشحين إلى التلفيق والتزوير ليرد بعض العدوان الحكومي ، وكيف لا يزور المرشحون وقد سنت لهم الحكومة ذلك واستباحته أمام أعينهم وكافأت عليه من ينبغون فيه ؟ وقد ألفنا من الحكومات أن تستخدم سلطانها وأعوانها في الوصول إلى أغراضها المختلفة ، فأما أن تلجأ إلى الغش والتزوير فهذا ما لا يتصور بحال ولا يغفر للمسؤولين عنه كيفما كانت معذرتهم ، لاسيما وفيه جناية على الفضيلة وأخلاق الأمة قبل أن يكون جناية على حزب معين أو سياسة خاصة ، فلم نخسر في انتخاباتنا سياسياً فحسب ، بل امتدت الخسارة إلى أخلاقنا ومقوماتنا الشخصية .

فانساق المرشحون على اختلاف ألوانهم وأحزابهم في ذلك التيار الجارف والصراع العنيف الذي يود كل أن يظفر فيه بصرف النظر عما يستخدمه من وسائل ، والغاية تبرر الوسطة كما يقولون . ولم يراعوا في الأخلاق والفضيلة إلاً ولا ذمة ، وأغفلوها ولو مؤقتاً إلى

أن تنتهى المعركة الانتخابية . ويبدو لأول نظرة أنهم يستيحيون باسم هذا النضال كل منكر ولا يتعففون عن أية رذيلة، فيكيلون الطعن والسب لخصومهم ومنافسيهم، ويفتشون فى صحائف الماضى عن عيوبهم ونقائصهم، ويعلمون ذلك كله على رؤوس الأشهاد وربما طبعوه فى صحائف توزع على الجماهير . وإذا ما عجز أحدهم عن التنفن فى القدح والذم، لم يتردد فى أن يستعين على ذلك بطائفة من المختصين الذين وضعوا أنفسهم تحت تصرف المتنافسين، يمدحون هذا ويذمون ذاك، وكل عملهم أن يرفعوا مرشحاً إلى عنان السماء، أو يهبطوا بآخر إلى حضيض الأرض دون عفة فى القول أو أدب فى الحديث .

هؤلاء هم سماسرة الانتخاب الذين انتشروا فى المدن والقرى ووقفوا بالمرصاد لكل معركة انتخابية . فلا يكاد يدق ناقوسها إلا وقد نشروا أجنحتهم وطاقفوا بالدائرة قبل أن يطوف بها المرشحون، وأخذوا يعرضون خدماتهم على المتنافسين، وكفى هذا العرض من تدلل ومساومة وتحدث عن أياديهم البيضاء فى نصرة كثيرين من المرشحين السابقين . ولا ينقصهم الجرأة فى أن يتغنوا بالإخلاص والوطنية والتعصب لبعض المبادئ الحزبية، مع أن ماضيتهم وحاضرتهم يشهد بأنهم مستعدون لأن يقاسموا فى كل غنيمة ويأكلوا على كل مائدة . وقد يسعون فى ركاب مرشح اليوم، وفى الغد تراهم ملتفين حول خصمه فى حماس لا يقل عن حماس الأمس . ولهم فى ابتزاز الأموال وسائل شتى وطرائق متعددة، فيوماً يتعللون بإعداد المنشورات والإعلانات، ويوماً آخر يقترحون إقامة السراقات والحفلات، ولا نزاع فى أن لهم فى كل مقترح مكسباً وفى كل خطوة مغماً . وقد لا يقنعون بهذا فيوعزون إلى بعض أذنانهم أن يطلبوا معونات مختلفة من المرشحين، وهنا ينفتح باب الرشوة الدنيئة على مصراعيه، فلا يقف الأمر عند المحتاجين والبائسين بل تنتقل العدوى إلى من سواهم، ويتبارى المتنافسون فى شراء الذمم والأصوات بقيم تتفاوت بحسب أهميتها ومنزلة أصحابها من الناخبين .

وأغرب ما فى الأمر أن يخضع المرشحون لهؤلاء السماسرة كل الخضوع ويسيروا وراءهم سيراً أعمى، مع أنهم فى أغليبتهم من سقط المتاع وفاقدى الحيلة الذين لا يجدون سبيلاً للعيش



من طريق شريف ، ولعلها شهوة الظفر وحدها هي التي تدفع الإنسان لأن يتشبث بكل مايتوهم فيه النصرة والمعونة . وإذا كنا نعيب على هؤلاء السماسرة تصرفاتهم ، ففي رأينا أن الذنب الأول يرجع إلى المرشحين أنفسهم ؛ وإذا كنا نعيب كذلك على بعض الناخبين دناءتهم وصغر نفوسهم ، فإن المرشحين في تنافسهم الأعمى هم الذين شجعوهم على ذلك وقادوهم إليه . وكمن أناس مشهود لهم بالنزاهة وطهارة الذمة لم يستطيعوا أن يساموا من زخارف الانتخاب ومغرياته ، فلحقهم بعض دنسها وإن كانوا من قبل ينفرون منها كل النفرة . وكأن بعض المرشحين لا يطمئن إلى تأييد الناخبين إلا إن منحهم منحة ، أو وعدهم وعداً أكيداً بأن يسعى لهم في المستقبل لدى أولى الحل والعقد فيذلل الصعب ويحقق المستحيل .

وقد كنا نتوقع من رؤساء الأحزاب وقادتها في طوافهم الانتخابي أن يرأبوا الصدع ويعالجوا هذه العيوب ، فيخففوا من حدة تلك الخصومات الخاطئة التي تولدها الانتخابات ، ويحاربوا تلك النقائص التي يقع فيها المتنافسون . ولكنهم مع الأسف كثيراً ما أججوا نار الخصومة ، ونورطوا في تلك المهاترة والمطاعن الشخصية التي كان ينبغي أن يترفعوا عنها ويضربوا لأنصارهم مثلاً في النقد النزيه والمنافسة الشريفة . وبدلاً من أن يكبحوا جماح الإسراف في نفقات الانتخاب يشجعون عليه ويبالغون فيه ، فلا بد أن يستقبلوا بكل مظاهر الحفاوة والتكريم فيسير ركبهم في عشرات السيارات ، وتذبح أمامهم شتى الذبائح ، ويقام لهم أخم السراقات ، وأظرف ما يقال إن ذلك كله إنما عمل باسم الحزب والمبدأ !

وكأنما كتب على انتخاباتنا ألا يعمل فيها عمل سديد ولا يرتفع صوت رشيد ، وكيف يكون للسداد محل أو للرشاد موضع وقد أجمعنا ، ناخبينا ومرشحينا ، حكماً وسياسيين ، على أن ندير معاركنا الانتخابية بروح كلها أثره وغش وخداع وتضليل . ولعل هذا هو السر في فشل كثيرين من ذوى النفوس الطاهرة والضمائر الحية الذين يتعففون عن السباب والمهاترة ويستنكرون الدس والتلفيق ويمقتون الرشوة والمرتشين ، وكل مايتجهون به إلى ناخبهم إنما هو الفكرة والمبدأ والبرنامج والخطة ، يعرضون ذلك في وضوح وهدوء دون

جلبة أو ضوضاء وبلا هتاف أو مظاهرة ، وما كان لدعاية طاهرة كهذه أن تحيا في ذلك الجو الخبيث الموبوء . فنفر من الترشيح أحق الناس به ، وأعرض عن النياحة من يرجي خيره للأمة ، ولم يخضع النجاح في المعركة الانتخابية للكفاية والنبوغ بقدر ما خضع لعوامل ومؤثرات أخرى تأبأها الفضيلة وينكرها الوطن .

و بعد ، فلقد طالبنا بالدستور والحياة النيابية وبنينا عليهما آمالاً كباراً ورأينا فيهما مثلاً أعلى لتحقيق إرادة الشعب ، ولكن جاءت انتخاباتنا فحيت الأمل وشوهت هذا المثل . فجرت على بعض البيوت ماجرت من فقر وإفلاس ، وولدت في كثير من البيئات ما ولدت من خصومات وعداوات ، وأفسدت فيما أفسدت الأخلاق والذم . . . وليتها مع هذا انتهت بنا إلى إعطاء صورة صادقة عن الرأي العام ، بل كان للعيول والأهواء وتدخل الحكومات المختلفة فيها أثر كبير . وما دمنالانجد إلى الحياة النيابية سبيلاً غير هذا السبيل ، وما دام البرلمان يتطلب انتخاباً ، فلا بد لنا من تلافي هذا النقص ودرء هذه الأخطار .

وخير وسيلة لذلك أن نحول دون الحكومة والتدخل في المعارك الانتخابية ، وقد لا يكون هذا سهلاً في ظروفنا الحاضرة ، ونظامنا الإداري كله خاضع لمركزية متطرفة يشرف فيها الوزير إشرافاً يكاد يكون مباشراً على كل من دونه من مرءوسين ، فيكفي أن يشير من مكتبه بإشارة ليقوم القطر ويقعد من أقصاه إلى أقصاه . ولوزير الداخلية بوجه خاص دخل كبير في موقفنا هذا ، فبما له من سلطة مطلقة يوجه رجال الإدارة ، ومن بينهم العمد ، على النحو الذي يراه . وكما نود أن يصلح نظام العمدية وأن نخطوبه خطوات نحو الاستقلال الموضعي تتناسب مع حياتنا الجديدة ، وتكفل للمقربة مشرفين يشعرون بشيء من الكرامة والشخصية . ومن الغريب أننا نسلم جميعاً بأن هذا النظام البائد في حاجة إلى الإصلاح ، وقد كونا لذلك لجاناً عدة ووضعتنا تقارير مسهبة إلا أن شيئاً منها لم يوضع موضع التنفيذ حتى الآن ، وما كان أجدرنا أن نقنع بإصلاح ولو متواضع يحفزنا إلى الأمام بدل أن نرجى في انتظار الطفرة والتغير التام .



وربما كانت هذه النقطة جزئية في ذاتها، إلا أنها جوهرية بالنسبة للحياة النيابية واستفتاء الرأي العام؛ ذلك لأننا لن نصل إلى انتخابات صحيحة إلا إذا استطعنا أن نهيب للناخبين جواً من الحرية الكاملة بعيداً عن الأحكام وعدوانهم. فكلما شعر العمد بشيء من الاستقلال أعاننا هذا على تحقيق ذلك الجوهر الطليق، ومن الواجب أن نأخذ بيد الهيئات النيابية الإقليمية كمجالس المديريات والمجالس القروية ونعزز سلطانها، فإن في ذلك ما يخرج بنا أولاً من تلك المركزية الطاغية، وما يضع ثانياً شيئاً أشبه بصمام الأمن أمام عدوان رجال الإدارة وتدخلهم غير المشروع. وإذا كانت الانتخابات في انجلترا أبعد ما يكون عن التأثير الحكومي، فإن ذلك راجع في أغلب الظن إلى نظام «الحكومات الإقليمية» التي تسير عليه البلاد والذي يجفل من كل مقاطعة هيئة مستقلة إلى حد ما، فيسد أبواب التأثير التي قد يلج منها السياسيون ورجال الحكومة المركزية.

وهنا مسألة نود ألا تغيب عن أذهاننا أبداً، ألا وهي أن أى نظام إنما هو كل مكون من أجزاء، وسلامته في سلامة أجزائه على انفرادها، بحيث إذا ما تعطل جزء منها أو أدى وظيفته أداء ناقصاً فإن آثار ذلك ستبدو على النظام في جملته، وليس يكفي أن نحاول إصلاح جزء ونترك الأجزاء الأخرى في فسادها القديم. وعلى هذا فالنظام النيابي الذي أساسه الحرية لا يستقيم إلا إن توفرت هذه الحرية في كل مظاهره ودرجاته المتلاحقة، ومن العبث أن نردد أنشودة الديمقراطية ولا تزال قرانا وأقاليمنا تخضع لتقاليد القهر والاستبداد.

وفي انتظار الإصلاح الإداري المنشود، لابد لنا من اتخاذ بعض الوسائل الواقية التي تحول دون الحكومات وتسلطها على الرأي العام وتدخلها في الانتخابات ذلك التدخل الممقوت، وتنظيم المعارك الانتخابية تنظيمًا مقبولاً. ومن بين هذه الوسائل:

١ — أن تحدد الدوائر الانتخابية على إثر كل تعداد بقانون يقره البرلمان قبل إعلان الانتخاب بمدة كافية وإلا أخذ بالتحديد القديم، وبذا نضع حداً لتحديد الدوائر الخاص أو العام الذي يثار في جو المعارك الانتخابية.

٢ — تكوين هيئات قضائية مستقلة طوال مدة الانتخابات يوكل إليها أمر النظر والفصل السريع في كل المخالفات الانتخابية ، سواء أكانت من جانب الأفراد أم من جانب بعض الموظفين .

ولا ندعى أن هاتين الوصيلتين ستسدان باب العدوان على حرية الرأي وتمنعان كل تدخل حكومي ، ولكنهما ستعوقان هذا التدخل على كل حال وستصرفان من تحدّثه نفسه من ذوى السلطان بالتحكم في الرأي العام . وقد سبق لنا أن شاهدنا ما كان لتقسيم الدوائر من أثر في توجيه المعركة الانتخابية والسيطرة عليها ، وسلامة الانتخاب تقضى أن يتم هذا التقسيم في ظروف هادئة ، بعيدة عن المؤثرات الحزبية والمنافسات الشخصية ، وأحسن تحديد للدوائر الانتخابية ما تم في جونحن أبعد ما يكون فيه عن الانتخاب وشهواته . أما تلك الهيئات القضائية التي نقترحها فإننا نريد منها سلطة شرعية تشرف على عملية الانتخاب إشرافاً رائده القانون — والقانون وحده — وليست هذه الهيئات شيئاً آخر سوى بعض رجال القضاء الذين يكونون محاكم مؤقتة وموزعة بين الدوائر الانتخابية المختلفة ، لتتظّر في مخالفات الانتخاب وتفصل فيها على أتم وجوه السرعة .

ومن حسن الحظ أن السلطة القضائية ، على الرغم من الحن والتجارب السابقة ، قد احتفظت بكثير من استقلالها وبرهنت على أنها حصن العدالة والإنصاف ، فهي أقوى ركن يمكننا أن نلجأ إليه ليرد كل عدوان دون مبالاة وينصر المظلوم كيفما كان ظالمه . وإذا لم يكن قضاؤنا قد نعم إدارياً بكل الاستقلال الضروري ، فهو ولا شك أعظم هيأتنا الحكومية استقلالاً ، وكفاه سلطاناً أنه حامى حمى القانون والمدافع عنه ، وما أحوجنا إلى أن نربط بعض مظاهر نظامنا السياسى بالقانون العام ليندمج هذا النظام في الحياة كلها ، ولنشعر بأن سلطة القانون فوق الجميع . وفي انتقالنا السياسى الحاضر لا بد لنا من دعامة نرتكن إليها ، وسلطتنا الإدارية في حاجة ماسة إلى الإصلاح لا تقل عن السلطة السياسية ، وهاتان



السلطان مختلطتان ومرتبطتان ، فلم يبق إلا القضاء الذى نرجو أن ينبعث منه نور العدالة وتبث تحت كنفه روح النظام والخضوع للقانون .

٣ — وما دمننا نريد أن نخضع تصرفاتنا المختلفة سياسية كانت أو غير سياسية لسلطة القانون ، فلا بد لنا من تشريع خاص ينظم الدعاية الانتخابية ويحول دون ما يصاحبها من مهارة وسباب أو رشوة وإسراف .

وكم كنا نود أن تترك هذه المسائل للعرف العام والقيادة الحزبية لتتولى تنظيمها والإشراف عليها ، إلا أن التجارب الماضية تثبت أننا محتاجون كل الاحتياج إلى مثل هذا التشريع ، وفى مجرد وجوده ما يحول دون بعض المفاصد الانتخابية ، وفى تطبيقه ولو مرة ما يردع كثيرين ويصرفهم عن حماقتهم وسوء تصرفهم . ولنا فى تجارب الإنجليز أسوة حسنة ، فقد انتهى بهم النضال الانتخابى إلى استخدام الرشوة والتأثير فى رأى العام بشتى الوسائل ، فلم يروا بداً من أن يضعوا قوانين تحرم الرشوة والقتل والإسراف فى النفقات الانتخابية ، وبذلك قضوا على كثير من هذه العيوب .

٤ — وأخيراً لنصف الانتخابات فى كل أذيلها تصفية قضائية ، فنكل أمر الفصل فى الطعون إلى المحاكم بدل المجالس النيابية .

ولا نظن أن هذا الاقتراح يحتاج إلى توضيح أو إثبات ، وفى التجربة أيضاً ما يؤيده ، وقد تنبه واضعو الدستور إليه <sup>(١)</sup> ، ثم دعى إليه أخيراً فى مشروع تعديل لألحمة مجلس النواب الداخلية <sup>(٢)</sup> . ولكن الذى نود أن نقرره هو أن الانتخابات ، وقد أفضت جزءاً من

(١) المادة ٩٥ من الدستور : يختص كل مجلس بالفصل فى صحة نيابة أعضائه ، ولا تعتبر النيابة باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثي الأصوات ، ويجوز أن يعهد القانون بهذا الاختصاص إلى سلطة أخرى .

(٢) جاء فى المادة ٧٥ من مشروع تعديل الألحمة الداخلية لمجلس النواب سنة ١٩٤١ \* يعث رئيس المجلس بالطعون التى تقدم فى صحة نيابة الأعضاء إلى النائب العمومى لإحالتها على محكمة النقض والإبرام طبقاً لأحكام القانون الخاص بذلك .

حياتنا النيابية ونظامنا السياسى ، تضطرننا لأن نضع لها قواعد واضحة بعيدة عن الميول والأهواء ومعتمدة على سلطة القانون العام ، وكلما وفرنا لها ذلك سددنا السبيل على العدوان ، وقطعنا دابر الإجراءات المفاجئة التى لا يؤيدها عرف ولا يرضاها ذوق سليم . وإذا كان البرلمانيون يشرعون لكل شيء فما أجدرهم بأن يشرعوا لألصق الأشياء بهم وأقربها إليهم .

## ٢ - الحزبية

ضرورة من ضرورات النظام النيابى والحياة البرلمانية ، ذلك لأن ممثلى الأمة مهما قلوا متعددون ولا بد أن يجمع شتاتهم وتوحد كلمتهم تحت رايات معروفة ، فيسهل التفاهم معهم والاتجاه إليهم ، وبالأصح الأمر فوضى وعزّ الوصول إلى نتائج جلية واضحة . فالحزبية إذن أداة من أدوات التنظيم ، تنظم الحياة النيابية منذ البدء إلى النهاية ، فتشرف على الممارك الانتخابية وتسيرها بناء على تدبير محكم وخطة ثابتة ، وتتعهد العمل

ويسرنا أن ثبت هنا ما جاء فى تقرير اللجنة المشكلة لتعديل اللائحة الداخلية متصلاً بهذه النقطة ، وهو بنصه كما يأتى : « وبصرف النظر عما أحاط بهذا الموضوع فى مختلف أطوارنا السياسية من متاعب ، وما أضح على الهيئة التشريعية من وقت ثمين ، فإن مجرد اختصاص المجلس بالفصل فى صحة نيابة أعضائه قد حمله على الدوام مضى مظنة الجور أو التحيز ، ومهما يكن لدى أعضاء المجلس من الاعتبارات القانونية أو العملية فى ترجيح أحد الآراء فى هذا الصدد ، فإن هذه الاعتبارات قد غابت على الدوام عن تقدير الرأى العام واقتناعه ، كما دقت على فهم الكثيرين من عامة الناس وأصحاب المصالح المتعارضة .

هذا من جهة ، ومن جهة أخرى فقد يبدو اختصاص المجلس بهذه الوظيفة القضائية أمراً متناقضاً مع طبيعة تكوينه السياسى والحزبى ، كما يبدو متناقضاً — خصوصاً فى صدر حياة كل هيئة نيابية جديدة — مع طبائع النفوس ، ولما تنشع حفاظ المنافسة والحصومة التى خلفتها معارك الانتخاب ، هذا كله إذا صرفنا النظر عن أن قضاء الإنسان لنفسه أمر شائك لا تحتمله ضمائر الناس إلا على مضض ، لذلك كله آثرنا أن نعرض على مجلسنا الموقر أن يعدل عن الطريقة الحالية ، وأن يعهد بالأمر إلى القضاء — كما فعل مجلس العموم الإنجليزى فى مثل هذه الحالة — وهو بحمد الله مكفول الضمانات مشهود له بالعدل والإنصاف وسلامة التقدير .

« واللجنة — وقد مثلت فيها جميع الأحزاب السياسية — تناقشت فى هذا الرأى وفى الاعتبارات التى بنى عليها ووافقت عليه بالإجماع ، بعد أن أدلى كل عضو برأى حزبه وموافقة عليه ، وسيقدم إلى المجلس بقانون فى هذا الشأن ترجو اللجنة أن ينال موافقة المجلس الموقر » .

هذه بالذات هى الأسباب التى دفعتنا إلى رد الفصل فى الطعون إلى القضاء ، وقد عبرت عنها اللجنة بأصدق تعبير .



والإنتاج البرلماني ، فتحدد موضوعات البحث وترسم اتجاهات المناقشة ؛ هذا إلى أنها عامل قوى من عوامل النشاط ، فتثير ما تثير من أسئلة واستجابات ، وتقف موقف المعارضة تارة والتأييد تارة أخرى ، ويناضل بعضها بعضاً وينافسه ، وفي النضال والمنافسة حياة وقوة . لهذا استتبع النظام البرلماني الحزبية دائماً وصاحبها أينما حل ، فلا نكاد نجد برلماناً في أى بلد من البلاد إلا وهو يشتمل على صنوف من الأحزاب والاتجاهات السياسية .

والحزبية الصحيحة في أصل نشأتها دعوة إلى الإصلاح وجمع كلمة على النهوض ، وما الحزب إلا هيئة كونتها الفكرة وألف بين قلوب أفرادها مبدأ أو عقيدة . وكفى في الارتباط باسم المبدأ من سمو وفي التآخي تحت لواء العقيدة من تفران وإخلاص ، أخوة لا تنقيد بزمان أو مكان ، ولا تميز بين شريف وضيع ، ولا تبالي بفوارق دينية أو طائفية ، وربما وصلت مراتبها إلى درجة لا تصل إليها أخوة القرابة والنسب ؛ والارتباط ولا شك قوة ، والتآخي والتعاون سلاح تستعين به الجماعات على تذليل كثير من الصعاب ومن هنا كانت الأحزاب وسائل ناجحة للإصلاح وعدة صالحة للنهوض والتقدم . وما أحوج الإصلاح إلى من يؤيده ويناصره ، وما أشق النهوض إن لم نستعن عليه بكل ما أوتينا من قوى . وفي ارتباط الأحزاب السياسية بفكرة النهوض والإصلاح ما يدفعها دائماً إلى أن تسير الزمن وتشكل على حسب الظروف والأحوال ، فلا تجمد عند فكرة ولا تقف عند رأى ، وإنما تخضع برامجها وخططها لحاجات الأمة وما تقتضيه من تغيير وتعديل .

والحزبية مدرسة تعرض فيها الشؤون العامة على بساط البحث ، فيشخص داؤها وتعد له وسائل العلاج ، وما أدق هذا التشخيص إذا ما صدر عن المختصين ، وما أنجع هذا العلاج إذا نصح به الأكفاء . وقد أصبحت الشؤون العامة من التعدد والتعقد بحيث تتطلب قسطاً من الاختصاص والتفرغ ، وليس في مقدور العامة وجمهور الشعب أن يكونوا رأياً ناضجاً وحكماً دقيقاً ، ومن الغلو أن نطالبهم بذلك ، وحسبهم أن يأخذوا برأى حزب معين أو ينتموا إلى جهة سياسية خاصة . ولا يكفي السياسة أن ندعيها وننسب إليها بل لا بد أن

نتسلح بأسلحتها ونعرف دقائقها ودخائلها ، وهي في تشعبها غامضة أحياناً على ذوى الخبرة ، فكيف بمن لا عهد لهم بها . وعلى هذا فالحزبية بيئة صالحة لتكوين حكام المستقبل والرجال الذين يستطيعون تدبير الشؤون العامة عن خبرة ودراسة ، لا بمحض الصدفة والارتجال .

على أن الحزبية لا تعد للحكم الصالح فحسب بل تؤيده وتأخذ بيده يوم أن يوجد ويتحقق ، فهي دعامة قوية للحكومات البرلمانية ، تغذيها بالآراء الصائبة والخطط السديدة ، وتدرس وتبحث بجانبها أو تسبقها إلى الدرس والبحث تاركة إليها مهمة الإنجاز والتنفيذ . وكما يشعر الوزير الحزبي بثقة فيما يقول وطمأنينة إلى ما يعمل خصوصاً إذا اعتمد على أغلبية واضحة ، لأنه لم يقل إلا بعد أن تداولت الآراء ولم يعمل إلا بعد أن أحكمت الخطط ، ولقوله وعمله أنصار يدافعون عنه ويبينون مزاياه ، ويردون عنه كل تهمة ويتقضون على كل ما يقف في وجهه من معارضة . إلا أن هذا التأييد الحزبي يستلزم رقابة خاصة إلى جانب الرقابة العامة ، فليس الوزير الحزبي بمسئول أمام البرلمان فقط بل هو مسئول أيضاً أمام حزبه ، وفي المسؤولية والرقابة تقويم وإصلاح ، وفي التعاون الحزبي ما يخطو بالأمة خطوات سديدة وحيثية .

يبد أن الحزبية كما قدمنا ضرورة ، والضرورة تقدر بقدرها ، فإذا ما خرجت الحزبية عن غرضها وغايتها وقفت في سبيل كل إصلاح وعاقب أى نهوض . فبدل أن تكون صورة كاملة من صور الشورى وتبادل الرأي ، تتحول إلى طغيان جارف لا يقف عند حد ولا يتقيد بقيد ؛ طغيان داخلي وخارجي فتطغى في داخلها على أفرادها ولا تسمع لهم قولاً ولا تبسح لهم نقداً ، وتصبح — ممثلة في شخص قادتها ورؤسائها — أشبه ما يكون بالديكتاتورية منها بهيئة ديمقراطية ؛ وطغيان خارجي يعدو على الأحزاب الأخرى ، فتحاربها وتخاصمها خصومة عنيفة قد لا تجرؤ عليها أمام الأجانب وأعداء الوطن الحقيقيين .

وبهذا تتحول إلى تحزب أعشى ينسى العقيدة والمبدأ ويتجاهل الغايات والمثل العليا التي كان يتغنى بها بالأمس ، وكل ما يعرفه إنما هو الشخص و « الأنا » ، والذات والمصلحة



الخاصة . فلا يتحدث الحزبيون إلا عن أنفسهم ولا يعملون إلا لأشخاصهم ، ولا ينقدون ولا يراقبون إلا ليرهب جانبهم وترعى مصلحتهم ؛ ولا يؤيدون ويناصرون إلا إن بذلت المكافأة مقدماً وتأكدوا من الربح والغنيمة . ولا ضير عليهم في أن يضلوا الرأي العام ويفسدوه ، فيصوروا الباطل حقاً والحق باطلاً ، ويخاطبوا العاطفة قبل أن يحكموا العقل ، ويفسحوا المجال للعجزة والوصوليين الذين يحسنون الهتاف والتصفيق متى امتلأت بطونهم ووجد الدينار سبيله إلى جيوبهم .

وفي اختصار يمكننا أن نقول إن ماوجه إلى النظام البرلماني من نقد واعتراض في الخمسين سنة الأخيرة إنما مرده إلى الانتخابات وأخطائها من جانب ، والحزبية وويلاتها من جانب آخر . والتجربة تؤذن بأن في الإمكان تلافي كثير من أخطاء الانتخابات ودرء ما يحيط بها من ضرور ، أما الحزبية فليس من السهل علاجها ، وليست خاضعة للقانون والتشريع خضوع الظواهر النيابية الأخرى ؛ ولئن كانت قد نجحت في بعض البلاد فإن أدلة فشلها قائمة في بلاد أخرى ، على أن نجاحها في البلاد ذات الأحزاب الكبرى والهيئات السياسية المنظمة لم يخل من عيوب وماخذ . لذلك ارتفع بعض الأصوات منادياً بإلغاءها والقضاء عليها ، ولكننا لا ندرى بالدقة ما يمكن أن نحله محلها لتنظيم الحياة النيابية وتيسير سبل إنتاجها .

وقد ظهرت بوادر الحزبية السياسية في مصر يوم أن لجأنا إلى الشورى وتبادل الرأي إن في مجلس شورى النواب والقوانين أو الجمعية التشريعية . فرأينا منذ ستين سنة مضت ميولاً تتحدد واتجاهات تتعين ، وقد التف حولها فريق ليؤيدها أو وقف منها فريق آخر موقف الإنكار والمعارضة ، وهذه الاتجاهات والميول وتلك الفرق والجماعات كانت في غالب الظن أساساً لما تكون فيما بعد من أحزاب معروفة ، كالحزب الوطني وحزب الأمة ؛ غير أن الحزبية بمعناها السياسي الواضح وما تستلزمه من تدبير وتنظيم لم تعرف في مصر إلا بعد نهضتها الأخيرة ، ولم يشعر بها الرأي العام خاصة في الماضي كما شعر بها اليوم .

ولا شك في أن ثورة سنة ١٩١٩ بدأت أول ما بدأت قومية لا تفرق بين هيئة أو طائفة، ويتباهى كل من شهداها من المصريين بأنه ساهم في حمل أعلامها أو كان له الشرف في قيادة بعض حركاتها. وما وجدت الفرقة إلا يوم أن حلت أزمة المفاوضة، فأعلن أنصار الحزب الوطني القدماء أن لا مفاوضة قبل الجلاء، ورأى فريق أن تتولاها الحكومة لتبقى الأمة في ثورتها بئامن مما يصيب المفاوضين من فشل أو سوء تقدير، وأبى فريق آخر إلا أن تمثل الأمة في شخص رئيس الوفد مهاجمة أو مسالمة، نائرة أو مفاوضة. وعلى هذا انشق على الوفد فريق ممن ساهموا في الثورة وكانوا في مقدمتها، وكونوا حزب الأحرار الدستوريين. ثم استدعت الخصومات السياسية والمعارك الانتخابية تكوين حزب الاتحاد، ثم حزب الشعب الذي لم يلبث أن انشق على نفسه وكون حزب الاتحاد الشعبي. ولم يقف الانشقاق عندهذه الأحزاب الفرعية بل تعداها إلى الحزب الرئيسي، ففترع عن الوفد الحزب السعدي الذي شارك رجاله الوفد في محنه وماضيه، واتصلوا به اتصالاً ما كان يظن أن تحدث بعده أية فرقة أو انفصال.

أحداث لا تزال ماثلة أمام أعيننا، وتقلبات تبرز بالحاضر وإن رجعت في أصلها ونشأتها إلى الماضي، فلسنا في حاجة إلى تفصيل القول فيها أو سرد تاريخها، وكل ما نود أن نلاحظه هو أن هذه الأحزاب، وإن اختلفت في نشأتها وعوامل تكوينها، فإنها تلتقي في بعض الميزات والخصائص التي تصدق عليها في جملتها.

فهي أولاً شخصية لا تعنى بالخططة والبرنامج بقدر ما تعنى بأشخاص القادة والمنظمين، تتحدث عن فلان وفلان وتعتز بزيد أو عمرو، ولكن قل أن تتحدث عن الفكرة في ذاتها والمصلحة القومية بصرف النظر عن يرعاها ويتعهداها. وقد نجد في بعض مؤتمراتها وخطبها وبياناتها ما يصح أن يعد تحليلاً لمشكلة قومية أو دراسة لمسألة وطنية، إلا أن هذه الخطب والبيانات لم تجمع تحت سياسة عامة، ولم يكون منها منهج واضح، وليس من البرنامج في شيء توكل الأمة للوفد المصري في المفاوضة، ولا تلك المبادئ التي أعلنها حزب الأحرار



الدستوريين يوم أن تكون ثم نسيها أو تناسها وأصبحت وكأن لا وجود لها .

وربما كان الوفد معذوراً يوم أن تأسس في أنه لم يضع برنامجاً ولم يرسم لنفسه خطة ، لأنه ولد في جو الثورة وفوق بركانها ، وليس من السهل وضع البرامج أو رسم الخطط في هذا الجو ؛ وقد كان في مقدوره أن يتدارك هذا فيما بعد ولم يفعل . أما الأحزاب الأخرى التي نشأت في جو غير هذا فلا عذر لها ، اللهم إلا أن يكون قادتها ومنشئوها قد تحاشوا ذلك فعلاً خشية أن يكون فيه ما يسد الطريق في وجوههم ويحول دون تكوين أحزابهم ، فمن بواعث نشأة بعض هذه الأحزاب ما لا يصح التصريح به ، وما يمكن أن يعلن عنه لا يبعد بينها مطلقاً وبين الأحزاب القائمة . وإذا بحثنا عما يدعى من فوارق بين حزب وآخر ، فلا نكاد نجد هنا أيضاً إلا المفاوضة وطرائقها والمعاهدة وبعض قيودها ، فحزب يتشدد في هذا ويستمسك ببعض الصيغ والتعبيرات ، وحزب آخر يميل إلى التفاهم والمسالمة . ومع هذا فبعد المعاهدة الأخيرة التي أقرتها الأحزاب جميعاً ما عدا الحزب الوطني لم يبق محل كبير لتلك التفرقة ، وكنا نتوقع على إثرها نشاطاً حزبياً حقيقياً يرسم خططاً قومية ويضع مبادئ عملية تلائم الظروف والحياة الجديدة ، ويتفرغ للإصلاح والمشاكل الداخلية المعقدة بعد أن حلت المشكلة الخارجية ولو حلاً مؤقتاً .

وليس من السهل التفرقة بين أحزاب لا برامج لها ، ولا من الصعب على مؤيديها وأنصارها اليوم أن يخرجوا عليها وينكروها في الغد . فإن تأييدهم لا يعتمد على عقيدة ثابتة ولا على اعتناق مبدأ خاص ، وما الأمر إلا التحيز وتحزب يصدق على هيئة كما يصدق على أخرى . والشخص الذي ينضم إلى حزب تحت تأثير الرهبة أو الرغبة لا يتردد في أن ينفصل عنه لرغبة أو رهبة أقوى ، ولا يشعر بكبير ضير أو غضاضة في هذا التبدل ما دام لم يلتزم برنامجاً محدوداً ولم يعدل عن مبدأ واضح . ومن هنا نفهم سر حركات الانفصال المتعددة وحوادث الانشقاق والتحول من حزب إلى آخر التي بلينا بها في العشرين سنة الماضية ، فلم تكن هذه الحركات نتيجة ضعف الاستقلال الفردي فحسب ، بل أعانت عليها

أحزابنا الغامضة المتنافسة وساعدت على انتشارها . ولم يقف الأمر عند هذا الانضمام والانفصال ، فإن انتخاباتنا أيضاً لم تخرج عن أنها في الغالب مناصرة شخصية وتأييد أساسه الأول الرابطة والعصبية ، ولم يكن في مقدور الناخب أن يفرق بسهولة بين مرشح وآخر من الناحية السياسية والحزبية . ولو كان لأحزابنا برامج معروفة لاحتفظت بكثير من أنصارها ، وقللت الانشقاق والانفصال المذموم ، ويسرت على الناخبين الحكم وإبداء الرأي .

وتلتقي هذه الأحزاب أيضاً بوجه عام في أنها لم تولد تحت ضغط الحاجة وتأثير الظروف الاجتماعية ، بل على العكس بعضها وليد الخلافات الشخصية ، وبعضها الآخر إنما جاء تلبية لرغبات خاصة أو تحقيقاً لميول جماعة تتنافس في مضمار النفوذ والسلطان . أما الرأي العام واتجاهاته ، والشعب ومطالبه ، والحياة الاقتصادية وتقلباتها ، والتطورات الاجتماعية وآثارها ، فلم يكن لهذا كله دخل كبير في نشأة الأحزاب وتكوينها ، اللهم إلا الوفد الذي التفت حوله الأمة — أو بعبارة أدق خلقته — لتحقيق غرضها الأسمى من الاستقلال والحرية ، على أنه قد حرص على أن يعيش على حساب الماضي أكثر من أن يعمل للحاضر والمستقبل . وهو الحكم وكراسيه الذي قضى علينا بكثير من تلك التشكيلات السياسية والهيئات الحزبية ، ولو وجدنا إليه سبيلاً غير هذا السبيل لوفرنّا على أنفسنا جهوداً ضائعة ، وكفينا فريقاً من الناس مؤونة الانضمام والتأييد ، وأرحناهم من التلون والتقلب ، والذبذبة والاضطراب . نعم إن الحزبية في أساسها البرلمانية سبيل إلى الحكم والسلطان ، ولكن بعد أن توجد وتحمل إلى الجمهور رسالة خاصة ، فأما أن تخلق لتحقيق حكم معين ومحاربة بعض السياسيين فتلك حزبية لا نظير لها في النظم البرلمانية الأخرى . وحزبية يخلقها الحكم تحيا بحياته وتموت بموته ، فإدام السلطان في يدها فأنصارها عديدون ومتملقوها لا يحصرون ، ولا تكاد تنتزع السلطة من يدها حتى ينقلب المؤيدون معارضين والمحبذون ناقدين ، ويسارع إلى نكرانها والإعراض عنها أول من سارع إلى الخفاوة بها والالتواء إليها .



ولقد أجمعت أحزابنا أخيراً على أن تتسلح بسلاح المهاترة والدس والتلفيق ، تتبارى في ذلك وتتفنن فيه على ألوان شتى وضروب متعددة . فخرّج الحزبيون بعضهم بعضاً ورمى كل واحد أخاه بأشنع التهم ، وأصبحنا وليس بيننا سياسى لم يلقم حجراً من تلك الأحجار ، ولم يتطأير إليه شرر من نار تلك الخصومات المتأججة ، وما دامت التهم تكال جزافاً فمن السهل اختراعها وتلفيقها ، وما دام الرأى العام لا يتجرى كثيراً فليس بعسير علينا أن نفشه ونخدعه . وإذا لم يجدنا الطعن فلندس ونلقى المكائد والمؤامرات ، فنذيع عن شخص ما لم يقل ، وننسب إليه ما لم يعمل ، ونلصق به تهماً وجرائم لا يد له فيها . وقد يصل الأمر إلى القضاء أحياناً ، فنفتح بذلك باباً للتقول والادعاء والالتهام والدفاع كثيراً ما بلبل الأفكار وشغل الأذهان وصرف الأمة عن العمل النافع .

ومما يؤسف له أن تربيتنا السياسية لم تكتمل بعد، فلبست فينا المرونة الضرورية لسياسى أخص خصائصه لين الطبع وسعة الصدر و بعد النظر ، وعدم التسليم بصعوبة كيفما كان نوعها . فهو يرى أن من الممكن التفاهم مهما اتسعت مسافة الخلف وتباينت وجهات النظر ، وعلى هذا لا يضيره التعاون مع سياسى من حزب آخر ، بل ربما اقتضت المصلحة ذلك ما دام يحتفظ كل منهما بشخصه ومقوماته ، وإذن لا تتعارض الحزبية الصحيحة مع التعاون فى شىء . أما حزبيتنا فقد أثبتت مع الأسف الشديد عدم صلاحيتها لذلك ، وعز عليها التعاون حتى فى أخرج الخطوب وأدق الساعات العصيبة التى مر بها الوطن . وتجاربنا فى الوزارات القومية أصدق دليل على هذا الفشل ، على أن هذه الوزارات نفسها لم تتم فى الغالب بناء على رغبة حزبية واتجاه صادق من السياسيين ، بل كانت وليدة ظروف واعتبارات خاصة ، وثمره من ثمار بعض الجهود الفردية وروح الشباب القوية .



وما كان لأحزاب هذا شأنها أن تؤدى رسالتها أو أن تسير بالأمة فى سبيل الحياة النيابية الصحيحة ، كلا بل ضاعفت الصعاب التى تعترضنا ، وزادت مشاكلنا تعقيداً ، وأبطأت

بسيرنا في طريق النهوض والإصلاح . ويطول بنا الحديث لو تتبعنا أخطاءها وما سببته للأمة من آلام ومحن وما جلبته على البلاد من قلاقل واضطرابات ، ولكن لا بد لنا أن نشير إلى أضرارها البارزة وآثارها التي تتصل بتربية الشعب وتكوينه ، فإن تلك هي التي عظم خطرها والتي تتطلب علاجاً حاسماً ممن شاء أن يقيم مجد الأمة على دعائم سليمة وأساس متين . وفي مقدمة تلك الآثار المغالطة والتضليل ، والاستهانة بالمصلحة العامة وعدم تقديرها ، والمحاباة والمحسوبية ، والغلو والإسراف .

فأما المغالطة والتضليل فهما ديدين أحزابنا على اختلافها ، تغالط أنصارها كما تغالط خصومها والبعيدين عنها ، وتضلل الأمة جمعاء متى كان في التضليل فوزها وظفرها ، فتصور الحق باطلاً والباطل حقاً وتهدم اليوم ما بنته بالأمس ، وتشوه المثل العليا التي كانت تشيد بذكرها . وأعانها مع الأسف على كل ذلك دعاة مأجورون ولون من الصحافة الضعيفة التي لم تستطع العيش بمعزل عن رعايتها وإشرافها ، فخضعت لها خضوعاً أعمى ؛ ولم يتورع بعض الصحفيين عن أن يقول ما لا يعتقد ويزين ما يؤمن بفساده ، لأن الإرادة الحزبية ألزمته بذلك وأغدقت عليه من أجله النعم والمكافآت . وقد انتهت بنا هذه المغالطة إلى أننا كدنا نغالط أنفسنا ونخدع أقرب الناس إلينا ، وأصبح عامة الشعب لا يسامون بالحقائق الصحيحة ويرفضون الوقائع الثابتة متشبثين بخيالات وأوهام صورتها لهم القيادة الحزبية .

وليتنا اقتصرنا في تضليلنا وخداعنا على من لهم بالحياة السياسية صلة ، من ناخبين ومرشحين وكتاب وصحفيين ، ولكن أحزابنا لم تقنع بهذا واتجهت نحو الشبيبة ، فغمستها في تيارها وساقتها إلى ميدان نضالها ، وملأت أدمغتها بآمال كاذبة ودنست نفوسها بوعود خلابة ، واتخذت منها سلاحاً للهجوم تارة والدفاع تارة أخرى ، ولو صرفها ذلك عن العلم والدرس وقعد بها عن أداء واجبها الأصلي ، ولقد وصل بها الأمر أن اتخذت من الامتحانات وغيرها وسيلة لاجتذابها وضمّان تأييدها . فأضعفت فيها روح النظام والطاعة ، وأباحت لها العدوان والتهميم متى كان في ذلك نصرتها . وتملقها وأحسن استقبالها فلا تها غروراً ،



وقلبت الأوضاع فلم يبق للتجربة حرمتها ولا للسنة والشيخوخة كرامتها . والشباب دائماً  
محط الأمل ومبعث الرجاء ، فإذا ما تطرق الوهن إليه فإننا لانهدد الأمة في حاضرها فحسب ،  
بل نغلق في وجهها أبواب المستقبل .

وأما التهاون بالمصلحة العامة فما يؤسف له أنه أصبح اليوم فكرة يجهر بها العامة والدعاة  
قبل أن يتهامس بها الخاصة والمطلعون على بواطن الأمور . وما ذاك إلا لأن أحزابنا  
لا تعنى إلا بأشخاصها ولا توزع المغانم إلا على أعوانها وأنصارها ، وما الحكم إلا فرصة يجب  
أن تنتهزها لتروى ظمأها وتنقع غلتها ، فأصبحنا نعيش في جو كله أثره وأنانية ، يتنافس فيها  
الكبير والصغير والغنى والفقير . وليس للمصلحة العامة من مظهر في نظر أحزابنا إلا تولى  
الحكم والتكالب عليه ، فتى ترابع حزب في دست الوزارة فقد أدى رسالته وقام بواجبه نحو  
الأمة والوطن ؛ وهنا نسيء إلى الوطن ونحن نحمل رايته ، ونهدم المصلحة العامة في الوقت  
الذي ندعى فيه خدمتها . وخصوصاً أننا السياسية على اختلافها ومعاركنا الحزبية على شدتها  
إنما تدور كلها حول هذه النقطة وترمى إلى هذه الغاية ، ويمكننا أن نقول إن نشاط أحزابنا  
يكاد يتلخص في السعي وراء كرسى الوزارة ، فترى سوقها كاسدة وحياتها راكدة إلى أن تحل  
أزمة وزارية ، وحين ذاك يتحول الركود إلى نشاط والسكون إلى حركة ، فتعقد الاجتماعات  
وتتوالى المقابلات إلى أن يتم التعديل الوزاري المنتظر . ونظرة إلى الصحف السيارة في  
ظرف كهذا تبعث في النفس أسى وسخرية ، فلا نكاد نرى فيها هذا العنوان التقليدي  
« النشاط السياسي » إلا يوم أن يفكر في تغيير الوزارة أو تعديلها .

أما أن تجتمع أحزابنا لدرس مشروع من المشروعات القومية وبحث مشكلة من المشاكل  
الوطنية ، فذلك ما قل أن نحظى به . على أنه إن قدر لها أن تجتمع من أجل هذا الغرض  
يوماً ، فلن يلبي دعوتها كثيرون ولن يحرص على هذا النوع من البحث إلا عدد محدود ،  
وعلى هذا لا تخرج محاولتنا عن مجرد رغبة اتجه نحوها نفر قليل ، دون أن توصل إلى نتيجة  
أو قرار عملي . وفي هذا الموقف الوطني الخالص يضعف ذلك الحماس الذي كنا نلاحظه عند

المطالبة بالوزارة، وتفتر تلك الحرارة التي كدنا نحس بها لدى الحزبيين عند سماعهم لأول أخبار الأزمة الوزارية. ويكفي أن نشير هنا وفي النفس ألم إلى أحزابنا وموقفها من ذلك الخطر الذي أحاط بمصر في الحرب الحاضرة، فإنها قابلته في شيء من التهاون والتواكل، ولم تقف عليه من وقتها ونشاطها مثل ما وقفت على بعض الأزمات الوزارية التي مرت بنا في تلك الظروف العصيبة، اللهم إلا الحزب السعدي الذي برهن في هذا الشأن على شجاعة بارزة. ولا نخفي أننا كدنا نشعر جميعاً بشيء من الخجل إزاء ذلك النضال الحزبي العقيم في وقت أجمع فيه قادة الشعوب الأخرى على اتقاء الخطر وإعداد العدة له.

وما دامت المصلحة العامة لا قيمة لها في ذاتها ولا حرمة في نظر من يعلنون الدفاع عنها، فلتحارب من نشاء ولنغدق العلاوات والترقيات على من نحب، ولنتخذ من دور الحكومة ودواوينها ملجأً للأنصار والأعوان ومزرعة لذوى القرابة والنسب. وسواء علينا أن تتوفر فيهم الكفاية الضرورية أم أن يعجزوا عن الاضطلاع بما يوكل إليهم من أعباء، وأن تنظم أمور الدولة أم أن يسارع إليها الفساد. ومتى فتح باب المحاباة والمحسوبية فلا ضابط ولا قانون ولا قاعدة ولا نظام، ولكل أن يدعى ما يشاء ويطلب ما يريد، ويكفيه أن يجد له عضداً من حزب يأخذ بيده لدى الوزراء والحكام.

وقد لا تكون المحاباة والمحسوبية مقصورة على الوزراء الحزبيين وحدهم، وقد تكون من نتائج الحكم والسلطان سواء أكان استبدادياً أم نيابياً، ولكن مما لا نزاع فيه أن الرأي العام لم يشعر بها بالأمس كما شعر بها اليوم، وبدت له وكأنها من مستلزمات الحكومات البرلمانية والمنافسات الحزبية. لهذا لا يجد أي فرد غضاضة في أن يطلب ما لا يستحق ويطلع فيما ليس أهلاً له، فالواسطة كفيلة بتحقيق كل مطمع وإجابة كل طلب. والحزبيون مبالغون عادة لأن يحابوا ويكافئوا لكي يستكثروا من الأعوان والأنصار، وفي أعناق السياسيين دين لأنصارهم ومؤيديهم لا يفكرون في الوفاء به إلا عن طريق المحسوبية والمحاباة. وكيفما كان الباعث على هذه المحسوبية وتلك المحاباة، فإنها قد أفقدت الجماهير ثقها بالنظام



والتقوانين العامة ، وأضعفت روح النشاط والجد في العمل ، وقسمت الموظفين إلى فريقين متقابلين ، فريق الناقمين والساخطين ثم فريق المستهترين ، وفي هذا ما فيه من فساد الأخلاق وتعطيل سير الأعمال .

وأخيراً جنت علينا الحزبية غلواً وإسرافاً لا حد لها ، فجاوزت كل تقدير في آرائها وأحكامها وخرجت عن المألوف في أعمالها وتصرفاتها ، فمن رضيت عنه عدته من الزعماء والأبطال ، ومن غضبت عليه حشرته في زمرة الخوارج والدسائسين . وإذا ما تعصبت لرأى أو فكرة أغمضت عينها عن كل نقد ، وأظهرتهما بمظهر الكمال الذي لا يعتوره أى نقص ، وكثيراً ما تتورط في صفات المدح والذم تورطاً لا تجد السبيل إلى التراجع عنه في المستقبل . وأما غلوها في تصرفاتها فواضح أيضاً في عنفها وقسوتها على أعوانها ومعارضها ، فلا تبيح للأعوان أن يسألوا ويستفسروا ولا أن يبحثوا ويعلّلوا ، لأن شرائط الإخلاص للحزب في نظرها التسليم الأعمى والانقياد الذليل ؛ وإن أبى حزبي إلا أن ينقد ويلاحظ عدّه متهجاً وقليل الذوق والكمياسة ، واعتبر دسيّة وصنيعة لحزب آخر . وتقسو على خصومها أشد القسوة وتسىء إليهم أعظم الإساءة ، وكثيراً ما تتخذ من الحكم ذريعة للانتقام والنشفي فتطارد هذا وتحارب ذاك . وكأنما خيل إليها أن الفلك لن يستكمل دورته ، وأن الحكم لن ينتقل منها إلى يد أخرى ، فأججت نار الخصومة في القطر من أقصاه إلى أقصاه وضاعفت أسباب العداوة والشحناء .

تلك حزبيتنا في ويلاتها وشرورها . تعلن أنها قامت لتصلح من شأن الوطن فإذا بها تفسده ، وأنها تكونت لتزود عن حياضه فإذا بها تهدمها ، وأنها تأسست لترشد الأمة وتهديها سواء السبيل فإذا بها تضلّها وترجع بها إلى الوراء . فأضعفت الأمل في السياسة والسياسيين ، وقللت الثقة بمستقبل مصر وما يرجى لها من خير وسعادة ، وزهدت الناس في الشئون العامة والاشتغال بها ، حتى أخذ فريق منا يقرر على نحو ما حدث في بعض البلاد

الأخرى أن كل ما أصابنا من تخطيط وفشل تحت ظل الحكم النيابي إنما يرجع إلى الحزبية والحزبيين، وإذن لا سلامة للوطن ولا أمل في الإصلاح إلا إذا ألغيت الأحزاب القائمة كلها وحلت محلها أحزاب جديدة ذات برامج واضحة وخطط سديدة .

ونحن لا ننكر أن أحزابنا قد فشلت في مهمتها ، وأفلست في سياستها وتديراتها ، ولم يخف فشلها وإفلاسها على الرأي العام الذي أخذ يشكو منها ويمس ضعفها وعيوبها . غير أننا لا نذهب إلى الرأي القائل بإلغاء أحزاب وإحلال أخرى محلها ، فإن في مثل هذا التصرف ما يتعارض والروح الديمقراطية التي ندافع عنها . على أن الحزب الذي يراد إلغاؤه ، إن لم يكن جديراً بالبقاء فسيغنى على الرغم منه ، ومن أحزابنا ما قد شاخ وهرم فهو يحمل في طياته عوامل فناءه . وما لا بد له أن يعمر ويبقى لن يقوى تشريع على محاربتة والقضاء عليه ، إذ ما دام الرأي العام يستمسك به ، فسيمده بحياة دائمة ويحتفظ به في صورته الحالية أو يظهره ثانياً في صورة أخرى تقرب منها .

ونظننا قررنا من قبل أن الأحزاب الحقيقية لا تخلق خلقاً ولا تملئ إماء ، فلا يمكن أن تجيء نتيجة تشريع خاص أو تحقيقاً لوحى وإرادة معينة . وكفانا ما صادفناه من تلك التشكيلات المصطنعة والهيئات المتكلفة التي تبرز إلى حيز الوجود زمناً ، ثم لا تلبث أن تتضاءل وتنهار . وإذا كانت الأحزاب لا تملئ ولا يوحى بها فإننا نعتقد أن الرأي العام في نموه وتطوره سيتجه نحو حزبية منتجة من طراز جديد ، وعسى أن يكون في الأفكار التي نعرضها في هذا الكتاب ما يزيد هذا الرأي نمواً ونضوجاً .

ولسنا نخشى كثرة أو تعدداً في أحزابنا على النحو الذى وقعت فيه بلاد أخرى ، ذلك لأن تاريخنا القريب يدل على أن هيئاتنا السياسية ، على الرغم من تعددها الظاهري ، تكاد ترجع إلى حزبين أو ثلاثة رئيسية . هذا إلى أن ظروفنا الاجتماعية والاقتصادية لا تسمح بهذا التعدد ، فإن ما نلسمه من مشاكل وصعاب اقتصادية واجتماعية يكاد يسلم بها الجميع ،



وكل ما يمكن أن نختلف فيه إنما هو طرائق معالجتها وتذليلها ، ولم نخط بعد تلك الخطوات التي انتهت ببعض البلاد الأوربية إلى تيارات سياسية متعددة ومتعارضة . ويقيننا أن أحزابنا يوم أن تعتمد على برامج ثابتة وخطط واضحة ، ستقضى على كثير من الفوارق الشخصية التي تفصل بينها اليوم . وعلى كل حال يحتاج النظام النيابي لكي يسير سيراً مجدياً إلى حزبين رئيسيين ، يتبادلان الحكم فيما بينهما، ويشرف كل واحد منهما على الآخر ويراقبه مراقبة نزيهة فعالة .

وتدل الدلائل على أنا سنخرج من الحرب الحاضرة باتجاهات وحاجات جديدة ، تقودنا إلى تكوين أحزاب تناسبها وتعمل على تحقيقها . ويغلب على ظننا أن المشكلة الخارجية ستبرز إلى حيز الوجود مرة أخرى وستستعيد كثيراً من نفوذها وحدتها ، بيد أنها لن تطفئ على مشاكلنا الداخلية كما حدث بالأمس ، وتوقع أن تنال هذه الأخيرة قسطاً أعظم من العناية والتعهد تحت ضغط الرأي العام وحاجاته . ومهما تعددت نواحي الإصلاح الداخلي فلن يعز جمعها وتأليفها في برامج منسقة يلحظ الإنسان فيها لأول نظرة الاتجاهات الأساسية لسياستنا الداخلية العامة .

وقد انقضى زمن الجمل الطنانة والعبارات الفخمة ، وأصبحنا تنوق إلى خطط محدودة واضحة ، تصور الإصلاح المرجو أمامنا مجسماً ملموساً . تلك هي رغبة الشباب وجماعة المثقفين الذين خرجوا من خيال الثورة وأحلامها العذبة والمضطربة إلى الواقع وما فيه من مظاهر محسوسة ملموسة ، وما أجدر هذه الرغبة بالتقدير والتقدير فهي التي ستتحكم في المستقبل وتحدد أعمال الغد . وإذا كانت قيادة الأحزاب بالأمس تتطلب قسطاً من البطولة والتضحية ، فإن قيادة أحزاب الغد ستعتمد أولاً وبالذات على الخبرة والكفاية ، والإلمام بشئون الدولة وحسن معالجتها ، والتفاني في خدمة المصلحة العامة والتعلق بأهدافها .

## ٣ - تكوين البرلمان

لعلنا أطلنا الحديث نوعاً عن الانتخابات والحزبية ، وما هما في الواقع إلا وسيلتان من وسائل النظام البرلماني والحياة البرلمانية ؛ غير أنهما وسيلتان يكاد يتوقف عليهما كل شيء ، وإذا ما وقفنا للنهوض بهما فإننا نخطو بحياتنا النيابية خطوات سديدة في سبيل الرشاد والتوفيق ومع هذا فقد آن الأوان لأن نقول كلمة عن البرلمان نفسه في تكوينه وعدد أعضائه وتمثيله للأمة التمثيل المناسب ، وتوزيع العمل بين مجلسيه ، والوسائل الضرورية لوفرة إنتاجه.

والبرلمان كما قدمنا ممثل الأمة ، وليست صحة التمثيل بموقوفة على تعدد الممثلين فحسب ، بل ربما توقفت أكثر من هذا على مقدار فهمهم لإرادة الأمة وصدقهم في التعبير عنها . وإذا لاحظنا أن النيابة مسئولية وواجب ثقيل الحمل ، أدركنا أنه كلما قل عدد نواب الأمة ومثيلها زاد شعورهم بمسئوليتهم وإحساسهم بواجبهم . ومن الخطأ ما يظن أن الكثرة فقط تزيد ممثلي الأمة سلطاناً ورهبة ، فإن التمثيل في الحقيقة شارة ورمز يسمو بسمو من يعبر عنه ويقوى بقوة ما يرمز به إليه ، والدساتير كلها مجمعة على أن عضو البرلمان ، وإن انتخب عن دائرة معينة ، يمثل الأمة بأسرها . فإرادة الأمة النافذة ستمنح من يعبرون عنها السلطة الكافية مها قل عددهم ، ورب رأى عام قوى ينبى عنه فرداً واحداً ، فيكون له من السلطان والنفوذ ما يعادل برلمانات مجتمعة .

وفوق هذا لا نزاع في أن سير العمل البرلماني يتلاءم مع العدد المحدود ، لأن في تحديد العدد ما يوفر النظام الضروري للمناقشة وتبادل الرأي ، وما يخفف من حماس الخطب وتكرارها ، الأمر الذي يدعو على كثير من وقت البرلمان وجهوده وإنتاجه ، وكلما خرجنا من جوامع الصاحب المضطرب إلى جلسات البحث الهادئ المتزن وفرنا على البرلمانيين وسائل العمل المجدى . وإذا كانت الحزبية ضرورة من ضرورات الحياة النيابية ، فإنها أقدر أمام الممثلين المحدودين على ضبط أعضائها وتنظيم مهمتها وأداء رسالتها ومحاسبة كل على



ما يصدر منه ؛ هذا إلى أن في تحديد العدد أيضاً ما يخفف من طغيانها ويقلل من عدوانها . وهناك نقطة أخرى لها أهميتها، ألا وهي أن في قلة عدد الممثلين ما يبعد بينهم وبين تأثير الناخبين والخضوع لميولهم وأهوائهم، وما يصعد بالانتخابات من الاعتبارات الفردية إلى المعاني السامية والخطط والبرامج . فإن المرشح الذي يتقدم إلى مائة ألف مثلاً لا يجد بينهم تلك العصبية والعلاقات الشخصية التي يجدها مرشح يتقدم إلى خمسين ألفاً ، وإذا كان النائب مديناً في نيابته إلى من انتخبوه بنسبة عددهم ، فإن هذا الدين يتضاءل كلما وزع على عدد أكبر . ولن يجروا ناخبوه على مطالبته بتحقيق بعض المطامع الشخصية إذا ما تم انتخابهم له دون سابق معرفة .

والقلة والكثرة مسألة نسبية ، لا تخضع لقاعدة ثابتة ولا لمبدأ معين ، اللهم إلا أن يلاحظ في عدد الممثلين مستوى الأمة الفكرى وظروفها الاجتماعية والاقتصادية . وإذا تتبعنا البلاد النيابية وجدنا أن نسب التمثيل متفاوتة تبعاً لتفاوت عدد السكان ، فتصعد إلى واحد عن الأربعين ألفاً ، وتهبط إلى واحد في المائتي ألف ، ويعيننا أن نشير هنا بالذات إلى ممثلين من أمثلة الحياة البرلمانية البارزة وهما انجلترا التي يمثل النائب فيها سبعين ألفاً ، والولايات المتحدة التي يكتفى فيها بممثل لكل مائتي ألف .

ولقد استوقفت هذه المسألة واضعى الدستور المصرى طويلاً ، وتشعبت فيها الآراء وتعددت وجهات النظر ، ففريق يرى تقليل عدد ممثلى الأمة معتمداً على تلك الأسباب التي تذكر عادة في هذا الصدد ، وأهمها أن في هذا التقليل ما يساعد على تحقيق النظام ، ويضعف شهوة الكلام . ويشعر كل ممثل بمسؤوليته وينهض بالإنتاج البرلماني في جملته ، وإذن لنقنع بأن ينوب ممثل واحد عن كل مائتي ألف من السكان . وعلى عكس هذا نرى فريقاً آخر يدعو إلى الإكثار من ممثلى الأمة ليصبح مجلس النواب هيئة محترمة ، ويتشبت بأن ينوب واحد عن كل خمسين ألفاً . وقد توسطت اللجنة الفرعية في الأمر واقترحت أن ينوب كل ممثل عن خمسة وسبعين ألفاً ، إلا أن اللجنة العامة لم تقرها على هذا الرأى واعتبرت النسبة

الملائمة ممثلاً لكل ستين ألفاً ، وهذا ما أخذ به الدستور وجرى عليه العمل حتى اليوم <sup>(١)</sup> .  
 وإنا لندع جانباً الاعتبارات النظرية والتعليقات الفقهية ، ونود أن نناقش هذه المسألة — كعادتنا — في ضوء التجربة والواقع . وفي التجربة ما يثبت أننا أكثرنا من ممثلي الأمة كثرة لا داعي لها ، بل لقد عقدت سير الأمور وزادت صعوبات ذلك النظام الجديد الذي اخترناه لأنفسنا ، ففي كثرة هؤلاء الممثلين ما أجج نار المعارك الانتخابية ، وضاعف التنافس بين المرشحين ، وفتح باب البرلمان أمام أشخاص ما كانوا يفكرون فيه من قبل ، وساق إلى الحياة النيابية عناصر ما كان أغناها عنها ، وكثيراً ما تقضى مدة نيابتها عن الأمة دون أن يكون لها مظهر مفهوم أو أثر ملموس .

وواضح أن نواحي الحياة المصرية متشابهة كل التشابه وقريبة كل القرب ، فليس بيننا تيارات اجتماعية متعددة ولا نزعات اقتصادية متباينة تستدعي كثرة الممثلين الذين يترجون عنها ويحسنون تصويرها ؛ وما يجول بخاطر الأمة من أمان وآمال يكاد يسلم به الجميع ، ولن يعزّ على الممثلين الصادقين مهما قلوا أن يعبروا عنه . وفوق هذا ففتريتنا السياسية في حداثتها تقتضي أن نترث في خطانا ، ومستوى الشعب الثقافي يستلزم ألا نرهقه بعملية الاختيار والانتخاب في دوائر ضيقة محدودة ومتعددة ، إذ لا نزاع في أننا كلما أكثرنا من الدوائر الانتخابية طالبناه بالحكم على أشخاص ومواقف ربما لا يتيسر له دائماً وزنها بميزانها الصحيح ، فيخطئ في حكمه بنسبة أعظم مما لو كانت الدوائر الانتخابية أقل عدداً . ولعل في سعة الدوائر وكثرة سكانها ما يوفر من الممثلين ذوى الكفايات والاستعداد الحسن ما لا نجده في الدوائر القليلة العدد .

وإذا ما جاوزنا الترشيح والانتخابات إلى العمل البرلماني نفسه ، أملت علينا التجربة هنا أيضاً درساً كله عظة وعبرة ، فقد لا حظنا جميعاً أن كثرة العدد في مجلس النواب كانت من

(١) انظر صفحة ٢ من محضر لجنة وضع المبادئ العامة وصفحة ٢٠١ من تقريرها وصفحة ١٦٩ و١٨٢ و٢٢٥ من مجموعة محاضر اللجنة العامة وتقريرها .



بواعث الصخب والاضطراب ، ولولا ما يعول عليه رئيس المجلس من نفوذ وحسن تصرف لعز عليه إدارة بعض الجلسات . على أن هذا العدد الكثير لا يقبل إلا على جلسات خاصة ولا يتجمع إلا في مناسبات معينة ، وفيما وراء هذا الحاضرون عادة قليلون بحيث أصبح من المتفق عليه تقريباً ألا تثار مسألة العدد القانوني في أية جلسة من جلسات مجلس النواب خشية تعطيلها ؛ وما دام المجلس لا يأخذ الرأي في موضوع ما فسواء لديه أن يكثر عدد الحاضرين أو يقل ، وكأن درس المسائل وبحثها لا يعنى البرلمانيون بقدر ما يعينهم قولهم لا أو نعم . وفي كثرة العدد ما يشجع على الغياب والتخلف ، لأن كلاً يتوهم أن فيمن سيحضر الكفاية ، ومن بين الجلسات ما استلفت النظر بقلة أعضائه ونقص الحاضرين فيه ، ولم يكن في وسع المشرفين عليه إلا أن يلجأوا إلى حيلة « الجلسات المستمرة » التي تحمل في ثناياها الاعتراض على هذا التخلف ومحاولة التكفير عنه . ولسنا ندرى إذن لم تنشبت بكثرة ممثلي الأمة ، وليس من بينهم إلا عدد قليل هو الذي يرعى التمثيل ويقوم بواجبه .

ولا نفلت في حاجة أن نلاحظ أن كثرة العدد عطلت في مواقف مختلفة أعمال مجلس النواب وعاقبت إنتاجه ، ولولا اللجان وبحوثها التمهيدية لقضى ليالى وأسابيع في خطب وبيانات دون أن يخرج منها بظائل . وليت الأمر يقف عند هذا ، فإن للكثرة خطرهما أحياناً في ناحية من نواحي الحياة النيابية الحساسة ، ألا وهي إبداء الرأي والتصويت في مسألة ما ؛ ذلك لأن بعض البرلمانيين في جو الكثرة لا يشعر بمسئولية ، وكثيراً ما تحلل منها ما دام قد انحاز إلى رأى قال به كثيرون ، فينساق في تيارهم ويصوت كما يصوتون ، وإن كان لا يدري بالدقة لم صوت أو لم أخذ بهذا الرأى دون سواه . وللكثرة سلطانها دون نزاع ، فقد نقف مع الواقفين أو نقعد مع القاعدين بحكم التقليد والمجاعة ؛ وقد درجت المجالس النيابية على أخذ الرأى عادة بهذه الطريقة ، ولا تلجأ إلى المناداة بالاسم إلا في أحوال خاصة ، وفي هذا ما يغلب قوة العدد على قوة الاستقلال الفردي ، ولذلك تنشبت الحكومة أحياناً بأن يؤخذ الرأى بطريق المناداة بالاسم لكي تتخلص من سلطان الكثرة من جهة ، وتبرز رأى

كل عضو على انفراد آمله أن يكون في هذا سبيل للتأثير على بعض الأعضاء . على أن المناداة بالاسم خاضعة أيضاً لسلطان الكثرة ، فإذا ما رأى مصوت أحياناً أن جانب « نعم » في رجحان ، انحاز إليه وإن كان قد اتوى معارضته من قبل . وفي اختصار كلنا يسلم بأن توزيع المسؤولية يضعفها أو يكاد يقضى عليها .

ولقد شاءت الظروف أن يكون لنا هيئتان تشريعيتان متفاوتتان في العدد ، وفي هذا التقابل ما يسمح بشيء من المقارنة والموازنة . ففي المجلس الأقل عدداً نشعر بهدوء لا نلاحظه في المجلس الآخر ، ونلمس رغبة عن الكلام ونفوراً من الإسراف فيه ، بل نفوراً من المسرفين أنفسهم ، وسرعة في الوصول إلى الغاية . هذا إلى أن مسافة الخلف بين ذوي الآراء المتباينة مهما عظمت محدودة ، والحوار مهما اشتد واضح المعالم ، ولا تصادف لغة العواطف رواجاً ونجاحاً بقدر ما تصادفه لغة العقل والمنطق . وأغلب الظن أن هذا كله لا يرجع إلى فوارق السن — وحدها على الأقل — ولا إلى ما اقتضته ضرورات النظام البرلماني من أن بعض الأعمال يجب أن يمر بمجلس النواب قبل أن يراها مجلس الشيوخ ، بل إن قلّة العدد دخلاً كبيراً في سير العمل البرلماني .

وإذا كانت مهمة البرلمان تتلخص في التشريع والرقابة ، فإن تشريعاتنا على تعددها لا تتطلب كل هؤلاء الممثلين . وفي أعمال اللجان ما يؤيد ذلك تمام التأييد ، فإن قوانيننا في أغلبها مديونة في مناقشتها والتعليق عليها لعضو أو عضوين من أعضاء اللجنة المختصة ، وليست نسبة الحضور في اللجان بأعظم منها في المجلس نفسه . أما الرقابة فيكفي فيها أيضاً عدد أقل من البرلمانيين الحاليين ، لأن مظاهر حياتنا الإدارية والعمرانية لم تتنوع بعد ذلك التنوع الذي يقتضى كثرة الرقباء . ولقد لوحظ من قبل أن برلمانيين متعددين يسألون ويستجوبون في موضوع واحد دون أن يكون بينهم اتفاق أو تفاهم سابق ، وقد يضيق البرلماني ذرعاً بمهمته ، فيجاوزها إلى جزئيات كان الأجدر به ألا يدخل في تفاصيلها ، كشق الترع وإقامة الجسور .

وفي نمو سكاننا المطرد ما يدعونا فوق ما تقدم إلى أن نفكر في هذه المسألة تفكيراً جدياً .



فقد تكون مجلس النواب الأول في سنة ١٩٢٤ من ٢١٤ عضواً ، ولم نكد نصل إلى سنة ١٩٢٧ حتى أصبحوا ٢٣٢ ، وعلى إثر تعداد سنة ١٩٣٧ وصلوا إلى ٢٦٤ عضواً ، ولو ترك الأمر على علته فلن ينقصوا عن ثلثمائة عضو بعد تعداد سنة ١٩٤٧ . ولا نظننا نفكر في منافسة بلد كالولايات المتحدة مثلاً في عدد نوابه إذا ما استمرت حركة نمو سكاننا سائرة في طريقها . ولقد تنبّهت إلى هذه الظاهرة لجنة المحاسبة بمجلس النواب في تقريرها عن ميزانية المجلس لسنة ١٩٤١ ، واقترحت تعديل المادة ٨٣ من الدستور ، وتقليل عدد الدوائر الانتخابية ووقفها عند حد معين ؛ وكيفما كانت الأسباب التي بررت بها مقترحها ، فلمهم أنا بهذا قد بدأنا نشعر بما لكثرة ممثلي الأمة من أثر في حياتنا النيابية بوجه عام .

ولهذا نرى ، معتمدين على الحاضر والماضي معاً ، أن المصلحة في أن تقلل عدد ممثلي الأمة . فقد كان مجلس شورى النواب مكوناً من ٧٥ عضواً ، ولم يمنع هذا من أن يؤدي واجبه أداءً يتناسب مع ظروفه الخاصة ، كما كانت الجمعية التشريعية مكونة من ٨٣ عضواً ، ولم ينقص هذا وحده من سلطتها . وليس في تقليل عدد ممثلي الأمة ما يتنافى والروح الديمقراطية في شيء ، فقد أشرنا إلى نسبة التمثيل في بلاد عريقة في النظام النيابي ، وهي منخفضة كل الانخفاض عن النسبة التي أخذنا بها ، خصوصاً إذا لاحظنا مستواها الثقافي والفكري . وما هذه النسب والأرقام إلا أشكال ومظاهر ، والديمقراطية إنما تعني بالحقائق والروح . وفي رأينا أنه يكفينا اليوم كل الكفاية أن ينوب واحد عن كل مائة وعشرين ألفاً من السكان ، ولن يعوق هذا سير العمل البرلماني ، ولن يفوت علينا أي غرض من الأغراض الديمقراطية ، وسيترتب على هذا طبعاً تقليل عدد البرلمان كله ، إن في مجلس النواب أو في مجلس الشيوخ .



وهنا نرانا مسوقين إلى نقطة أخرى تتصل بممثلي الأمة وتنظيمهم وتوزيع العمل فيما بينهم : فسواء أقلوا أم كثروا هل من المصلحة أن يكونوا مجلساً واحداً أو مجلسين ؟ إذا ما شئنا أن نجيب عن هذا السؤال في ضوء التاريخ ، وجدنا أن الدساتير القديمة والحديثة قد

جرت في أغلبها على فكرة الأخذ بهيئتين تشريعتين ؛ وهى متأثرة فى ذلك — فيما نعتقد — بشيء من بقايا الماضى وبعض التقاليد المقدسة ، فإن إحدى الهيئتين تمثل إلى حد بعيد الأرستقراطية التى جاء النظام الديموقراطى ليخفف من غلوها ، وكثيراً ما تقوم على أنقاض هيئات كان يعتد بها النظام السابق . وفى هذا ازدواج ما يحول دون الغلو والإفراط أو التصير والتفريط ، فتلطف إحداها حدة الأخرى إن جمحت وتستنهضها إن تراجعت أو قصرت . وتتقاسمان الرقابة والإشراف على السلطة التنفيذية ، بدل أن يكون ذلك فى قبضة هيئة واحدة يخشى منها الاستئثار بالسلطان وشل يد المنفذين والحكام . وربما كان فى تفاوت تكوين الهيئتين واختلاف شرائط العضوية فى كل ما يسمح لإحداها بأن تستكمل مافات الأخرى ، وما يجمع بين ألوان من التجارب والآراء التى لا بد من جمعها لتمثيل الأمة تمثيلاً كاملاً ، وتسيير الأمور العامة سيراً رشيداً محكماً .

إلا أن هذا الازدواج لم يسلم من النقد والاعتراض ، فقد يبهيم علينا إرادة الأمة فى حقيقتها واتجاه الرأى العام الصحيح . ذلك لأننا لا ندرى ، إن تباينت الهيئتان التشريعتان فى ميولها السياسية ، على أيهما نعول لنقرب من رأى الأمة وننزل عند إرادتها . وفى هذا التباين والتعارض نفسه بين هيئتي التشريع ما يعقد العمل ويقف حجر عثرة فى سبيل الإصلاح ، ويذهب بجهود كثيرة فى غير ما جدوى ، اللهم إلا النضال والمعارضة والانتصار لرأى معين بالحق أو بالباطل . وإذا ما انتهت الهيئتان بعد اختلافهما إلى حل فهو فى الغالب حل وسط ، والحلول الوسطى كثيراً ما تكون عرجاء مشوهة من طرفيها ، ولا تمثل هذا ولا ذاك تمام التمثيل ؛ وربما كان هذا هو الاعتراض الرئيسى الذى وجه إلى ازدواج الهيئة التشريعية ، لأن فى النظام النيابى من أساسه بطئاً وتمهلاً قد لا يتفقان دائماً مع ظروفنا الاجتماعية والاقتصادية ، ولا نزاع فى أن تكوين البرلمان من مجلسين يزيد فى هذا البطء ويضاعف آثاره السيئة .

لهذا حاولت بعض البلاد النيابية التخلص من هذه الثنائية والتعويل على هيئة تشريعية



واحدة ، على أن تلك التي استبقت نظام المجلسين النيابيين لم تمنحهما سلطة واحدة ، وأخذت ترجح أحدهما إلى أن أضحى الممثل الحقيقي لإرادة الأمة ، في حين أن المجلس الآخر أشبه ما يكون برمز تاريخي وهيئة استشارية<sup>(١)</sup> . وقد أسفر تطور النظام النيابي الإنجليزي عن إنقاص سلطة مجلس اللوردات شيئاً فشيئاً ، بحيث أصبح بعد سنة ١٩١١ وليس له أن يقترح أو يرفض أو يعدل شيئاً مما يتصل بالتشريعات المالية التي أقرها مجلس العموم ، على أن التشريعات الأخرى لا يستطيع أن يمسها إلا في دائرة ضيقة وأشكال محدودة .

ولقد رأت مصر مجازاة أغلبية البلاد النيابية فأقرت هذا الازدواج ، وقيدته بقيود خاصة ، فاشتترط لعضوية مجلس الشيوخ ما لم تشترطه لعضوية مجلس النواب من سن أو نصاب مالي ، وفتحت في الأول باب التعيين بنسبة الخمسين لتتدارك ما فات الانتخابات بتحقيقه ، ولتستفيد من كفايات ربما لا يقدر لها الظفر في المعارك الانتخابية ، فتحقق تمثيل الأمة على أكل وجه ممكن . ولم يتردد واضعو الدستور في الأخذ بنظام الهيئتين التشريعتين ، وكل ما ترددوا فيه إنما هو تساويهما في السلطة أو التفرقة بينهما . وقد انتهوا إلى مبدأ عام خلاصته أن « الأصل في المجلسين أن يكونا متساويين في الاختصاص » ، ولم يستثنوا من هذا إلا الاقتراع بالثقة الذي اختص بها مجلس النواب ، والقوانين المالية التي تقرر له أولوية النظر فيها ، كما احتفظ له بأولوية اقتراح القوانين الخاصة بإنشاء الضرائب أو زيادتها .

وقد سار مجلس الشيوخ إلى جانب مجلس النواب منذ بدأ نظامنا البرلماني إلى اليوم ، بل لقد كان أبقى منه على الزمن وأعصى على التعطيل والإلغاء . وكان لوضعه الدستوري الذي يقضى بعدم جواز حله شبه حى التجأ إليه أنصار الدستور في تلك الأزمان المتعددة التي مرت بنا ، وكان الشيوخ دائماً ممثلي الحياة النيابية حتى في فترات تعطيلها والإعراض

(١) ندع جانباً مجلس الشيوخ الفرنسي الذي ربما وصل به الأمر إلى فرض إرادته على مجلس النواب ، كما ندع البلاد المكونة من مقاطعات شبه مستقلة استقلالاً داخلياً ، كالولايات المتحدة وسويسرا ، فإن نظام المجلسين فيهما يرمى إلى غرض آخر هو تمثيل المقاطعات إلى جانب التمثيل الشعبي للأمة كلها .

عنها ؛ وقد وصل بنا التقديس لمجلس الشيوخ إلى حد أن اعترف رسمياً باستمراره أثناء تلك الفترات . واتخذ التعيين فيه فرصة لتمثيل هيئات ربما عز تمثيلها عن طريق الانتخابات ، والانتفاع بكفايات لها شأنها في ماضي البلاد وحاضرها .

وشاءت الظروف أن تكون الأغلبية فيه بوجه عام منسجمة مع أغلبية مجلس النواب ، فلم نلاحظ بين المجلسين مظاهر فرقة واضحة أو تباین في الرأي جلی ، ولم يترتب على وجود المجلسين تعطيل ولا إرجاء . ويوم أن أخذت الاتجاهات السياسية تتباعد بينهما ، بدأنا نشعر بشيء من الأخذ والرد والتعارض والتنازع ، إلا أن هذا كان أقرب إلى المنافسة المقبولة منه إلى التعنت المذموم . وكان في تعارض المجلسين ما أدى إلى تمحيص للحقائق وروية في الحكم ، مما خطا بحياتنا النيابية خطوات لا بأس بها . ولا نظن أن هذا التعارض بين المجلسين قد عطل سير الأعمال أو وقف بالإنتاج البرلماني وقوفاً مالموساً ، ولئن كان الشيوخ قد حبسوا أحياناً بعض مشروعات القوانين ، ولم يدعوها تأخذ سبيلها إلى التطبيق والتنفيذ ، فلم يكن ذلك تحت تأثير المعارضة فحسب ، بل ربما كان راجعاً إلى أن هناك فريقاً من الرأي العام لا يقرها ولا يسلم بها ، وفي هذا ما يحقق بعض الأغراض من الازدواج في الهيئة التشريعية .

وعلى الرغم من أن مجلس الشيوخ يبحث عادة في المرحلة الثانية ، ويعمل ويناقش بعد أن يسبق إلى ذلك في مجلس النواب ، فإن في التجربة ما يثبت أن لنظراته قيمتها وملاحظاته أهميتها ، وأن إعادة النظر التي يحاولها لا تخلو من فائدة . وله من التعديلات على بعض مشروعات القوانين ما أقره مجلس النواب وتبين فيه وجهة الصواب والمصلحة . أما المشروعات التي مرت به أولاً ، فلم يكن في دراسته لها أقل تأثراً بالمبول الشعبية واتجاهات الرأي العام من مجلس النواب . وفي كثير من اقتراحاته وأسئلته واستجاباته ما تدارك أموراً ربما فاتت على المجلس الآخر .

لهذا كله نرى أنه لا بد لنا في ظروفنا الحاضرة من الاحتفاظ بهيئتين تشريعتين تعملان



جنباً إلى جنب وتعاونان على حماية الحياة النيابية وثبتت مبادئها؛ ولولم يكن مجلس الشيوخ في الماضي إلا أنه كان حى ودريئة ضد العدوان على الدستور والبرلمان، لكننى فى أن نحتفظ به فى الحاضر. ونتوقع أنه يوم أن تتمكن التقاليد البرلمانية من نفوسنا، سنسير التيار العام الذى بدأ فى البلاد الأخرى ونكتفى بهيئة تشريعية واحدة تمثل سلطة الأمة، ولا يبعد أن يتحول مجلس الشيوخ تدريجياً إلى مجلس استشارى يمثل النقابات والهيئات الزراعية والصناعية والثقافية.

يبد أنى فى انتظار هذا التطور لابد لنا من أن نشير إلى صعوبة اعترضت مجلس الشيوخ ولا تزال تعترضه، وهى فى حاجة إلى حل واضح صريح. ذلك أن واضع الدستور فى حديثهم عنه قرروا كما قدمنا نساويه فى الاختصاص مع مجلس النواب، ولا ندرى لم لم يبرز هذا فى نصوص الدستور، أخيف عمومى وإطلاقه فاكتنى بالإشارة إليه فى الأبحاث التمهيدية دون التصريح به فى الصيغ النهائية؟ أم رؤى تخفيفه وإضعافه فلم ينص عليه كما نص على المبادئ الأخرى وترك أمره موكولاً لتطور حياتنا السياسية وما تقتضيه من تغيير وتعديل؟ ومهما يكن فهذه النقطة تلخص مشكلة مجلس الشيوخ منذ نشأته إلى اليوم: فيرى بعض الشيوخ أن لهم ما للنواب من حق الإشراف والمراقبة على أعمال الوزارة، ويتوسعون فى هذا الحق ما استطاعوا، فيسألون ويستجوبون ويعترضون ويحتجون؛ ولكن الدستور — وقد حرمهم من جانب آخر حق الاقتراع بالثقة — يكاد يقضى على رقابتهم هذه ولا يرتب عليها أى أثر عملى، وفى هذا من التناقض ما فيه. ولا بد لنا أن نلتزم فى صراحة حد الموقفين، فإما أن نسوى بين المجلسين فى السلطة والاختصاص ونرتب على هذه التسوية كل نتائجها الطبيعية، وهذا ما لم يردده واضعو الدستور؛ وإما أن نفرق بينهما ونبقى أوفياء لهذه التفرقة، وهذا هو الطريق الذى سارت فيه البلاد الأخرى. ويسرنا أن نلاحظ أن تجربتنا على قصرها تنحو النحو الأخير، وأصبحنا نشعر بأن لمجلس الشيوخ نطاقاً لا يعدوه.

## ٤ - الإنتاج البرلماني

أظننا لسنا في حاجة أن نشير إلى أن تكوين البرلمان في عدد أعضائه وهيئته التشريعتين لم يوضع موضع البحث إلا لما له من صلة بالإنتاج البرلماني ، ولو أدت البرلمانات الحديثة وظيفتها على الوجه الكامل ما شغل الناس كثيراً بتكوينها وعدد أعضائها ، فالإنتاج إذن هو المقياس الحقيقي لتقدير أي نظام كيفما كان نوعه . ومما يؤسف له أن البرلمانات من هذه الناحية كانت موضع شكوى تكاد تكون عامة ، فإننتاجها معيب في نوعه ومك ، وبعيد عن أن يحقق الأغراض المنشودة منه ، وإذا لاحظنا أن مهمة البرلمان الرئيسية يمكن أن تتخلص في التشريع أولاً ، ومراقبة السلطة التنفيذية ثانياً ، وجدنا أن عمله في هذين الجانبين عرضة لما أخذ كثيرة .

ولا نزاع في أن التشريع هو عمل البرلمان الأول ، إلا أنه لانزاع أيضاً في أن البرلمانين أنفسهم يغفلون هذا الواجب ولا يمنحونه ما يستحق من أهمية ، وكثيراً ما يشغلون بسؤال أو استجواب عن دراسة مشروع قانون من القوانين الهامة . وإذا ما قورن وقته الذي يصرف في مناقشة القوانين وصياغتها بذلك الوقت الذي يصرف في الأسئلة والاستجابات ، وجدنا أن الأول لا يكاد يذكر بجانب الثاني ، ولعل ذلك راجع إلى أن البرلمانين مولعون بالرقابة أكثر من ولعهم بالتشريع ، لأنها تفسح المجال لمضايقة السلطة التنفيذية وإحراجها وتبرز النفوذ البرلماني واضحاً جلياً . هذا إلى أن في الأسئلة والاستجابات أحياناً ضرباً من التسلية والتهمك ، وعلى كل حال لا تتطلب من الإعداد والدراسة ما تستدعيه مشروعات القوانين .

لهذا لاندش إذا لاحظنا على تشريعنا البرلماني بظاه ، ونقصه ، وتردده ، وعدم انسجامه . فهو بطيء لا نصراف البرلمانين عنه كما قدمنا ، وخنوعه لعوامل الشد والجذب من أطراف سياسية مختلفة ؛ فلا يحكم على مشروع قانون لذاته بل ينظر إليه دائماً بعين الميول والأهواء



السياسية ، ورب تشريع صالح وملائم كل الملاءمة في موضوعه ، ولكن بعض الأحزاب يعمل على تعطيله لأنه يرى فيه دعاية لحكومة يعارضها ، أو ليحظى بشرف إقراره في الوقت الذي يضطلع فيه بأعباء الحكم . ولسنا نجعل ما يجنيه هذا البطء على حركة الإصلاح العامة ، خصوصاً والقوانين حاجة من حاجات الأمة تسير بسيرها ، وكل قيمتها في أن تجيء في الظرف المناسب .

والتشريع البرلماني ناقص ولا يخلو من أخطاء على الرغم من الزمن الذي يصرف في إعداده ، وربما كان أكثر خطأ من تشريعات بعض العهود الاستبدادية . وليس بغريب أن يكون هذا شأنه ، مادام تمثيل الأمة يقتضى أن يضم البرلمان إلى المختصين أشخاصاً لا اختصاص لهم في الموضوعات التي تعرض عليهم والتي لابد لهم أن يدلو فيها برأى . وفوق هذا فكثيراً ما ينتهى البرلمان في مناقشاته إلى حلول وسطى يوفق بها بين الآراء المتعارضة والاتجاهات السياسية المتقابلة ، ولا يخفى ما تستلزمه هذه الحلول من تساهل متبادل هو في الغالب على حساب المبدأ التشريعي والفكرة الرئيسية التي دعت إليه ، هذا إلى أنها قد تجيء في اللحظة الأخيرة بعد نضال عنيف يقبل معه المتخاصمون أى اقتراح يقدم إليهم دون أن يبحثوه ويمحصوه . وكل من له اتصال بالحياة النيابية يشعر بتلك المآزق الحرجة والمواقف الحادة التي يقفها البرلمانيون من جراء نص قانوني معين ، ثم لا يلبثون أن يروا اقتراحاً بتعديل هو ابن الساعة ، ومع ذلك يقدر له من النجاح ما لم يقدر لنصوص نوقشت وحققت في جو هادئ .

والتشريع البرلماني متردد ، ينقصه كثير من الصراحة التي يتغنى بها البرلمانيون ، فلا يسائر دعوة الإصلاح في كل مرماها ، ولا يتمشى مع روح التجديد في كل ما يدعوا إليه . وليس شئ أغرب من هذا التردد والضعف من رجال الأصل فيهم أن يكونوا قادة النهوض والتقدم . فتراهم يتحدثون عن الفلاح وبؤسه والعامل وشقائه ، وإذا ما قدم إليهم تشريع يعالج شيئاً من ذلك تلسكأوا فيه بحيث يفوت الغرض المطلوب منه ، وإن أبرزوه إلى حيز الوجود فإنما يكون ذلك في صورة مشوهة لا تخطو بنا إلى الأمام كثيراً .

والتشريع البرلماني أخيراً غير منسجم في جملته وتفاصيله ، فبعض مشروعات القوانين يعارض البعض الآخر ويتنافى معه ، ففي فترة نرى البرلمان يتجه في تشريعاته نحو مناصرة فكرة معينة ، ثم لانبث أن نراه بعد حين يعرض عن هذه الفكرة بل ويحاربها . وربما كان ذلك راجعاً إلى اختلاف السياسة العامة للوزارات المتعاقبة ، ولكننا نعتقد أن من حق البرلمان ، بل من واجبه ، ألا يغفل هذا التعارض المكشوف ويحول دون وقوعه ، مادام هو الرقيب والمشف الدائم على التشريع والتنفيذ ، فعليه أن يضع الأمور في نصابها ويعقد حلقة اتصال مستمرة بين مراحل الإصلاح المتتالية .

فتشريعنا إذن راكد في وقت يقضى فيه التطور الاقتصادي والاجتماعي أن يسير ويتجدد ، وفقير في ظرف نباهي فيه بمجلسين أعدا سد حاجة الأمة التشريعية . بيد أن الأمر فيما نعتقد لا يرجع إلى البرلمان وحده : حقاً أن لكل برلمان أن يقترح ما شاء من مشروعات القوانين ، إلا أن الحكومة بما توفر لديها من وسائل البحث والوقوف على أحوال الشعب أقدر على إعداد ذلك وتمهيته . ونعتقد أنه قد انقضى الزمن الذي كان يظن فيه أن مهمة السلطة التنفيذية أن تحكم فحسب ، وأصبحنا نقرر جميعاً بأن من واجبه أن تغذى البرلمان دون انقطاع بمشروعات القوانين الضرورية .

ومما يؤسف له أن حكوماتنا منذ قيام البرلمان حتى اليوم قد قصرت في هذه الناحية تقصيراً واضحاً . فمشروعات قوانينها قليلة على الرغم من وعودها المتكررة ولجانها المتعددة ، وهي أيضاً مبعثرة لا تجمعها وحدة ولا يلم شعنها نظام معين ، وما ذاك في الغالب إلا لأن هذه الحكومات لم ترسم لنفسها سياسة ثابتة ولم تعتمد في الإصلاح على خطة محدودة . وأغرب من هذا تلك القوانين التي توضع باسم الدعاية فتبعث من مرقدتها على حين غفلة أو تقترح وتصاغ على جناح السرعة ، رغبة في استهواء الرأي العام والتأثير فيه ، دون أن تكون وحي عقيدة صادقة ؛ لذلك نراها تموت أو تتلاشى بنفس السرعة التي ظهرت بها إلى حيز الوجود . ويكفي أن نشير هنا إلى قانون التسوية العقارية الذي ولد شاباً ولم يلبث أن احتضر في عنفوان



شبابه ، ثم شاعت السياسة أن يبعث في ثوب آخر دون أن يسلك به مسلك التنفيذ . وقد استرد مرة ثانية نشاطه القديم ، فأقره البرلمان وبدى في تنفيذه ، وإن كان في الظروف الحاضرة ما قد يغني عنه .

وفي رأينا أن علاج ذلك كله لا يمكن أن يتحقق إلا إن اضطلع بمشروعات القوانين هيئة فنية تباعد بينها وبين السياسة في مرحلة إعدادها ، كي تتوفر لها الصبغة القانونية ، وتبدو منسجمة منسقة ، وتتمشى مع مقتضيات الإصلاح البحتة ، وبهذا تنهياً فيما بعد لمناقشات البرلمانين واعتباراتهم السياسية . وقد أثبتت التجربة أن أقلام قضايا الحكومة ، إن كانت تتناسب مع العهد الماضي ، فهي لا تتفق بحال مع الحياة البرلمانية ، وليس في مقدورها على وضعها القائم أن تغذي البرلمان بمشروعات القوانين اللازمة . وكمن من مشروعات قدمت إليها ، ثم قضت أشهراً بل سنوات دون أن تقرها وتفسح لها السبيل إلى البرلمان .

ولست اللجان التي تكون خصباً لإعداد بعض القوانين بأسرع خطى من أقلام قضايا الحكومة ، وإنما هي مصابة بنفس البطء الذي أصيبت به اللجان الحكومية على اختلافها . وربما كان تكوينها موضع أخذ ورد على حسب اختلاف التيارات السياسية ، فيضم إليها أعضاء ثم يفصلون ، أو يعاد تشكيلها من جديد كلما طرأ انقلاب سياسى أو تغير الوزير المختص ، وفي ذلك ما يقضى عليها بالتفوتور والتهاون ؛ ولنا في تعديل مشروعات قوانين الأحوال الشخصية أصدق مثل على ذلك . وقد تقضى لجنة بضع سنوات في إعداد مشروع قانون خاص ثم لا يكون نصيب جهودها إلا الترك والإهمال .

وبديهي أن الحكومة قد التجأت إلى هذه اللجان لتتدارك ما لم يستطع قلم القضايا تحقيقه ، غير أن هذا ليس هو العلاج الحقيقي لما نشعر به من ضعف وبطء في سير حركتنا التشريعية . ذلك لأن الآلة البرلمانية في بلدنا تنقصها قطعة — وقطعة هامة — يتوقف عليها سير العمل وكمال إنتاجه ؛ وليست هذه القطعة شيئاً آخر سوى مجلس الدولة الذي سنتحدث عنه في تفاصيله بعد قليل . ويكفي أن نشير الآن إلى أن هذا المجلس هو الكفيل وحده

بأن يغذى البرلمان بالمادة التشريعية الضرورية غذاء صالحاً ومستمرّاً ، فيخرج تشريعنا من بطئه وجوده ، ويستكمل بحثه وتمحيصه ، ويحكم صياغته ويوفر له ما هو في حاجة إليه من تناسق وانسجام .

ومتى أعدت القوانين هذا الإعداد الكامل ، فلن يصادف البرلمانيون في بحثها عنتاً ولن تتطلب منهم زمناً طويلاً ، فيقتصر عمل اللجان البرلمانية على إعادة النظر وتتبع الأصول التي بنى عليها مجلس الدولة تشريعه ؛ وحين يقر القانون في مبدئه ، فقلّ أن تخلق المواد والتفاصيل مشاكل جديدة ما دامت قد وضعت وضعاً سليماً . فنوفر بهذا الزمن على اللجان البرلمانية أولاً ، كما نوفره على المجلسين ثانياً ، وكما كان بحث مشروع قانون ناضجاً استتبع هذا انعقاد الرأي العام على قبوله وإقراره .

ولسنا في حاجة أن نشير إلى أن النقطة الحساسة في مشروع قانون من الناحية البرلمانية هي مبدؤه ، وجدير بالبرلمانيين أن يتفقدوا جهودهم عندها ويوجهوا عنايتهم الأولى نحوها . ذلك لأن مبدأ القانون يلخص الفكرة السياسية التي دعت إليه والمعنى الإصلاحي الذي حمل عليه ، وهذه ولا شك ناحية التقدير واختلاف النظر وتباين الآراء . أما ما وراء هذا من فقرات ومواد ، فهي في العادة من صنع الفنيين الذين يضعون لكل حالة ما يلائمها ، ويوم أن يحسن هؤلاء الفنيون عملهم فليس ثمة مجال كبير لأن يناقشهم البرلمانيون في موادهم وفقراتهم . ومن حسن الحظ أن تجربتنا البرلمانية تشهد حتى اليوم بأن الذي استوقف رجال البرلمان إنما هو مناقشة القانون من حيث المبدأ ، أما التفاصيل والمواد فإنها تمر عادة بسرعة مقبولة ، فلنحرص إذن على هذا الاتجاه ولنعلن قبل كل شيء في مناقشة مشروعات القوانين بمبادئها ، لأن ذلك يتفق أولاً ومهمة البرلمانيين ، وينهض ثانياً بإنتاج المجلسين الذي عمت الشكوى منه . (١)

(١) لنستذكر هنا ما قلناه من قبل عن النظم الحزبية وأثرها في الإنتاج البرلماني ، ولا شك في أن الحزب الذي يدرس ويكون رأياً عن مشروع قانون أقدر على الفصل فيه تحت قبة البرلمان من حزب آخر يدع أعضائه دون أن يرسم لهم اتجاهات خاصاً .



وليست الرقابة بأحسن حظاً من التشريع على الرغم من حب البرلمانين لها وتعلقهم بها. فبدت في كثير من الأحيان غير بريئة وغير مدعمة على أساس ثابت، ففقدت سلطانها ولم تترتب عليها النتائج المرجوة. ذلك لأنها لا تخلو من قدر من التحامل والخصومة، وقلّ أن يرعى المتخاصمون الإنصاف في أقوالهم وأعمالهم، ولا سيما إذا تحكمت النزعات الحزبية والشهوات السياسية. وأنجح البرلمانات في رقابته ذلك الذي يستطيع أن يربأ بها عن الاعتبارات الشخصية، ويقفها عند حدود المصلحة العامة.

ومما يزيد الرقابة دقة أنه لا يصاحبها ذلك الهدوء الذي صاحب التشريع في الغالب، بل على العكس تستلزم استعداداً وتحفزاً وتديرات للهجوم والدفاع، وفي جو كهذا يصعب تقدير الحقيقة ووزنها بميزانها الصحيح، خصوصاً إذا أخذ البرلمانون — حسن قصدهم أو سوء — ببعض الإشاعات فجعلوها موضع سؤال أو استجواب. ويزيد الأمر اضطراباً والتباساً أن تتقدم الحكومة بيانات متعارضة ومعلومات متناقضة، وأن تحاول التخلص من المأزق الحرج بأي ثمن ولو على حساب الحق والواقع.

ولا يخفى أن الرقابة ضرب من النقد، بل هي ذلك النقد الذي يستتبع حساباً ومسئولية، فلن تتم على الوجه الكامل إلا إذا لوحظت فيها شرائط النقد وآدابه. ويظهر أننا لا نعرف كيف نققد ولنسنا مستعدين لقبول النقد، يعز علينا أن نحصر كلامنا في الموضوع وأن نبعد بنقدنا عن الأشخاص والمسائل الشخصية، إن في الأدب أو العلم أو السياسة؛ وقد نخرج عن حد الاعتدال، فنجرى على أقلامنا وألسنتنا ألفاظاً يابأها أى معنى من معانى الأدب واللياقة، وكأنما قدر على نقدنا أن يكون ضرباً من السب والشتم بدل أن يكون بحثاً عن الحقيقة وتمحيصاً لها، فينقلب إلى عدوان ومهاجمة تستثير النفوس وتوغر الصدور، وصحفنا اليومية والأسبوعية مملوءة بهذا النقد المعيب. على أن نفوسنا مع الأسف تهيج لأدنى مناسبة وصدورنا تضيق بأقل ملاحظة، ففي شئ من الغرور والصلف الكاذب نرفض كل نقد ونعده تجريحاً ومهاجمة شخصية؛ وكثيراً ما نغفله إن جاء نزيهاً بريئاً، بحيث أصبحنا ولا يسترعى أذاننا ولا ينفذ إلى قلوبنا إلا تلك المهاترة والسباب المكشوف.

ويسوءنا أن تتلون رقابتنا البرلمانية بلون ذلك فقد العام ، فأصبحت صورة من صور خصوماتنا السياسية والفكرية التي تحدث خارج البرلمان . نجاوز فيها دائرة المصلحة العامة إلى بعض الشؤون الخاصة ، ونوجهها نحو توافه الأمور معرضين عن المسائل الرئيسية ، ونكيل فيها التهم جزافاً من غير حجة أو بينة ، وإذا ما دارت حول الشؤون العامة قديتقصها الإخلاص وتجيء نتيجة بواعث شخصية وأغراض معينة . وكما للتهديد والوعيد فيها من نصيب ، وكما تحمّل في ثناياها شيئاً من المساومة !

ومظهر الرقابة البرلمانية الرئيسى هو الأسئلة والاستجابات من جانب وبحث الميزانية والتعليق عليها من جانب آخر . والسؤال فى أساسه استفهام أو استيضاح أو تأكيد من مسألة من المسائل العامة ، وكلما كان السائل حسن النية حمل المسئول على إجابته فى صدق وصراحة وإخلاص . ولا أدل على حسن النية من أن يسمو السؤال عن الألفاظ التابية والاعتبارات الشخصية ، والتشنيع والدعاية ، وكشف الأسرار والإضرار بالمصلحة العامة ، وأقبح الأسئلة ماوضع لجرد الإحراج والمعاكسة ، أو أثير فى موقف خاص بقصد التهويل وإفساح المجال للتهم والظنون .

وإذا تتبعنا أسئلتنا البرلمانية وجدنا أننا فى أغلب الأحيان قد أسرفنا فيها كل الإسراف دون أن نحقق الغرض المطلوب : فهناك برلمانيون يسألون لجرد السؤال ، ولأنهم لايقوون على إنتاج آخر يضطرون إلى إثبات وجودهم بطائفة من الأسئلة التافهة ، وفريق آخر يروقه أن يخص بعض الوزراء برقابته ، فيمطره فى كل جلسة بوابل من الأسئلة التى ربما تدخلت فى تفاصيل لا داعى لها ولا طائل تحتها ، وهناك قسط كبير من أسئلتنا يمكن الاستغناء عنه بمحادثة قصيرة أو اتصال مباشر ببعض رجال السلطة الإدارية . ولم تتعف أحياناً عن استخدام الأسئلة البرلمانية فى أغراض شخصية ومنافع خاصة ، يحسن إلينا موظف فنزعم أنه مغبون ونسأل عن سبب غبته ، ويسىء إلينا — فى رأينا — موظف آخر فنتوهم أنه محاب ونسأل عن سبب محاباته .



ونحن لا نريد أن نحدد الأسئلة ، ولا أن نمنح رئيس المجلس حق التحكم فيها ، ولا أن نضيق دائرة الرقابة البرلمانية في مختلف مظاهرها . ولكننا نعتقد أن البرلمانين أنفسهم يستطيعون أن يوقفوا بها عند نطاقها النافع ويصرفوها على هدفها الرئيسى ، فلا يسألون إلا لجمع البيانات استعداداً لحاسبة وتحديد مسئولية ، أو لفتاً للنظر نحو مصلحة عامة يخشى إهمالها أو التهاون فيها ، ويتركوا المسائل الإقليمية الصغيرة جانباً لأن من السهل معالجتها في مناطقها الخاصة ؛ لا سيما والأصل في البرلمان أن ينظر في شئون الدولة العامة ومسائلها الهامة ، ومن العيب أن تغطي هذه التفاصيل والجزئيات على ذلك الغرض الأسمى . ولو كان لنا نظام حزبى دقيق لقضى على كثير من الأسئلة المكررة التى تدور حول موضوع واحد ، ومن أشخاص ينتمون إلى حزب واحد . وفى اختصار نحن فى حاجة ماسة إلى أن ننقص من كم أسئلتنا ، وبقدر هذا النقص لا بد لنا أن نهض بنوعها ، وحينذاك تبدو فى ثوبها اللائق وتحقق الرقابة المنشودة .

أما الاستجابات فهى مظهر الرقابة الفعالة ، وسلاح السلطة التشريعية الذى تستطيع أن تشهره أحياناً فى وجه السلطة التنفيذية ؛ وليست رهبته فى أنه محاسبة لوزير على تصرف ما فحسب ، بل لما يترتب على هذا الحساب من اقتراع بالثقة ربما أودى بالوزارة كلها . بيد أن قيمة هذا السلاح فى المحافظة عليه وحسن استخدامه ، فإذا ما ابتذل فقد كثيراً من رهبته وسلطانه ، وإذا ما شهر ليضرب دون أن يقطع شك فى مضائه . ولا بأس من أن يعرض أحياناً كالسيف المصلت على رأس رجال التنفيذ استحثاثاً لهمتهم واستنجازاً لوعودهم ، على ألا يطول عرضه ، وإلا فات الغرض منه ولم يحقق ما يرمى إليه من استنهاض وتهديد .

وإذا كنا قد شكونا من أسئلتنا البرلمانية وعيوبها ، فإن فى استجاباتنا ما يتطلب كثيراً من التقويم والإصلاح . ففيها أيضاً إسراف قريب من ذلك الإسراف فى الأسئلة ، وفى جدول أعمال جلسة قد يزيد عددها على الستة أو السبعة ، مع أن استجواباً واحداً ربما

تتطلب عدة جلسات ، ولا أدل على هذا الإسراف من أن يستجوب في الموضوع الواحد أكثر من برلماني وإن اختلفت الصيغ والتعبيرات . ومما ضاعف في عددها تلك السنة التي درجنا عليها من تحويل بعض الأسئلة إلى استجوابات دون أن يكون ثمرة داع واضح ، اللهم إلا المشادة والمعارضة ، وأخشى ما نخشاه أن يكون هذا التحويل نتيجة لعدم تفرقتنا بين طبيعة السؤال والاستجوابات .

وهناك ظاهرة أخرى تثير في آن واحد شيئاً من الأسف والسخرية ، ألا وهي أن لاستجواباتنا مواسم ، فتروج سوقها حيناً وتكسد حيناً آخر . فإذا ما كانت حكومة في أبان مجدها وعنفوان شبابها لم يجرؤ أن يسألها سائل أو يستجوبها مستجوب ، وإن كان في أعمالها ما يستلزم النقد والاعتراض . ولا نكاد نشعر بضعفها حتى نجهز عليها أو نتوهم أننا نجهز عليها بتنوع الاستجوابات ، فليست استجواباتنا في العادة هي التي تخلق أزمة وزارية ، وإنما تتحين فرصتها لتصيد في جوها العكر ، وليدعي أصحابها المساهمة في بطولة لا حق لهم فيها .

وأصبح شيء ألا نكون جادين في استعمال ذلك السلاح الرهيب ، فنشهره ثم نراجع ونضعه في غمده . على أننا إن سلطنا به سبيل الجد بدت منا أمور مدهشة وغريبة حقاً ، ذلك لأننا في ساعة الخطب والتعليق على موضوع الاستجواب نكيل للحكومة ألواناً من اللوم والتقريع الذي يصادف تأييداً عاماً وموافقة شاملة ، حتى ليخيل للرأي والسماع أنه لم يبق على الوزارة إلا أن تستقيل وتفسح المجال لمن سواها ، ومع ذلك تجيء النتيجة على عكس هذا وتحظى الوزارة بثقة شبه مطلقة ، وكأن لا لوم ولا تقريع ، وكأنما الخطب والتصفيق في واد والتصويت وإعطاء الرأي في واد آخر . تناقض غريب وموقف كثيراً ما استلقت النظر ، وأقل ما يلحظ عليه ، إما أننا نقول ما لا نعتقد ، أو ليست لدينا الشجاعة الكافية لتنفيذ ما تمليه العقيدة الصادقة ، وإيس في أحد الفرضين ما يرفع من شأن البرلمان والبرلمانيين ، ومما يزيد الأمر خطراً أن شذوذ هذا الموقف لم يخف على الرأي العام ولم يسغ لديه .

فلم تستقم استجواباتنا إذن في موضوعها ، ولم تحقق الغرض المطلوب منها . فتوسعنا فيها



ودخلنا بها في جزئيات لا أهمية لها ، وشغلنا بها الحكومة أكثر من اللازم إلى حد أنها استهانت بها ولم تترد في أن تتخلص من بعضها بالتأجيل والمأطلة ، والاستجواب في أصله محاسبة وتحديد المسؤولية يجب أن يتم في الظرف الملائم ، وإلا أضى ولا أثر له . على أن ما نناقشه من استجواباتنا يتمخض غالباً عن مظاهره جوفاء ، تلعوفها الأصوات إلى عنان السماء ثم تخفت فلا نسمع لها حسيماً . وليس بلازم أن يستتبع كل استجواب سحب الثقة من الوزارة ، ولكن لا أقل من أن يمثل الاستجواب القوى تياراً في المجلس وتؤيده أصوات يعتد بها ؛ أما أن يذهب صرخة في واد ففي ذلك ما يقضى على قيمة الاستجوابات كلها ، وما يدفع إلى القول بأنه كان الأولى عدم إثارتها .

وعلاج ذلك أن نقلل من استجواباتنا ونقصرها على المسائل الهامة التي تتصل بالسياسة العامة وشئون الدولة الخطيرة . ونعتقد أنه إن سحبت الثقة ولو مرة واحدة من وزارة على إثر استجواب من تلك الاستجوابات الخطيرة ، فسيدفعنا هذا إلى أن نقدر الاستجواب قدره ونقلل من استعماله . وإذا لم تتحكم المصلحة العامة — والمصلحة العامة وحدها — في الاستجوابات ووضعها ، فلن تحظى بتأييد الجمهور ولن تبعث في نفوس الحكام شيئاً من الخشية والرهبة .



ولم يبق إلا أن نقول كلمة عن الميزانية وعرضها ، وهي ولا شك من بين أعمال البرلمان الهامة إن لم تكن أهمها ، وقد كانت الباعث الأول على نشأة البرلمانات الحديثة وقيامها . تبدو في مظهر تشريعي وعلى صورة مشروع قانون يراد إقراره ، ولكنها في حقيقتها تتصل بالرقابة والإشراف . ورقابتها فعالة وملزمة ، إذ يستطيع البرلمان بها القبض والبسط والتضييق والتوسعة ، وأي رقابة أعظم من تلك التي تنصب على الأموال وأي حساب أدق من ذلك الذي يعبر عنه بالدرهم والدينار ؟ هذا إلى أن الميزانية أشبه ما تكون بلوحة رسمت عليها المصالح العامة في مختلف فروعها وإداراتها ، ففي بحثها ما يمكن من مراقبة شئون الدولة على

اختلافها ، والميزانية الدقيقة هي تلك التي تعبر تعبيراً صادقاً عن الخدمات العامة ، وتوزع توزيعاً مناسباً مع أهميتها ؛ فهي باب فسيح إذن يستطيع البرلمانيون أن ينفذوا منه إلى تصرفات السلطة التنفيذية ويقفوا عليها في تفاصيلها .

ونحن لا ننكر أن برلماننا المتعاقبة قد منحت الميزانية قسطاً كبيراً من عنايتها ، وأثارت عند عرضها موضوعات شتى ، وتقدمت بتقارير مستفيضة ، وهي دون نزاع الناحية الجدية لإنتاجنا البرلماني . إلا أننا كثيراً ما نبطئ في درسها ، ونردد بعض الآراء السابقة عند عرضها ، ولئن كنا قد سلكنها مسلك الترتيب وبوبناها تبويباً أعم وأدق من ذلك الذي كانت عليه قبل الحياة النيابية ، فلا تزال في حاجة إلى تعديل وتنقيح . هذا إلى أن الجهد البرلماني ، والجهد الحكومي بوجه خاص ، يكاد يتنهي بها في آخر تحليل إلى إقرار الأرقام واعتمادها ، أما ما يصاحب ذلك من ملاحظات واقتراحات ، هي خلاصة الرقابة ، فإننا نقنع بأن نضعها تحت عنوان « رغبات برلمانية » . وياله من تعبير فيه ما فيه ، ومع ذلك استسغنناه وقتنعنا به : يقوم البرلمان ويقعد ويعترض ويناقش ، ثم تتلخص جهوده في مجرد رغبات ! والرغبة في مدلولها اللفظي أمر محبوب قد يتحقق وقد لا يتحقق ، أما في عرفنا البرلماني فمقطوع بعدم تحقيقه ، وكل ما يحظى به البرلمانيون من الحكومة رداً على رغبتهم إنما هو إجابة سنوية فيها وعود وأمان لا تلزم بشيء . ولا تغلو إذا قلنا إنه لو أخذت حكوماتنا المتعاقبة بتلك الرغبات لنظمت عقداً منسقاً للنهوض الإداري والاقتصادي والاجتماعي .

ومن حسن حظنا أننا لم نقم في مشروع الميزانية بعض التشريعات العادية كما حدث في بلاد أخرى ، بل لقد تحاشينا أيضاً أن ندمج فيه تشريعات مالية جديدة لم يسبق إقرارها ، اللهم إلا في حالة واحدة رؤى فيها موازنة الميزانية على حساب ضريبة لم يقرها البرلمان سلفاً ، على أن هذه المحاولة لم تنجح بدورها واضطرت الحكومة أن تفصل هذا التشريع عن



قانون ربط الميزانية وتتقدم به إلى البرلمان في ثوب مشروع مستقل<sup>(١)</sup> . وكيفما كانت المبررات التي تذكر عادة لإدماج بعض التشريعات الجديدة — مالية كانت أو غير مالية — في الميزانية ، فإن في هذا التصرف خلطاً يحول دون درس هذه التشريعات الدرس الكافي ، ويعوق الرقابة الضرورية لبحث الميزانية ؛ وفوق هذا ففي ظاهره ما يؤذن بالمغالطة وما يبعث على التفكير أن السلطة التنفيذية قد شاءت أن تحتمى بالميزانية لإقرار مشروعات قوانين قد لا تجد السبيل إلى إقرارها عن طريقها العادي . فجدير بنا إذن أن نعرض الميزانية خالصة مجردة كي توقف عليها وحدها جهود البرلمان كلها ، وما أحوجها إلى ذلك .

وطبيعي أن تكون اللجنة المالية بين اللجان البرلمانية من أهمها ، وأن يتسابق إليها ذوو الخبرة والكفاية ويعتد بها البرلمانيون كل الاعتداد ، ولقد ضمت لجنتنا المالية في مختلف البرلمانات ، إن في مجلس الشيوخ أو في مجلس النواب ، كثيراً من الكفايات البارزة والشخصيات الممتازة . إلا أن هذه اللجنة نظر إليها أحياناً نظرة خاصة فاعتبر أعضاؤها ذوي سلطان قد لا يتجهون نحوه ولا يفكرون فيه ، وأريد استغلال هذا السلطان استغلالاً لا يتفق والمصلحة العامة . ولم يتردد بعض الموظفين في تملق هؤلاء الأعضاء ، كي لا يمسوا علاوات مقترحة أو ينقصوا من درجات يراد إنشاؤها ؛ ولا نزاع في أن باب المهايا والمرتبات بين أبواب الميزانية هو الباب الدقيق والحساس الذي يجتذب البرلمانيين وأعضاء اللجنة المالية بوجه خاص ، فيثار حوله ما يثار من ملاحظات واعتراضات ، وتتحكم فيه بعض الأهواء والشهوات ؛ وقد لا يخفى بعض البرلمانيين أنهم حصلوا بواسطته على سلطة المنح والمنع والإعطاء والحرمان .

(١) مشروع ميزانية سنة ١٩٣٨ — ١٩٣٩ ، قانون ضريبة الابلولة . وكما يقال « رب عجلة تهب ريثاً » فشأت الحكومة أن تصل سريعاً إلى إقرار هذه الضريبة ، ولكن الأقدار أثبت إلا أن يبقى مشروعهائاً في محفوظات مجلس الشيوخ ، إلى أن استرد سنة ١٩٤٢ فيما استرد من مشروعات القوانين ثم بعث به إلى مجلس النواب حيث أخذ يغط في النوم مرة أخرى ، وإن كانت لجنة الشؤون المالية قد نظرتة . ولم يقره البرلمان إلا في العام الماضي فقط ، بعد أن أدخلت عليه تعديلات فوت الكثير من أهدافه .

ونحن لا ننكر على البرلمانيين مراقبة المهاييا والمربيات ، ولكننا نود ألا تشغلهم عن أبواب الميزانية الأخرى ، وإذا كانت مشكلة الموظفين تكاد تعدو على نظامنا الإداري في مجملته ، فنجدير بنا ألا ندعها تطفئ على الإنتاج والرقابة البرلمانية . على أن لجاننا المالية كثيراً ما جاملت في هذا الموضوع أيضاً بمجاملة تتعارض مع المصلحة العامة تعارضاً صريحاً ، فستنكر بعض المقترحات الخاصة بالعلاوات والترقيات وترى باديء ذي بدء إلغاءها ، ثم لا تلبث أن تعدل عن رأيها بمجاملة للوزير المختص أو تودداً إلى بعض الموظفين والرؤساء . وأغرب الأشياء أن تقترح اللجنة المالية أحياناً درجات أو علاوات لم تتقدم بها السلطة التنفيذية ، وليست هناك أسباب ظاهرة تدعو إلى اقتراحها . وإذا كانت الرقابة على الإيرادات والمصروفات تبيح للبرلمانيين حق زيادتها أو نقصها ، فإن من الضروري أن تقيد كل التقييد المقترحات الخاصة بزيادة المصروفات ، لما تتطلب من موازنة الميزانية ودرس سابق وعميق لأبواب الصرف يجب أن تضطلع به السلطة التنفيذية .

وما دامت الميزانية وسيلة لمراقبة تصرفات الحكومة وأعمالها ، فإن هذه الرقابة لا تتحقق على وجهها الكامل إلا إذا عني البرلمانيون بالحساب الختامي ، إذ أن ميزانية كل عام في اعتماداتها وتقديراتها ليست إلا طائفة من المقترحات ، وليس بلازم من إجادة وضع الخطة وحسن رسمها أن ننجح في التطبيق والتنفيذ ، وليس لمشروع من قيمة إلا في نجاح تطبيقه . وعلى هذا فالحساب الختامي هو الفرصة الملائمة للمراقبة العملية ، والتأكد من نجاح المشروعات المختلفة ، وتحديد مسؤولية المنفذين عما تصرفوا فيه . هذا إلى أن كل ما يعتمد في الميزانية من إيراد لا يحصل ، وكل ما يقدر من مصروفات لا ينفق فيما أعد له ، وقد يجدر أثناء العام من أبواب الصرف أو دواعي الاقتصاد ما تتغير معه الميزانية تغيراً محسوساً . فإذا كان للبرلمان أن يراقب الحكومة في مقترحات الميزانية فلا يصح أن تفوته مراقبتها فيما تدخله على هذه المقترحات من تغيير . وكثيراً ما شكونا من كثرة الاعتمادات الإضافية وتتابعها في غير الطوارئ والظروف القاهرة ، وفيها ما يؤذن عادة بسوء التقدير وعدم بعد النظر ، إلا



أنّا نعتقد أن في درس الحساب الختامي الدرس الكافي ما يسمح بعلاج لها ويحول دون تكرارها .

هذا هو الحساب الختامي في أهميته ومنزلته من الرقابة البرلمانية ، غير أن العرف لسوء الحظ قد جرى حتى اليوم على إهماله وعدم العناية به . فيقدم إلى البرلمان متأخراً عن موعده تأخراً يفوت الغرض المطلوب منه ، ويقتصر في عرضه على أرقام لا يفهم منها الشيء الكثير وتزهر متابعتها ، وبقدر ما نلاحظ في دراسة الميزانية من نشاط ورغبة يقابل الحساب الختامي بكثير من الفتور والإهمال . وكأن سياسة الأمر الواقع تلعب دورها هنا كما تلعبه في نواح أخرى ، فنعرض عن مناقشة أمور ماضية فقط لجرد أنها ماضية ، ولسنا ندرى كيف تتمحقق الرقابة والمسئولية إن لم تقوم بهذه المناقشة .

ويظهر أن السلطة التنفيذية نفسها شعرت منذ قيام الحياة النيابية بتقصيرها في درس الحساب الختامي وإعداده ، ووقفت جهودها على تحضير الميزانية ، بحيث خيل إليها أن إدارتها المالية الحاضرة لا تستطيع أن تضطلع بعبء هذا الحساب ومراجعته . هذا إلى أنها شاءت نزولاً على إرادة البرلمان أن تكل هذه المراجعة إلى إدارة لها من الحرية والاستقلال ما يمكنها من تتبع الوزارات المختلفة في تنفيذ الميزانية . ومن هنا نشأت فكرة ديوان المحاسبة التي رددناها منذ خمس عشرة سنة تقريباً<sup>(١)</sup> . وكدنا في بعض الظروف تنفيذها لولا خلاف على الأشخاص وتنافس بين من يعهد إليهم الإشراف على الديوان الجديد . وقد أخذت سبيلها أخيراً إلى التنفيذ ، ولم يمتض على تأسيس الديوان عامان حتى برهن على مدى حاجتنا إليه ، وسد فراغاً ما كان يصح أن نهمله . وما أجدرنا أن نعزز سلطته ، ونبعد به عن التيارات السياسية ، فنحقق ما نشده من رقابة صادقة ومراجعة دقيقة وتزجية لإيرادات الدولة ومصروفاتها .

(١) لجنة المالية بمجلس النواب سنة ١٩٢٤ « يصعب على اللجنة مراجعة الأوراق والمستندات الخاصة بالاعتمادات الجديدة ، ولذلك ترى التشكير في إنشاء رقابة مستقلة مسئولة أمام البرلمان على نحو ما يعمل في فرنسا وإنجلترا » . ولا يمكن أن تتم هذه الرقابة على وجهها إلا إن اضطلعت بها إدارة بعيدة عن كل المؤثرات الحكومية وغير الحكومية ،

فهناك تقصير برلماني إذن في درس الحساب الختامي ، ومراجعته تكاد تكون شكلية ، وفيها كثير من التهاون والتفريط ، بل هناك تقصير أيضاً من الحكومة في موعد تقديمه وطريقة عرضه . ولا بد أن نعدل عن هذا كله إن شئنا أن نحقق الرقابة البرلمانية على وجهها الكامل ، وما أجدر الحكومة أن تسلك به مسلك المؤسسات الحرة — من مصارف وشركات — في تقاريرها السنوية التي تشير فيها إلى الظروف الاقتصادية وتطور الأحوال المالية وما صادفها من صعاب ، وما خطته من خطوات في تنفيذ المشروعات التي تقدمت بها في الميزانية . وفي اختصار ينبغي أن يعرض الحساب الختامي عرضاً يقفنا على تصرفات الحكومة في عامها الماضي ، وفي هذا ما يمكن البرلمانيين من درسه الدرس الكافي وأداء مهمة الرقابة الملقاة على عاتقهم .

وقبل أن نختم حديثنا عن الميزانية العامة ومناقشتها ، ينبغي أن نشير إلى ميزانية البرلمان وموقف البرلمانيين منها . فلكل مجلس ميزانيته الخاصة التي يتصرف فيها تصرفاً مطلقاً ، ولا يخضع في تقديرها لرقابة غير رقابته ولا لرأي غير رأيه ؛ لا سيما وقد درج المجلسان على أن يجامل كل واحد منهما الآخر في نظر ميزانيته ، فلم يحاول مجلس المناقشة والتعليق على ميزانية المجلس الآخر . وهنا يقف البرلمانيون موقف المشرعين والمنفذين في آن واحد ، وما كان أجدرهم — وهم الرقباء على تصرفات الحكومة — أن يضربوا في هذه المناسبة المثل الأعلى للنزاهة والدقة ؛ إلا أنهم فشلوا في هذه النقطة فشلاً لم يخفف من وقعه سرية هذه الميزانية وعدم إثارة شيء حولها ، وأصبحت الوظائف والدرجات في البرلمان صورة منكرة من الشذوذ والخروج على كل القواعد والضوابط ، واتخذ البرلمانيون من سلطتهم المطلقة سبيلاً للإباحة ما لا يباح ، وسد أطياع الوسائط والمحسوبيات . وكما يبدو غريباً بعد هذا كله أن يقفوا من السلطة التنفيذية موقف النقاد ، وفي تصرفهم الخاص ما يثير كثيراً من النقد والاعتراض .



لعل في الصورة السابقة ما يوضح إنتاجنا البرلماني في نقصه وبطئه وتعارضه وسوء نوعه ، ولعل فيها أيضاً ما يفسر أسباب هذا الفساد والنقص ويسمح بمعالجتها . بيد أننا نود أن نشير فوق ذلك إلى بعض العوامل الهامة في تنمية الإنتاج البرلماني وإتقانه ، وفي مقدمتها رئاسة المجلس وما لها من إشراف يسير بالعمل البرلماني سيراً حثيثاً ، واللجان ونظمها وجلساتها وتقاريرها التي تعتبر دعامة المناقشة البرلمانية على اختلافها ، ثم تفرغ البرلمانيين أنفسهم لما هم بصدد إن شاءوا أن يؤديوا مهمتهم على وجهها ويحققوا معنى النيابة عن الأمة .

وليس ثمة شك في أن لرئاسة المجلس دخلاً كبيراً في إنتاج البرلمانيين سواء أكان ذلك في الجلسات أم خارجها . فالرئيس هو الذي بيده أن يوجه المناقشة التوجيه الصحيح ، ويباعد بينها وبين الحشو والتكرار ، ويخفف بحكمته من حدة الحملات الحزبية ويحول دون بعض الألاعيب البرلمانية . وفي نفوذه وشخصيته ما يضع ملاحظاته موضع الاعتبار ، وينزل إشارته منزلة التقديس دون أن يلجأ إلى ما خولته اللامحة الداخلية من سلطة . وألزم شيء لكرسيه أن يصعد به فوق مستوى التحزب والحزبية ، وبقدر ما يحرص على ذلك يكون نصيبه من حسن الإدارة والتنظيم .

والرئيس هو الذي يغذى المجلس أيضاً بما يبذل خارج الجلسات من جهود وأعمال ، فيبعث بالأسئلة والاستجوابات إلى الوزراء ، ويتتبع أعمال اللجان ويراقب اجتماعاتها ويساعد على إمدادها بما هي في حاجة إليه من معلومات وبيانات ، ومن حقه — بل من واجبه — أن يدعو إلى إنجاز التقارير المتأخرة وإتمام البحوث الناقصة . وله من موظفيه الكثيرين ، إن أحسن اختيارهم ، ما يعين البرلمانيين على القيام بواجبهم وأداء مهمتهم ، وبوجه عام إليه يرجع في قسط كبير ما يلحظ في المجلس من نشاط وحركة أو ما يصاب به من خمول وسكون .

وإلى جانب رئاسة المجلس لا يصح أن نهمل مطلقاً اللجان وأثرها في الإنتاج البرلماني وكيفما كان إعراض الإنجليز عنها ونفورهم منها ، فقد أثبتت التجربة عندنا أنها أداة صالحة

من أدوات النظام النيابي ، ولولا جهودها وأعمالها لتوقفت عجلة برلماننا عن السير ، غير أننا نلاحظ أن تكوينها يخضع لاعتبارات سياسية أكثر مما يخضع لحاجات العمل البرلماني ومقتضياته ، فلا يشترك عضو في لجنة وفق إرادته وكفايته فحسب ، بل نزولاً على إرادة حزبه ومشيبته . وكما تتحكم التيارات الحزبية في جلسات المجلس لها سلطان أيضاً على اجتماعات اللجان ، وما كان أجدر البرلمانيين في جو اللجان المحدود الهادئ أن يكونوا أقرب إلى التعاون والتفاهم .

ولسنا ندري إن كانت اللجان في حاجة إلى أعضاء كثيرين ، كما ينزع إلى ذلك البرلمانيون رغبة في إرضاء الأحزاب أو بعض الشخصيات . ذلك لأن هذه اللجان في عملها العادي تتعقد بمجرد حضور خمسة من أعضائها ، وقل أن يزيد عدد الحاضرين على ذلك ، على أن هذه الزيادة قد تكون سبباً في التعطيل وإطالة المناقشة ، والخروج عن جدول الأعمال إلى مسائل هي أقرب إلى السمر والحديث الدارج منها إلى البحوث المنتجة . ونعتقد أننا إن وفقنا إلى إقصاص عدد ممثلي الأمة — كما أشرنا إلى ذلك من قبل — فسيترب على ذلك نقص عدد أعضاء اللجان إلى الحد الذي يزيد من إنتاجها ويوفر لها الدقة والنظام . وكل من له صلة بالحياة النيابية يدرك أن اللجان البرلمانية متفاوتة في إنتاجها تبعاً لتفاوت أعضائها والمشرفين عليها ، فإذا ما أحسننا تكوينها وأدعناها بالكفايات الضرورية ، استطعنا أن نهض بالإنتاج البرلماني نهوضاً كبيراً .

ولكن لا سبيل إلى هذا النهوض أولاً وآخرأ إلا بتفرغ البرلمانيين لعملهم وإخلاصهم لمهمتهم وتقانيهم في خدمة الصالح العام ، وكل تلك أمور ليس من السهل تحقيقها . والانتخابات ، وإن تكن في أساسها ترمى إلى اختيار ممثل الأمة الذي يضع المصلحة العامة فوق كل اعتبار ، كثيراً ما تخطى هدفها وتقدم إلى البرلمان طرازاً غير ذلك الطراز الذي نشده ، طرازاً يرى في النيابة فرصة للغم والاستفادة ، فتشغله شئونه الخاصة عن مصالح الأمة ؛ أو فريقاً من الضعفاء والوصوليين الذين لا يفقهون تشريعاً ولا يجرمون على الرقابة ، ويرضون كل الرضا



بالموافقة والتسليم أخطأت الحكومة أو أصابت ، خصوصاً إذا كانت من ذلك الحزب الذي من عليهم بكرسى النيابة وساقهم إليه .

ولا نظننا في حاجة أن نشير إلى إعراض البرلمانيين عن عملهم وتقصيرهم في أداء واجبهم ، فقلة الحضور في الجلسات واللجان أكبر شاهد على ذلك . على أن من بين الحاضرين عدداً غير قليل يكفيه أن يثبت اسمه في القائمة ، وأما جدول الأعمال وما فيه والمناقشات وما تقتضيه ، فلا يفكر فيها من قبل ولا يعرف منها إلا ما تسوقه إليه الصدفة ، وقل أن يتابع جلسة إلى نهايتها أو يشارك لجنة في كل بحوثها . وكيف يحاول البرلمانيون أن يضطلعوا بأعباء النيابة ، وهم في أغلبهم ينظرون إليها على أنها وظيفة شرف ليس فيها عمل ولا إنتاج ، وليست وراءها مسئولية ولا حساب ؟ على أن القليل منهم الذي يفهم النيابة على الوجه الصحيح لا يستطيع أن يقوم بواجباتها القيام الحق ، لأنه موزع بين عمله الخاص وبين ما يساهم فيه من شركات وهيئات .

وحياة الشؤون العامة في أن توكل إلى رجال جديرين بها ، يعرفون كيف يقدسونها ويتفانون في خدمتها ، ولقد انقضى ذلك الزمن الذي كنا نقنع فيه « بنواب الشرف » يوم أن كانت سلطة الأمة غير واضحة وحقوق المجالس التشريعية ضيقة محدودة . أما الآن فقد أضحت أعباء النيابة باهظة ومهمتها شاقة ، وليس في مقدور كل شخص أن يضطلع بها . لذلك اضطرب بعض البلاد أن يحرم على ممثلي الأمة الأعمال التي تتعارض مع مهمتهم وتتنافى مع الأمانة التي يحملونها في أعناقهم . ويوم أن تحظى مصر ببرلمان يسهر على مصالحها حقاً ، وي طرح الميول والأهواء جانباً ، فستخطو خطى موقفة سديدة في سبيل النهوض والإصلاح .

## الفصل الثالث

### الوزارة

مطمح الأنظار ومجال التسابق قديماً وحديثاً، لما لها من أهبة وجلال وعظمة، وما يحيط بكرسيها من منافع وخيرات وجاه وسلطان. فتخاصم من أجلها جلساء الملك والمقربون إليه في الزمن القديم، وناضل في سبيلها الحزبيون والسياسيون أشد النضال في العصور الحديثة. ومن شأن التنافس أن يحفز المههم ويبعث على الإجابة، ولكنه في هذا المضمار كثيراً ما ولد الفتن والدسائس والمؤامرات والخصومات، وليس هذا التنافس مقصوراً على الأحزاب المتعارضة وإنما يمتد إلى أفراد الحزب الواحد، فيكون فيه تقاطعهم وتنافرهم بل قضاؤهم على أنفسهم بأنفسهم. وقد يغلو السياسيون جميعاً في تشبهم بكراسي الحكم إلى حد أن يهدموا نظاماً ساهموا في بنائه، ويقعدوا بنهضة كانوا في مقدمة الدعاة إليها. كل ذلك لأهبة الحكم وفي سبيلها، ولسنا ندرى إن كان الحكم في معناه الصحيح يشتمل على شيء من الأهبة، وخاصة في ظروفنا الحاضرة المملوءة بالمشاكل والصعاب. ونعتقد أنه سيضعف التكالب على الحكم وكراسيه والتهالك من أجله، يوم أن نشعر أنه عبء ومسئولية، وعسى ألا يكون هذا اليوم بعيداً.

والوزارة شارة الدولة ومظهر عظمتها في الداخل والخارج، تمثل النفوذ والسلطان أمام أبناء الشعب وتبرهن على العزة والكرامة أمام الدول الأخرى. والوزراء هم الذين يرسمون السياسة العامة، ويديرون دفة الأمور من أعلى برج في القيادة، وهم وحدهم الذين يستطيعون أن يعملوا ويحققوا ما ينشدون. فهم إما حملة راية التجديد والإصلاح أو العقبة الكؤود في سبيل النهوض والتقدم، وبقدر ما سعدت بهم أمم شقيت من جرائمهم أم أخرى،



والتاريخ في حكمه العادل والقاطع خير شاهد على ذلك . ولم يكن النظام النيابي إلا وسيلة لحسن اختيارهم ورقياً يضع حداً لأخطائهم ، بيد أنهم أنفسهم كثيراً ما كانوا علة هذا النظام ومصدر أدوائه .

حقاً إن الوزارة من النظام النيابي مبعث الحياة والحركة ، والصورة العملية لسلطة الشعب وإرادته ، ومركز الإتصال بين التشريع والتنفيذ . فالوزراء البرلمانيون هم الذين يحملون رسالة الأمة ويحسنون التعبير عن ميولها ورغباتها ، لأنهم جاءوا وفق هذه الميول وبعثوا بوحى من تلك الرغبات ، ولعل هذا هو الفارق الجوهرى بين الوزير البرلماني وغير البرلماني . فهم إذن خدام الشعب وحكامه ، يضطلعون بالقيادة زمنائهم لا يترددون فيما بعد أن يكونوا فى الساقية ويسيروا فى الصف ، وليس شئ أبعد عن روح النظام النيابي من أن تعتبر الوزارة فيه — كما كانت من قبل — وقفاً على أشخاص معينين ومقصورة على فريق محدود .

ولقد عرفت مصر الحديثة الوزارة والوزراء ، أو النظارة والنظار ، منذ خمس وستين سنة تقريباً ، يوم أن صدر الأمر العالى بتشكيل « مجلس النظار » وتحديد سلطته سنة ١٨٧٨ ؛ أما قبل هذا فلم يكن ثمة شئ إلا « المجلس الخصوص » الذى كان شبيهاً كل الشبه بقلم كتاب ومستشارين لاسلطة لهم ولا نفوذ . ومنذ ذلك التاريخ والنظارات أو الوزارات تتعاقب الواحدة تلو الأخرى تبعاً لرغبة رب البلاد ونزولاً على إرادته ، فلما وضع الدستور أخضع الوزارة لإرادة البرلمان ووقف بقاءها على التمتع بثقته .

فشهدنا إذن تلك الوزارة الإدارية التى منحت قسطاً من السلطة، ووكّل إليها تدير الشئون العامة ، إلا أنها ما كانت تتمتع بذلك الاستقلال والحرية التى يفرضها الدستور وتقتضيه الحياة النيابية . ثم رأينا بعدها الوزارات البرلمانية التى كان ينبغى أن تحمل طابعاً جديداً وتشعرنا بحياة جديدة ، ولكن شيئاً من ذلك لم يكن . ومما يؤسف له أن الدستور فى حديثه عن الوزراء واختصاصهم جاء أقل بياناً وتفصيلاً من ذلك الأمر العالى القديم الصادر بتشكيل

مجلس النظار، ولقد فاتنا حتى اليوم أن نستكمل هذا النقص وبقيت مهمة الوزير البرلماني غامضة عملياً ونظرياً ومختلطة بمهمة الوزير الإداري .

ولم يقف الأمر بوزاراتنا البرلمانية عند هذا الحد ، بل تعاقبت وتعددت إلى درجة خرجت عن المألوف وتعارضت مع المصلحة العامة ، ففي عشرين سنة تشكلت خمس وعشرون وزارة ، من بينها ما لم يعمر إلا شهراً واحداً ، وأطولها ما عمر سنتين أو يزيد <sup>(١)</sup> . حياة ولاشك قصيرة تتنافى كل التنافي مع الاستقرار والاطراد الضروريين للنهوض ووضع سياسة عامة موضع التنفيذ ، إلا أنها مع الأسف كانت نتيجة لعدم استقرار النظام النيابي والأخذ به . وإذا كنا نشكو من الإصلاح وإغفاله ومن سيرنا وبطئه ، فإن ذلك يرجع في قسط كبير منه إلى أننا لم ننم بوزارات مستقرة تستطيع أن تتابع الخطى في هدوء وطمانينة .

وفوق هذا فوزاراتنا البرلمانية ضعيفة السلطان محدودة النفوذ وإن أيدتها الأمة جمعاء ومنحتها ثقها ، لأنها لم تستمد سلطتها من الشعب وحده ، ولم تسلم من عدوان ما كان يصح أن يظهر في جو الدستور وعهد الاستقلال والحرية . وقد زادها النضال الحزبي ضعفاً على ضعفها ، ووضع في طريقها عقبات لم تكن تفكر فيها ، ودبر لها من المكائد والدسائس ما هو كفيل بهدمها والقضاء عليها . وأضعفها تلك التي يرأسها مستقل يضع نفسه تحت رحمة الحزبين ، فيساومونه على كل تأييد ويهددونه في كل خطوة ، ويقفون منه موقف الخصومة وإن تظاهروا له بالنصرة والولاء . وحياة الوزارة في قوتها ونجاحها في عظمة سلطانها ، والوزارة الضعيفة وبال على الأمة في الوقت الذي تزعم فيه أنها تسهر على خدمتها .

فشل إداري وفشل سياسي منيت به وزاراتنا البرلمانية منذ قيامها حتى اليوم . ولقد سبق لنا أن بينا أسباب الفشل السياسي ووسائل علاجه ، وقررنا أنه لن يستقيم النظام النيابي في بلدنا ويحقق الغرض المطلوب منه إلا إن سمح بتشكيل وزارات مطمئنة إلى تأييد الشعب ،

(١) وهناك تعديلات وزارية متكررة في قلب الوزارة الواحدة ، حتى أن أحوج الوزارات إلى التواصل والاستقرار هي التي يتتابع وزراؤها بشكل أسرع من رؤساء الوزارات ، ففي وزارة المالية مثلاً تغير الوزير في العشرين سنة الأخيرة ٣٣ مرة وفي المعارف ٣٢ مرة ، وكل هذا عدا الانتدابات الكثيرة التي لم ندخلها في الحساب .



قوية بثقة البرلمان وخاضعة له . ويعيننا الآن أن نتحدث عن ذلك الفصل الإدارى الذى لم يدرس بعد دراسة كاملة ، ولم ينتبه إليه الكثيرون حتى الوزراء أنفسهم .

ويتلخص هذا الفصل بوجه عام فى أننا لم نفهم مهمة الوزير البرلمانى ، ولم نحاول أن نلأّم بين نظامنا السياسى الجديد وسير أعمالنا الإدارية . والحكم كل متصل الأجزاء ، إن فسد منه عضو تأثر له سائر الأعضاء ، ولم ينجح النظام النيابى إلا فى تلك البلاد التى عرفت كيف توفق بين السلطة السياسية والسلطة الإدارية ، وكيف ترسم للوزراء دائرة لا تتعارض مع ما يقوم به الإداريون المختصون .

أما وزراؤنا البرلمانيون فقد أبوا إلا أن يضطلعوا بتلك الأعباء التى تحملها وزراء الأُمس الإداريون ، فعز عليهم أن تمر ورقة فى وزارتهم دون أن يشرفوها بالإمضاء ، وأن يتم تصرف — صغر أو كبر — دون أن يعرض عليهم ويحظى بموافقتهم . وأحرص ما يحرصون عليه أن يختصوا بالتولية والعزل ، والترقية والنقل ، حتى لصغار الخدم وعمال اليومية . وإذا كانوا قد حصروا فى يدهم كل سلطة وركزوا فى أشخاصهم مختلف الإدارات والمصالح ، فطبيعى أن ترفع الشكاوى كلها إليهم ، وأن يتردد عليهم المتزلفون وذوو الحاجات ، فيسلبوا من وقتهم الشيء الكثير .

وهم فوق هذا مسئولون أمام رئيس الحكومة ، ومحتاجون لأن يتبادلوا الرأى معه من حين لآخر ، منفردين أو مجتمعين فى مجلس الوزراء الذى يكثر انعقاده ويطول نقاشه . وعليهم أن يساهموا فى الحفلات ويعقدوا المؤتمرات ويديروا اللجان والجمعيات ، والحزبى منهم مضطر لأن يتوحد إلى أبناء حزبه ، ويتصل بهم كلما جد جديد أو دعا دأى النضال والمنافسة . وهم جميعاً ملزمون بمتابعة اللجان البرلمانية ، وتغذيتها بما تطلبه من بيانات وإيضاحات ، ولا بد لهم أن يشهدوا جلسات المجلسين ليدافعوا عن سياستهم ويبينوا موقف وزارتهم إزاء ما يوجه إليها من نقد أو اعتراض .

أعمال كثيرة ومشاعل لا حصر لها ، وتدخل فى أمور ما كان أغناهم عنها ، وضياع

للوقت بدون جدوى ، أما غرضهم الأسمى ومهمتهم الرئيسية من رسم الخطة ووضع قواعد الإصلاح الشاملة ، فهم بعيدون عنها كل البعد ولا سبيل لهم إلى تحقيقها . وكيف يستطيعون ذلك وهم بدل أن ينظروا إلى المدينة من أعلى بناية فيها لتبدو لهم صورتها الكاملة ، يضلون بين الحوانيت والعطفات وكثيراً ما عز عليهم الخروج منها ؟ لهذا لا ندهش من نقص إشرافهم ، وبعدهم عن الجو المحيط بهم ، وعدم إلمامهم بالسير الحقيقي للخدمات العامة في مختلف المصالح والإدارات .

وزير هذا شأنه لا يؤدي مهمة سياسية ، ولا يحقق غرضاً صحيحاً من أغراض الإدارة ، فيفوت بهذا على نفسه مهمة الوزير البرلماني والإداري معاً . ونحن نريده على أن يكون برلمانياً فحسب ، وعلى هذا لا بد لنا أن نبين وظيفته الحقيقية ، وصلته بكبار الموظفين ورؤساء المصالح في وزارته . وإذا كانت مهمة الوزير البرلماني في حاجة إلى التحديد ، فنزلة رئيس الحكومة من زملائه أحوج إلى ذلك ، وبودنا أن يفهم مركزه على حقيقته ، لأنه الحجر الأساسي في بناء الوزارة والموجه الأول لكل حركة أو إصلاح . وليس الوزراء على تعددهم إلا أعضاء في هيئة عامة يجمعها مجلس الوزراء ، ولهذه الهيئة نظمها وقواعدها الخاصة التي لم تتضح لدينا تمام الوضوح ولم نكون منها تقاليد محترمة ، فقصر هذا المجلس في إنتاجه تقصير الوزارات ، وشغل بالتفاصيل والجزئيات عن درس الشؤون الهامة ، واستيفاء البحث في موضوع الوزارة يستلزم أن نعرض له في نظامه واختصاصه .

## ١ - مهمة الوزير البرلماني

الوزير هو الرئيس الأعلى لطائفة من المصالح والإدارات التي يجمعها غرض واحد وتصبو إلى هدف مشترك . وواضح أن هذه المصالح في نمو مطرد ، وأن الخدمات العامة تزداد يوماً بعد يوم وتتفاوت درجاتها ومراتبها ، وإذا ما قارنا بين اختصاص وزارة اليوم واختصاصها منذ خمسين سنة مضت ، وجدنا الفرق واضحاً والبون شاسعاً ، فليس في مقدور



فرد أن يلمّ بتفاصيل الأعمال التي تدخل في اختصاص وزارة من الوزارات مهما كانت عبقريته وقوة ذاكرته وجلده على العمل . لهذا اقتضى نمو الخدمات العامة أن تتوزع السلطة في الوزارة الواحدة بين أشخاص مختلفين ، وذلك الوزير الإداري الذي كان يظن فيه أنه يحيط بكل ما يجري في وزارته أصبح ولا وجود له اليوم .

وإذا كان هذا هو شأن الوزير الإداري ، فهو بالأولى شأن الوزير البرلماني الذي يضطلع بأعباء كثيرة يستدعيها النظام النيابي ونزعتة السياسية ، إلى جانب ما هو ملقى على عاتقه من الإشراف على شئون وزارته . ولسنا في حاجة أن نستعيد هنا الاختصاصات المتعددة التي يضطلع بها وزراء اليوم ، فهم الذين يرتبون شئون وزارتهم ، ويفصلون الإدارات بعضها عن بعض ، ويحددون لكل مصلحة نطاقها الخاص ؛ وهم الذين يعضون القرارات المتعددة ، ويوقعون المراسيم ، ويصدرون اللوائح ، ويأذنون بالصرف ؛ وهم أيضاً الذين يعاقبون المسيئين فيشكلون المجالس التأديبية ، ويوقعون الغرامات أو ينقلون ويفصلون ؛ وهم الذين يثيبن المحسنين ، فيرقون ويكافئون ، وهم أخيراً الذين يعينون الموظفين ، وينوبون عن الدولة في دائرة اختصاصهم ويرسمون لوزاراتهم الخطط العامة والمناهج الشاملة . هذه الاختصاصات الكثيرة تدل دلالة واضحة على أنها أصبحت فوق طاقة الفرد كيفما كانت مواهبه ، فالإشراف الإداري الكامل لا سبيل إليه اليوم لا من وزير برلماني أو غير برلماني .

على أن هذا الإشراف الذي كان يستمسك به قديماً يقتضي اختصاصاً وكفاية معينة ليس بلازم أن تتوفر في الوزراء البرلمانيين ، وما كان لوزراء بعث بهم الرأي العام ، وصعدت بهم إلى الكراسي ثقة الأمة ، أن يشترط فيهم شرائط معينة . ومن أخص خصائص الوزير البرلماني أنه هو ذلك الشخص الذي يمثل الرأي العام وكفاه ، وكثيراً ما رأينا وزراء برلمانيين يضطاعون بوزارات لاتصل أي إتصال بثقافتهم أو خبرتهم السابقة ؛ وقد يعترض عليهم أحياناً ، ويعتبرون مظهرًا من مظاهر الضعف في الوزارة التي يساهمون فيها ، ولكن هذه الاعتراضات ترجع في رأينا إلى أننا لم نفهم بعد مهمة الوزير البرلماني ، وأنا لا نزال نتشبث بخيال ذلك الوزير الإداري الفنى القديم .

ولا يفوتنا فوق هذا أن نشير إلى أن من قلب الأوضاع أن يصبح الوزير البرلماني إدارياً ، ومن العدوان على الخدمات العامة أن يكون المشرف المباشر عليها سياسياً . نعم في هذا قلب للأوضاع ، لأن هذا الوزير — وهو أولاً وبالذات عضو من أعضاء البرلمان — لا يصح أن تتجاوز مهمته مهمة البرلمان جميعه ، ألا وهي الرقابة ؛ فالوزير البرلماني رقيب رقابة البرلمان ، التي هي في الوقت نفسه رقابة الشعب ، وليس له في الإدارة الفعلية نصيب . وفي تدخله الإداري عدوان على الخدمات العامة ، لأنه — وهو سياسي — خاضع للتقلبات والحوادث وغير مستقر الاستقرار الكامل ، وسلامة الخدمات العامة في أن تسير سيراً مطرداً ، وألاً تتعطل بما يحدث من انقلابات أو أزمات وزارية ؛ هذا إلى أنه — وهو سياسي أيضاً — سيفتح الباب للمساومة وسد الأطلاع والحاجات ، ويجعل من الخدمات العامة سوقاً للصفقات الحزبية والسياسية .

فلا الخدمات العامة في نموها ولا البرلمان في مهمته يسمح لوزرائه بأن يكونوا إداريين يشرفون على المصالح العامة إشرافاً مباشراً ، ولئن حاولوا ذلك فسيضيعون وقتهم بدون جدوى ويهملون واجبهم الحقيقي ويسئثون إلى النظام النيابي في جملته . وجدير بهم أن يذكروا أن عملهم يتلخص في أمرين اثنين لا ثالث لهما ، أحدهما رقابة والآخر توجيه . ليذكروا ذلك دائماً ، وليذكروا بجانبه أن ليس فيه ما يغمط حقهم ولا ينقص نفوذهم ولا يقضى على سلطانهم ولا يحد من نشاطهم وابتكارهم . ففي الرقابة سلطان ليس وراءه سلطان ، وفي التوجيه ورسم الخطط العامة ما يفسح المجال لذوى المواهب والعبقرية .

ولا بد لوزرائنا أن يأخذوا أنفسهم بهذا المسلك ويخطوا هذه الخطوة ، إن شاءوا أن يطبقوا النظام النيابي تطبيقاً صالحاً ، وينهجوا بإدارات الحكومة ومصالحها منهجاً سديداً . تلك ولا شك خدمة وطنية تتلاشى أمامها الأحقاد والأضغان ، ويضحي في سبيلها عن طيب خاطر بالتأثر وحب الانتقام ، أما إن بقينا وكل وزارة ترفض أن تتحد من سلطانها في التعيين



والعزل، وتأتى إلا أن تتدخل فى الشؤون الإدارية انتقاماً من سابقتها أو ثأراً لنفسها،  
فسيهدم كيانتا السياسى والإدارى معاً وتهدى فى أسباب الاضطراب والفوضى اللذين عمت  
الشكوى منهما .

وليست الرقابة بالعمل الوضع أو السير، فيها تستحث الهمم ويبدل النشاط، ومن أجلها  
يشعر كل موظف بمسئوليته ويجد فى أن يحاسب نفسه قبل أن يناقش الحساب . ويوم أن  
تبسط الرقابة سلطانها على الدواوين والمصالح الحكومية ، فإننا سنقضى على كثير من بلاء  
الأعمال وشكاوى الجمهور ، ونهض بالإنتاج الإدارى على اختلافه . وإذا كانت الشركات  
والمؤسسات الحرة تمتاز عن المصالح الحكومية فى شىء ، فإنما يرجع ذلك بوجه عام إلى ما تعتمد  
عليه من رقابة حازمة بصيرة . وإنا لنشعر بتفاوت بين المصالح تبعاً لتفاوت الرقابة فيها ، وم  
نهضت إدارات على أيدي رؤساء يقظين يرقبون كل ما يجرى تحت إشرافهم ويملون به ،  
وركدت حركة العمل فى إدارات أخرى ضعفت فيها الرقابة أو عدم الرقيب . وعلى نحو هذا  
يمكننا أن نتصور أن الوزير الذى يراقب وزارته رقابة كاملة سيبعث فيها تياراً قوياً من الجد  
والنشاط ، ويدفع إلى التنفيذ السريع والإنجاز الدقيق .

وبهذا ينظر الوزير إلى أعلى بدل أن ينظر إلى أسفل ، ويصوب إلى أهداف بعيدة بدل  
أن يقتصر مرماه على أقرب الغايات وأدناها ؛ وينفض عن كاهله غبار الملفات المتركمة ،  
ليخرج إلى عالم الأحياء حيث تتحرك الخدمات العامة وتسير . وبعد أن كانت إمضاءاته  
وتوقعاته التى لا حصر لها سبباً فى البطء والتأخير ، تصبح رقابته عاملاً من عوامل السرعة  
وفرة الإنتاج . وهو وحده الذى يستطيع أن يراقب فى غير هواة لما له من نفوذ وسلطان ،  
وفى غير تردد لأنه قد وكل الإشراف والتنفيذ إلى مرؤسيه ، فاستوجبوا بذلك مراقبته  
وحسابه . ودعامة الرقابة إحصاءات دقيقة وموازنات صحيحة بين إنتاج اليوم والأمس ، ومدى  
السرعة والبطء ، أوزيارات يلحظ فيها الزمن والمكان والبيئة التى تؤدي فيها الخدمات العامة ،  
ويستنهض بها المتواكلون كما يشجع المجدون .

ولا بد من رقابة سابقة على الإنجاز والتنفيذ وأخرى لاحقة لها ، فيراقب الوزير بمساعدة من حوله من أعوان فنيين وسائل تنفيذ المشروعات المختلفة ، وما قدر لها من زمن ، وما اعتمد لها من مال ، ويتحقق فى اختصار من سلامة الخطة التى وضعت لإنجازها . وفى هذه الرقابة السابقة ما يسمح له بأن يسأل ويحاسب فى رقابة أخرى لاحقة تصاحب التنفيذ أو تعقبه ، وما برنامج التنفيذ الذى يضعه الرجال الفنيون إلا شبيه بعهد قطعوه على أنفسهم ، وأى خروج على هذا العهد يستوجب الحساب والمسئولية . والرقابة الكاملة أخيراً تستدعى أن يقف الوزير على سير العمل ومدى الإنتاج من حين لآخر فى الإدارات والمصالح المختلفة ، وبذا يستطيع أن يقوم المعوج ويستحث البطيء ، ويشعر كل مرءوسيه بإحاطته وإمامه .

وكفانا ما مضى تضليلاً ومغالطة يموه بها الصغير على الكبير ، وتسوغ غالباً لدى الرؤساء لأنهم لم يكلفوا أنفسهم عناء البحث والتنقيب . وقد تمتد هذه المغالطة إلى البرلمان فيُسأل وزير عن تصرف لا علم له به ، فلا يجد أمامه إلا أن يلجأ إلى مرءوسيه الذين يسارعون إلى ستر عوراتهم وتغطية سيئاتهم ، وبحسن نية أو لقصور فى الرقابة والإشراف يجاريهم فى بياناتهم ويتولى الدفاع عنهم . فتنعكس مهمته رأساً على عقب ، وبدل أن يكون عين البرلمان الشاحصة إلى أعمال الموظفين وتصرفاتهم ، يصبح عين الموظفين لدى البرلمان التى تراقب الحملات والاستجابات وتعد العدة لانقائها . ولو لم يكن فى الرقابة إلا أنها تقفنا على العيوب المستورة ، وتكشف عن نواحي النقص فى الإدارات المختلفة ، لكفى فى أن نعوّل عليها ونتخذ منها وسيلة من وسائل النهوض والإصلاح ، والإحساس بالنقص كما يقولون أول مرتبة من مراتب الكمال .

والوزير موجه أيضاً ، يرسم الخطط ويضع السياسة العامة لوزارته ، فيتعهد بها بالإصلاح ويفذيها بالقوانين واللوائح التى تضبط العمل وتضمن سيره المطرد ، ويسلك بها بوجه عام المسلك الذى يحقق مصلحة الوطن . ولئن كان للحاكمين من ميزة يمتازون بها على الحكوميين ، فهى أنهم أناس شغلوا بالشئون العامة وعرفوا كيف يدبرونها ؛ والبرلمانى الذى لا برنامج



له ولا خطة ، والذي لم يكون فكرة واضحة عن شؤون الدولة ولو في ركن من أركانها ، خليق به ألا يجعل الوزارة من أهدافه ومراميه . وعلى رؤساء الوزارات والأحزاب السياسية أن يتخيروا أعوانهم وزملاءهم في الوزارة من بين أولئك البرلمانيين الذين عرفوا برأى ناضج في الإصلاح وبحسب مجد واتجاهات سليمة ؛ أما أن توقف الوزارة فقط على من منحوا مقدرة خطابية ، أو نبغوا في ضرب من « التكتيك » الحزبي والألاعيب السياسية ، ففي ذلك ما يقعد بها عن النهوض والتجديد ويتعارض مع الأهداف القومية .

وما سياسة الوزير إلا قطعة من سياسة الوزارة بأسرها ، فهي إذن جزء من ذلك الطابع العام الذي يفرق بين وزارة وأخرى ، ويميز الأحزاب بعضها عن بعض . ومن أهم الفوارق بين الوزير البرلماني والإداري أن الأول يمتاز بسياسته التي توجه بها إلى الشعب ، وبرنامجه الذي فصله في الانتخابات وأحرز من أجله ثقة الأمة ، ولا نزاع في أن الوزير البرلماني أقدر على وضع هذه السياسة ورسم تلك البرامج من الموظفين الفنيين ، لأنه ألصق بالشعب وأعرف بميوله وحاجاته . وإذا كانت وزارتنا البرلمانية لم تتفاوت فيما بينها تفاوتاً واضحاً فما ذاك إلا لأنها لم تعن برسم سياستها العامة ، ولم يلحظ اختلاف محسوس بينها في اتجاهاتها الإنشائية ، وخطب العرش في تشابهها وتكرار معانيها أوضح شاهد على ذلك .

ولن يستقيم الحكم في بلدنا إلا إن اضطلع به رجال يشغلون بالشؤون العامة وهم بعيدون عنها كما يحسون بثقلها وهم قائمون عليها ؛ أما أولئك الذين تسوقهم الصدفة والانتقالات المختلفة إلى كراسي الحكم دون أن يدركوا كنهه وحقيقته ، فهم نهازن للفرص ، لا يقدرון المصلحة العامة حق قدرها ولا يعرفون كيف يخدمونها . بيد أن خطة الوزير مهما اتضحت وسياسته مهما تحددت ، ما هي إلا فكرة عامة واتجاه اجمالي ينقصه الدرس والبحث الفني ، وإعداد الوسائل العملية على أيدي الإخصائيين الذين يتولون إنجازها ؛ وإذا كنا نعيب على وزير برلماني أن لا سياسة له ، فإننا نعيب عليه أيضاً أن يفرض سياسته على الفنيين والإخصائيين

فرضاً ، دون أن يستشير بأرائهم وتجاربهم . وكـ من مشروعات قيمة شاء الوزير أن يستقل بها وحده فمات ، وكنا نود لها الحياة لو أحيطت بالظروف والوسائل الفنية الضرورية .

فليس للوزير البرلماني من عمل إذن إلا الرقابة والتوجيه ، وهما جد كثير . وبقدر تفرغه لها وعنايته بهما تنشط المصالح والإدارات ، وتشعر الأمة بما لها من إشراف وسلطان على سير الخدمات العامة ؛ ذلك لأن رجال الإدارة ، وهم مسئولون أمام الوزراء ، سيصبحون بهذا مسئولين أمام البرلمان نفسه . وكـ نود أن يجيء ذلك اليوم الذي ترتبط فيه الثقة بالوزارة ارتباطاً واضحاً بمقدار ما تقوم به من توجيه ، وما تحققه من رقابة على السلطة الإدارية . وحينذاك لن نحاسب وزيراً على عدم إنجاز عمل إداري ، بقدر ما نحاسبه على عدم إحاطته به ووقوفه عليه ، ولن يضيره بعض الأخطاء التي تصاحب الإنجاز والتنفيذ بقدر ما يعيبه بل ويحرمه ثقة الأمة جهله بها ، وتقصيره في محاسبة المسئولين عنها .

وما دامت مهمة الوزير أن يضطلع بالرقابة والتوجيه في وزارة معينة ، فإننا لا نفهم وزراء الدولة الذين لجأنا إليهم في بعض الأحيان مرضاة لفريق من الأنصار والمؤيدين ، أو محاكاة لبلاد أخرى تختلف ظروفها عن كل الاختلاف . ذلك لأن وزير الدولة سيبقى بمعزل عن الوزارات كلها فلا داعي إليه ، وإن شارك وزيراً آخر في رقابته وتوجيهه ففي هذا اضطراب البرامج وتذبذب الخطط وضعف النفوذ . ومن حسن الحظ أن تجاربنا السابقة قد أثبتت ذلك بوضوح ، إلى حد أن من أخذوا بفكرة وزراء الدولة لم يلبثوا أن عدلوا عنها ، خصوصاً وقد لمسوا من الرأي العام إنكاره لهذا التصرف واعتراضه عليه ، لأنه عده ضرباً من التنافس في منح الألقاب بدل أن يكون محاولة لسد حاجة أو اضطلاعاً بأعباء خدمة عامة .

وليس ثمة داع أيضاً لو كـل برلماني ، وإلا جاء تكراراً لغرض يستطيع الوزير أن يؤديه وحده ، أو تعارضت مهمته مع مهمة الوكيل الدائم . ذلك لأن رجل البرلمان لا يشترط فيه



عادة اختصاص معين ، وكل ما يمتاز به أنه يمثل بعض الاتجاهات السياسية ، وما أجدد الوزير أن يقوم بهذا التمثيل ، وما أغناه عن أن يشاركه فيه أشخاص آخرون . ولا نزاع في أن من المصلحة ألا تجد السياسة سبيلها إلى الإدارات الحكومية إلا بقدر وفي حساب دقيق ، وإذا كنا نخشى طغيانها عن بعد فلا يصح أن نثبت أقدامها في البيئة الإدارية ونفتح لها أبواباً عدة ، وفي باب الوزير ما يغني عنها جميعها . ولئن كان بين البرلمانيين من هو ذو خبرة فنية فإنها لا تتعادل بحال مع خبرة الوكيل الدائم ، ومن الخطأ أن يتوزع الاختصاص بين رجلين ، أحدهما دخیل ينظر إليه دائماً نظرة الحذر والريبة ، والآخر أصيل يشعر بأنه اعتدى على حقه وسلب بعض سلطته .

على أن هناك معنى آخر يحسن بالسياسيين أن يتنبهوا إليه ويحذروه ، ألا وهو أن في كرسى الوكالة البرلمانية ما يؤذن بالمنحة الحزبية ويفسح المجال لتقاسم الغنائم ، ذلك التقاسم الذي لا يقف عند حد . وإذا كانت الوزارة من السمو والرهبة بحيث لا يطمع فيها كثير من الحزبيين ، فالوكالة البرلمانية أهون شأنًا وأيسر منالاً ، فلا يتردد أحد في أن يطالب بها ويدعى أهليته لها . لهذا كله نعارض فيها تمام المعارضة ، ونعتقد أنها إن لاءمت بعض البلاد النيابية فإنها لا تلائم الأخرى ، وفي تجربتنا الخاصة ما يشهد على ذلك ، ومن حسن الحظ أننا لم نكررها ونخيل إلينا أننا لن نعود إليها .

وفي الرقابة والتوجيه ما يدعو الوزير إلى أن يكون على اتصال مستمر بوكيله الدائم الذي يضطلع بمعبء التنفيذ العام ويسأل أمامه عن مختلف الإجراءات والتصرفات . وليس ثمة سبيل لأن تسير وزارة سيراً مستقيماً إلا إذا كان هناك تعاون وتفاهم بين الوزير ووكيله ، فإن الأخير موضع سر الأول يقف على سياسته العامة ويشاركه في رسم الخطط العملية لإنجازها ويمده بالمشورة الفنية . وبودنا أن نرى وكلاء وزارات يشعرون شعوراً جلياً بأنهم رجال فنيون وإخصائيون ، لا يخلطون بين السياسية والعمل الإداري في شيء ، ويعتدون بمراكزهم واختصاصهم فلا يميلون مع الهوى أينما مال ، ويوم أن نوفق إلى هؤلاء ، فسننهض

بأدائنا الحكومية نهضة حقيقة ؛ ومن الجرم أن يتعجل بعض الوزراء بفصل وكلاء وزاراتهم قبل أن يجربوا التعاون معهم ، خضوعاً لأهواء سياسية أو سيراً وراء معلومات لا أساس لها .

على أننا نود أيضاً أن يحس وزراءنا دائماً بأنهم مبعوثون إلى وزاراتهم ليؤدوا رسالة الأصل فيها أنها مؤقتة ، فحذير بهم أن يضعوها نصب أعينهم ، وألا يندمجوا في السلك الإداري فينسوا مهمتهم ووظيفتهم . ومن شأن العمل المؤقت أن يدفع صاحبه إلى تحاشي الحزازات والخصومات ليضمن التعاون والتأييد من كل جانب ، وإلى التفرغ لما هو بصدده لأنه مسئول عن كل لحظة تمر ، وإذا ما حلت أزمة فلن يستطيع تدارك ما فات . وفي مقدور الوزير البرلماني ، إن قصر نفسه على الرقابة والتوجيه ، أن يزود وزارته في زمن قصير بمشروعات وإصلاحات ما كان يجد الوزير الإداري إليها سبيلاً في سنين طويلة .



هذه هي مهمة الوزير البرلماني التي لم يحاول وزراءنا ، اللهم إلا في القليل النادر ، أن يفهموها ويأخذوا أنفسهم بها . ولم يكن من السهل أن يطبعوا عليها دفعة واحدة ، أو أن يحدوا من سلطتهم لمجرد أنهم برلمانيون ، ولكننا نعتقد أنهم لو حاولوا ذلك منذ بدء حياتنا النيابية ، لوضعوا تقاليد لها من الاحترام والسلطة ما لا يقل عن حرمة القانون وسلطانه . ولا نظن أن الزمن يسمح لنا بأن ننتظر تكوين هذه التقاليد في هوادة ووضعها في بطاء ، لأن الأمر يمس نظام الحكم في جملته ، ولا حياة له إلا إن حددت الاختصاصات ومنحت الهيئات الإدارية ما تقتضيه من نفوذ واستقلال .

وعلى هذا نحن في حاجة ماسة إلى تشريع بوضح المادة ٥٧ من الدستور<sup>(١)</sup> ويحدد مهمة الوزراء ، وليس فيه ما يتعارض مع الدستور في شيء ، ولا تغني عنه مطلقاً لوائح أو قرارات

(١) « مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة » ، وقد أشرنا من قبل إلى أنها المادة الأولى والأخيرة فيما يتعلق باختصاص الوزراء وسلطتهم .



داخلية خاصة بكل وزارة ، إذ أن هذه القرارات تتغير بتغير الوزراء ، ونحن نرمي إلى خلق عرف مقدس ينزل عنده وزراء اليوم والغد . وأساس التشريع الذى نقترحه أن يقف الوزير عند الرقابة والتوجيه ، ويعفيه من الدخول فى تصرفات وإجراءات الأجدر بها أن تكون من عمل الوكيل الدائم ومعاونيه . ولن يكون له بوجه خاص أن يشرف بنفسه على التولية والعزل ولا الترقية والنقل ، وإنما يكل ذلك كله إلى وكيل الوزارة فيسد باب الأمل والرجاء والمحسوبة ، ويحمل الوكيل على أن يطبق القانون ، والقانون وحده ، ما دام يشعر بأن رئيسه الأعلى يراقب كل ما يصدر عنه من قرارات . ولا غضاضة أن نمنح وكلاء الوزارات هذه السلطة ما دمنا نكبح جماحها برقابة قوية حازمة ، وسنرى عند حديثنا عن الخدمات العامة أثر ذلك فى تنظيم العمل الإدارى وحسن إنتاجه .

فنقضى على المطامع الفردية ، ونحول دون استخدام الأداة الحكومية استخداماً حزبياً ، ونوفر على الوزير الوقت والجهد لينهض بالمصالح والإدارات ويسير بها فى الطريق السوى . ونضع حداً لذلك الشذوذ الذى كثيراً ما شكونا منه فى غير جدوى ، من وظائف تخلق لأشخاص دون أن تقتضيها ضرورة العمل ، أو فصل وترقية لأسباب سياسية لا صلة لها بالواجب الحكومى فى ذاته ، ونمنح السلطة الإدارية ما هى فى حاجة إليه من استقرار واطراد لا تحيا الخدمات العامة ولا تنهض بدونهما .

وإذا كنا نرمي إلى تحديد مهمة الوزراء فى دوائر الحكومة ، فإننا نود أيضاً أن يقضى على كل ما يربطهم بالهيئات والمؤسسات الحرة ، فيجرم عليهم كما نص الدستور أن يستغلوا نفوذهم أى استغلال بالمساهمة فى شركة أو الانتفاع بعضوية فى إدارة مصرف أو بيت من البيوت المالية . وليس شئ أقبح من تلك الكراسى المعلقة التى يحتفظ بها الوزراء لساعة الشدة ، فيلجئون إليها إن هوت من تحتهم كراسى الحكم أو ضاقوا ذرعاً بأعبائها ، وفى تاريخنا القريب أمثلة لتصرفات بعض الوزراء فى هذا المضمار نغف عن ذكرها ، وكنا نأمل

أن ما كان لها من وقع سيء في رأى العام كفيل وحده بالقضاء عليها دون حاجة إلى قانون أو تشريع .

## ٢ - رئيس الحكومة

هو قطب الرعى في شئون الدولة ، والقائد الأعلى للسلطة التنفيذية ، وموضع ثقة الشعب والملك . يدعى ليحل أزمة ، أو ليوجه السياسة العامة توجيهاً جديداً ويمثل إرادة الأمة تمثيلاً عملياً ، فهو صاحب البرنامج الحقيقى والسياسة الجامعة . وكثيراً ما يتكهن به قبل أن تسند إليه مقاليد الأمور ، ويكاد يتفق عليه قبل أن يتولى مهمته بصفة رسمية ؛ وحينذاك يكون رجل الساعة ووحى الظروف والعوامل السياسية والاجتماعية ، وكلما جاء في حينه كان ذلك أعون له على النجاح في مهمته . وبقدر تفهمه للعوامل والبواعث التى ساقته إلى الحكم ، يحسن تشخيص الداء ويستطيع أن يقدم له الدواء .

وبحكم مركزه الرسمى على الأقل يعتبر خادم الدولة الأول ، فغزة الوطن ومجده ملقى على غائقه ، واستقامة الشئون العامة وحسن تديرها موكول إلى تصرفه ؛ وليس له فى النظام النيابى ما يدرى به لستر هفواته ، ولا ما يحتذى خلفه ليكفر عن سيئاته . مركز خطير ومهمة شاقة ، ينوء بحملها المتمازون وذوو الكفايات ، فكيف بها إن وكلت إلى الحدودين أو متوسطى الحال ؟ وربما يقنع الحكم الاستبدادى بالوزير العادى ، أما النظام النيابى فلا يقوى على أعبائه إلا وزير ذو مواهب وكفايات خاصة ؛ لهذا لا ندهش من تلك الشكوى التى تتردد حتى فى الأمم الراقية من فقد الرجل الذى يجلى الخطوب وينقذ الموقف ، وفى الحق أن حياة الأمم موقوفة على هذا العدد القليل من رجال التاريخ .

ولا يرجع نجاح هؤلاء الرجال إلى مقدرتهم الفكرية ومزاياهم السياسية فحسب ، بل لابد أن يضموا إلى ذلك صفات خلقية وروحية ، هى ذخيرتهم الأولى وسر عظمتهم ومجدهم . فريئس الحكومة المتردد أو الضعيف لا يستطيع أن يخطو إلى الأمام خطوات جريئة متتابعة ، ولا أن يقابل الحوادث وجهاً لوجه ، وإنما يفر منها ويجد فى إخفاؤها . والرئيس الذى لا قلب



له يحيا لنفسه وينسى حاجات أمته ومواطن النقص فيها ، وقد يبتلى بشيء من الصلف والكبرياء فيصعب القرب منه ويعز التفاهم معه . ويطول بنا الحديث لو تتبعنا هذه الصفات الخلقية وأثرها في تدبير شئون الدولة ، خصوصاً وفي اتصاف رئيس الحكومة بها ما يساعد على نشرها ويزيد في مقدار تأثيرها . ومما يؤسف له أننا قد نجد السبيل إلى معالجة النقص الفكري ، أما مواطن الضعف الخلقى فلا تعالج في سر .

ولو استطاع رئيس الحكومة أن يضطلع باعبائه كلها ، ما كان في حاجة إلى أعوان ، إلا أن تشعب الخدمات العامة وتعدد حاجات الأمة يضطره إلى أن يشرك معه في تدبير شئون الدولة بعض الأنصار يختارهم بنفسه في ضوء تجربته ، واختيار المرء رائد عقله . فلا بد له من فراسة ودراسة وبعد نظر ليتخير أركان حربه الذين يصمدون في ساعات الشدة ، ويتعهدون المعركة إلى أن يتم لهم الفوز والظفر . وما أشد خيبته إن خدع بالظواهر أو انقاد لمعلومات موهبة باطلة ، وما أعظم فشله إن غلب عامل الصداقة والعلاقة على الكفاية وحسن المقدرة ، وما أهونه على نفسه وعلى الناس إن تحكم فيه أحد أعوانه ، واستأثر بالسلطة دونه بعض مرءوسيه ، وكل نفوذه وهيبته في أن يسوى بينهم في معاملته ومجلسه .

ومهما يكن من شأن هؤلاء الأعوان فإنهم لن يخففوا من مسؤوليته ولن يحدوا من سلطانه ؛ فهو الذي يرسم لهم السياسة العامة ، ويطبع شئون الدولة بطابع مشترك ، ويهيمن على مختلف الوزارات ويرقب سير الأداة الحكومية كلها . ومن العبث إذن أن يعد فرداً بين زملاء أو واحداً بين شركاء ، بل هيمنته وسلطانه شرط أساسي لتحقيق الوحدة والتناسق الضروريين لتنظيم الشئون العامة . يوجه الوزراء ويحاسبهم مجتمعين ، أو يخلو إلى كل واحد منهم على انفراد ليدرس معه سياسته الخاصة والمعالم الرئيسية لوزارته ؛ وهو المسئول عنهم أمام البرلمان والأمة ، فيدافع عن أخطائهم إن عز عليهم الدفاع ويتحمل تبعات أعمالهم إن وجه إليهم نقد .

أعمال كثيرة وواجبات متعددة ، تستدعى أن يتفرغ لها ، ويكفيه كل الكفاية أن يقوم بها . وعلى هذا ينبغي أن يكون رئيساً بلا وزارة ليحقق غرضه الأسمى ومهمته الكبرى ؛ أما ما يلجأ إليه بعض رؤساء الحكومات من تولى وزارة أو أكثر إلى جانب رئاسة الحكومة ، فذلك إرهاب لا قبل لهم به وتكليف لا طاقة لهم عليه ، وسيؤدي حتماً إلى تقصير في واجب الرئاسة والوزارة معاً . ولا نظنهم في حاجة إلى هذا التوسع ليرهنوا على عظيم سلطانهم أو يثبتوا كفايتهم ومقدرتهم ، فالسلطة التنفيذية كلها مستمدة منهم ، وشئون الدولة على اختلافها في متناول أيديهم ، وساعة أن يقفوا منها موقف الرقيب والمشرف يكونون أقدر على توجيهها وتنسيقها من أن يقصروا نظرهم على ناحية بذاتها .



على أنه ليس من السهل عليهم أن يضطلعوا بمهمة هذا التوجيه والتنسيق ، ولا يد لهم من إدارات فنية تدهم بالمعلومات الضرورية وتعينهم على ما هم بصدد ، وفي مقدمة هذه الإدارات ثلاث أساسية تكفل لرئيس الحكومة الإشراف والتوجيه العام الذي يضطلع به . فيحتفظ إلى جانبه بمكتب أبحاث يقف على المقترحات الوزارية الهامة ، ويتتبع الظروف الاجتماعية والاقتصادية ، ويحاول أن يرسم في ضوء ذلك كله الخطة العامة وبرنامج الإصلاح المرجو ؛ ويحرص بوجه خاص على أن ينسق شتى المقترحات ويوفق بين متنوع المشروعات ، فتجىء كلها وكأنها أملت روح واحدة ، وهيمنت عليها فكرة وطنية مقدسة تصعد فوق مستوى الميول والأهواء المتباينة . ونعتقد أن المشاكل الاجتماعية والاقتصادية أضحت من التحول السريع والتعقد الزائد بحيث تتطلب دراسة وبحثاً مستمراً ، ولا يكفي أن يرجع رئيس الحكومة كل عام ، وفي فرصة متأخرة بمناسبة خطاب العرش إلى الإدارات والمصالح الحكومية ليستمد منها ما تشير به من إصلاح وتجديد . وكل من له صلة بالأداة الحكومية يعرف على أية صورة تجمع هذه المعلومات ، فهي أقرب إلى تسديد النمرة وسد الخانة منها



إلى أى شىء آخر ، ويدرك إلى أية درجة يؤمن بها جامعوها ، فهم فى أغلب الأحيان يقترحون مجرد الاقتراح ، ويشيرون إلى مشروعات لم تدرس لأنهم شبه مطمئنين إلى عدم التنفيذ . ولا خير فى إصلاح إن لم ينبعث من القلب ويصبح إيماناً وعقيدة ، ولا نجاح له إن لم يعتمد على دراسة صحيحة .

ومن جهة أخرى لابد لرياسة الحكومة من مكتب للرقابة والإحصاء ، فيكون على اتصال وثيق بالوزارات المختلفة ، ويلم بالتصرفات والإجراءات الإدارية الهامة ، ويرقب التنفيذ فى خطواته المتتابعة ، ويشرف خاصة على مدى تطبيق القوانين ، ودرجة النجاح فى إنجاز المشروعات ؛ ذلك لأن الحكم فى آخر تحليل مجموعة من التجارب يعيننا أن نقف على النجاح منها فنحتفظ به ، والفاشل فنعالجه أو نتحرز عنه . وعلى هذا ينبغى أن تمد الوزارات هذا المكتب بتقارير دورية وإحصاءات عامة تسمح بإعطاء فكرة شاملة عن حركة المصنع الحكومى كله فى متعدد أجهزته وأقسامه ؛ وفى هذه التقارير الدورية والإحصاءات المتتابعة ما يجعلها طبيعية وغير متكلفة ، فلا تتأثر بجو حادثة معينة أو ظرف خاص ، وفرق كبير بين أن تدرس الأمور ويحكم عليها فى جوها الهادئ العادى ، وبين أن تثار تحت تأثير ملابس ومقتضيات غير عادية . فيجد الرئيس الأعلى للمصنع الحكومى عند الحاجة فى متناول يده كل البيانات التى يريدونها التى تقتضيها الرقابة العليا ، ويحس دون انقطاع أنه على اتصال بالإنتاج الحكومى العام . وما أشبهه فى هذا برئيس مؤسسة مالية أو صناعية كبرى ، لا يعدو على اختصاص أعوانه ، ولكنه فى الوقت نفسه يلم دائماً بالاتجاهات العامة والسير الحقيقى لشركاته ومصانعه .

وأخيراً لابد لرياسة الحكومة من مكتب للنشر والدعاية ، يحسن التعبير عن سياسة الدولة ، ويقدمها فى صورتها الصحيحة ، ويدعو إلى الإصلاح والأخذ بناصر المشروعات الهامة دعوة خالصة لله والوطن . ولسنا فى حاجة إلى أن نبين أهمية الدعاية فى جيلنا الحاضر ، إن باسم الأفراد والمؤسسات الحرة أو باسم الدول والحكومات ، ولقد اتخذت سلاحاً ، وسلاحاً

ليس أقل خطراً من غيره ، استخدم أعنف وأوسع استخدام في الحرب الأخيرة ؛ غير أنا بقدر ما انتشبت بالدعاية باسم الأمة والوطن ، نمتها كل المقت إذا انصبت على الأشخاص واتخذ منها الحامون وسيلة لتغطية سيئاتهم وستر عوراتهم . فالدعاية أمر شائك إذن ، نتقدم باقتراحه في كثير من الحذر والحيلة ، لأن تجاربنا الماضية مع الأسف تدل على أننا كثيراً ما غلبنا الاعتبار الشخصية والحزبية على المصالح العامة .

وما أحوجنا إلى دعاية نزيهة صادقة ومنصفة ، تتعهد الرأي العام في الداخل ، فتقف على حقائق الأشياء ، وتسلك به سبيل الحكم الصحيح والتقدير السليم ، وتريه في اختصار تربية قومية ؛ كما تحاول أن تصعد بالوطن كله في الخارج ، وتبرزه أمام الأجانب في مظهر الاحترام والكرامة . ولهذا الدعاية الخارجية آثار لا تحصى اقتصادياً واجتماعياً وسياسياً ، وكل فقتت الأنظار إلى بلاد مجهولة ، وهيأت لها مكاناً ممتازاً لم تكن تحلم به من قبل . وعلى هذا لا ينبغي أن تتم دعاية داخلية أو خارجية ، تتولاها وزارة الداخلية أو تقوم بها وزارة الخارجية ، إلا وهي تحت إشراف هذا المكتب ، يضطلع بها وينظمها في مجلتها ، ويرسم لها خطة مرتبطة متضامنة . وليست الدعاية من السهولة بحيث ترسل إرسالاً أو يكلف بها أى فرد من غير حساب ، وإنما هي فن دقيق إن لم تتوفر فيه الإجابة والإتقان كان ضره أكبر من نفعه .

هذه هي المكاتب الثلاثة التي نراها ضرورية لرياسة الحكومة ، ونود أن تمنح سلطة شبيهة بتلك التي منحتها اللجنة المالية في إشرافها العام على المقترحات الوزارية المتعلقة بالإيرادات والمصروفات . وبدون هذه السلطة تصبح ولا أثر لها ، ولا تستطيع أن تؤدي وظيفتها أداء مرضياً ؛ وهذه السلطة نفسها هي التي تجعل منها عوناً صادقاً لرئيس الحكومة ، وتمكنه من تحقيق التتابع والاطراد الضروريين لسير الأداة الحكومية . خصوصاً وقد درج الوزراء على ألا يقف سابقهم لا حتمهم على ما انتهجه من خطة أو اختاره من سياسة ، وكأن الوزارة المستقيلة تعتبر خطتها وبرامجها من أسرار المهنة التي لا تسمح بإذاعتها للآخرين ؛ ولئن أذاعت ، فإنما تذيع المشاكل والصعاب على أمل أن ترتطم عند صخرتها الوزارة



الجديدة كما كانت سبباً في انهيار الوزارة المستقيلة . ففي هذه المكاتب مايسمح لرئيس الحكومة دائماً بأن يتتبع المقترحات في تطورها والمشروعات في تدرجها فيسير في وضع النهار ويبنى على أساس متين .

على أن هذه المكاتب لا تستطيع بما لها من اختصاص ونظام فقط أن تحقق إشرافاً ولا أن تقوم بتوجيه ، وإنما دعائها الأولى وعمادها الحقيقي موظفون يختارون من أحسن طراز من موظفي الدولة ، الذين يضمنون إلى الكفاية الخبرة والتجربة ، ويتحلون بخلال تشهد بالاستقلال والرجولة . وجدير بمكاتب رئاسة الحكومة أن يتولى الأعمال فيها النابغون من الموظفين ، وفي مهمتهم ومركزهم مايدعوا إلى أن تتحرى كل التحرى في اختيارهم ، ويكونى أن نقول إننا إذا وقفنا في اختيار هذا العدد القليل فسنقوم كثيراً من أود الأداة الحكومية . والأفكار مهما كانت سليمة والمقترحات مهما كانت صحيحة ، لاهياة لها بدون أشخاص يتولون تطبيقها وتنفيذها ، وما أكثر شكوانا من الأشخاص ، وقد نحس بالفقر في هذه الناحية ، إلا أننا لن نعدم الحيلة في تخير هذا النفر القليل ، ولا بد لنا من أن نوفر له الطمانينة والهدوء مهما تغيرت الحكومات وتبدلت السياسات .

وتقتضى هذه المكاتب رئاسة مباشرة ، تراقبها مراقبة دقيقة وتتصل بها عن قرب اتصالاً دائماً . فهي في حاجة إلى سكرتير عام لرئاسة الحكومة يشرف على جهودها وإنتاجها ، ويساعد على ربطها بالوزارات والمصالح المختلفة ، ويمنحها نوعاً من الاستقلال يخرج بها عن مظهرها السياسى ويكسوها بكساء إدارى ؛ ومن الضروري أن تصبغ بهذه الصبغة الإدارية ، لاسيما وفي طبيعة عملها ووظيفتها ما يقر بها من التيارات السياسية . وليست سكرتارية رئاسة الحكومة بأقل خطراً من مركز الوكيل في أية وزارة ، بل لعل من الخير أن نسمو بها فوق ذلك مالياً وإدارياً ، ففي هذا السمو ما يحقق لها الاستقلال المنشود ، وما يضعها في قمة المصالح والإدارات الحكومية ، وما يسمح بأن تؤدي وظيفتها أداء متواصل حتى في ساعات العواصف والأنواء . وإذن ليس ثمة مجال لأن نخطط بينها وبين

سكرتارية مجلس الوزراء المعروفة من قديم ، والتي لن يكون لها داع في المستقبل كما سنشير إلى ذلك بعد قليل ، فالوظيفتان مختلفتان ومتفاوتتان في مركزهما وأغراضهما . وفي مقدور سكرتير عام رئاسة الحكومة أن يمنح الرئيس من المعونة ويمده دون انقطاع بالمعلومات والبيانات التي يستلزمها الحكم البصير الساهر على مصالح الأمة .

ولن تحول سكرتارية الحكومة وما يتبعها من إدارات دون اتصال الرئيس اتصالاً مباشراً بمجلس الدولة من جانب وديوان المحاسبة من جانب آخر . وسنرى في الفصل التالي أن مجلس الدولة بما له من احترام وما يقتضيه من استقلال ، يجب أن يرتبط ارتباطاً وثيقاً برئيس الحكومة ، وألا يخضع في شيء لأية وزارة من الوزارات ، وبذا يستطيع الرئيس أن يشرف على تنسيق التشريع أيضاً ، كما يشرف على تنسيق التنفيذ وحركة الإصلاح . أما ديوان المحاسبة الذي أشرنا إليه من قبل ، فحقه أن يرتبط كذلك برئاسة الحكومة باسم الاستقلال والرقابة اللذين لن نجد لهما نصيراً أقوى من رئيس الحكومة نفسه ، ولا يتصور أن يعتبر ديوان المحاسبة قطعة من وزارة المالية ، وهو إنما وجد ليراقبها كما يراقب غيرها من باقي الوزارات .



لعل فيما تقدم ما يكفي لإثبات أننا قصدنا أن نركز أعمال الدولة كلها في شخص رئيس الحكومة ، وأن نجتمع في يده من النفوذ والسلطان ما يتناسب مع مركزه . وحياة الدولة في ذلك السلطان ، وهيبة الإدارة في هذا النفوذ ، والرأس المشرفة إن لم تكن مهيبة الجانب موفورة العزة ، فلن يكون لها من الإشراف إلا الأسماء والألقاب . ومن أشد ما عيب على النظام البرلماني أنه أضعف السلطة التنفيذية وقضى على كثير من هيبة الحكومة ، فجدير بنا أن نتعظ بهذا ونحذره ، خصوصاً ورئيس الحكومة الذي يرعى المصالح العامة ، وينعم ما دام حريصاً عليها بتأييد البرلمان ويخضع في بقائه لإرادته ، لن يكون في قوته وسلطانه ما يتعارض مع فكرة الشورى وتبادل الرأي .



وإذا كان للدكتاتورية من عدوى ، فإنها ستدفع أنصار النظام النيابي إلى أن يزيدوا من سلطة رئيس الحكومة ويقبوا من نفوذه ، لهذا يخيّل إلينا أن العالم سائر نحو فكرة إعدام رئاسة الحكومة ، وتأييدها بكل الوسائل التي تساعد على المضاء وسرعة الفصل والإنجاز . ولن تتوفر لرئيس الحكومة في النظام النيابي السلطة اللازمة والاستقرار المناسب إلا إن اعتمد على أغلبية صحيحة تدافع عن سياسته وتنتصر لمشروعاته ؛ أما الوزارات الائتلافية فهي أمل لا يمكن أن يتحقق إلا إن انبعث من القلب أو اقتضته ظروف خاصة ، وعلى كل حال فهي قصيرة العمر وقلّ أن تسمح بإصلاح جرىء أو تطورات حاسمة .

### ٣ - مجلس الوزراء

مركز القيادة العليا وأسمى صورة للسلطة التنفيذية في البلاد ، يلتقي فيه الرئيس بهيئة أركان حربه ويتبادل الرأي مع من تخيرهم من زملاء وأعوان . وشأن هذا الملتقى أن يستلفت النظر ويثير اهتمام الرأي العام ويدعو إلى التفكير فيما جدّ من أمور وأحداث ، وقرارات القيادة العليا لا بد أن يكون لها من الجلال والخطورة ما يتناسب مع من صدرت عنه ، وما يكسو السلطة التنفيذية كلها بكساء رهيب . لهذا ينبغي أن يكون مجلس الوزراء مهيباً في انعقاده وقراراته ، فأما هيئته في انعقاده فتقتضى أن يدعى بحساب خاص وفي فترات غير متتالية ، ولا شك أن جلسات مجلس الوزراء التي تتم مرة أو مرتين كل أسبوع تصبح أمراً عادياً قد لا يشعر به أحد ، ولا يحمل الجمهور على متابعة أعماله اللهم إلا من تمسهم عن قرب وأما هيئته في قراراته ، فبسبيلها أن يقتصر بحثه على المسائل الهامة وشؤون الدولة الخطيرة ، وأن يبحثها في عمق ونزاهة كي لا تقبل التعديل أو الاعتراض .

والبحث الصحيح يستلزم نظماً ثابتة ، وتبادل الرأي الجدي يستدعى تقاليد مقررة وقواعد واضحة ، فلا يمكن أن يؤدي مجلس الوزراء وظيفته على شكل كامل إلا إن اعتمد على تقارير ودراسات سابقة ، تقدم للأعضاء في الزمن المناسب ليتمكنوا من بحثها قبل أن يتولى الفصل فيها . ومن الضروري أن تقيد الآراء والمناقشات ، ويثبت في محضر خاص كل

ما يدور في المجلس من اعتراضات وملاحظات ، لأن هناك مسائل قد لا يستكمل بحثها في جلسة واحدة ، ولا يمكن السير فيها سيراً مجدياً في الجلسة التالية إلا إن ارتبط الحاضر بالماضي ؛ على أن الشؤون التي يعرض لها مجلس الوزراء من الخطورة والأهمية بحيث تستدعي الحفظ والتقييد ، وكثيراً ما اضطررنا إلى العودة إلى مسألة أثبتت من قبل ، فإذا ما وجدت فيها وثيقة رسمية وفرت علينا زمناً وجهوداً وقضت على كثير من اللبس والاشتباه .

ولن يتعارض هذا التقييد مع مبدأ السرية الذي يستلزمه أحياناً خطورة الموضوعات المعروضة على مجلس الوزراء ، لأن الوزراء الحريصين على كتمان أسرارهم سيحافظون على ذلك سواء أكانت مكتوبة أم شفوية ؛ والموظف المختص الذي يتولى التقييد له من مركزه والمسئولية الملقاة على عاتقه ما يجعله أحرص من غيره على إخفاء ما استودع من سر . والذين لا يعرفون حرمة الأسرار وأهمية كتمانها لا يترددون في إذاعتها حتى ولو كانت أحاديث خاصة قد وجهت إليهم على انفراد ، وكمن أمور جرت في مجلس الوزراء الآن وليست له مضبطة فعرفها الناس ولما تنفض جلسته . فلا نريد إذن أن نحرم مجلس الوزراء من سرية جلساته ، ولا أن ندعوه إلى كشف ما يدور فيه من خلاف ومناقشات ، وإنما نود فقط أن يحتفظ بتلك المناقشات الخطيرة ، وأن تدون محاضر لأهم الجلسات في الدولة . وفي هذا التدوين ما يشعر كلاً بمسئوليته ويدفعه إلى التروي فيما يدلى به ويقرره ، إن لم يكن باسم الحاضر فباسم المستقبل بل واسم التاريخ جميعه .

وليس شيء أضر بمجلس الوزراء في هيئته وسلطانه من أن يتناقض في قراراته ، أو يتوسع في باب الشذوذ والاستثناء ، أو يتسرع في الحكم ولما يستكمل البحث والدرس . ذلك لأن رهبة الحكومة كلها في أن تحاط هذه القرارات بقسط كبير من التقديس والاحترام ، وكيف يمكن أن تقدس إذا جاءت متناقضة متهافنة ، أو آذنت بالغرض والتجيز ، أو بدت على صورة من صور التسرع والاندفاع ؟ والخطأ في هذا المقام خطير ، والتسرع قد يؤدي إلى نتائج لا تنصب ويلائها على الجليل الحاضر فحسب وإنما تجاوزه إلى الأجيال المقبلة .



وقد عرفت مصر مجلس الوزراء ، أو مجلس النظار ، منذ أن عرفت النظارة والنظار . وقصر اختصاصه أول الأمر على مسائل هامة محدودة تتلاءم مع وظيفته وتتفق مع ظروف البلاد في ذلك العهد ، وتدور في جملتها حول إقرار الميزانية والضرائب وتعيين كبار الموظفين من وكلاء الوزارات أو المديرين والمحافظين . إلا أن هذا الاختصاص لم يلبث أن اتسع وامتد ، حتى شمل جانباً كبيراً من الشؤون العامة لا فرق بين صغيرها وكبيرها ، فهو الذي يضع السياسة العامة للدولة ، ويقر مشروعات القوانين والمراسيم ، ويصدر قرارات تفسيرية لها قوة القانون ، ويتولى المسائل الإدارية التي تتصل بأكثر من وزارة واحدة ، ويراقب الهيئات المحلية وينوب عنها كمجالس المديرات أو المجالس البلدية ، ويتدخل أخيراً في شؤون الموظفين تدخلاً يستطيع أن ينفذ منه إلى كل أقسام الأداة الحكومية وفروعها ، فيعين ويرقى ويعاقب ويحيل إلى المعاش ، وله أن يفعل ذلك كله بصفة استثنائية لا تخضع لقانون أو لألحة ، فيفصل أى موظف دون أن يبين أسباب الفصل ، ويرقى من شاء ولو لم تتوفر فيه الشروط المطلوبة ، ويقرر معاشات استثنائية متى بدا له ذلك .

ولم يقف به الأمر عند هذا بل تعداه إلى مسائل تافهة ما كان أغناه عنها ، وما كان أجدر الوزراء مجتمعين ألا يشغلوا أنفسهم بها . فيعرض لمسائل تستطيع وزارة المالية مثلاً أن تستقل بها ، كتأجير الأراضي الحكومية إلى الجمعيات الخيرية تأجيراً اسمياً ، أو زيادة وتسوية المعاشات الطفيفة ، أو منح أجازات بمرتب أو صرف مكافآت ضئيلة لبعض الأفراد والموظفين نظير عمل خاص ؛ كما يعرض لمسائل أخرى في مقدور أقسام وزارة الداخلية أن تفصل فيها على أفراد ، كمصادرة بعض النشرات أو منع دخول جرائد أجنبية ، أو انتدابات المحافظين والمديرين ، أو إحالة بعض ضباط البوليس الموجودين في الاستبداد إلى المعاش ... ويطول بنا الحديث لو تتبعنا جزئيات المسائل الصغيرة التي كتب على مجلس الوزراء أن يفصل فيها ، وما أشرنا إليه كاف في التدليل على أنه لا يليق بأسمى هيئة في الدولة أن تشغل نفسها به .

وكم يبدو مخجلاً وغريباً أن يقضى وزراؤنا ساعات في دراسة أمور لن يعز على صغار مرءوسهم

الفصل فيها ، على أنهم لا يخرجون في قراراتهم إلا في النادر القليل عن مقترحات هؤلاء المرءوسين ، وما أشق الدولة التي يشغل قوادها الأول بسفاسف الأمور عن التفرغ لكبريات المسائل ، والاتجاه الكلى نحو الخطط والبرامج العامة . وإذا كنا لا نبيح لوزير أن يتنزل إلى مستوى هذه التفاصيل والجزئيات ، فبالأولى نحرم هذا كل التحريم على الوزراء مجتمعين . ولعلها المركزية البالغة حدها في سنى الاحتلال ، ورغبة المحتلين في أن يشرفوا على كل شيء عن طريق الوزراء ، هي التي وسعت اختصاص المجلس ذلك التوسع المغيب . وكنا نتوقع أن يجيء الاستقلال بنظام جديد وحياة جديدة تملأ كبار الموظفين ثقة بأنفسهم وتشعرهم بمسئوليتهم ، فيكل إليهم مجلس الوزراء كل ما يدخل في سلطتهم ويتصل بأعمالهم ، ويتفرغ هو لمعضلات المسائل وشئون الدولة الهامة .

ولكن أحداً لم يأخذ في معالجة هذا النقص ويعمل على تلافيه ، ألهم إلا في السنوات الأخيرة ، فقد قامت في قلب مجلس الوزراء نفسه وعلى أيدي من يعتد بخبرته وتجربته حركة ترمى إلى تعديل اختصاصات هذا المجلس . وأساسها أن تقل اجتماعاته ، وتقتصر أبحاثه على المسائل الهامة كالمشروعات المالية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية ، والأمور السياسية والدولية والبرلمانية ، وشئون الدفاع والتشريع ، وتنظيم الأداة الحكومية تنظيمًا يجعلها أكثر دقة وأعظم إنتاجاً . أما ما وراء هذا من موضوعات ثانوية فردية أو شبه فردية ذات أثر محدود ، فخير به أن يكل الفصل فيها إلى الإدارات والمصالح المختلفة .

ولشد ما اغتبطنا يوم أن وجدنا الرأي العام يقابل هذا الاقتراح بالتأييد والتحميد ، مما دفع مجلس الوزراء إلى أن يكون لجنة خاصة من بين أعضائه تتولى درسه والبت فيه ؛ وقد انتهت إلى قرارات ، وإن كانت لا تحقق كل ما نشده ، تعتبر بوجه عام خطوة إلى الأمام كنا نود أن توضع موضع التنفيذ . ولكن مع الأسف الشديد لا تزال مسافة الخلف بين القول والعمل لدينا فسيحة ، ولا زلنا نزع أننا نؤمن بأشياء ثم تجيء أعمالنا مناقضة لإيماننا على خط مستقيم ؛ فعلى الرغم مما كتب في هذا الموضوع من مذكرات وما دار حوله من



بحوث ، وعلى الرغم من تسليمنا جميعاً بصوابه ووجهته ، لم نأخذ به ولم نقر هذا التعديل الطفيف ، وإن كنا ننادى بالإصلاح صباح مساء . وقد أثير الموضوع ثانية في الأيام الأخيرة ، ولا ندرى ماذا سيكون نصيبه من التحقيق .

ولا مناص من معالجة هذه النقطة إن كنا نود لمجلس الوزراء إنتاجاً مجدياً وعملاً مناسباً .  
وحينذاك قد لا ينعقد في الشهر إلا مرة واحدة ، اللهم إن دعت إلى ذلك ظروف خاصة ؛ وكما قلّ انقاده زادت هيئته ، وتفرغ كل وزير لما هو بصدد ، وتمكن رئيس الحكومة من إشرافه العام ، ووقف الوزراء محتمعين جهودهم على مهام الدولة وشؤونها الخطيرة . وإذا ما تحدد عمل مجلس الوزراء على هذه الصورة ، فلن يكون في حاجة إلى سكرتارية خاصة ، وإنما تعد له وتغذيه سكرتارية رئاسة الحكومة وهي في وضعها الذي نقرحه أقدر على ذلك وأنسب لمهمة التوجيه والإشراف العام .

\*\*\*

والآن وقد بينا مهمة الوزارة البرلمانية ، نود ألا نختم هذا الحديث قبل أن نشير إلى مسؤوليتها . وقد ألقى الدستور على عاتقها مسؤوليتين منفصلتين إحداهما سياسية والأخرى جنائية : فالوزراء مسئولون متضامنين أمام مجلس النواب عن السياسة العامة للدولة وكل منهم مسئول عن أعمال وزارته ؛ وهم مسئولون جنائياً عن الجرائم والتحالفات التي تقع منهم أثناء تأدية وظيفتهم ، وللمجلس النواب وحده حق اتهامهم وتقديمهم إلى مجلس الأحكام الخاص لمحاكمتهم . وإذا كان دستورنا قد اقتصد في حديثه عن المسؤولية السياسية ، فإنه توسع توسعاً ملموساً في المسؤولية الجنائية ، فوقف على الأولى ثلاث مواد قصيرة ( ٦١ و ٦٢ و ٦٥ ) في حين أنه خص الثانية بسبع مواد مفصلة ( ٦٦ — ٧٢ ) .

والمسؤولية السياسية هي أوضح مظهر لسلطة الشعب وإشرافه على الشؤون العامة ، ومراقبة البرلمان لمن أنابهم عنه في تدبير مصالح الدولة . وللنواب باسمها أن يحاسبوا الوزراء مجتمعين

أو منفردين على ما أتو من تصرفات لا يرضيها الشعب ولا تتفق والمصلحة العامة ؛ ومتى قرروا عدم الثقة بالوزارة وجب عليها أن تستقيل ، فإن كان القرار خاصاً بأحد الوزراء وجب عليه وحده اعتزالها . وهنا نقطة تبدو لنا أنها لم تتضح بعد لدى وزرائنا البرلمانيين ، ألا وهي تضامنهم فيما بينهم ، فهذا التضامن ضرورى فى كل مسألة تتصل بالسياسة العامة ، وترجع إلى برنامج الحكومة قبل أن ترجع إلى تصرف الوزراء فى وزاراتهم ؛ وليس شئ أدل على ضعف الوزارة من أن يكون رئيسها فى واد وزملاؤه فى واد آخر ، يقرر أمراً وهم أو بعضهم يقول بنقيضه . أما التصرفات الفردية لبعض الوزراء فلا تقتضى تضامناً بحال ، ومن الظلم أن يتصدى وزير أو رئيس حكومة للدفاع عن زميل له ثبت خطؤه ، وإذا كنا نضعف أمام الصداقة والعلاقات الشخصية فى المسائل الخاصة ، فلا يصح أن نستسلم لهذا الضعف ونحن نضطلع بأعباء الحكم فى الأمة .

وقد سبق أن أشرنا إلى أن المسئولية الوزارية لم تستخدم عندنا بعد استخداماً صالحاً ، ولم يقترح نوابنا على الثقة بالوزارة اقتراحاً رهيباً ناجعاً ، وعلى الرغم من أسئلتهم واستجواباتهم المتعاقبة فإنهم لم يشعروا الحاكمين بسلطتهم . ولا يبدو على هؤلاء أنفسهم أنهم يقدسون هذه السلطة فى سريرتهم ويخضعون لها فى صميم أفئدتهم ، وإذا ما تغنوا بذلك فإنه فى أغلب الأحيان خداع ومراعاة . وقيمة النظام البرلماني كله فى مضاء هذه المسئولية وحسن استعمالها ، ولن تستقيم حياتنا النيابية إلا يوم أن يحس الوزراء إحساساً صادقاً بمسئوليتهم أمام ممثلى الشعب ، ويعرف هؤلاء الممثلون كيف يفرضون إرادتهم على الوزراء .

أما المسئولية الجنائية ، فيظهر أن واضعى الدستور رغبوا فى أن يتخذوا منها وسيلة لإرهاب الحاكمين وحملهم على احترام إرادة الأمة ، لهذا توسعوا فيها كل التوسع فى أعمالهم التمهيدية ، وبدت عنايتهم بها فى نصوص الدستور نفسها ، وربما يكونون قد تأثروا فى ذلك كله بنصوص الدساتير الأخرى . ونحن لا ننكر أنه قد تكرر العدوان على الدستور ، وحدثت جرائم من بعض الوزراء تستحق القصاص والعقوبة ، بل لقد همت إحدى وزاراتنا بوضع مشروع قانون خاص بمحاكمة الوزراء ، بينت فيه أحوال مسئوليتهم عن



الجرائم التي لم يتناولها قانون العقوبات وأعدت تشريعاً دعا الدستور إليه<sup>(١)</sup> ؛ إلا أنه كان العقبة الكأداء في سبيلها ، ولم تلبث أن استقالت بسببه قبل أن تقدمه إلى البرلمان .

ولسنا في حاجة أن ندخل في تفاصيل هذا التشريع وظروفه ، وكل الذي نود أن نلاحظه هو أننا في إهمالنا إياه وعدم إنجازنا له لم نخرج عن عرف كثير من البلاد النيابية ، فعلى الرغم من أن دساتيرها دعت إليه لم تحاول أن تنجزه . على أن البلاد التي حددت دساتيرها مسئولية الوزراء الجنائية لم تطبق هذه المسئولية إلا في أحوال نادرة ، وكأنها عولت على المسئولية السياسية واستغنت بها عن أية مسئولية أخرى .

ولا نزاع في أن دستورنا الناشئ في حاجة إلى التأييد والرعاية ، ولكننا نعتقد أن هناك وسائل أخرى لرعايته ربما كانت أنجح من قانون محاكمة الوزراء . وقد سبق لنا أن عرضنا لها في حديثنا عن النظام النيابي الملكي ، وتتلخص في أن يطبق تطبيقاً صحيحاً على أساس أن يشعر الكل بإرادة الأمة وسلطانها . ويوم أن نصل إلى رأى عام ناضج ومحترم فسيكون في رهبته ما يجعل من المسئولية السياسية أداة لتقويم المعوج وزجر المسيء ؛ ومما يطمئنا أن هذا الرأى العام يسير إلى الأمام بخطى مأموسة ، ولئن تعهده القادة والزعماء بالتكوين والتربية وضربوا من أنفسهم مثلاً أعلى لاحترامه ، فسيضعون أقدم حجر في بناء الدستور والحياة النيابية .

(١) جاء في المادة ٦٨ « يطبق مجلس الأحكام المخصوص قانون العقوبات في الجرائم المنصوص عليها فيه ، وتبين في قانون خاص أحوال مسئولية الوزراء التي لم يتناولها قانون العقوبات ٢٢ » .

## الفصل الرابع

### مجلس الدولة

الوزارة في النظام النيابي — كما رأينا — هي حلقة الاتصال بين البرلمان والإدارة ، بين الرقابة والتوجيه من جانب والعمل والتنفيذ من جانب آخر ، فالوزراء هم الذين يحملون رغبات الشعب ممثلاً في البرلمان إلى السلطة الإدارية ، ويوجهونها التوجيه الذي يتفق وإرادة الأمة ، وهم أيضاً الذين يراقبون هذه السلطة في تنفيذها لتلك الرغبات وخضوعها لهذه الإرادة . ولكن هناك حلقة اتصال أخرى ضرورية للاستشارة والرقابة الفنية ، ذلك لأن السلطين السياسية والإدارية تحتاجان معاً إلى هيئة فنية دائمة ، تعد مشروعات القوانين واللوائح ، وتغذى الإدارة بالآراء الفنية والفتاوى القانونية التي هي في حاجة دائمة إليها لتصريف شؤون الدولة ، وتضمن بما لها من سلطة قضائية حسن سير الخدمات العامة ، فتتظفر في بعض المنازعات التي تنتج عن تعقد الأداة الحكومية وكثرة فروعها ، أو عن سوء استعمال رجال الإدارة لما منحوا من نفوذ واختصاص . فهذه الهيئة ، بما لها من وحدة ودوام وكفاية ، تساهم في تنظيم الاتصال الضروري بين من يضطلعون بالرقابة والتوجيه ومن يقومون بالعمل والتنفيذ ، وتضمن للسلطة السياسية استشارة دائمة ونزيهة ، كما تحقق التنسيق والنظام والتواصل في أعمال الدولة ، وترعى علاقات الجمهور بالسلطة الإدارية .

ولقد فكرت فرنسا قبل غيرها في إنشاء هذه الهيئة ، التي شئت أن تسميها مجلس الدولة ، منذ قرن ونصف تقريباً . فأدت خدمات كبرى ونجحت نجاحاً عظيماً في تنظيم الإدارة وضبطها ، مما حمل بلاداً كثيرة على محاكاتها ، فأنشئ في القرن الماضي مجالس لعدة دول ، نخص بالذكر منها اليونان ورومانيا وإيطاليا ، ولعل أحدثها مجلس الدولة التركي الذي أسس سنة ١٩٢٥ . ولم تتردد مصر منذ عهد بعيد في أن تنهج هذا النهج ، فصدر أمر عال بوضع نظام



لمجلس شورى الحكومة على نمط مجلس الدولة الفرنسى فى سنة ١٨٧٩، إلا أن الضائقة المالية وإصدار قانون التصفية حال دون تنفيذ المشروع؛ ثم صدر أمر آخر سنة ١٨٨٣ بتنظيم مجلس الدولة اقتصر فيه على قسمى التشريع والإدارة، ولم تنجح هذه المحاولة أيضاً بدورها، فلم يكدر يتم إنشاء المجلس الجديد حتى أوقف بعد ذلك بقليل.

وعادت الفكرة إلى الظهور فى العهد الأخير بعد قيام الدستور والحياة النيابية، وكان ضرورياً أن تدعور روح التجديد والإصلاح إلى تنظيم شورى الحكومة وتنسيق الأعمال الإدارية وضبطها، خصوصاً وقد عملت الشهوات الحزبية على اضطرابها، وامتدت الأهواء السياسية إلى ميدان الوظائف والموظفين، ف شعرنا بحاجة ماسة إلى تكوين هيئة تكفل النظام وتحول دون العدوان. لهذا أثيرت المسألة مراراً فى السنوات الأخيرة، وأعدت فيها بحوث متتابعة وكتب تقارير متعددة، ووضعت بالفعل مشروعات مختلفة. إلا أن شيئاً من ذلك لم ينفذ، إغراضاً منا عن أن نحد من سلطاننا ونخضع تصرفاتنا لبعض القيود والضوابط، أو جهلاً بما لمجلس الدولة من غاية حقيقية، فلم تتكون لدينا عنه فكرة واضحة ولم تحدد بالضبط الصلة بينه وبين الأداة الحكومية فى جملتها.

ومهما يكن من أمر هذا التردد والتراجع، فقد أعد مشروع لمجلس الدولة سنة ١٩٤١، تحدثت عنه الصحف غير مرة، وكان موضع أخذ ورد فى مجلس الوزراء، ولم تسنح الفرصة حتى الآن لعرضه على البرلمان<sup>(١)</sup>. ويقوم فى أساسه على محاكاة مجلس الدولة الفرنسى، فيتمشى معه فى اختصاصاته وطريقة تكوينه، ويرمى بوجه خاص إلى إنشاء قضاء إدارى لم تكن له هيئة خاصة فى بلادنا حتى اليوم، وإنما قامت المحاكم العادية ببعضه فى قضايا التعويضات، ويستحدث قضاء الإبطال الذى لم تعرفه بعد نظمنا العامة، ويجمع فوق هذا شتات المسائل التشريعية والفتاوى القانونية التى كانت موزعة بين اللجنة التشريعية وأقسام قضايا الحكومة ليكلها جميعاً إلى مجلس الدولة.

(١) قدم بعد الطبعة الأولى لهذا الكتاب مشروع آخر إلى مجلس النواب فى دورة سنة ١٩٤٥، وعسى أن يسر فى طريقه إلى النهاية.

غير أن مشروعاتنا على اختلافها — وهذا في مقدمتها — تناست فيما يبدو تطور حياتنا العامة في الستين سنة الماضية، وتجاهلت التقاليد التي انتهينا إليها في هذه الفترة الطويلة، ولم تنتبه إلى ما يتطلبه تشريعنا في إعداد قوانينه ولوائحه من تعهد ورعاية، فعادت كما قدمنا إلى محاكاة مجلس الدولة الفرنسي في أغلب نظمته واختصاصاته. ولا ضير مطلقاً في أن نستفيد من تجارب الأمم الأخرى، إلا أنه ينبغي أن نضع نصب أعيننا دائماً ظروفنا الخاصة وما يلائمها من تجديد وإصلاح. وإذا جاز لنا في القرن الماضي — ونحن نبني على أرض جديدة ونخلق أدواتنا الحكومية كلها تقريباً من عدم — أن نستعير نظاماً أجنبياً برمته، فإنه جدير بنا اليوم — بعد تلك الخطوات التي خطوناها — أن نتخير في اقتباس ما نقتبسه، ونتحرى ما استطعنا في تمصير النظم الجديدة وصوغها في قالبنا الوطني الخاص. فلا نغفل بحال تطور نظمنا الإدارية والسياسية وما يترتب عليه، ولا نقصر في تلافي نقص دلت عليه التجربة ولم تلحظه النظم القديمة التي نحاكها ونقتبس عنها.

ومن الخطأ أن يظن أن أدواتنا الحكومية لم تحاول أن تؤدي في الماضي تلك الوظائف التي يتولاها مجلس الدولة في البلاد الأخرى، بل إن لزومها لسير الخدمات العامة اضطرنا أن نعهد بها أو يبعضها على الأقل إلى هيئات أخرى. فاختصت المحاكم المختلطة ثم الأهلية منذ نشأتها بالفصل في الدعاوى التي ترفع على الدولة، وبوجه خاص قضت عليها بالتعويض عن الأضرار الناتجة من أوامر إدارية مخالفة للقانون. والمتتبع لتاريخ أعلام قضايا الحكومة يرى أنها أنشئت أولاً للدفاع عن الدولة أمام المحاكم الجديدة، ثم لم تلبث بعد أن فشلنا في إنشاء مجلس الدولة أن تعوضه وتحل محله في بعض وظائفه واختصاصاته، فأعيد تنظيمها وكون منها لجنة القضايا واللجنة الاستشارية التشريعية لكي تستطيع التوسع في الإفتاء ووضع الصيغة القانونية للوثائق والعقود الإدارية والمراسيم ومشروعات القوانين.

ونحن لا نذهب إلى أن هذه الهيئة في تعقدها وتعددتها استطاعت أن تملأ الفراغ الذي ترتب على عدم إنشاء مجلس الدولة، وكل ما ندعو إليه هو أن يربط الجديد بالقديم، ويوضع



ما نحن فيه إلى جانب ما ندعو إليه ؛ فننظر في نظمنا القائمة ، فما حقق الغرض احتفظنا به ، وما بدا نقصه أخذنا في معالجته . ويمكن أن تلخص وظائف مجلس الدولة في ثلاث ، هي القضاء والتشريع والإفتاء ، وسنحاول أن نبين كيف كانت تؤدي لدينا حتى اليوم ، وفي هذا ما يمكننا من أن نحدد اختصاص مجلس الدولة الذي نشده ونلأئم بينه وبين حاجتنا وظروفنا الخاصة . ولن نقف طويلاً عند تكوينه وشروط عضويته فتلك أمور يكاد يتفق عليها .

ونرجو أن يكون في هذا المسلك ما يقضى على ذلك الخلاف القائم بين كثيرين من ذوى رأى ، والذي يتلخص في أن فريقاً يؤيد فكرة إنشاء مجلس الدولة ، وفريقاً آخر يعارض في ذلك أشد المعارضة . ولم يقف الأمر عند هذا بل أضحت جزءاً من السياسة الحزبية إن كانت لأحزابنا سياسة ثابتة ، فحزب يرى في مجلس الدولة ما يتفق مع مبادئه وحزب آخر يرفضه في عنف وشدة . ومع تقديرنا للجدل الفقهي نعتقد أن الواقع — كما حكمناه دائماً — أجدر وأولى بالفصل في هذه المسألة ، فنه نستملى الأسباب والبواعث التي تدفعنا إلى إنشاء مجلس الدولة أولاً ، وفي ضوئه نستطيع أن نضع الأسس ونحدد الاختصاصات لمجلس دولة مصرى في وظائفه وتكوينه . ولعلنا بعد هذا نقضى على كل اعتراض ونخطو الخطوة التي لا بد منها .

## ١ — القضاء الإدارى

مثار اختلاف كبير ومصدر نظريات متعارضة وآراء متباينة : فمن الفقهاء من يقره ويتعصب له ، بحجة أنه متميز في غرضه وموضوعه فلا بد له من نظام معين وقضاة مختصين ، ومنهم من يعارض فيه وينكره باسم السلطة القضائية التي تتولى وحدها تطبيق القوانين ، فلا بد أن يمتد نفوذها إلى كل خصومة كيفما كان طرفاها وأن تفصل في كل دعوى كيفما كان موضوعها . ولم يقف الأمر عند هذا الخلاف النظرى بل تعداه إلى العرف والتقليد : فرأت

بلاد على رأسها فرنسا أن تقيم إلى جانب محاكمها العادية قضاء خاصاً ينظر فى كل مايتصل بالإدارة من نزاع أو مخالفة ، ورأت بلاد أخرى فى مقدمتها إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية أن هذا القضاء الإدارى لا داعى إليه وأن فى مقدور المحاكم العادية أن تفصل فى الخصومات على اختلافها . غير أن شقة الخلاف فيما يبدو قد قصرت فى السنوات الأخيرة نظرياً وعملياً ، فبدأ الفقهاء فى بعض مؤتمراتهم الدولية يجتمعون على أن قسطاً من القضاء الإدارى لا بد منه ، كما شرعت بعض البلاد المعارضة له فى تطبيقه والأخذ به .

ولم تحدد بعد مهمة مجلس الدولة القضائية ، ولم يتفق عليها تماماً فى كل البلاد التى أخذت به ، ولكن يمكننا أن نلاحظ بوجه عام أن القضاء الإدارى هو ذلك الذى يفصل فى المنازعات التى تكون فيها الدولة ممثلة فى وزارتها ومصالحها طرفاً على الأقل . ودون أن ندخل فى الاصطلاحات القانونية والتفاصيل الفنية ، يمكننا أن نشير إلى هذه المنازعات من حيث موضوعها تلخص فى أربعة أنواع رئيسية ، هى قضايا التعويض ، وقضايا الإبطال أو الإلغاء ، والمنازعات بين فروع الأداة الحكومية المختلفة ، ثم قضايا الموظفين . ويعيننا أن نبين الآن كيف استطاعت نظمنا القائمة الفصل فى هذه المنازعات ، وإلى أى مدى نجحت فى تطبيق القانون وحماية الجمهور ؛ وإذا كان من العيب أن ندعو إلى خلق أنظمة لا ضرورة لها ، فمن الظلم أن نفوت على الدولة أو على الجمهور حقوقاً ومصالح فقط لمجرد الاحتفاظ بالقديم أو خشية التجديد والابتكار .

ولقد استطاعت محاكمنا العادية ، أهلية كانت أو مختلطة ، منذ قيامها حتى اليوم أن تفصل فى قضايا التعويض التى تكون الدولة خصماً فيها ، ولم تتردد فى أن تقضى عليها بالتعويضات اللازمة عن الضرر المترتب على أوامر مخالفة للوائح والقوانين ، دون عدوان على السلطة الإدارية أو تدخل فى تصرفاتها ، فلم تحاول أن تؤول أوامرها أو تفسرها ، ولم تدع إلا نادراً أى حق فى وقف تنفيذها أو إلغائها . ويمكننا فى ضوء الماضى والتجربة أن نقرر بوجه عام أنها لم تقصر فى مهمتها ، ولم تتراخ فى حماية حقوق الأفراد أو تخش الحكم



على الدولة بالتعويض عن أضرار سببتها أخطاء مستخدميها ، ونلاحظ فوق هذا أنها دأبت على توسيع هذا الاختصاص ، حتى لقد تعدته في بعض الأحوال تعدياً مالموساً .

حقاً إن المحاكم المختلطة قد غلت وجاوزت الحد أحياناً في بعض ما قضت به من تعويض ، وجنحت أكثر من اللازم إلى توسيع اختصاصها في القضايا الإدارية ، وأفسحت المجال في بدء عهدها بوجه خاص للتهجم على الدولة بحق أو بغير حق . فأنار هذا من السخط والكراهية ما أثار خصوصاً في قيام هذه المحاكم وكيفية تكوينها ما يتنافى مع القومية ؛ وإذا كنا نتقبل في مضمض حكمها على الأفراد ، فمن العسير أن نقر وقوفها من الدولة موقف الحكم ، لهذا عقدت الحكومة بعض المؤتمرات لوضع حد لهذا العدوان وضبط دائرة هذا الاختصاص . غير أن هذه ناحية فرغنا منها بعد إلغاء الامتيازات الأجنبية ، ولم يبق لهذه المحاكم بيننا من حياة إلا بضع سنوات ؛ وما دامت محاكمنا الوطنية قد اضطلعت بالفصل في بعض قضايا التعويض المرفوعة على الدولة ، فليس ثمة غضاضة في أن يوكل إليها هذا العبء برمته .

وقد يقال ، وحق ما يقال ، إن قضاءنا العادي مثقل بالأعمال ، وأن محاكمنا تنوء بعديد القضايا التي تعرض عليها في اليوم الواحد ، فتضطر للتأجيل والتسويق أو تدفع إلى التعجل فتقع فيما لا يرتضيه من أخطاء ، وفي هذا مافيه من ضياع بعض الحقوق وتعطيل مصالح الجمهور ؛ أفلا يكون من الخير إذن أن تعفى هذه المحاكم من قضايا التعويض الآتية الذكر ، وأن نكلها كلها إلى هيئة قضائية خاصة ؟ إلا أننا مع تسليمنا بثقل العبء الملقى على كاهل محاكمنا اليوم ، نعتقد أن هذا ليس هو طريق العلاج ، وسنعرض في فصل خاص لنظامنا القضائي ، فنصف أدواءه في جملتها ونقترح لها وسائل علاج أنجع وأسلم .

على أن هذا التخفيف ليس يسيراً بالدرجة التي تظن ، فإن قضايا التعويض الإدارية متعددة ومتنوعة بحيث يتعذر قصرها على محكمة رئيسية واحدة ؛ وإذا ما شئنا أن تتوسع في هذه المحاكم الخاصة تبعاً لها ونكثر من عددها ، فسنخلق بهذا نظاماً قضائياً كاملاً إلى جانب

نظامنا الحاضر على ما فيه من تشويش وتعقيد. وليس منا من لم يدرك ما لتعدد جهات القضاء من خطر ويمس ماسببه من اضرار، وكل ما نرجوه أن يقضى على هذا التعدد، فمن الخطأ أن نزيد اليوم تعقيداً ونضاعفه بهيئات قضائية جديدة.

وليس الأمر طبعاً أمر تقليد أعمى للنظام الفرنسي الذي يرى أن توكل قضايا التعويض إلى مجلس الدولة، فإن هذا النظام لو فهم على حقيقته لبدا منه أنه لا يلتزم بسهولة مع نظمنا القائمة. ذلك لأن الفرنسيين وقد شاءوا أن يعهدوا بالقضايا الإدارية كلها إلى محاكم خاصة لم يروا بداً من أن يتوسعوا فيها وينوعوا درجاتها، فأنشأوا محاكم إقليمية إدارية تنظر في الدرجة الأولى وتسبق مجلس الدولة، وما هذا الأخير منها إلا بمثابة محكمة استئنافية. ولا نظن أن أحداً يوافق على إقامة هذه المحاكم الإدارية في متعدد مديرياتنا، وأخشى ما نخشاه أن تغيب عنا هذه الفكرة ثم نكل قضايا التعويض على كثرتها إلى مجلس الدولة، فتضطدم بالصعوبات العملية التي أشرنا إليها.

ولا نظن أن في قضايا التعويض أسراراً إدارية يجب كتمانها أو أموراً فنية دقيقة تتطلب قضاة مختصين، فإن التعويضات تتصل بالقانون العام أكثر من اتصالها بالقانون الإداري، وقد برهنت محاكمنا العادية في هذا على حسن تقديرها وخبرتها. ومن العبث أن يضحي بهذه الخبرة في سبيل نظم جديدة لا نعرف بعد مدى نجاحها ولا مقدار توفيقها في مهمتها، ولا بد لها من زمن لتحصل على ما انتهت إليه النظم القائمة من احترام وثبات.

ولا نرى بهذا قطعاً إلى العدول عن فكرة مجلس الدولة أو القضاء على نفوذه وسلطانه، وإنما نود فقط أن نصوره بالصورة التي تلائمنا ونمنحه الاختصاصات التي تتفق مع ظروفنا. فرى إعفائه من قضايا التعويض لأن لدينا من سبل القضاء ذات التقاليد الثابتة والخبرة ما يحل محله فيها؛ وفي إعفائه منها ما يخفف عنه عبئاً لضرورة إلى تحمله، وما يسهل أمر تنظيمه وتكوينه، وما يقف جهوده على نواح أخرى نشعر فيها بالنقص الواضح والحاجة الماسة.



وفي مقدمة هذه النواحي قضاء الإبطال أو الإلغاء الذى لا عهد لنا به ، فلم تعرفه نظمنا الإدارية ولم يطبق على أى تصرف من تصرفاتنا الحكومية <sup>(١)</sup> ، وأهميته فى جدته وخطره فى غرضه وغايته ، فهو أحد تلك الأهداف الرئيسية التى يرمى إليها من إنشاء مجلس الدولة ، وعمل من أعماله الأولى التى نعتقد أنها وسيلة ناجعة لحماية حقوق الأفراد وضبط الإدارة الحكومية وتنظيمها . فهو ضرب من الرقابة على السلطة الإدارية لم نحظ به بعد ، وفى الرقابة الخير دائماً لا سيما إن أحكمت ووكلت إلى رجال مختصين . وإذا كنا ندعو إلى احترام تصرفات الحاكمين والإذعان لأوامرهم ، فإنه يجدر بنا من جانب آخر أن نشعرهم بأن للقانون حرمة فوق حرمتهم ، وللصالح العام منزلة فوق منزلتهم .

ويقوم قضاء الإبطال على هذا الأساس ، وهو أن يفتح لكل فرد باب الطعن فى الأوامر أو التصرفات الإدارية التى تعدت الاختصاص ، أو خالفت القوانين واللوائح ، أو أخطأت فى تفسيرها ، أو أساءت استعمال السلطة المخولة ، أو لم تستكمل الشرائط الشكلية للعمل الإدارى ، ولصاحب الطعن أن يشرح شكواه ويدافع عن وجهة نظره بمختلف وسائل الإثبات القضائية . ومتى ثبت أى حال من هذه الأحوال ، فللمحكمة المختصة أن تقضى ببطالان الأمر أو التصرف الإدارى ، دون أن تعرض لاعتبارات الموضوعية أو تبدى رأياً فى نفعها أو عدم نفعها ؛ فهو قضاء يدور أولاً وبالذات حول الشكل ، وكيفية تطبيق القوانين واللوائح ، وطريقة تفسيرها وتأويلها . وواضح أن حكم الإبطال فى قوة الشيء المحكوم به للجميع ، فينتفع به الكل حتى من لم يكن طرفاً فى الدعوى .

وحكم هذا شأنه لا يمكن أن يعهد به إلى المحاكم العادية ، وإلا سلبنا الإدارة كثيراً من نفوذها وسلطانها ، فلا بد إذن من جهة خاصة تتولاها وتستقل به ، تتصل بالإدارة دون أن تخضع لها وتعاونها دون أن تتلاشى فيها . ولا يكتفى أن يضطلع به رئيس المصلحة الأعلى ،

(١) لسا فى حاجة أن نشير إلى أن محاكمنا ، رغبة فى توسيع اختصاصها ، حاولت أن تطبق نظرية الفئسب والتعدى على بعض التصرفات الإدارية فقصت بطلانها ، إلا أن هذه حالات فردية تخرج على المبدأ المقرر فى لائحة ترتيب المحاكم ، من أنها لا تملك تأويل أمر إدارى أو وقف تنفيذه أو إلغاءه .

أو لجنة إدارية يوكل إليها الفصل في الشكايات ، لأن هؤلاء لا يفسحون المجال للأفراد في عرض شكواهم وبيان مظالمهم ، كما أن قراراتهم ليس لها قوة الحكم القضائي وعمومه . وليس الأمر أمر تظلم ثم النظر فيه فحسب ، بل المقصود قبل هذا رقابة تشعر رجال الإدارة بأن لسلطتهم حدوداً لا يجوز تعديها ، وكلما كانت هذه الرقابة أشمل وأعم كانت أعون على ضبط الأداة الحكومية كلها .

لهذا وكل قضاء الإبطال إلى مجلس الدولة وحده ، ولعله بين اختصاصاته المختلفة الصبغة به وألزمها له ؛ فإذا كنا نرى أن نفعيه من قضايا التعويض ، فإننا على العكس ندعو إلى إنشائه باسم قضاء الإبطال . ذلك القضاء الذي لا يمكن أن يقوم به كما قدمنا رجال الإدارة ، ولا أن يترك أمره إلى أى محكمة كيفما كانت درجتها ، كدائرة من دوائر النقض مثلاً ، لأنها إن بقيت قطعة من القضاء العام كان في ذلك تعد على السلطة الإدارية ، وإن فصلت عنه أضحت مجلس الدولة الذي ندعو إليه ولكن في صورة مشوهة .

ربما يقال إن في قضاء الإبطال ما يشجع التهجم على السلطة الحاكمة ، ويضعف عدد الشاكين والمعترضين خصوصاً وشكواهم ربما أعفيت من الرسوم القضائية ، وما يعوق تبعاً لهذا سير الأعمال ويضعف نشاط رجال الإدارة . إلا أننا نلاحظ من جهة أن من العدل والمصلحة أن نفتح للأفراد باب التظلم والشكوى ، فليس شيء أثقل على النفس من الشعور بعدوان لا يجد المرء السبيل إلى دفعه أو التظلم منه ؛ وفي توقع حصول الاعتراض أو الشكوى ما يحمل التنفيذ على التحري والدقة ، وما يساعد على كشف أخطاء قد لا يتنبه إليها عن طريق الإشراف العادي . ومن جهة أخرى نؤكد أن الشكاوى لن تكثر بالدرجة التي تخشى ، ولئن بدت كثيرة أول الأمر فإنها لا تلبث أن تتلاشى وتتضاءل بعد قليل . ذلك لأن الشعور بالرقابة سيدفع حتماً إلى الإلتقان والإجادة ، فتزول أو تقل أسباب الاعتراض والشكوى ؛ هذا إلى أن الأفراد أنفسهم سيتهيئون تلك السلطة القضائية الإدارية العليا ، فلا يتجهون إليها بالشكوى إلا في تلك التصرفات التي ثبت لديهم خطأها ونقصها ، على عكس ما يحدث منهم اليوم من إرسال الشكاوى جزافاً دون حساب أو تقدير .



وفي ظروفنا الخاصة ما يدعوننا إلى إنشاء قضاء الإبطال والأخذ به ، خيانتنا العامة في تطور مستمر ، وإدارتنا ومصالحنا في زيادة مطردة ، ولوائحننا ونظمنا عرضة للتغيير والتجديد ، وكل ذلك مثار الخطأ والزلل ؛ فمن الحكمة أن تكون هناك هيئة عليا تراقب هذا النمو المتتابع ، وتتعهد الخدمات العامة في سيرها والأساليب الإدارية في إصلاحها وتجديدها . فتبصر رجال الإدارة بحقوقهم وتفسر الغامض من لوائحنهم وتعلياتهم وتتخذ من قضاء الإبطال وسيلة ناجعة لتثبيت التقاليد الإدارية ، واحترام القانون ، وحماية حقوق الأفراد ؛ وهناك نظم تكفي رهبتها لتقويم ما اعوج من أمور كثيرة دون أن تطبق وتنفذ . ولن تؤدي الخدمات العامة على وجهها وتقوم الإدارة بمهمتها إلا يوم أن تسود الحاكين والمحكومين روح احترام القانون وتقديسه .

ويسوءنا أن نقرآن هذه الروح قد ضعفت بيننا ضعفاً مأموساً في العشرين سنة الأخيرة ، فاستباح الحاكون كل محرم ، وأنزلوا بخصومهم من العقاب والتنكيل ما لا يقره قانون أو يتسامح فيه تشريع ؛ واتخذ المحكومون من هذا ذريعة لأن يطالبوا بالمستحيل ، ويتباهوا بالحصول على الممتنع . وكم سمعنا أن رخصة منعت أو منحت بغير حق ، وأن أرضاً حرمت من السقي بدون مبرر ، ودوراً هوجمت وفشتت بلا تصريح قانوني ؛ وسمعنا أيضاً برغبات وطلبات يتقدم بها ذوو الجاه والمقربون مع أنها تتعارض مع القانون معارضة صريحة ، فيرغبون مثلاً في إطلاق سراح معتقل يهدد الأمن والنظام ، أو يطمعون في أن يؤذن لهم بالتجارة أو التصدير فيما حرم بيعه واقتضت مصلحة الجمهور حفظه وادخاره ؛ وأشد ما يؤسف له أن يقرأوا على ذلك ويجابوا إليه ، وكأنما هو مطلب عادي وتصرف مألوف . ولا يمكن أن تدار شؤون أمة على هذا النحو ، ولا أن نتحدث عن مصلحة عامة في هذا الجو ، بل لن يكون نظام ولا حضارة ولا مدنية . ولا يساورنا شك في أن قضاء الإبطال سيكون عاملاً من عوامل الاستقرار ، وسلاحاً من تلك الأسلحة التي نرجوها للقضاء على هذه الفوضى .

وهناك نوع من القضاء الإداري ، وهو الذي يتولى الفصل في المنازعات التي تحدث بين فروع الأداة الحكومية المختلفة ، كاختلاف بين وزارتين أو بين مصلحتين على اختصاص من الاختصاصات أو تصرف من التصرفات . ونحن لا ننكر أن هذه المنازعات قليلة ومحدودة ، إلا أنا اصطدمنا بها ولم تسلم أداتنا الحكومية من بعض هزاتها . وقد درجنا حتى اليوم على أن نكل أمرها إلى رؤساء المصالح أو الوزراء ليتفاهموا عليه أو ليكونوا لجنة تدرس الموضوع من أساسه ، وإذا ما تعذر الحل ربما صعدنا إلى مجلس الوزراء ليخرج بنا من هذا الإشكال . غير أن تجاربنا مع الأسف في هذا الباب ضائعة وحلولنا جزئية ومؤقتة ، فلم يستتبع في الغالب خلاف من هذه الخلافات وضع لأتحة جديدة ، ولا تغيير نظام مصلحة أو وزارة تغييراً يحول دون النزاع في المستقبل ، وكثيراً ما عينا بترضية المتنازعين أكثر مما عينا بمعالجة الأعمال الإدارية وتنسيقها ، فنسلم بأمور مجرد الترضية وإذا ما قاتت العاصفة عدلنا عنها . وعلى هذا لا نستطيع أن ندعي أن لدينا نظاماً ثابتاً لفض المنازعات الإدارية ، أو تقليداً محترماً للفصل فيما يحدث من خلاف بين المصالح والوزارات .

وليس هذا النظام بمفقود هنا فحسب ، بل هو مفقود أيضاً فيما يحدث من خلاف بين الهيئات الإقليمية والحكومة المركزية . فتعدو وزارة المالية أو الداخلية مثلاً على مجلس من المجالس البلدية دون أن يجد هذا الأخير سبيلاً لرد حقه والدفاع عن شكواه ، وقد يحدث خلاف بين مجالس المديريات بعضها مع بعض فيستلزم الأمر حكماً ، ويعز وجوده على صورة دائمة مفهومة . ولعل هذه الخلافات أيضاً قليلة لأن هيئاتنا الإقليمية لم تحظ بعد باستقلالها الصحيح ولم تبرهن على وجودها الحقيقي ، ولا بد لها أن تصل إلى ذلك قريباً إن كنا نريد للأقاليم حياة والريف نهوضاً ، كما سنبين ذلك في حديثنا عن المركزية ؛ وحينذاك ستزيد اختصاصاتها ويكثر احتكاكها بالسلطة الرئيسية ، وحياتها في أن تسلم من عدوان هذه السلطة وتتق شرطغيانها . فهي في حاجة ماسة إذن أثناء نموها وتطورها إلى هيئة تتوسط بينها وبين الحكومة المركزية ، فتد إلهيا حقوقها وتدافع عن استقلالها ، وتقف في الوقت نفسه في وجهها إن شاءت أن تجاوز حدها وتتعدى دائرة اختصاصها .



فالمنازعات الإدارية سواء أكانت بين الوزارات والمصالح أو بين الهيئات الإقليمية والحكومة المركزية تستلزم هيئة دائمة ومختصة لتتولى الفصل فيها . وما أجدر هذه الهيئة بأن تكون مجلس الدولة ، لما توفر فيه من خبرة وكفاية وما يرجى منه من نزاهة وعدم تحيز . وأملنا كبير ، إن وكلت إليه هذه المهمة ، في أن يصدر من الأحكام ما يبين الحقوق ويحدد الاختصاصات ، فيضع الأمور في نصابها ، ويفصل في هذه المنازعات على وجه أضبط وأسرع ، ويقترح لنظامنا الإدارية ما ينقصها من تعديل وإصلاح ، ويخضع العلاقات بين المصالح المختلفة لخطة ثابتة ، وينظر إليها نظرة عامة تستوعبها وتساعد على تنسيقها وانسجامها . ولم يبق مجال لأن ندع هذه العلاقات فوضى ، ولا لأن نترك هذه المنازعات بدون ضابط ، فإن حياتنا العامة في سيرها ، ونهوضنا في مراميها وغاياتها قد تشعبت سبله وتعددت مسالكه ؛ وإذا كنا بالأمس قد تركنا الأمور تسير عفواً تقريباً ، وخدمتنا الصدف أحياناً ، فليس هذا من الوسائل التي تساس بها الدول اليوم .

وأخيراً لا تخلو أحوال الوظائف والموظفين من خلاف ومنازعات : فهناك موظف يرى أنه فصل أو عوقب بغير سبب ، وآخر يعتقد أنه لم ينل حقه من العلاوة والترقية على حسب مقتضى القوانين واللوائح ، وثالث يشكو من أن معاشه في تقديره لم يتمش مع النظم المألوفة . ولقد زادت الشكوى منذ أن اجتاحت الأهواء السياسية المصالح والدواوين ، وتغلغلت الحزبية والمحسوبية في شئون الوظائف والموظفين ، فعين أوراق فريق بلا مبرر ونقل أو فصل آخر من غير ذنب . وكان لذلك الحق الاستثنائي الغريب الذي منحه مجلس الوزراء أسوأ الأثر في هذا الصدد ، فاستطاعت كل حكومة مستترة وراءه أن تنكل بخصومها كيف تشاء ، وتغدق على أعوانها وأنصارها الدرجات والعلاوات كما تهوى ، حتى لقد وصلنا في هذا النضال والتنافس إلى درجة تبعث في آن واحد على الأسى والسخرية ، فيعين موظفون اليوم ثم يفصلون غداً ، وبعد قليل يعودون إلى الظهور ، وهكذا دواليك في حلقة مفرغة

تبليبل الأفكار . وكم عز هذا الظلم الصارخ على الرأى العام ، وبعث فى نفوس الموظفين أنفسهم ما بعث من قلق وحيرة .

وعبثاً حاولوا الشكوى أو الاستنصاف ، فبعيد أن يستمع لهم الرؤساء وهم خصومهم الذين أوقعوا العقوبة عليهم ، وعزيز على الحاكم العادية أن تنظر فى أمرهم الذى لا يمت إلى اختصاصاتها بصلة وثيقة ، لهذا كثيراً ما فضلوا الصبر والاستسلام ، فى انتظار ساعة الفرج وارتفاع أسهم الحكومة الصديقة . حقاً إن بعضهم ، وهو جد قليل ، قد لجأ إلى ساحة القضاء ، فلم يجد لديها كل ما ينشد ولم يحظ منها بكل ما يطلب ، لأنها لا تجد سبيلاً لإبطال الأمر الظالم الذى يشكو منه ، وكل ما تملكه أن تقضى ببعض التعويضات ، على أن محاكنا الاستثنائية فيما يبدو لا تفصح صدرها لهذا النوع من القضايا ولا تتوسع فيه . فالعدالة واحترام القوانين يقضيان إذن بأن يكون لدينا هيئة ثابتة تفصل فى هذه الشكاوى والمنازعات .

ولا يمكن أن تكون هذه الهيئة شيئاً آخر سوى مجلس الدولة ، لأنه فى تكوينه أعرف بالشئون الإدارية وأقدر على الفصل فيها ، وفى استقلاله أضمن لتحقيق العدالة والإنصاف . فيجب أن توكل إليه قضايا الموظفين ، سواء ما اتصل منها بإبطال أمر مخالف للوائح والقوانين أم إثبات حق عز الوصول إليه . ولسنا بهذا نرمى إلى إلغاء لجان الموظفين أو مجالس التأديب أو القرارات الإدارية التى يملكها كل رئيس فى مصلحته ، وإنما نود أن يقف مجلس الدولة من هذا كله موقف محكمة الدرجة الثانية ، فيمكن اللجوء إليه عند الشعور بالظلم ، ويستطيع هو بماله من هيمنة أن يطمئن كلاً على حقه ، ويفرض على الجميع احترام القانون .

وليس فى موقفه هذا ما يحد من نشاط الموظفين ولا ما يدفعهم إلى الإسراف فى الشكوى بل بالعكس سيملاً نفوسهم ثقة وقلوبهم طمأنينة ، وبذا يتفرغون لعملهم دون أن يبحثوا عن يشفعون لهم أو يتوسطون . ولعلمهم فى ثقافتهم وخبرتهم بالحياة الإدارية ، وحسن تقديرهم لتلك المحكمة العليا أعقل من أن يتقدموا بشكاوى لا أصل لها ولا دليل عليها .



وما دام مجلس الدولة هو محكمة الموظفين فليس من عمله قطعاً أن يولى أو يعزل ولا أن يرقى أو يحرم ، وكل ما فى وسعه إنما هو مراقبة تطبيق القوانين وتفسيرها التفسير الصحيح ، فمن العيب إذن ما يقال إنه بهذه السلطة القضائية سيعدو على سلطان رجال الإدارة أو سينافسهم فى مراكزهم . ومن الإسراف أن يظن أنه وحده سيقوم ما اعوج من أمر الموظفين ويصلح كل ما فسد ، ذلك لأن مهمته متوقفة أولاً وبالذات على صلاحية القوانين وملائمتها ، فلا بد من أن تزوده بلوائح وقوانين تضع مبادئ التوظيف والترقية على أسس سليمة ، وسنعرض لهذا الموضوع بالتفصيل فى فصل آخر .

وبعد كل ما تقدم يمكننا أن نقرر أن لدينا طائفة من القضايا والمنازعات لا يكاد يفصل فيها مطلقاً ، وإن فصل فى بعضها فعلى وجه ناقص وغير مقبول ؛ فعدالتنا على هذا لا تستوعب كل نواحى الظلم والشكوى ، وبعض تصرفاتنا على خطئه لا يجد من يخضعه للقانون ، فلا مناص لنا إذن من هيئة خاصة تنشر ألوية العدالة فى تلك النواحى التى لا تستطيع المحاكم العادية النفوذ إليها . وفى رأينا أن السلطة القضائية لهذه الهيئة تنحصر فى قضاء الإبطال والمنازعات الإدارية وقضايا الموظفين ؛ أما قضايا التعويضات المرفوعة على الدولة فينبغى أن تبقى للمحاكم العادية ، ولا نزاع فى أن مجلس الدولة سيعينها على مهمتها بوضعه اللوائح والتعليمات فى نصابها ، وإبطاله للأوامر والتصرفات التى لا يؤيدها نص أو قانون .

## ٢ - اعداد التشريع

لقد أشرنا غير مرة إلى أن التشريع صورة من صور الأمة تتحرك بحركتها وتقف بوقوفها ، وحاجة الأمم الناهضة إلى تجديده وتنقيحه أعظم من غيرها ، لأنه كلما اتسعت آفاقها وتعددت نواحى نشاطها ، رأت نفسها مضطرة لأن تضع بعض القواعد والضوابط التى تهتدى بهديها ويخضع الكل لها . وما البرلمانات إلا هيئات تشريعية فى أساسها ، ترقب المجتمع فى مظاهره المختلفة ، اقتصادية كانت أو عمرانية ، ثقافية كانت أو أخلاقية ، سياسية كانت أو إدارية ، ثم تضع لكل هذا من الشرائع والقوانين ما يلائمه وينهض به ، وبقدر توفيقها فى

ذلك تستطيع الأمة أن تسير الزمن وتتقدم إلى الأمام بخطى ثابتة رشيدة . وقد تحدثنا طويلاً عن مهمة البرلمان التشريعية ، وبيننا أنها تنحصر أولاً وبالذات في السهر على أن تكون القوانين محققة لرغبات الشعب ومتفقة مع اتجاه الرأي العام .

بيد أن هذه القوانين في حاجة إلى إعداد ، وكأنه ما تكون مقدرة البرلمان التشريعية وخبرتهم الفنية ، لا يتسع لهم الزمن ولا تتوفر الوسائل لإعداد مشروعات القوانين مستوفاة كاملة . لهذا اضطلعت السلطة التنفيذية بإعداد القوانين وتحضيرها ، وأصبح من المقرر أنها لا تحكم فحسب ، بل عليها واجب آخر لا يقل عن هذا أهمية ، ألا وهو أن تشرع بما تصدره من لوائح أو تقرر من مراسيم أو تقدمه إلى البرلمان من مشروعات القوانين . وإذا كان لكل عضو من أعضاء البرلمان بمقتضى الدستور أن يقترح مشروع القانون الذي يراه ، فإن التجربة تثبت أن نسبة مشروعات القوانين التي تقدم بها الأعضاء في البرلمانات المختلفة لا تكاد تذكر في شيء إلى جانب ما اقترحتة الحكومة .

فإعداد القوانين والمراسيم واللوائح واجب أساسي من واجبات السلطة التنفيذية ، وهذا الإعداد يقوم على عنصرين هامين : أحدهما في موضوعي والآخر شكلي لفظي ، ففي كل قانون أو مرسوم لابد أن تلحظ الاعتبارات الفنية والمسائل الموضوعية التي يعرف الإخصائيون وحدهم كيف يقدرونها قدرها ، وإذا ما فرغ هؤلاء من مهمتهم شغل علماء الفقه والقانون بجانب الشكل والصياغة ، فوضعوا الآراء والأفكار الفنية في قالب الذي ينبغي . ونجاح التشريع موقوف على هذين الجانبين ، فإذا ما طغى الشكل على الموضوع ربما فوت الغرض المقصود ، وإذا لم يعتد الفنيون بالصياغة ربما عز على المنفذين والجمهور أن يدركوا ما قصدوا إليه . وسيراً على الخطة التي رسمناها ، سنعرض كيفية إعداد التشريع فيما بيننا ، لنبين ما في ذلك من نقص وما يؤدي إليه من خطأ ، وفي هذا ما يعيننا على وصف العلاج واقتراح الوسائل الناجعة .

ولست لنا حتى الآن طريقة ثابتة في إعداد مشروعات القوانين وتحضيرها ، فتارة يستقل



بها شخص واحد إحصائياً كان أو غير إحصائي ، وأخرى يشترك فيها اثنان أو ثلاثة دون أن تلاحظ تماماً وجهة اختصاصهم ، إلا أنا قد درجنا على أن نكل هذا إلى لجنة خاصة تدرس الموضوع وتضع له مشروع القانون الذى تراه . وكم تعددت لجاننا وتنوعت ، فألفت عشرات اللجان لعشرات المسائل ، وأضحى هذا النظام جزءاً رئيسياً من الأداة الحكومية ، فليس ثمة مصلحة لا لجان فيها ، ولا رئيس إدارة لا يساهم فى مجموعة منها . بل لقد وصل بنا الأمر إلى أنا كلما طرأت فكرة أو خطر خاطر كونا من أجله لجنة ، وأصبحت شارة الوزارات المتعاقبة أن تنشئ لجاناً جديدة أو تحل محلها أخرى أو أن تعيد تشكيل اللجان القائمة ، وكثيراً ما تعتقد أنها بهذا قد أدت كل واجبها نحو مصلحة الأمة والوطن .

ولا نظننا فى حاجة أن نشير إلى أن فى هذه اللجان الكثيرة إرهاباً للموظفين وتشتيتاً لجهودهم وأعمالهم ، وربما كان فيها ضياع لأوقاتهم إذ أن بعضها على الرغم من تعدد جلساته وكثرة اجتماعاته لا يوصل إلى غاية ولا ينتهى إلى نتيجة . هذا إلى أنه قد لا يتحقق التواصل فى اللجنة الواحدة ، ولا يتم الاتصال والارتباط بين اللجان المتعددة ، إن فى الوزارة الواحدة أو بالأولى فى الوزارات المختلفة . فتبدأ لجنة عملها بروح خاصة وعلى مبادئ معينة ، ثم لا تلبث تحت تأثير وحى خفى أو تغيير عضو من أعضائها أن تسلب هذه الروح وتستبدل بمبادئ الأولى مبادئ أخرى معارضة لها . ومن الغريب أن يتم هذا على أيدي رجال فرض فيهم أن يقدرُوا الاعتبار الفنية وحدها ، وألا يخضعوا للميول والأهواء والمؤثرات الخارجية . أما الاتصال بين اللجان المتعددة فيكاد يكون معدوماً ، على الرغم من تقارب المسائل التى تدرسها وتداخلها وتوقف بعضها على بعض أحياناً . فيدفع التنافس المعيب بعض رؤساء المصالح إلى أن يعتبروا عملهم سراً يخفونه عن زملائهم ، ويضنون به على من قد يتقدمون إليهم بالنصح والمعونة ؛ وعلى ذلك نرى فى مصلحة لجنة أو لجاناً تعد موضوعات ربما جاءت مكررة أو متعارضة مع ما تدرسه لجان فى مصلحة أخرى . ويبدو هذا التعارض على شكل أقوى وأعنف بين الوزارات بعضها مع بعض ، فيستأثر كل وزير بالمسائل الداخلة فى اختصاص وزارته ، ويميل غالباً إلى بحثها وعلاجها دون مراعاة ما يتصل بها من اختصاص

وزارة أخرى، مع أن الأصل أن تدرس هذه المسائل في عمومها وتربط أطرافها المتعددة وتعالج بالاشتراك بين وزارتين أو أكثر.

ولعل هذا هو منشأ النظرات الجزئية التي ننتهى إليها، والحلول الناقصة التي نقترحها، والتناقض والتعارض بين مشروعاتنا. وليس شيء أضر بالإصلاح وأمنع للتقدم من أن تتردد الأمة في خطاها، وتحرم من التنسيق والتواصل في أعمالها وقوانينها<sup>(١)</sup>. ونقصنا في هذه الناحية واضح ملموس، فلا اتصال ولا تساند بين جهود فروع الإدارة المختلفة. وكثيراً ما تهتم الحكومة من جهة ما تحاول بناءه من جهة أخرى، وكأن يدها اليمنى تجهل ما تفعله يدها اليسرى؛ وكثيراً ما تسير أمورنا العامة سيراً متردداً، فنقدم رجلاً ونؤخر أخرى، وقل أن نقوى على تنفيذ مشروع طويل الأجل أو التصويب إلى هدف بعيد المدى. وفي هذا ضياع للمجهود، وقضاء على المصلحة العامة، وإهمال للمشاكل القومية.

ومن البعث أن نحاول تحقيق هذا التناسق بتلك الوسيلة غير العملية التي ترمى إلى أن يشترك بعض الموظفين في أكثر من لجنة ليعقدوا بينها صلة ويربطوا بعضها ببعض، لأن مهمة كل لجنة محدودة، ومن الصعب أن تتعدى اختصاصها وتتدخل في أعمال لجان أخرى، خصوصاً إذا كانت هذه اللجان في وزارات مختلفة. وفوق هذا فكيفما كانت كفاية هؤلاء الموظفين الموزعين بين اللجان المتعددة وعنايتهم بدراسات المسائل التي تعرض عليهم، فإننا نكفهم شططاً إن طلبنا إليهم أن يستوعبوا في اجتماع اللجنة كل ما دار في اجتماعات اللجان الأخرى، لا سيما وهم مرهقون بالأعمال مثقلون بالواجبات والمسئوليات، وكفاهم أن يجدوا

(١) لم يفت بعض رجال البرلمان أن ينتهبوا إلى هذا النقص ويشيروا إليه في تقاريرهم. ولقد جاءت مذكرة مجلس الوزراء في مارس سنة ١٩٤٠ أصدق دليل على ذلك، فهي تدعو إلى برنامج إصلاحى شامل لمدة الخمس سنوات المقبلة، لأن «تجربة السنوات الأخيرة قد دلت على أن هناك من أعمال الإصلاح ما يبدى فيه بصرف النظر عما يكون له من أثر في المرافق الأخرى، وحين تبين هذا الأثر انتهى الأمر بالحكومة لما إلى العدول عنه ولما إلى التراخي في التنفيذ... ولوضع هذا البرنامج مزية التوحيد بين ضروب الإصلاح وتنظيمها وتنسيقها بحيث يكون من ورأها التهوض بجميع المرافق من اقتصادية ومالية واجتماعية». ويسوءنا أن نقرر أن هذه المذكرة كغيرها بقيت حبراً على ورق.



وقتاً لحضور هذه اللجان وتصريف شئون مكاتبتهم اليومية . وليس بخاف أن في هذا جناية وعدواناً على عملهم الأصلي ، كما أن فيه تكليفاً بما لا يطاق . لهذا يكاد يتلخص اشتراكهم في تلك اللجان في مجرد الحضور والانصراف ، والمناقشة العارضة والسطحية غالباً دون أن يجدوا وقتاً للدراسة والبحث . وقد يحس القائمون على الأمر بأن هذه اللجان موزعة ومتفرقة ، فيكونوا أحياناً بعض لجان ذات اختصاص أوسع وأشمل ، إلا أن هذا في الحقيقة ليس العلاج الناجح ، فإن هذه اللجان بدورها مؤقتة لا تعنى بتواصل أو اطراد ، ومتغيرة لا تسير على خطة واحدة ومنهج ثابت ، ومع هذا لم يؤخذ بهذه السنة في كل المصالح والوزارات .

ومن الخطأ أن يظن أيضاً أن في مجلس الوزراء ما يتدارك هذا النقص ويعوّض هذا التقصير ، فإن الوزراء مجتمعين لا يتسع وقتهم ولا يتوفر استعدادهم لدراسة مشروعات القوانين أو المراسيم واللوائح دراسة عملية ومجدية . ولسنا نحن الذين نقر رأياً كهذا على كل حال ، فإننا دعونا بشدة إلى تخفيف الضغط عن مجلس الوزراء وتقليل اجتماعاته ما أمكن ، وقصر بحثه على المسائل القومية الكبرى . على أن مجلس الوزراء وحده لا يستطيع أن يحقق التنسيق والتواصل الذي نشده ، فهو في وضعه السياسي عرضة للتغيير والتبديل من حين لآخر ، ولا تتوقع من أعضائه المستمرين أو المتعاقبين أن يستحضروا عند كل مناسبة مختلف المسائل التي مرت بهم في اجتماعاتهم السابقة .

ولم يبق إلا البرلمان في مجلسيه ولجانه المختلفة ، وهو دون نزاع يحجر ويناقش مشروعات القوانين ويعدها أحياناً أو يضيف إليها الشيء الجديد . إلا أنه يفترض كما قدمنا - ومن حقه أن يفترض - أن المشروعات المعروضة عليه قد درست من قبل موضوعياً وشكلياً ، فهي كاملة أو تكاد من الناحية الفنية واللفظية ، ولا بد أنها نسقت مع التشريع القائم وانسجمت في مبادئها وتفصيلاتها مع المشروعات الأخرى . وحسبه أن يرعى فيها نفعها أو ما يخشى منها من ضرر ، وتحقيقها للاتجاهات والميول الشعبية أو بعدها عنها ، وأن يراقب أخيراً ما يترتب

عليها من التزامات مالية وما تستدعيه من إنشاء مورد إيراد أو تحديد مصرف معين ؛ ومطالبته بأكثر من ذلك خروج به عن واجبه الأول وبناء آمال يعز تحقيقها . على أننا قد أشرنا من قبل في وضوح إلى أن المصلحة كل المصلحة في أن تعد مشروعات القوانين مبدئياً بمعزل عن التيارات والاتجاهات السياسية .

وفوق هذا هناك قسط هام من تشريعنا لا يعرض على البرلمان ، ويكفي فيه تصديق مجلس الوزراء أو مجرد قرار من الوزير المختص ، ونعني به مجموعة اللوائح والتعليقات الإدارية التي هي دستور الخدمات العامة ، فيها تنشأ الإدارات وتحدد الاختصاصات ، وفي ضوءها يباشر رجال الإدارة مهمتهم ويقومون بأعمالهم . وإذا كانت القوانين تضع الخطط العامة وتبين وجوه الإصلاح المختلفة ، فإن اللوائح والتعليقات تسعى إلى تطبيق ذلك وترمي إلى تحديد وسائل تنفيذه ، وتكوين الأداة الضرورية لإبرازه إلى حين الوجود . وليست اللوائح والتعليقات بأقل حاجة إلى الدرس والإعداد من مشروعات القوانين ، فهي في أغلبها معقدة وغامضة ومتعارضة ومتناقضة ، وسنبين في الباب الثاني أهم مظاهر نقصها وفسادها ، ومع هذا فالعمل الإداري متوقف عليها كل التوقف ، وإنتاج الأداة الحكومية مرتبط بها كل الارتباط .

ومما يؤسف له أننا لم نعرها حتى الآن ما تستحق من عناية ولم نحاول أن نلم شعنها ونلائم بينها في مختلف المصالح والإدارات . ولعلها مقررودة إلى القوانين أبعد عن التنسيق والانسجام ، فلكل مصلحة لأحتها الخاصة حتى في الأمور التي تشترك فيها مع المصالح الأخرى ، وما أكثر ما نلاحظه من تعارض واختلاف بينها في النظر إلى الموظفين أو الصلة بالجمهور . في هذه اللوائح في حاجة إلى التنقيح والتعديل ، ولا بد من أن يوضع لإعدادها وتكوينها نظام أكمل وأشمل ، خصوصاً ودأثرها تتسع من حين لآخر ونطاقها يمتد عاماً بعد عام .

وعلى هذا يمكننا أن نقرر أن قوانيننا ولوائحنا لا تعد إعداداً فنياً كاملاً ، ولا تدرس في مراحلها الأولى الدراسة اللازمة . وطريقة اللجان التي لجأنا إليها وأسرفنا فيها لم توصل دائماً إلى بحث دقيق عميق ، ولم تحقق في الغالب التنسيق والتواصل الضروريين لسير الأمور العامة



واطراد تقدمها ؛ وإذا ما أدت لجنة مهمتها فمن المتعذر أن نعود إلى أعضائها منتقدين أو محاسين ، لأن أى واحد منهم لا يتحمل منفرداً مسؤولية العمل المشترك بعد أن ظهر خطؤه ونقصه . ومن الغريب أننا كثيراً ما تبينا هذا الخطأ ولاحظنا هذا النقص ثم تهادى في تكوين اللجان وتشكيلها ، وقد آن الأوان لأن نخرج من هذه القوضى ونضع حداً لهذا التردد والتعارض .

ولسنا بهذا نقول بإلغاء كل لجنة فنية ، أو نعارض في تبادل الآراء وتعاون المختصين ، ولكننا نود فقط أن ينظم هذا التعاون وترتبط مراحلها بعضها ببعض لتكون سلسلة متصلة الحلقات . وسبيل ذلك فيما نعتقد أن ينشأ في كل وزارة مكتب دائم للبحوث الفنية يلحق بالوكيل الدائم ، ويشتمل على عدد من الفنيين والإخصائيين ، فيشرف على دراسة خطط الإصلاح ويبحث في وسائل تنفيذها ، ويتولى إعداد موضوعات التشريع وتحضيرها سواء أكانت متصلة بمشروعات القوانين أم باللوائح والتعليمات ، وله أن يكون تحت إشرافه ما يقتضيه العمل من لجان ، وأن يستعين بمن شاء من ذوى الخبرة والكفاية داخل الحكومة أو خارجها .

وقيمة هذا المكتب في دوامه واستقراره ، وشمول إشرافه واتساع أفقه ، فينبغى أن يبقى موظفوه بمعزل عن التقلبات السياسية ، وأن يوفر لهم من الهدوء والطمأنينة ما يمكنهم من الإلمام بمختلف المسائل التي تدخل في اختصاص الوزارة . ولا بد من ناحية أخرى أن يشرف على كل بحث وينظم كل دراسة ، فلا يُسمح مطلقاً بتكوين لجنة فنية بعيدة عنه ، أو قيام هيئة تتعارض معه ، فهو المركز الرئيسى للدراسة والبحث والإعداد والتحضير ؛ ولهذا أترلا يخفى في تحقيق وحدة المشروعات وتنسيقها وانسجامها . وبديهي أن هذا المكتب لا يلغى المجالس الاستشارية العليا التي لجأنا إليها في بعض الوزارات والتي تضم إلى خبرة كبار الموظفين كفايات خارجية لها قيمتها وتجربتها .

على أنا لا نرى أن نقف بالتنسيق والانسجام عند هذه الدائرة فحسب ، بل نود أن يشمل الأداة الحكومية كلها ويطبق على وزاراتها ومصالحها المختلفة . ولهذا ندعو إلى أن تربط هذه المكاتب بمكتب البحوث الذي قررنا ضرورته لرياسة الحكومة ، فلا يعد بحث ولا يحضر مشروع في وزارة إلا وترسل نتائجها إلى مكتب الرياسة ، وفي هذا المكتب الأخير يتم التنسيق الشامل ويتحقق الانسجام الكامل . فهو نقطة اتصال بين المكاتب الأخرى كلما دعا الأمر إلى ذلك ، وصلته بها قطعاً فنية بحتة تقوم على تبادل الرأي واستكمال وجهات النظر .



والآن وقد فرغنا من تحضير موضوع التشريع وإعداده فنياً ، نستطيع أن ننقل إلى جانبه الشكلي وصياغته . وتلك الصياغة أهميتها فإن القوانين واللوائح — وقد وضعت للجميع — يجب أن تكون واضحة في غير ما إسراف ، ومضبوطة في غير ما تعقد ، ومكسوة بكساء خاص يحقق الوضوح والضبط ؛ وكل هذا يتطلب طائفة من رجال الفقه والقانون الذين مرنا على هذه الصياغة ، وألمتوا بالتشريع الوطني جميعه ، ليلائموا بين أطرافه ويربطوا الجديد منه بالقديم ، ويزنوا العرف العام بميزانه الصحيح .

ولقد اضطلع بهذه المهمة منذ أخريات القرن الماضي أقسام القضايا واللجنة الاستشارية التشريعية ، فإذا ما تكونت فكرة في وزارة أو مصلحة عن موضوع تشريع جديد وبحث فنياً ، عرض بعد ذلك على قسم القضايا المختص ثم رفع إلى اللجنة التشريعية لتحكم صوغه وتضعه في قالب القانوني المناسب ، وتوفق بين نصوصه وأحكام القوانين واللوائح المعمول بها ، وقل أن تعرض له من ناحيته الموضوعية أو تناقشه في تفاصيله الفنية . ولم يبد عليها أنها قصرت في مهمتها أو عجزت عن تحمل أعبائها طوال العهد الماضي .

وما إن قامت الحياة النيابية حتى بدأنا نشعر جميعاً بأنها في تكوينها الحاضر لا تقوى على أن تتمشى مع حاجات البلاد ومقتضيات النهوض والإصلاح ، ولا على أن تغذى البرلمان



بما يعدله من تشريع ، فبقيت لديها بعض مشروعات القوانين بضعة أشهر بل وسنوات ، وربما اضطر بعض الوزراء إلى استخدام نفوذهم الشخصي ليتمكنوا من إخراج مشروعات القوانين من ذلك المصنع الهادئ الحركة . وبقدر ما يلاحظ فيه من بطء يبلى أحياناً بسرعة لا يمكن أن يتم معها درس أو صياغة ، فيمر به مشروع القانون مسرعاً ويطوف بأركانه باسم المظهر واللياقة ؛ وقد وصل بنا الأمر في بعض العهود أن تجاهلت الحكومة اللجنة التشريعية ، فلم تعرض عليها مشروعات القوانين وتخطتها إلى البرلمان رأساً ، أو أصدرت منفردة دون استشارتها أيضاً ما عداها من مراسيم اعتماداً على المادة ٤١ من الدستور . ولعل هذا هو السبب فيما شوهد في بعض القوانين الأخيرة من أخطاء ليست موضوعية فحسب ، بل شكلية أيضاً تتصل بالصياغة والقالب القانوني .

ولا نزاع في أن تشريعنا قد تعددت أبوابه وتنوعت مقاصده ، وقضى علينا الإصلاح بأن نجدد في كل شيء ونبت روح الحياة في معالم الماضي البالية ، ولا بد لتشريعنا أن يسير نهوضاً ويتمشى مع ميولنا وآمالنا ؛ فلم يكن في وسع اللجنة التشريعية أن تهض بهذا العمل الثقيل ، ولا أن تحقق كل مطالب النظام الجديد . ونعتقد أن الوزراء قد شعروا بهذا النقص قبل غيرهم ، وشاركهم في ذلك كثير من البرلمانيين ومن لهم بالحركة التشريعية صلة ، فوجدت فكرة في لجنة القضايا نفسها ترمى إلى تنظيم اختصاصها التشريعي وتوسعته ، ولكنها لم توضع حتى اليوم موضع التنفيذ . وكمن نقص نحسه ونلمسه ومع هذا نتهاون في تلافيه وعلاجه وكأننا نستلذه ونستطيعه .

وفي رأينا أن مجلس الدولة هو الوسيلة الناجعة لإكمال هذا النقص وتنشيط الإنتاج التشريعي ، ففيه ما يسد حاجة تشريعية إلى جانب ما أشرنا إليه من مهمته القضائية . وهاتان المهمتان جوهريتان لا ينتظم بدونهما سير الأداة الحكومية ، ولا يتوفر للبلاد ما تحتاج إليه من لوائح وقوانين . ففي مقدور مجلس الدولة أن ينجز في الوقت المناسب مشروعات القوانين التي نريدها ، ويشرف على إعداد اللوائح والتعليمات التي نبغيها ، وله أكثر من سواه أن

ينسق ذلك كله ويلائم بين أجزائه المختلفة . ولئن يقتصر تنسيقه على مجرد الصياغة وال قالب اللفظي ، بل سيمتد أيضاً إلى حقيقة التشريع وموضوعه ، فإننا نرجو منه أن يكون حلقة أخرى من حلقات الربط والاتصال إلى جانب مكاتب البحوث التي تحدثنا عنها . وستسهل هذه المكاتب دون نزاع مهمته ، فتوضح كل ما يلحظه من غموض ، وتتعاون معه على تكوين تشريع منسجم منسق .

وفي قيام مجلس الدولة بهذه المهمة ما يقضى على كثير من تلك العيوب التي لوحظت في تشريعاتنا السابقة ، وما يحول دون النظرات الجزئية والاعتبارات الفردية التي تتعارض كل التعارض مع ما للتشريع من شمول وعموم . غير أنه ينبغي أن تقتصر عليه المرحلة الأخيرة في إعداد مشروعات اللوائح والقوانين ، فلا تشترك معه في ذلك أية هيئة أخرى ، ولا يمكن أن يقدم مشروع قانون إلى البرلمان ، أو مشروع لأئحة إلى مجلس الوزراء ، أو يعتمد وزير بعض التعليمات ، قبل أن تمر به ؛ ولا يخرج عن هذه القاعدة مشروعات القوانين التي يقترحها أعضاء البرلمان ، فضروري أن يشرف مجلس الدولة على صياغتها القانونية كغيرها . وكيفما كان رأيه استشارياً ، فإن في نظريته الأخيرة ما يمنع كثيراً من الأخطاء ويحقق التواصل والارتباط ، وسنرى بعد قليل أن مهمته التشريعية تتمثل أكل تمثيل في تكوين هيئته وأعضائه .

### ٣ - الإفتاء

الدولة كما نعلم شخصية معنوية تستطيع أن تتعاقد وتتعامل كالأفراد ، وهي في عقودها ومعاملاتها عرضة لكثير من الخلافات ، فيستدعى الأمر استشارة وفتوى تصدر عن خبير يلم بشروط التعاقد ويطبق عليها القانون ؛ وكلما زاد نشاطها تنوعت عقودها وتعددت اتفاقاتها ، فكثر لذلك موضوعات الاستشارة والاستفتاء . ولئن كان في وسعها أن تستفتي رجال الفقه والقانون المختلفين ، سواء أكانوا داخل الحكومة أم خارجها ، فإن مصلحة العمل وسرعة البت تقضي بأن تكون هناك هيئة خاصة ومتصلة بالحكومة يرجع إليها كلما



جد أمر أو دعا داع . على أن الاستفتاء لا يقف عند هذه المعاملات التي تخضع في مجملتها لحكم القانون العام فحسب ، بل هناك استفتاء يتصل بالمسائل الإدارية ، وعلاقات المصالح بعضها ببعض ، وتفسير اللوائح وتطبيق القوانين ؛ فكثيراً ما يحتاج رجال الإدارة إلى استيضاح عن مدى انطباق قانون على حادثة معينة أو مدلول لأئحة تنظم بعض الإجراءات الإدارية .

ولقد قامت أقسام القضايا منذ نشأتها حتى اليوم بالإفتاء فيما يعرض عليها من مسائل ، محاولة أن تبين الأصول والمبادئ التي تعتمد عليها القوانين واللوائح ؛ وقد تشير في فتاوها إلى بعض الاعتبارات الموضوعية والعملية ، ولكنها تحصر بوجه خاص على مهمتها الأصلية وهي وجهة النظر القانونية . وفي العادة تكتفي الوزارة أو المصلحة باستشارة قسم القضايا المختص ، فإذا كان موضوع الاستشارة هاماً ، أو اختلف الوزير مع المستشار ، عرض الأمر على لجنة القضايا . ومع أن هذه الفتوى استشارية بحتة وغير ملزمة ، فإن الإدارات والمصالح لم تخرج عليها خروجاً صريحاً ، وخصوصاً إذا كانت صادرة من لجنة القضايا كلها . ولم يقف الوزراء عند هذا ، بل إذا رأوا في موضوع فتوى ما يتصل بمبدأ عام أو حادثة كثيرة الوقوع ، لم يترددوا في أن يصدروها منشوراً يضع الأمور في نصابها ويغني عن الاستفتاء في المستقبل .

وإذا تتبعنا هذه الفتاوى وجدناها كثيرة ومتعددة ، ولئن كان في ازدياد خبرة الموظفين ما يقللها ، ففي تشعب الإدارات والمصالح الحكومية ما يضاعفها . بيد أنها متفاوتة طبعاً بتفاوت موضوعاتها ، ومن بينها ما دل على عمق في البحث وسعة في الاطلاع وكفاية قانونية ممتازة ، ولكنها في مجملها لا تزال في حاجة إلى التنسيق واستخلاص المبادئ العامة . وهنا تبدو صلتها الوثيقة بتلك المهمة التشريعية التي توكل إلى مجلس الدولة ، ففي قيام هذا المجلس بإعداد التشريع ما يجعله أقدر على بيان المعنى المراد من اللوائح والقوانين ، وبهذا يحل محل أقسام القضايا في الإفتاء كما حل محل اللجنة التشريعية في صياغة القوانين .

ونرجو فوق هذا أن يكون في اضطلاعهم بهذه المهمة ما يساعد على حل بعض المشاكل الدستورية وما أحدها لدينا وأكثرها ، فتحاول الحكومة أن تحمل مادة من مواد الدستور على معنى خاص لا يقره البرلمان ولا يرضاه ، ويطول في هذا الجدل والنقاش ، وقد تحدث بعض الأزمات السياسية الدقيقة . فإذا ما كانت لدينا هيئة تنعم بالاستقلال وحرية الرأي وتحظى باحترام الجميع وتقديرهم ، تستطيع أن تقف موقف الوسيط بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية ، وسيكون لأرائها من الوزن ما يتناسب مع خبرة رجالها ومقدرتهم القانونية . ولم يكن في وسع لجنة القضايا ، على الرغم من أنها استشيرت فأشارت واستفتيت في مسائل دستورية فأفتت ، أن تقوم بهذه الوساطة النافعة ، لأنها وهى ملتصقة التصاقاً وثيقاً بالحكومة ، لا تجد لدى البرلمانين الاستعداد الكافي لقبول فتاها . فمجلس الدولة إذن وسيلة من وسائل الاستقرار ، لا من الناحية الإدارية فقط بل ومن الناحية الدستورية البرلمانية ، وإذا صح للحكومة أن تستفتيه فللبرلمان هذا الحق على حد سواء ، وبذا يصبح مستشار الدولة العام الذى تأمل فى مشورته النصيح والساد .



لعل فى الصفحات السابقة ما يكفى لتحديد مهمة مجلس الدولة وبيان وظيفته ، وعسى أن يكون فى هذا التحديد ما يقرب هذا المجلس منا ويصوره بصورة مألوفة لدينا ، فليس إذن ذلك المخترع العجيب الذى تخشى أخطاره وتنتأجه ، ولا البدعة القبيحة التى لا عهد لنا بها ولا صلة . ولا نود مرة أخرى أن نستشهد هنا بتجارب غيرنا وإنما نعول على تجربتنا وحدها ، وهذه التجربة أثبتت كما قدمنا أن هناك طائفة من الوظائف القضائية والتشريعية والإدارية المرتبطة والمتساندة — التى تستلزمها الأداة الحكومية والحياة المصرية عامة — موزعة ومبعثرة بين جهات مختلفة ، ولا تؤدى على وجه كامل يرضى العدالة ويوفر الطمأنينة والنظام . وقد قامت دعوتنا فى الفصول السابقة وما يليها على أساس رئيسى ، هو أن نلم الشعث ونجمع المتفرق وننظم المضطرب ، وما مجلس الدولة إلا مظهر من مظاهر هذه الدعوة العامة .



وليس إنشاؤه وتكوينه عسيراً كما يظن أو متعذراً كما يتصور ، بل عناصره الأولى ماثلة بالفعل أمامنا ، فسيقوم دون نزاع على أكتاف المستشارين الملكيين ، ويشمل أولئك الأعضاء الذين غدوا لجنة القضايا واللجنة التشريعية ، وهؤلاء جميعاً خبرتهم وتجربتهم التي تؤهلهم بحق للمجلس الجديد . ولن نغفل الاستعانة بغيرهم وضم عناصر أخرى إليهم إن دعا الأمر ، على أن لا نوافق مطلقاً أن يبدأ في إسراف وغلو ننكره على الهيئات القائمة ، ولن نقره بحال المنشآت الجديدة ؛ وكما كان هادئ السير محكم التكوين سليم الاختيار تمكن من بسط نفوذه وتوطيد دعائمه ، وخلق جو من التقاليد المرعية المحترمة .

غير أننا نرى أن حياة مجلس الدولة في استقلاله ومضاء أحكامه ، ولا قيمة له بدون هذين الشرطين ، فمن العبث أن نخضع أنفسنا بإنشاء هيئة جديدة نسميها مجلس الدولة أو أى اسم آخر ، ثم لئلا ننحها سلطة تزيد على سلطة لجنة القضايا . وهذا الاستقلال الضروري يقضى بأن يباعد بين مجلس الدولة وتأثير الحكومة عن أى طريق كان . فيفصل أولاً عن الوزارات كلها ويلحق برياسة الحكومة رأساً ، وفي هذا ما فيه من الاعتداد وسمو التبعية ، وقد خطونا أخيراً في هذا السبيل خطوة محدودة فألحقت أقلام القضايا برياسة مجلس الوزراء ، وليس مجلس الدولة أقل منها شأنًا في هذا . وتقتصر ثانياً عضويته العادية على جماعة من المستشارين والمستشارين المساعدين الذين لا يقبلون العزل ، ولا يختارون إلا بناء على رأى جمعية هذا المجلس العمومية ، وأما من دونهم من نواب ومباحثين فيخضعون في تعيينهم لمبدأ المسابقة ، ويخضعون في ترقيتهم بقسط ثابت من الوظائف العليا لا يجوز العدوان عليه . وتحقيقاً لهذا الاستقلال الكامل يجب أخيراً أن يختار المستشارون رئيسهم بأنفسهم ليتولى توزيع العمل ويرقب سيره بوجه عام .

أما مضاء الأحكام فينصب قطعاً على مهمة المجلس القضائية ، فكل قرار من قراراته في هذا الباب إنما هو حكم قضائي صادر من هيئة يجب أن تنال أحكامها من الاحترام ماتناله أحكام

الهيئات القضائية الأخرى . أما أن تعلق قراراته على مصادقة الحكومة ، فإنها تصبح غير نهائية ولا قيمة لها تذكر . ومن الخطأ أن نستشهد بمجلس الدولة الفرنسى الذى نص فى تكوينه الأول على أن قراراته معلقة لا تنفذ إلا ساعة يمضيها رئيس الدولة ، ذلك لأن هذا ماض بعيد لا يليق بنا أن نرجع إليه ، على أن فرنسا فى تاريخها الطويل لم ترفض أى حكم من أحكامه ، وكل ما حدث أن تأخرت المصادقة على حكمين فقط عامين أو يزيد . ومع هذا فهاتان الحاديتان أيضاً ماض قد انقضى ، ولم تلبث فرنسا أن قررت منذ سبعين سنة أن أحكام مجلس الدولة نهائية لا تحتاج إلى عرض أو مصادقة .

ولسنا هنا بصدد تكوين هيكل عظمى كامل لمجلس الدولة فى أقسامه وإدارته ، لأن تلك تفاصيل قد لا يؤثر تبين رأى فيها كثيراً . على أن من السهل تحديد هذه الأقسام فى ضوء وظيفة مجلس الدولة نفسه ، وهى كما قدمنا قضائية وتشريعية وإدارية ، ولا نزاع فى أن مهمة المجلس القضائية تستلزم قسماً قائماً بذاته يتفرغ لها ويتخصص فيها ، أما المهمتان التشريعية والإدارية فهما فيما يبدو متصلتان ومتعاونتان ، وعلى هذا يمكن أن نجمعهما تحت قسم واحد ؛ ومع ذلك ليس ثمة غضاضة كبيرة فى فصلهما بشرط أن يستمر تعاونهما واتصالهما ، ليستفيد قسم التشريع من تجارب الحياة العملية واليومية التى تمر بقسم الإفتاء ، كما يجد هذا الأخير لدى رجال التشريع التصوير الصحيح للأسس والمبادئ التى قامت عليها اللوائح والقوانين ؛ وتحت كل قسم من هذه الأقسام دوائر وإدارات تتناسب مع مقدار عمله ومدى اختصاصه . وكل ما نريد أن نلاحظه هو أن يبدأ القسم القضائى متتداً الخطى بحيث لا تتوسع فيه إلا فى ضوء الحاجة والتجربة ، أما القسم التشريعى فقد قامت الأدلة العملية على ضرورة بسطه وتوفير الكفايات التى تستطيع أن تعد لنا ما ينقصنا من لوائح وقوانين .



هذا هو مجلس الدولة فى وظيفته وتكوينه . وليس ثمة شك فى أن هذه الوظيفة ضرورية لهوئنا ولازمة للأداة الحكومية كلها ، وكل ما يشك فيه ويدور حوله الخلاف إنما هو



الهيئة أو الهيئات التي يمكنها أن تؤدي هذه الوظيفة . فهناك فريق يرى أن في هيئتنا القائمة من لجنة قضايا أو لجنة تشريعية الغناء والكفاية ، ولا يتردد في أن يضيف إلى هذا أن مجلس الدولة ربما خلق حكومة في قلب الحكومة ودولة في داخل الدولة ، فسلب من الوزراء الكثير من نفوذهم وسلطانهم ، وأضعف بهذا مسئوليتهم الوزارية وقضى على استقلالهم . وفوق هذا في نظامنا القضائي من التعقيد ما يدفع لأن نبسطه بدل أن نزيده تعقيداً وتشويشاً ، فلدينا محاكم أهلية وشرعية ومجالس حسبية وملية ، أفلا يكون إسرافاً إذن أن ندعو إلى هيئة قضائية جديدة نسميها مجلس الدولة ، ولا سيما والتنازع على الاختصاص مشكلة عنيفة بين أنواع القضاء الحالية ، وستزداد عنفاً يوم أن يضم إليها نوع آخر ؟ وأخيراً نحن نشكو من البطء والتواني في سير الأعمال الحكومية ، أفلا يخشى أن يزيد هذا المجلس الجديد في بطئنا ويساعد على تعويق إجراءاتنا وقراراتنا ؟

تلك هي الاعتراضات الهامة التي رددت عند كل مناسبة أثير فيها موضوع مجلس الدولة ، ونرجو أن يكون في عرضنا السابق ما قضى على أشدها وأقواها . فقد أثبتنا أن ضرباً من القضاء معطل بين ظهرينا ، وطائفة من الخلاف والمنازعات الإدارية لا تجد حلاً مطرداً ومقبولاً ، كما أن حركتنا التشريعية راكدة ومعيبة ؛ وليس في مقدور هيئتنا القائمة أن تعالج هذا النقص أو تتدارك هذا التقصير ، فلا مناص إذن من أن نأخذ بنظام مجلس الدولة إن شئنا أن نسد حاجات النهوض والإصلاح ونحقق مطالب الأمة .

ولسنا ندرى فيم هذه الخشية من نفوذ مجلس الدولة وسلطانها ، واختصاصاته معروفة ودائرة عمله محدودة . وإذا كان يلجأ إليه لطلب النصفة من عدوان بعض رجال الإدارة ومخالفاتهم ، فتلك فيما نعتقد حسنة لاندري كيف تصور بصورة السيئة ، خصوصاً وفي مركزه هذا ما يقف كلاً عند حده ، ويملاً القلوب احتراماً للقانون . ولنسلم جدلاً أنه يحذر من سلطة الوزراء ، أفلا نشعر في نظمنا القائمة أن هذه السلطة كثيراً ما تعدت حدها وتجاوزت مداها ؟

على أن مجلس الدولة كما صورناه مطبق أو صائغ للقوانين ، دون أن يكون له في التنفيذ أى مجال .

أما مايرمى به من زيادة تعقيد نظامنا القضائى ، فدعوى أخاذه فى ظاهرها وغير مسلمة فى حقيقتها ، لأن هذه الزيادة إنما تتصور إذا كان مجلس الدولة سيشترك أنواع القضاء فى عملها ، وينازعها فى دائرة اختصاصها . ولكننا قد بينا فى جلاء أن سلطته القضائية جديدة بالنسبة لنا فى موضوعها وغايتها ، وليس من عمل الحاكم العادية أن تضطلع بها . فإنشاؤه لايزيد إذن أمورنا تعقيداً ، والإعراض عنه لا يخفف ذلك التعقيد الذى نشكو منه ، ولا يقضى على تنازع الاختصاص القضائى الذى بلىنا به ؛ وعلى العكس نأمل فيه أن يساعد بتحديد اختصاص على إزالة بعض آثار هذا التعقيد . ولا شك فى أن تعدد جهات القضاء داء من أدوائنا الاجتماعية وبقية من بقايا الماضى السيئ ، ولا بد لنا أن نتخلص منه ونحارب تلك الاعتبار الطائفية وعوامل الاختلاف والفرقة ، إن كنا نريد أن نوفر لهذا الشعب كل معانى الوحدة والارتباط ؛ وسنبين فى فصل القضاء الطريقة المثلى لتحقيق ذلك .

ولم يبق إلا ذلك التعويق والإبطاء الذى يخشى أن يجنيه علينا مجلس الدولة ، وهذا فى رأينا وهم ربما نكون متأثرين فيه ببعض البلاد الأخرى ؛ أما مجلس الدولة المصرى الذى صورناه فهو أبسط فى تكوينه ، وأسلم فى سيره ، وأضيق فى اختصاصاته ، فليس فيه ما يدعو إلى بطء أو إرجاء . على أننا كثيراً ما قسنا البطء والسرعة بمقياس أهوائنا وشهواتنا : نرغب فى أمر الآن فنود أن ننجزه سريعاً دون أن نعدله العدة أو نعطي منجزه الوقت الكافى لتحضيره وتهيئته ، وإذا ما اضطروا قهراً للتخلف والتأخر رموا ظلاماً بالبطء والتعويق ؛ ونعرض عن أمر آخر بحيث إذا جاء فى وقته المناسب ، عددنا بغير حق منفذيه متهورين ومتسرعين . وبوجه عام تغفو حكوماتنا أحياناً غفوات طويلة ، فإذا ما استيقظت تناست مقتضيات العمل ومستلزمات البحث والدراسة ، وأبت إلا أن تنجز ما تريد فى طرفة عين ؛ وليتها استعانت ببعض المنشطات الدائمة ، وهيأت لكل مشروع ما يلائمه من إعداد وتمحيص .





## الباب الثاني

### العمل والتفويض

#### ١ — الخدمات العامة

توزيعها ، الإشراف عليها

#### ٢ — الإنتاج الإداري

المركزية ، اللوائح والتعليقات ، الجانب الشكلي للعمل الإداري .

#### ٣ — الموظفون

التعيين والترقية ، الماهيات والمعاشات ، الموظفون والجمهور .

#### ٤ — القضاء

توحيد جهات القضاء ، استقلال القضاء ، تنظيم العمل القضائي .



# الكتاب الثاني في فقهنا في النجاسات

١ - قوله تعالى: "فما لم يظنوا"

لعله في البيت الثاني، وهو قوله:

٢ - قوله تعالى: "فما لم يظنوا"

في البيت الثاني، وهو قوله: "فما لم يظنوا"

٣ - قوله تعالى: "فما لم يظنوا"

في البيت الثاني، وهو قوله: "فما لم يظنوا"

٤ - قوله تعالى: "فما لم يظنوا"

في البيت الثاني، وهو قوله: "فما لم يظنوا"

## العمل والسفينة

هما مظهر الأداة الحكومية للموس وجانبها المتصل بالشعب ، وثمرتها الحقيقية التي تخرج بنا من عالم الخيال إلى عالم الواقع ، ومن حيز التفكير إلى دائرة الإنجاز والتحقيق . وقل أن يتجه الجمهور في نقده وملاحظاته إلى الوزارة وأعضاء البرلمان بقدر ما تنصب شكواه المستمرة على تصرفات العمدة مثلاً أو الملاحظ أو المحضر أو مهندس الري أو معاون الزراعة ، وسواء لديه أن تكون الوزارة دستورية أم غير دستورية ، مادام رجال الإدارة هؤلاء المتصلون به يحسنون معاملته ويؤدون واجبهم على الوجه للنشود . ذلك لأنه قد لا يعرف من الأداة الحكومية سواهم ، ولا تبدو الحكومة أمام أعينه إلا ممثلة في أشخاصهم ، فنظام الحكم كله حسن إن أحسنوا وقبيح إن أساءوا .

هذا إلى أن العمل والتنفيذ سبيل النهوض الحقيقي ومقياس النجاح الصحيح ، وربما كان من السهل وضع الخطط والبرامج ورسم سياسة شاملة ومحكمة ، إلا أن قيمة هذه السياسة وتلك الخطط في أن تُبَثَّ فيها روح الحياة وتبرز إلى حيز الوجود . وليس لأى وعد مهما عظم ، ولا لأى أمل مهما سما ، من أثر في النفس واستيلاء على القلب ما لذلك العمل الصغير الذي يراه الناس بأعينهم ويمسونه بأيديهم . ورب سياسى خانه التوفيق في صوغ برنامجه وتحديد خطته ، فوجد من عمله وتنفيذه ملامكته من تدارك مافاتة وتلافى نقص الخططة والبرنامج ؛ والإدارة الصالحة تستطيع دون نزاع أن تكفر عن كثير من سيئات السياسة والسياسيين ، وأن تقدم للجمهور من الخدمات ما يصرفه عن تتبع أخطاء الوزراء والبرلمانيين .

وعمد العمل والتنفيذ إنما هو السلطة الإدارية وجسم الحكومة الممثل في الإدارات والمصالح



المختلفة . وهذه السلطة في النظام النيابي هي مظهر الحكم الدائم ، ووسيلة الاطراد والاستمرار في تدبير شئون الدولة ، تبقى على الرغم من الأزمات السياسية والانقلابات الوزارية ، وتعد حلقة اتصال بين عهود متتابعة وسياسات متعارضة . وفي هذا الربط ما يحقق الإصلاح ويحكم الصلة بين مراحل النهوض ، وما يوفر على الأمة وحدة في الإدارة والتنفيذ وإن تعددت النزعات والميول الحزبية .

ولقد سبق لنا أن أشرنا إلى أن الأداة الحكومية ذات جانبين ، أحدهما في أساسه سياسى يضطلع بالرقابة والتوجيه ، والآخر إدارى يتولى مهمة العمل والتنفيذ . وإذا كنا قد أطلنا الحديث نوعاً عن الجانب السياسى ، فإن الفرصة قد حانت الآن لأن نمنح الجانب الإدارى ما يستحق من عناية . ولا شك في أن أحداث هيئات الدولة العليا تسترعى الأذان وتجذب الاهتمام أكثر مما يقال عن الإدارة العمومية في أقسامها وفروعها ، فنرغب في أن نسمع شيئاً عن الانتخابات والحزبية أكثر من أن نقرأ صحيفة عن المركزية أو عقم نظمنا الإدارية ؛ ولو تأملنا لوجدنا أن الشئون العامة أوثق اتصالاً بالإدارة والإداريين منها بالسياسة والسياسيين . وعلى كل حال نحن في حاجة إلى درس السلطة الإدارية في مختلف أبوابها دراسة دقيقة توضح عيوبها الرئيسية وترسم وسائل علاجها الهامة ، ولسنا مبالغين في شيء إذا قررنا أن دستورنا الإدارى يتطلب صياغة جديدة ليست أقل خطراً وأهمية من صياغة دستورنا السياسى .

على أن حياتنا السياسية والإدارية متصلتان ومرتبطتان ، ولا نجاح لإحدهما بدون الأخرى . ونعتقد أننا أقمنا الدليل في الباب السابق على أن الحكم النيابى لا يمكن أن يستقيم ويستقر إلا إن اعتمد على نظام سياسى ثابت يتلاءم مع ظروفنا الاجتماعية ، كما برهنا على أن هذا النظام السياسى لا يستطيع أن يحقق غايته إلا إن توفرت بجانبه سلطة إدارية رشيدة ، محببة إلى الشعب بقدر ما هي محترمة منه . فالحكم الصالح سياسة وإدارة يتعاونان ويتكاملان ، وإذا لم نلائم بينهما ونحدد معالمهما ، فمن العبث أن نتحدث عن نهوض وإصلاح .

وإذا كانت الآراء والمقترحات السياسية موضع أخذ ورد ومجال اعتراض ومناقشة ، فمن حسن الحظ أن المسائل الإدارية بطبيعتها أبعد عن الخلاف وتباين الرأي ، لأنها موضوعية لا تخضع كثيراً للاعتبارات المعنوية والتقديرية الشخصية . هذا إلى أن ميدان التجربة فيها أضبط وأيسر ، والتجربة أصدق شاهد وأحسن دليل . ولنا في تجارب الأمم الأخرى مانستعين به على تنظيم السلطة الإدارية والنهوض بها ، وما الإدارة إلا هيئة فنية تؤدي أعمالاً معينة وخدمات خاصة ، قل أن تختلف باختلاف الأمم والبيئات ؛ فشرائط الإدارى الصالح ، من خبرة ونزاهة وإخلاص للشئون العامة ومضاء فى إنجازها ، متفق عليها فى كل البلاد الراقية ، والنظم الإدارية السليمة ووسائل الإنتاج الناجعة أصبحت من القواعد المقررة والواضحة التى لا يعم على أحد استقصاؤها والوقوف عليها . ولقد ضرب الإنتاج الصناعى والعمل الحر لدور الحكومة ومصالحها أمثلة فى الضبط والتنظيم لم يتردد كثير من الدول فى احتذائها والسير على نهجها .

ولكننا مع الأسف الشديد وقفنا حتى الآن عند نظمنا الإدارية البالية ولوائحنا العتيقة ، وصرفتنا السياسية بشروورها وويلاتها عن كل عمل مجد أو إصلاح مفيد . فلم ينتبه وزراءنا ، اللهم إلا فى القليل النادر ، إلى العيوب الإدارية ولم يأخذوا أنفسهم بتلافيها ؛ على أن من اتجه منهم نحو ذلك لم يتجاوز مرحلة البحث والتفكير ، فلم تبد لاتجاهه ثمرة ولم تأت مشروعاته بنتيجة ، وكثيراً ما أنكر اللاحق السابق وشوّه معالم مذهب إليه من تجديد وإصلاح .

وليس لوزرائنا فى قعودهم عن الإصلاح الإدارى عذر يعتدرون به ، ولا لزعمائنا السياسيين فى إهمالهم لذلك الركن الرئيس من أركان الدولة حجة يحتجون بها ، فالنقص واضح ووسائل الإصلاح معروفة ، وما كان يطلب منهم إلا أن يفكروا فيها ويجدوا فى تحقيقها . وليس ثمة هدف أسمى لزعيم حزب أو رئيس حكومة من أن يهيب لأمرته إدارة نزيهة ومنتجة ، إذ أنه سيدراً عنها بهذا أخطاراً عدة ، ويزودها بأنجع الأسلحة التى تخطوبها إلى الأمام وتحلها فى المحل اللائق بها بين الأمم . والإصلاح الإدارى الذى يعتمد أولاً وبالذات على الصبر والجلد ،



والإخلاص والتفاني ، ويبعد كل البعد عن الإعلان والدعاية ، أحق بإعجاب الأمة وأجدر بتقديرها من تلك الخطب الزنانة ، والمحلات السياسية التي لا تخلو من هوى جامع أو مطمح شخصي .

وهدف السلطة الإدارية الأول إنما هو الاضطلاع بالخدمات العامة وأداؤها أداء حسناً ، وسبيل ذلك أن توزع بين إدارات ومصالح تحسن القيام عليها وتعنى بمراقبتها . على أن هذه الإدارات والمصالح لكي تنتج إنتاجاً صحيحاً لا بد لها من نظم وقواعد تضبط سيرها وتساعد على تنظيم العمل الإداري وتبسيطه والنهوض به ، وما هذه القواعد والإجراءات إلا ضرب من العرف والاتفاق الذي يجب أن يسير الزمن ويتمشى مع روح العصر . والقواعد مهما كانت مضبوطة لا تحيا إلا في أيدي رجال يعرفون كيف يطبقونها ، والخدمات العامة مهما أحسن تنظيمها لا تؤدَّى على الوجه الكامل إلا إن أشرف عليها موظفون ذوو خبرة ونزاهة وكفاية .

فحديثنا عن السلطة الإدارية المصرية في مظهرها الحالي وما تستدعيه من إصلاح وتقويم يقتضى أن نعرض للخدمات العامة أولاً التي هي مادة العمل الإداري جميعه ، ثم نتبعها بتحديد الوسائل الضرورية لتنظيم هذا العمل وحسن إنتاجه ، ونضيف إلى ذلك فصلاً ثالثاً عن الموظفين الذين هم اليد العاملة في المصنع الحكومي ؛ وقد رأينا أن الحديث عن الأداة الحكومية لا يكتمل إلا إن أشرنا إلى السلطة القضائية ، وما ينبغي أن تكون عليه في بلد يحس بإحساس واحد ويشعر بشعور مشترك ، لهذا عقدنا لها فصلاً خاصاً بينا فيه نظامها الحاضر وما يتطلبه من تعديل وإصلاح . والأداة الحكومية في مظهرها السياسي أو الإداري والقضائي إنما تعمل باسم الجمهور وحسابه ، ويظهر أننا كثيراً ما أهملناه وأغفلناه ، لذلك حرصنا في كل هذا على أن نشير إليه ونبين حقوقه ، لا سيما وقد أخذ يطالب بها ويدافع عنها ، وإذا لم نأخذ أنفسنا برعايتها وأداؤها فإننا نخشى غضبه بل وثورته .

## الفصل الأول

### الخدمات العامة

من أخص خصائص المجتمع الإنساني ، هجياً كان أو متحضراً ، اشتراكه في طائفة من الحاجات والمنافع التي يساهم جميع الأفراد فيها بنصيب متساو أو متفاوت على حسب الظروف الاجتماعية ؛ وعلى كل حال فهذه الحاجات والمنافع تمتاز بأنها قدر مشترك يقدهه الجميع ويؤمنون بضرورته ، وليس ملحوظاً فيها بوجه عام اعتبار خاص أو جهة معينة ، وإنما رائدها الأول وهدفها الرئيسي الصالح العام ومنفعة المجتمع في جملة . لهذا يعمل الأفراد على تحقيقها متعاونين ومختارين دون نظام ثابت أو طريقة معينة ، أو يلجأون إلى هذا النظام وتلك الطريقة إن تعددت الحاجات وتنوعت المنافع ، بحيث أصبحت تستلزم هيئة خاصة تتولى الإشراف عليها . وكل من يسد حاجة من تلك الحاجات أو يحقق منفعة من تلك المنافع يؤدي دون نزاع خدمة من الخدمات العامة .

ولقد كانت هذه الخدمات في الجماعات البدائية قليلة ومضطربة ، تنحصر في تحقيق مطالب محدودة ومباشرة تمس الفرد في ظروفه الحاضرة أو العاجلة ، وتتصل على وجه العموم بما يسد حاجاته من الطعام والشراب . ومع هذا لم تكن تسير السير المطرد ولا تؤدي أداء منتظماً ، بل كثيراً ما تحكمت فيها ميول الأقوياء واستبد بها طغيان الإنسان على أخيه الإنسان . ويمكن أن يلخص تطور المدنية في هذه الناحية في مظهرين رئيسيين ، أولهما الخدمات العامة وتنوعها ، ذلك التنوع الذي يتفاوت بتفاوت درجات الرقي والحضارة ، وثانيهما رغبة ملحة في تنسيقها وتنظيمها ، بحيث تسد حاجات أكبر عدد ممكن من أفراد المجتمع الواحد في يسر ونظام وعلى شكل مستمر .

فالخدمات العامة إذن متحركة ، تسير بسير الزمن وتنمو بنمو الأمة ، وتدل على مقدار



ما وصل إليه الشعب من الحضارة والمدنية . ولن نستطيع تنسيقها التنسيق الكامل إلا إذا تتبعنا نموها وتطورها ، وحاولنا من حين لآخر أن نلائم بينها وبين ظروفنا الاجتماعية والاقتصادية . ومن أوجب واجبات الأداة الحكومية أن ترقب هذه الخدمات دون انقطاع ، وأن تجعل منها صورة صحيحة لمقتضيات التقدم والعمران ، وإذا كانت حاجات الأمة في تعددها وتنوعها لا تخضع من كل وجه للسلطة الحاكمة ، فإنه لا يصح لها أن تغفل هذا التنوع أو أن تقصر في الملاءمة بينه وبين الخدمات العامة ؛ وليس شيء أدعى إلى الاضطراب والفوضى في مجتمع من أن يعجز حكامه عن تحقيق الانسجام بين حاجاته وإعداد الإدارات التي تعمل على سدها . وأوضح مظهر للرقى الإداري أن تبدو الخدمات العامة شاملة ومحكمة ، فلا تفوتها حاجة من حاجات الأمة ، ولا تتوانى عن سد هذه الحاجات في أوقاتها الملائمة .

على أنه ليس بلازم أن تضطلع السلطة الحاكمة وحدها بسد كل حاجات الشعب ومطالبه ، فقد تكفل بعضها إلى هيئات ومؤسسات حرة ربما كانت أقدر وأمهر في أدائه ، وفي هذا التوزيع ما يرفع عنها شيئاً من العبء ويفسح السبيل للتخصص والإجادة . غير أن الخطر كل الخطر في أن تحاول المؤسسات الحرة تحويل الخدمات العامة إلى مصالح خاصة ، أو أن تقصر السلطة الحاكمة في إشعارها دائماً بحقيقة المهمة الملقاة على عاتقها . ونلاحظ الآن عموماً أن هناك تعاوناً مشتركاً بين الهيئات والمؤسسات الحرة من جانب والحكومة من جانب آخر على أداء الخدمات العامة وتسييرها لشتى الأفراد ، كما نلاحظ أيضاً تبادلاً مستمراً بين دائرتي الخدمات الخاصة والخدمات العامة ، ففي حين يبدو عمل على أنه خدمة عامة ثم لا يلبث أن يتحول إلى خدمة خاصة ، وعلى عكس هذا نرى في وفرة أن كثيراً من الأشياء التي كانت تعد بالأمس من المصالح الخاصة أضحت اليوم جزءاً من الخدمات والمنافع العامة .



ولا نزاع في أن خدماتنا العامة نمت وتطورت في الخمسين سنة الأخيرة نمواً محسوساً تبعاً لتعدد حاجات الأمة وتنوعها ، فأنشئت مصالح ووزارات وتعددت الأقسام والإدارات في

الوزارة الواحدة . فإلى أخريات القرن الماضي لم يزد عدد وزاراتنا عن سبع ، وها هو ذا يصل في السنوات الأخيرة إلى خمس عشرة : فأنشئت وزارتا الزراعة والأوقاف سنة ١٩١٣ ، ثم أضيفت وزارة المواصلات سنة ١٩١٩ ، ووزارة التجارة والصناعة سنة ١٩٣٤ ، ووزارة الصحة سنة ١٩٣٦ ، وأخيراً ظهرت وزارة الشؤون الاجتماعية ، ثم وزارتا التموين والوقاية .

وفي قلب الوزارات القديمة المعروفة جدت إدارات وأقسام متنوعة . ففي وزارة المعارف مثلاً نرى مراقبة واسعة تعنى بالتعليم الإلزامى منذ أن وضع قانونه ، وأخرى تشرف على التعليم الحر ، وقد كان من قبل مهملاً تقريباً ، واقتضى نظام المناطق تقسيم القطر إلى دوائر تعليمية تشرف على كل منها إدارة وهيئة خاصة . وفي وزارة المالية نرى مصلحة للقطن اعتمدت على أصول سابقة لها في وزارة الزراعة ، ولكن شئونها أضحت من الأهمية بحيث اضطلع بها وكيل وزارة خاص ، وقد استدعت الضرائب الجديدة إنشاء مصلحة تتنوع أقالها ويزيد نفوذها يوماً بعد يوم . وهناك أمثلة أخرى كثيرة لسنا في حاجة إلى سردها واستقصائها . على أن الوزارات الجديدة نفسها لم تظهر مكتملة لأول وهلة ، بل أخذت تنمو وتتكون على مر الزمن ، ولا تزال حتى اليوم خاضعة لعوامل البسط والقبض .

وهذا التطور في ذاته طبيعي ، بل لعلنا لم نسرف في السير الكامل الذي تقتضيه ظروفنا الاقتصادية والاجتماعية ، فأبطأنا في إنشاء إدارات أو مصالح كانت تدعو الضرورة إلى إنشائها ، أو تعجلنا أحياناً في خلق إدارات أخرى ربما لا تكون لازمة لزوم غيرها . ومهما يكن فلا غرابة في أن تنمو الخدمات العامة بيننا تبعاً لنمو مستوى العمران والمدنية ، ولكن الغريب أننا لم نرقب هذا النمو ولم نتعهد التعهد الكامل . فلم توزع الخدمات العامة بين الإدارات والمصالح توزيعاً تلحظ فيه مصلحة العمل وحدها ، بل كثيراً ما خضع ذلك للمجاملات أو النفوذ الشخصي ؛ فتنشأ إدارة بل ووزارة أحياناً من أجل شخص ، وتؤجل إدارة أخرى نحس جميعاً بضرورتها لما نخشاه من تنافس أو تعارض بين الأشخاص الذين يوكل إليهم أمرها . وتنتزع مصلحة من وزارة انتزاعاً لتضاف إلى وزارة غيرها دون بيان سبب واضح لفصلها



أو ضمها ، وقد تبقى مصلحة حائرة بين شتى الوزارات تضم إلى هذه حيناً وإلى تلك حيناً آخر . وفي المصلحة الواحدة نرى الأقسام والإدارات مضطربة متقلبة ، يزيد عددها في فترة ثم ينقص في فترة أخرى ، دون أن تتغير الخدمات الموكولة إليها . وكثيراً ما نرى أقساماً متعددة تتبع مصلحة واحدة ، مع أن عملها متداخل ومختلط ، وقد توزع الخدمات العامة الواحدة بين إدارتين أو أكثر ، بل وبين وزارات مختلفة ، ورب قسم ليس له عمل ملحوظ في حين أن قسماً آخر مثقل بالواجبات والمسئوليات .

وما هذا الاضطراب والتردد إلا نتيجة لعامل واحد ، ألا وهو أن ليس لدينا قواعد معروفة ولا تقاليد ثابتة تخضع لها المصالح والإدارات في تقسيم الخدمات العامة بينها وتنظيمها وتحديد اختصاصاتها ، وإنما لكل وزير أن يرتب وزارته كما شاء ، فينشئ فيها من المصالح والإدارات ما يريد دون قيد أو شرط ، وفي أغلب الأحيان دون رجوع إلى هيئة فنية سبق لها أن درست هذا التعديل وأدلت فيه برأى خاص . ثم يجيء وزير آخر بعده ، فيهدم ما بنى ويقيم على تلك الأنقاض إدارات جديدة قد لا تكون أطول عمراً من سابقتها . ولت الأمر بمقتصور على الوزراء وحدهم ، بل لرؤساء المصالح سلطة لا تقل عن هذه في دائرة مصالحهم ، فينشئون أقساماً ويحذفون أخرى كما يعين لهم ؛ ويزداد هذا الحو والإثبات خطراً إذا توالى على المصلحة الواحدة رؤساء مختلفون في فترات متعاقبة .

والوزارات الجديدة بوجه خاص التي أنشئت على عجل ودون دراسة كافية أوضح مثل على أننا لانكاد نشعر بأن للخدمات العامة نظاماً ، وأنها تتطلب قدراً من التنسيق والانسجام ، ذلك لأن منشئها لا يبدو عليهم أنهم وضعوا نصب أعينهم هدفاً عاماً تتصل به طائفة من الخدمات والمصالح المتقاربة والمتعانة ، وإنما كل همهم أن يجمعوا تحت سلطة الوزارة والوزير الجديد كمية من الأعمال يمكن أن نسميها وزارة ، سواء أكانت هذه الأعمال منسجمة ومتصلة فيما بينها أم لا . وقد يشكو الوزير الجديد من ضعف نفوذه وضيق اختصاصه ، فنعمل على ترصيته بأن نضيف إليه إدارة أو مصلحة من وزارة أخرى غنية بإداراتها ومصالحها ؛ ولا

يبعد أن يشكو رجال الوزارة القديمة بدورهم من هذا الفصل ، وقد يجابون إلى مطلبهم فتضم إليهم المصلحة التي كانت أبعدت عنهم .

وعلى هذا يمكننا أن نقرر أنه لم يبذل في الخمسين سنة الأخيرة مجهود يذكر لتوزيع الخدمات العامة بين الإدارات والمصالح توزيعاً يحقق تنسيقها ويكفل حسن أدائها . ومعظم ما وصلنا إليه من إدارات ومصالح جديدة وليد الصدفة ، أو الاعتبار الشخصية والإعداد السريع ، ولا نظن أن أحداً فكر في أهمية هذا التوزيع ، وما له من أثر في سير الأداة الحكومية وإنتاجها . بل يخيل إلينا أن الإداريين أنفسهم لا يعتدون به كثيراً ولا يقدرونه حق قدره ، ولو تأملوا لأدركوا أن أقوى عامل من عوامل الإنتاج إنما هو التنظيم والاختصاص . وليس ثمة تنظيم إلا إذا كان هناك تقسيم ثابت لنواحي الإنتاج في المصنع الواحد ، وهذا التنظيم نفسه هو الذي يسمح بالاختصاص والتفرغ .

وكان لهذا التوزيع السيئ نتائج خطيرة إدارياً ومالياً واجتماعياً . فترتب عليه من الناحية الإدارية تنازع على الاختصاص ما أكثره في مختلف مظاهر الحياة الإدارية ، فنلاحظه بين موظفي المكتب الواحد ، كما نرى له صوراً بين من ينتمون إلى مكاتب أو مصالح مختلفة ، وربما استحكم إلى درجة تستدعي عرضه على أقلام قضايا الحكومة أو مجلس الوزراء . وفي هذا ما يعقد الأعمال الإدارية ويحول دون إنجازها في حينها ، خصوصاً وفي التعديلات الكثيرة التي تطرأ على اختصاصات الوزارات والمصالح ما يكل بعض الخدمات العامة إلى من لا عهد لهم بها ، وما يستلزم ضرورة قسطاً من الزمن تهيأ فيه المصلحة لما عهد إليها من عمل جديد . تعقيد واضح وتعطيل ملموس ، يحول دون وضع خطط ثابتة لتنظيم العمل الإداري وتنسيقه والنهوض به .

ومن جهة أخرى لهذا التعطيل من الناحية المالية ثمن ، وفي هذا التعقيد خسارة . ذلك لأن الخدمات العامة أغلى ثمناً عادة من الخدمات الخاصة ، فكيف بها إذا استغرقت زمناً أطول من زمنها ، أو تبادلتها أيد لم يكن ثمة داع أن تمر بها ، ولكل لحظة في المصنع الحكومي ثمنها



الذى لا بد أن يدفع سواء أ أنتج أم لم ينتج ، ولكل مجهود يبذل تكاليفه سواء انتهى بنا إلى نتيجة أم لا . ومن العبث أن نستعين بهذا الثمن وتلك التكاليف ، فإنها إن بدت ضئيلة في حالة جزئية ، لا تلبث أن تعظم وتتضخم إذا ما لاحظنا الخدمات العامة في تنوعها وتواليها وتعدد جزئياتها ؛ وأضر شيء بالعمل الإدارى أن يستهان فيه بالجزئيات ، لأنه في حقيقته ليس إلا جملة منها . والماليون وأصحاب الأعمال الكبيرة يقدرّون هذه النقطة حق قدرها ، لأنهم يلحظون كل يوم أن تحويراً صغيراً في النظام ، أو تبسيطاً في توزيع الأعمال ، كثيراً ما وفر عليهم نفقات ودرّ عليهم أرباحاً وفيرة ؛ وسنرى بوجه خاص ما لهذا الموضوع من أهمية في الفصل التالى .

وليس الأمر بمقصود على هذه الإعتبارات الإدارية والمالية ، لأنه يمس الجمهور عن قرب ويتصل به إتصلاً وثيقاً ؛ وكما يضيق صدره إذا ما تعطلت أعماله وتأخرت عن مواعيدها ، ويزداد ضيقاً وحنقاً إذا شعر بهذا التعطيل دون أن يعرف بدقة مصدره أو الجهة التى يستطيع أن يشكو إليها . والأصل في الخدمات العامة أن تسير في سبيلها من غير استحثاث ، وأن تؤدّى دون أن يضطر المنتفعون منها إلى الإلحاح والمطالبة ؛ على أن هذه المطالبة إن دعت إليها الضرورة ليست في مقدور الأفراد جميعاً ، وهنا يظهر عجز بعضهم ويأسه يوم أن يرى حقه ضائعاً ولا يجد سبيلاً للوصول إليه .

وفى توزيع الخدمات العامة توزيعاً سيئاً ما يقف حجر عثرة أخيراً في سبيل الإشراف عليها ، لأن من شرائط هذا الإشراف أن يتحدد الاختصاص وتتعين المسؤولية ، وتتضح معالم العمل الإدارى في جملته وتفصيله ، فيجد المشرفون السبيل إلى مراقبة كل فيما يعمله ، ومحاسبة المقصر على تقصيره . والتقسيم الدقيق لعمل هو فى الواقع ضرب أو خطوة أولى في سبيل الإشراف عليه ، وكثيراً ما حمل الواجب المحدود من يكلفون به على حسن أدائه . فلم تحظ خدماتنا العامة إذن بتوزيع صحيح يضبطها ، ولا بإشراف دقيق يضمن حسن أدائها ، ولا سبيل إلى النهوض بها إلا إن توفر هذان الشرطان الأساسيان .

## ١ - التوزيع

إن توزيع الخدمات العامة ليس إلا ضرباً من تقسيم العمل الذي تقوم عليه الصناعة والإنتاج الحديث. وعلى الرغم من تقدم المنشآت الصناعية والاقتصادية عامة، وعنايتها بتقسيم العمل بين دواليبها المختلفة، فإنه ليس من السهل أن توضع قوانين ثابتة يخضع لها هذا التقسيم؛ وكل ما يمكن الإدلاء به إنما هو طائفة من الملاحظات التي نعتقد أنها كفيلة، إن احترمت، بتحقيق توزيع صحيح للخدمات العامة.

وفي مقدمة هذه الملاحظات أن نضع نصب أعيننا دائماً أن الإدارات والمصالح ليست إلا وسيلة لسد حاجات الأمة، فكل إدارة لا تسد حاجة عامة إنما هي عالة على الدولة، وإذا ما عجزت إدارة أخرى عن الإضطلاع بما وكل إليها من أعمال فمن الضروري أن نخفف الحمل عنها. وحاجات الأمة متفاوتة في أهميتها، والسير الطبيعي يقضي بأن نقدم الأهم على المهم منها، ومن العبث إنشاء إدارة عامة تضطلع بخدمات يستطيع الشعب الحصول عليها في يسر من طريق آخر. وما دامت حاجات الأمة في تطور مستمر، فجدير بالإدارات الحكومية أن تتمشى معها، فتزيد بزيادتها وتنوع بتنوعها، وجدير بالسلطة الحاكمة نفسها أن تلتقي من حين لآخر نظرة على إداراتها ومصالحها لتتأكد أنها تستوعب كل حاجات الأمة وتعمل على سدها.

غير أنا نسيء من جهة أخرى إلى الخدمات العامة كلها إساءة بالغة بذلك التغيير المستمر الذي ندخله عليها، والتعديل الذي لا ينقطع في أقسامها وفروعها. فباسم التجديد نخلق أحياناً إدارات صورية ليست إلا مجرد نسخ لإدارات قديمة، وفي سبيل الحجابة وإفساح المجال لبعض الدرجات والعلاوات نهدم نظاماً معروفة ونعطل سيراً مألوفاً، ونضم أقساماً بعضها إلى بعض ليحظى شخص بقلب أو رياسة. وكثيراً ما تفعل الخصومات الحزبية فعلها في تدبير الإدارات وتنظيمها، إلى حد أن أضحي من مستلزمات الحكم أن يلغى الوزير اللاحق كل



تنظيم نفذه وزير سابق ينتمى إلى حزب غير حزبه ؛ وأصبحنا نلاحظ على إثر قيام أية وزارة جديدة تعديلات مختلفة تمس الإدارات والمصالح فى اختصاصها وتنظيمها ، وكأن لكل وزارة موسماً فى هذا التعديل والتغيير لا تود أن تحرم نفسها منه ، ولا تتردد الصحف فى أن تنوه به وتذيعه على ما فيه من الجرأة والعدوان . وفى الحق أن هذا كله استهانة فاحشة بمصالح الأمة ولعب بدعامة قوية من دعائم نهوضها ، ومظهر إن دل على شىء فإنما يدل على أن هؤلاء المعدلين والمغيرين لا يدركون أن النظام الإدارى فى حاجة ماسة إلى الهدوء والاستقرار . فواجبنا إذن ألا نتجه نحو أى تعديل فى توزيع الخدمات العامة إلا إن دعت إليه الضرورة

وجاء نتيجة الدرس والبحث . لذلك لنبدأ بسفهاً وفقاً لآثار الفهم لا منه فمقدرة

ومن شرائط التوزيع الصحيح أن يعتمد على التجانس والتشابه بين مجموعة الخدمات التى تدخل فى اختصاص إدارة أو مصلحة واحدة ، وفى هذا التجانس ما يسمح بربط بعضها ببعض ، ويوفر كثيراً من نفقاتها ويقصر الزمن اللازم لتعهددها ، ويساعد على التفرغ لها والتخصص فيها . وإذا كان لابد من ملاحظة التجانس فى أعمال الإدارة الواحدة ، فإنه ضرورى أيضاً بين مجموعة الإدارات التى تجمعها وزارة من الوزارات ، ومن لوازمه أن يعرف للخدمة العامة إدارة واضحة وألا تجمع فى إدارة ما خدمات متنافرة . وفى اختصار نود أن يصبح العمل الإدارى مجموعة وحدات لكل منها مميزاتها وعناصرها المنسقة والمتجانسة .

وتوزيع الخدمات العامة فى حقيقته ضرب من الإصلاح الإدارى ، وليس شىء أعون على الإصلاح وأضمن لنجاحه من أن نسلك به مسلك التدرج ، ونخضع فيه لسنة النشوء والارتقاء ، وكلما كانت خطواتنا أهدأ كانت أسلم وأنجع . وعلى هذا يجدر بنا أن نبدأ فنضع الخدمات العامة الجديدة تحت إشراف قسم من الأقسام مثلاً ، ثم نتعهده إلى أن يصبح إدارة ثم مصلحة ، ثم وزارة فى آخر الأمر إن دعت الحاجة إلى ذلك . ومن الخير دون نزاع أن نسير هذا السير ، بدل أن يتضخم بناؤنا الإدارى فى ساعة البدء ، فيثقل كاهل الدولة بتكاليف لا تتعادل مع ما يؤديه من خدمات ، ويتعثر فى خطاه الفسيحة التى لم يعد لها الإعداد

الكافي ؛ ولنا في تجارب الماضي القريب خير شاهد على ذلك . فلنأخذ أنفسنا إذن في غير ما تراجع أو جهود بالتدرج في كل ما نقدم عليه من منشآت الدولة .

وأخيراً لا نزاع في أن توزيع الخدمات العامة يعد بين أعمال الدولة الخطيرة ، ولا أدل على ذلك من أن الدستور قد نص عليه في مادة خاصة (٤٤) ، وصرح بأن « الملك يرتب المصالح العامة » ، فهو تصرف من تصرفات السلطة التنفيذية التي يجب أن تخضع لرقابة البرلمان وإشرافه . ولكننا فيما أنشأنا من إدارات ومصالح بل ووزارات في العشرين سنة الأخيرة لم نخضع لقاعدة ثابتة ، فأنشئ بعضها بمجرد قرار وزاري وأنشئ البعض الآخر بمرسوم ، وقل ما أنشئ منها بقانون ؛ فخضعت بذلك لكثير من الميول والأهواء وأدخل عليها تغيير وتعديل لا ضابط لها ، ووجد البرلمان نفسه إزاءها في أغلب الأحيان أمام الأمر الواقع ، فعز عليه أن يرفض اعتماداً أو أن يلغى إدارة وجدت بالفعل . ولا بد لنا من أن نضع حداً لهذه الفوضى بتشريع يقضى ألا تقدم السلطة التنفيذية على إنشاء مصلحة أو وزارة قبل أن يقرها البرلمان على ذلك في قانون خاص . أما التعديلات الأخرى المتصلة بالأقسام والإدارات ، فقد أبنا في الفصل السابق ما يكفل حسن إعدادها وما يضمن انسجامها مع المبادئ العامة .



هذه هي القيود والملاحظات التي نرجو أن يكون فيها ما يحول دون كثير من العبث الذي بلينا به ، والإسراف في خلق إدارات ومصالح لم تدع إليها ضرورة ماسة ، والإمعان في التغيير لمجرد التغيير . إلا أنه لا يفوتنا أن نقرر أن توزيع الخدمات العامة مسألة عملية أكثر منها نظرية ، تخضع لظروف وملابسات شتى يجدر بنا أن نضعها كلها موضع الاعتبار ، وتقدير هذه الظروف والحكم عليها هو الميزة الأولى التي يمتاز بها الإداري الحازم . وبما أنه لم يوضع حتى اليوم مشروع شامل لخدماتنا العامة في توزيعها بين الوزارات المختلفة ، فسنحاول أن نعرض صورة من ذلك ، لا ندعي أنها خلو من كل نقد ، ولكنها فيما نعتقد تخفف



كثيراً من التضخم الذى نشكو منه ، وتجمع الأقسام المنسجمة والإدارات المتشابهة وتساعد على تحقيق الإشراف الكامل ، وتقضى على كثير من عيوب المركزية الطاغية .

ولقد بلغت وزاراتنا أخيراً خمس عشرة ، وفى رأينا أنه يمكن ردها إلى تسع فقط بأن نلغى وزارات لا داعى لها وندمج أخرى بعضها فى بعض ، فتصبح كما يلي : المالية ، والداخلية ، والخارجية ، والدفاع ، والترية ، والعدل ، والإنتاج القومى ، والأشغال والمواصلات ، والشئون الصحية والاجتماعية . والوزارات الست الأولى باقية بوجه عام على صورتها الحالية ، وإن كنا نرى إدخال تعديلات هامة عليها فى مشتملاتها وأقسامها .

أما الإنتاج القومى فقد أدجننا فيه وزارة الزراعة ووزارة التجارة والصناعة ، وفى هذا ما يحقق التنسيق والوحدة الضرورين لنواحى الاقتصاد القومى ، ويحول دون ذلك التعارض الموهوم بين مطالب الصناعة والزراعة ، ويعين على رسم خطط شاملة تنهض بالإنتاج فى مختلف مظاهره . لا سيما وفى الزراعة اليوم صناعة وصناعة فنية ، كما أن الصناعة تعتمد فى قسط كبير منها على ما تعله الأرض وتنتجه يد الزارع ؛ ولا شك فى أن نهوض الزراعة والصناعة معاً يفتح أمام التجار أسواقاً جديدة ، كما أن فى تنظيم التجارة ما يأخذ بيد الزراع والصناع .

وقد كانت وزارة المواصلات قديماً قطعة من وزارة الأشغال ، لأن فى طبيعة عمل الوزارتين ما يربط كل واحدة منها بالأخرى ، وفى هذا الربط ما يسهل مهمتهما ويقلل من نفقاتهما . على أننا ندعو إلى استقلال المصالح ذات الإيراد الخاص ، كالسكك الحديدية والبريد ، وفى هذا ما ينزع عن المواصلات قسطاً كبيراً من عملها ويسمح بضم القسط الباقى إلى وزارة الأشغال . لا سيما ونحن نرغب فى أن تعفى هذه الأخيرة من الإشراف على التنظيم والمجارى ويضما إلى بلدية القاهرة ، تلك البلدية التى آمنا جميعاً بضرورتها وبعثنا البعث إلى أوربا من أجلها ، ومع هذا لم ننجح حتى اليوم فى أن نضعها موضع التنفيذ وإن كانت عناصرها مكتملة فى أيدينا .

أما الشؤون الاجتماعية والصحية فهي من باب واحد وتصوب إلى هدف مشترك ، ولن يؤدي الإشراف الصحى وظيفته أداء صحيحاً إلا إن صاحبه نهوض اجتماعى وفكرى . ومشكلاتنا الصحية ليست مجرد وسائل وقاية أو علاج ، بل للعوامل الاقتصادية والاجتماعية فيها دخل كبير ، وإذا كانت الدعوة الصحية لم تنجح النجاح المنشود ، فأغلب الظن أن ذلك راجع إلى أنها لم تعول على هذه العوامل ولم تحسن استخدامها . وهما هى ذى وزارة الصحة تدرك هذا النقص أخيراً فتنشئ قسماً للصحة الاجتماعية . والشؤون الاجتماعية بدورها متفرعة ومتنوعة ، وليس المشكلة الصحية إلا واحدة منها ، ومن حسن الحظ أن الاتجاه العام يرحب بهذا المزج ويسلم بفائدته .

ولم يبق بعد هذا إلا الوقاية والتموين والأوقاف التى ينبغى إلغاؤها . ذلك لأن الأولين وزارتنا ضرورة والضرورة تقدر بقدرها ، فبمجرد انتهاء الحرب لن يكون ثمة داع إليهما ، ونستطيع أن نحيل ما يبقى من أعمالهما إلى وزارتى الداخلية والإنتاج القومى<sup>(١)</sup> . وأما الأخيرة فلم يبعثها إلى الوجود مصلحة العمل ومقتضياته الخاصة ، ولم تكسب من لقبها هذا إلا التضخم الفاحش ، ومحاكاة الوزارات الأخرى فيما لا يتلاءم مع عملها ووظيفتها ؛ ولا نظن أن ما تحصله من إيراد وما تنفقه من مصروفات يستدعى وزارة قائمة بذاتها ، خصوصاً إذا لاحظنا أن الأصل فى الوقف الأهلى أن يرد إلى مستحقه ، وإذن لا يبقى إلا الأوقاف الخيرية ، وفى مقدور إدارة منظمة وملحقة بمصلحة الأملاك مثلاً أن تشرف عليها .

وليس فى ضغط عدد الوزارات على هذا النحو ما يفوت مصلحة أو يعوق دون الإشراف والرقابة ، وعلى عكس هذا نعتقد أنه يحقق الانسجام الذى نحرص عليه ويوفر كثيراً من النفقات التى لا داعى إليها . ولن يثقل كاهل الوزير البرلمانى كثرة الأعمال فى وزارته ما دام يضطلع بالرقابة والتوجيه وحدهما ، وربما كانت الرقابة أنجح على إدارات متجانسة ومتعاونة ، والتوجيه أجدى إذا ما خضعت هذه الإدارات لروح واحدة وإلهام واحد . وأظننا نشعر

(١) ألغيت بالفعل وزارة الوقاية أخيراً ، وستلحق بها عما قريب وزارة التمرين .



جميعاً بأن عدد وزاراتنا تضخم في العهد الأخير تضخماً لم تلزم به ضرورة حافزة . فلم تغير الوزارات الجديدة في الغالب من وضع المصالح التي التأمت تحتها ، ولم يظهر لإنشاء بعضها ثمرة واضحة ولا معنى ملحوظ . وبديهي أنا لا نغني بهذا الضغط الإخلال بخدمة عامة أو التهاون في شأنها ، بل نأمل أن يكون فيه ما يكفل أداءها على أكمل وجه وأيسر سبيل .

هذه هي الوزارات التي تقترحها ، ويطول بنا الحديث لو تتبعنا أقسامها جميعاً ، ولهذا نكتفي بأن نشير إلى أمثلة منها ، مبينين إداراتها الحالية ومحاولين تعديلها على شكل جديد ، رجاء أن يكون في هذا ما يفتح الباب لتنسيق الوزارات الأخرى . ومن الغريب أن وزاراتنا لم تنشأ كلها دفعة واحدة ، ومع ذلك لم يستفد لاحقها من سابقها ولم توزع الخدمات العامة في الوزارات الجديدة توزيعاً أضبط وأكمل منه في الوزارات القديمة . ولا نكاد نجد من بينها إلا وزارة واحدة تنهت إلى هذا النقص وأخذت في تلافية ، وقد وقعت في ذلك توفيقاً لا بأس به ؛ ونغني بها وزارة الخارجية التي أعادت النظر في توزيع العمل بين إداراتها وتحديد اختصاصها ثلاث مرات فيما لا يتجاوز عشرين سنة ، وانتهت أخيراً إلى توزيع واضح يرمي إلى تحديد المسؤولية ومحاربة المركزية ، ولم ترد في أن تتخلص من الأعمال التي ليست من طبيعة اختصاصها .

ولا نظن أن هناك مثلاً أبغ من وزارتي المالية والداخلية التي تعتبران من أمهات وزاراتنا ، فقد كانتا تقومان إلى عهد غير بعيد بأعمال اضطلعت بها اليوم وزارات مستقلة ، وعلى الرغم مما انفصل عنهما من إدارات ومصالح لا تزالان مضطربتين ومعتدتين . فأما وزارة المالية فإنها تشتمل على تسعة فروع رئيسية ، هي الديوان العام ، ومصالحة الأموال المقررة ، والضرائب ، والجمارك ، والمساحة ، والمناجم ، والأملاك الأميرية والكيمياء ، والإحصاء ، والمطبعة الأميرية ، وتحت كل فرع من هذه إدارات وأقسام عدة . ونظرة إليها في عمومها تدل على أنه لا تناسق بينها ولا انسجام ، وأن بعضها إنما ألحق بوزارة المالية لحض الصدفة ، أو لأسباب تاريخية أضحت ولا قيمة لها ، وأغرب ما في الأمر أن ما شعورنا بتنافرها لا نعمل على تنسيقها وتنظيمها .

وفي رأينا أن عمل وزارة المالية الأساسي يدور حول إيرادات الدولة من جانب ومصروفاتها من جانب آخر ، فيجب أن يوزع بين هاتين الشعبتين ؛ فنضع تحت شعبة الإيرادات مصلحة تدمج فيها الأموال والضرائب وتوزع على إدارات مختلفة، ثم مصلحة الجمارك ومصلحة المساحة ؛ ونضع تحت شعبة المصروفات إدارة الميزانية ، ومراقبة المصروفات ومراجعتها .

ويحسن أن يكون لكل شعبة وكيل مساعد خاص يعاون وكيل الوزارة الذي يتولى الإشراف الأعلى على الإيرادات والمصروفات عامة . أما الأملاك والمطبعة الأميرية والمنشآت الصناعية المتفرعة عن المناجم ، فما أجدرها أن تصبح مصالح مستقلة ذات ميزانية واحتياطي خاص وتابعة لوزارة الإنتاج القومي . وواضح أخيراً أن مصلحة الإحصاء ، بما تجمعها من بيانات شاملة ومعلومات تتصل بشئون البلاد كلها ، ألصق ما يكون برياسة الحكومة .

وننتقل الآن إلى وزارة الداخلية التي كثرت أقسامها وتعددت إداراتها ، وليس من بينها في الواقع ما يجاوز اختصاصها العام ، إلا أنها تحتاج إلى تنسيق وتبسيط . ويخيل إلينا أن مهمة هذه الوزارة تنحصر في أمرين جوهريين ، يتصل أحدهما بالإدارة والآخر بالأمن العام ، فيحسن أن يكون فيها وكيلان مساعدان يتعهدان هذين الجانبين ، ويخضعان لإشراف وكيل الوزارة ؛ ويدخل تحت سلطة الوكيل المساعد للإدارة إدارة الأقاليم والحافظات ، بما فيها من السكرتارية والانتخابات ومجالس المديريات والشيخات ، وإدارة البلديات والمجالس المحلية والقروية التي ضمت إلى وزارة الصحة والأصل فيها أن تتبع الداخلية . أما الوكيل المساعد للأمن العام ، فيشرف على إدارة الجنايات وتحقيق الشخصية ، والجنسية والمطبوعات ، والبوليس والنظام ؛ وإذا كنا نرى العودة بالبلديات إلى الداخلية ، فإننا نرى أيضاً أن نرد إليها مصلحة السجون لصلتها الوثيقة بالأمن العام .

وقد كنا نود أن نتبع الوزارات الأخرى فترسم لها الصورة التي نرتضيها من التوزيع والتنسيق ، كما كنا نود أيضاً أن ندخل في تفصيل أدق وأعق فيما يتعلق بوزارتي المالية



والداخلية ، إلا أن هذه التفاصيل إن لاءمت المختصين فإنها لا تلذ للجمهور القراء ، وليس من السهل الحكم عليها في دقة لمجرد النظرة الأولى . وفوق هذا لم نشأ إلا أن نضرب مثلاً لا يعنيننا أن يؤخذ بنصه بقدر ما يعنيننا أن يحتذى ويوجه النظر إلى ضرورة إعادة توزيع الخدمات العامة بين الوزارات والمصالح .

ولم يبق علينا إلا أن نقول كلمة عن بعض إدارات تشغل حيزاً هاماً في قلب الوزارات القائمة ، ولكن ظروفها المالية والإدارية تستدعي أن تستقل بنفسها وتصبح مصالح ذات ميزانية واحتياطي خاص ، مع خضوعها في الإشراف للوزارات التي تمت إليها بصلة . والأصل في هذه الإدارات أنها مصدر إيراد ، ولها صبغة الإنتاج الذي يربطها بالسوق الاقتصادية العامة ، فمن المصلحة إذن أن تكون طليقة في تصرفاتها وحررة نوعاً في سيرها ، لتستطيع أن تساهم في النشاط الاقتصادي وتنافس المؤسسات الحرة ، وتبعد عن قيود الحياة الإدارية التي لا تخلو من الآلية ولا تشجع على الابتكار . وفي استقلالها ما يكسبها شخصية أبرز ، ويحملها مسؤولية أوضح ، وليس فيه ما يحول من جهة أخرى دون مراقبتها والإشراف عليها لأنها ستبقى تابعة لوزارة معينة .

ولقد أدركنا ما لهذا الاستقلال من قيمة ، فطبقناه — ولكن في تردد — على السكك الحديدية التي فصلت ميزانيتها عن وزارة المواصلات ، ثم ألحقت بها مرة أخرى . ويظهر أن وزراءنا حرصاً على نفوذهم الشخصي يعارضون في هذه الحركة الاستقلالية ، ويأبون على العكس إلا أن يتبعوا للديوان العام بعض أعمال كان لها من قبل مسحة الاستقلال . وفي رأينا أن السكك الحديدية ، والبريد والتلغراف والتليفون ، والأملاك الأميرية ، والموانئ الكبرى ، والمنشآت الصناعية الأميرية ، وما شابهها ، يجب أن تستقل مالياً وإدارياً في حدود الإشراف الذي يبناه . ذلك لأنها إدارات ذات مظهر اقتصادي ، وتعتمد على رأس مال يعيننا أن نعرف حركته ، وما يدر من ربح أو يجلب من خسارة ، ولها في السوق أشباه ونظائر ينبغي أن تتأثر بها وتحاكيها في وسائل الإنتاج وطرق التوفير . وفي نهوضها المالي

والإدارى بوجه خاص ما يجعل منها مثلاً صالحاً تحتذيه الإدارات الأخرى التى ليست لها صبغة اقتصادية .

## ٢ - الإشراف

أما وقد رسمت الخطة المثلى لتوزيع الخدمات العامة ، فإنه يجدر بنا أن نبين كيف تسير سيراً مطرداً وتنتج إنتاجاً صحيحاً ، وتؤدي أداءاً حسناً ، إذ ليس يكفي أن نحسن توزيعها ثم ندعها راكدة فى مكانها لا تخطو إلى الأمام خطوة ولا تسد مطالب الأمة . وسير العمل الإدارى فى جملته يتوقف على إشراف دائم ، وقواعد ثابتة ونظم معينة تحول دون التعقيد وتحارب التهاون والتواكل ، وسنقصر حديثنا الآن على الإشراف مؤجلين الكلام على قواعد العمل الإدارى إلى الفصل المقبل كى تنال حقها من البيان والتوضيح .

ولسنا نغنى بالإشراف جانبه السياسى الذى سبق لنا أن شرحناه فى حديثنا عن مهمة الوزير البرلمانى وما يتولاه من رقابة وتوجيه ، وإنما نقصد ذلك الإشراف الإدارى الدائم الذى يمس الخدمات العامة عن قرب ويلحظها دون انقطاع ، وينفذ إلى دخالها ويقف على تفاصيلها وجزئياتها ، ويدرك أسرارها الحقيقية وأمورها الخاصة التى ربما كان من المصلحة إخفاؤها عن العامة والجمهور . وإذن لا بد أن نكلم إلى إداريين يعرفون كيف يقومون به ويحسنون السهر عليه ، ويستطيعون بما لهم من مران وتجربة أن يحكموا سيره ويتلافوا أخطاءه ، ويوحوا بما لهم من ماض ونفوذ إلى قلوب من يشرفون عليهم الدقة والحيلة والخشية والرهبة .

ولقد كانت إدارتنا إلى عهد بعيد تنعم بطائفة من هؤلاء الرؤساء والمشرفين ، الذين استطاعوا أن يضبطوا الخدمات العامة ويرقبوا القائمين عليها فى حزم وجراة ، ويعملوا على سد حاجات الجمهور دون مطالبة أو إلحاح ظاهر . ولئن فاتهم التجديد فى أبواب الخدمات العامة فإنه لم يفتهم ضبطها ومراقبتها ، ومن أخص ما امتازوا به أنهم ما كانوا يترددون فى أن يقولوا للمحسن : أحسنت ، وللمسئ : أسأت ؛ ولا حياة للإشراف إلا إن وزنت الأخطاء بميزانها



الصحيح ، ووضعت مجسمة دون تلطيف أو مجاملة أمام أعين مرتكبيها ليشعروا بمسئوليتهم ولتعتظ بها غيرهم .

بيد أن نظامنا الإدارى قد تغير منذ إعلان الاستقلال وقيام الحياة النيابية . فحرم من إشراف بعض الأجانب الذين أبدوا عنه ، ووكل إلى أشخاص لم تكتمل دائماً نجر بهم ولم تتوفر في بعض الأحيان خبرتهم ؛ ونفذ إليه السياسيون بمطامعهم وشهواتهم ، فولوا في غير ما حاجه وعزلوا في غير ما سبب ، ونقلوا بعض الرؤساء إلى جو لا يلائمهم وإدارات لا تتفق مع ماضيهم ومؤهلاتهم . فلم يحترم اختصاص ولم تقدس كفاية ، ولم يشعر الرؤساء بالاستقرار والطمأنينة الضروريين لإشراف مفيد ، بل لعلنا وصلنا إلى درجة نزعهم معها أن الإشراف لا ثمرة له لأنه لا حساب ولا مسئولية ، ولا حاجة إليه لأنه ليست هناك قاعدة محترمة ولا مقياس ثابت تقاس به الاشياء ، خصوصاً ووزراؤنا البرلمانيون يأبون إلا أن يجاوزوا مهمة الرقابة والتوجيه إلى التدخل في الأعمال الإدارية والإشراف عليها ، مع أنهم عرضة للتغيير والتبديل ولن يجدى الإشراف إلا باتصاله ودوامه .

وكثيراً ما اضطربت خدماتنا العامة وارتبكت لتباين السياسات التى تسيرها ، واختلاف الخطط التى تتحكم فيها . وهذه الخطط وتلك السياسات متتالية ومتعاقبة بشكل لا نكاد نشعر معه باستقرار ، وليست دائماً وليدة الدرس والبحث ، ولا نتيجة رغبة أكيدة فى النهوض والإصلاح ، وإنما هى مظهر من مظاهر التنافس والتعارض والزهو الكاذب الذى يدفع اللاحق إلى أن يهدم عمل السابق انتقاصاً له ، وطمعاً فى أن يقال عنه إنه أتى بمجديد . وفى تتابع السياسات والخطط ما يقضى على معالم الحياة الإدارية وأهدافها الرئيسية ، فلا يعرف الرؤساء بالدقة على ما يشرفون وإلى ما يرمون ، ولئن عرفوا هدفاً فترة ما ، فإنهم لا يلبثون أن يوجهوا إلى هدف آخر بعد قليل .

فالخدمات العامة إذن فى فوضى من ناحية توزيعها ، ومن ناحية البواعث التى تدفع إليها وتقودها ، ومن ناحية الأشخاص الذين يؤدونها ، وهى فى فوضى أخيراً من ناحية الرؤساء

الذين يشرفون على أدائها . وقد طالت هذه الفوضى وعظمت بحيث أصبحنا نحشى آثارها ، وبدأ الرأي العام يشك في قيمة الأداة الحكومية كلها ويوازن بين إدارتنا الحالية وتلك التي عرفناها في عهد الاحتلال ، ولا يتردد في أن يفضل الثانية على الأولى . وسواء أكان مخطئاً في حكمه أم مصيباً ، فإنه لا بد لنا أن نقضى على شكه ونخرجه من حيرته ، ونشعره بأن الخدمات العامة التي يضطلع بها المصريون تؤدي أكل أداء وعلى أحسن وجه . ومن أهم الأسباب لخلق هذا الشعور أن تحس الأمة بأن هناك حراساً على مصلحتها وقوامين على حاجاتها ، يشرفون على الأيدي التي تتبادلها ويرقبون الوسائل التي تمكن من سدها .

وللإشراف الإداري طرق شتى وأشكال متعددة . فهناك إشراف الزميل على زميله فيما يضطلع به من واجب وما يتحملان من مسئولية ، ولعل هذا من أضعف أنواع الإشراف ، وكثيراً ما فقد في بعض بيئاتنا الإدارية ، وبدل أن يتنافس الزملاء في الإجابة يتفاهمون على التهاون والتقصير . وهناك إشراف المفتشين والخبراء الذين يوكل إليهم مراقبة تنفيذ مهمة خاصة ، أو تتبع أعمال إدارة معينة ، غير أن هؤلاء لا يتحركون عادة إلا إن دفعهم دافع أو جدّ إشكال أو أثير اعتراض ، وطلما يسير العمل سيراً عادياً ولو في الظاهر فلا حاجة إلى تفتيش أو معاينة .

والإشراف الحقيقي هو ذلك الذي يتولاه رؤساء الأقسام والإدارات إلى أن ينتهي الأمر إلى وكيل الوزارة . ذلك لأن هؤلاء الرؤساء يباشرون العمل عن قرب ودون انقطاع ، فيرون ما لا يراه زائر في لحظة وما لا يحس به البعيد من المفتشين أو الخبراء ، الذين كثيراً ما يتصنع للقاءهم ويكسى القسم أو الإدارة بكساء كاذب من جراء استقبالهم . ولهم من نفوذهم وملاحظاتهم المستمرة ما يحمل مرءوسهم على الأخذ بإرشاداتهم وتنفيذ أوامره ، هذا إلى أن في اتصالهم الدائم بإدارة من الإدارات ما يربطهم بها ، ويملأهم رغبة في إنهاضها قد لا تقل عن رغبة الأفراد الذين يتعهدون شئونهم الخاصة .

إلا أننا فيما يبدو لا نكاد نعتد بهذا الإشراف ولا نقيم له وزناً في سير العمل وإنتاجه ،



فنوسع في السلطة ونزيد في الاختصاص ، ونكثر من المرءوسين والأيدى العاملة ، دون أن نفكر فيمن يشرف عليهم ومقدرته على الإحاطة بمختلف تصرفاتهم . وكثيراً ما يكون الرئيس في واد ومرءوسوه في واد آخر ، لا يعرف من أمرهم — إن نشط له ورغب في الوقوف عليه — إلا ما ينقله بعض الدسائين أو الوشاة من مرءوسيه والمقربين إليه . فإن فضل الهدوء والراحة على الوشاية والسعاية ، فنع بيعض أوراق يمضيها مهملًا ما وراءها من إجراءات ، وجاهلاً كثيراً مما يجري في دائرة نفوذه وتحت اختصاصه . ويخيل إلينا أننا لا نكاد نعتي إلا بالرياسات العليا للإدارة أو المصلحة ، أما الرياسات الجزئية للأقسام والفروع والأقسام ففهمها ، أو نقضى على نفوذها بحيث تصبح ولا عمل لها ولا فائدة منها . ظاهرة من ظواهر المركزية التي سنتحدث طويلاً عن عيوبها ، وكيفينا أن نشير هنا إلى أنها تجنى على سير العمل الإداري والإشراف عليه جنائيات لا تحصى .

ومما قضى على قيمة إشراف هؤلاء الرؤساء أننا كثيراً ما أخطأنا في اختيارهم وأسرفنا في تغييرهم وتبديلهم ، فتوكل إدارة لمن لا عهد له بها ولا صلة لمجرد أن فيها درجة مالية تفيده أو مركزاً ممتازاً يرضيه ، ولأن حركة التنقلات العامة قضت بملء فراغ على أى شكل كان . وتعهد إدارة إلى آخر بصفة مؤقتة ، على أن يعلن ذلك رسمياً أو يتفق عليه سرياً ، في انتظار الفرصة الملائمة لنقله وترقيته . وكل تلك صور تتنافى مع الإشراف الصحيح ، وتحد من رغبة العمل والإنتاج إن وجدت . أما حركات التنقلات فرض ابتلينا به إلى حد أن أصبح شغلنا الشاغل والمظهر الرئيسى للعمل الإداري ، فكم من إدارات لا يبدو لها أثر أمام الجمهور إلا في أن يتعاقب عليها رؤساء مختلفون ، أما عملها وإنتاجها فلا ذكر له ولا أهمية . ولقد جاءت تقلباتنا السياسية الكثيرة مضاعفة لهذا المرض ، فزادته خطراً واضطربت له الحياة الإدارية كلها وانعدم الإشراف .

ولا سبيل إلى إشراف مجد إلا إن كان متصلاً ومطرداً ، يتولاه أشخاص يباشرون العمل عن قرب ويدركون الصعاب التي تعترض مرءوسيهم ، فيساهمون معهم في

تذليلها ، ويتبينون موضع إشرافهم بحيث يصبح قطعة منهم ، ويكسبون خبرة يكون من الظلم أن يضغى بها لأى اعتبار من الاعتبارات . فلنقل إذن من حركات التنقلات حتى تلك التى يظن أن مصلحة العمل تقتضيها ، فإنه إن كان فى إدخال عناصر جديدة فائدة ، فلا نزاع فى أن للخبرة والتجربة أثراً أعظم . أما تلك التنقلات التى تعمل لتحقيق شهوة ومنح درجة أو علاوة فهى أضر ما يكون بعملنا الإدارى فى إنتاجه والإشراف عليه ، خصوصاً وقد لا يترك للمنقولين الوقت الضرورى لتعرف عملهم الجديد وظروفه ، وإذا ما بدأوا يشرفون وينتجون فوجئوا بنقل آخر . وليت المضطلعين بأعباء الحكم يرضون للشئون العامة ما يرضونه لمصالحهم الخاصة ، فإنهم يدركون قطعاً أن المصنع أو المزرعة التى يتوالى عليها الرؤساء فى فترات متعاقبة تنتهى لآمال إلى الخراب والإفلاس ، فلا يمكن أن تستقيم الخدمات العامة وتحقق الغرض المطلوب منها إلا إن حظيت بإشراف دائم ومطرد .

وإلى جانب الاستمرار والدوام ينبغى أن يكون الإشراف مباشراً وقریباً ، فلا تقنع بإشراف رئيس الإدارة وحده بل نضيف إليه إشراف رؤساء الفروع والأقسام ، وقد نضطر فى الفرع الواحد إلى أن نقيم على كل مجموعة من مجموعات الموظفين مشرفاً خاصاً ، وكما أحكمنا هذا التقسيم حققنا الإشراف على وجهه الأكل . وهنا نعود مرة أخرى إلى المؤسسات الحرة التى تعطينا أوضح مثل لإشراف مباشر ومتدرج إلى أن ينتهى إلى المشرف الأعلى ، ففى قسم من أقسام مصنع ما نجد العمل موزعاً بين جماعات ، على رأس كل جماعة مشرف خاص له نفوذه واحتصاصه الواضح ، ثم نرى على رأس هذه الجماعات مشرفاً عاماً يتصل بالأقسام الأخرى وله بالأولى حرية التصرف فى دائرته الميعة . وقد نلاحظ هذا التقسيم فى الإدارات الحكومية ، إلا أنه صورى ولا يؤدى إلى إشراف حقيقى ، إذ لا يعرف لرؤساء الأقسام والفروع اختصاص ولا نفوذ بجانب رئيس الإدارة . ونعتقد أن هذا الإشراف المباشر أجدى فى تنمية الإنتاج الإدارى وتعمده من التفتيش فى مختلف أشكاله ومظاهره ، فلا بد لنا إذن من أن ننظمه ونربط حلقاته بعضها ببعض ، بحيث يشعر كل من يساهم فى



خدمة عامة أن هناك عيناً ترقبه ، وأن عليه حساباً فيما يعمله لا مناص من أن يؤديه .

وأخيراً لن يجدى الإشراف إلا إذا منح المشرفون سلطة تحمل على تقدير آرائهم ومقترحاتهم ، وتمكنهم من أن يسيروا العمل على نحو يرتضونه ويطمثون إليه . وفي هذا ما يدل دلالة كافية على أهمية اختيار هؤلاء المشرفين ، وضرورة التروى والدقة في تعيين الرؤساء في مختلف درجات الإدارة ، لأنهم من الجهاز الإدارى بمثابة الروح من الجسم ، فتحيا ببعضهم إدارات وتموت على أيدي البعض الآخر إدارات أخرى . وما أجدر هؤلاء الرؤساء أن يفكروا في إشراف الغد كما يفكرون في إشراف اليوم ، وفي سير العمل الإدارى المستقبل كما يفكرون في سيره الحاضر ، فيكونوا خلفاء يستطيعون أن يضطلعوا بالعبء بعدهم . ولن يكون للإشراف قيمة إلا إذا ترتبت عليه نتائجها التى تتصل بالعمل فى تنظيمه وتنسيقه ، وبالعاملين فى مشوبتهم أو عقابهم .

\* \*

وفى قمة هذا الهرم الإدارى يجب أن يجلس وكيل الوزارة ليلقى بنظره من أعلى فيحقق الإشراف الشامل ويمثل السلطة الإدارية الكاملة . ففي عنقه يتعلق العمل الإدارى جميعه ، وعلى أكتافه تنصب مسئولية الإنجاز والتنفيذ ، لأنه أسمى رمز دائم للأداة الحكومية وأقوى عامل للتواصل والاستقرار ، وفى مقدوره — إن اضطلع بعبئه كاملاً وملاً كرسيه كما ينبغى — أن يحول دون كثير من طغيان السياسة وعدوانها على الخدمات العامة . وفى رأينا أن حجب الزاوية فى النظام النيابى ، ووسيلة التنسيق الهامة بين السلطة السياسية والسلطة الإدارية ، إنما هى فى بيان مهمة هذا الوكيل ، وموقفه من الوزير من جانب ومن الإدارات التى يشرف عليها من جانب آخر .

وإذا كانت الحياة النيابية الناشئة قد أدخلت ارتباكاً فى النظم الإدارية لبعض البلاد ، فذاك فى أغلب الأحيان إلا لأن الوزير البرلمانى طغى على سلطة وكيله ، فخرم الإدارات

من ذلك الإشراف الفنى المطرد . ولم يختلف شأننا منذ قيام الحياة النيابية عن ذلك كثيراً ، فقد عدا وزراؤنا على سلطة وكلائهم وتدخلوا فى كل أعمالهم ؛ وليتهم قنعوا مع هذا بوكيل واحد ، وإنما وزعوا العمل فى الوزارة الواحدة بين وكيلين أو أكثر توزيعاً ربما لا يحس معه هؤلاء الوكلاء باختصاص مفهوم . وقد يصبحون أشبه ما يكون بسكرتيرى الوزير الذين ينتظرون الأمر والإشارة ليخطوا أية خطوة ؛ وأحياناً يهون شأنهم إلى درجة يتخطاهم فيها الوزير ، فيحل محلهم سكرتيريه الخصوصيين أو بعض أعوانه من صغار الموظفين ، الذين يتصلون مباشرة برؤساء الإدارات والمصالح ، ويتولون الحل والعقد دون أن يلم الوكيل بشيء من ذلك . فإذا ما اعتز وكيل بكرامته وناضل عن اختصاصه ، لم يتردد وزيره فى أن يتخلص منه بالعنف أو فى هواده .

كل ذلك لأن وزراء اليوم لم يفهموا مهمتهم على وجهها . ولسنا فى حاجة أن نعود إلى هذا الموضوع بعد أن وضخناه من قبل ، وكل الذى نود أن نقرره الآن هو أن الوكيل يجب أن يقوم تقريباً بتلك الأعمال التى كان يقوم بها وزراؤنا الإداريون بالأمس ، فيضع التعليمات الضرورية لسير العمل ، وترد إليه أولاً وبالذات سلطة التعيين والفصل والترقية والنقل ، ويتولى تطبيق البرنامج الذى يرسمه الوزير ، ويشرف على حركة الأعمال فى شتى الإدارات .

مهمة شاقة فى ظاهرها ، ولكنها فى حقيقة الأمر سهلة على رجل فنى عرف وزارته فى مختلف إداراتها وأضحى خبيراً بكل تفصيلاتها ، وسلم من شواغل السياسية ومقتضياتها فتفرغ لواجبه على خطورته . على أن هذا الواجب الخطير سيبدو أيسر وأهون إن حاربنا المركزية ، ووزعنا بعض الاختصاص على رؤساء المصالح والإدارات والأقسام ، ولا بد لنا من هذا التوزيع لشعر كل بمسئوليته ويتحقق الإشراف الذى نشده . ومهما يكن فمن دعائم الإصلاح الإدارى الأولى أن نحدد اختصاص الوكيل ونمنحه الهيمنة كلها على العمل والتنفيذ ، ولا مجال لأن تتردد فى هذا مطلقاً إن شئنا نظمنا الإدارية الاستقرار وخدمتنا العامة سيراً مستقيماً وأداء حسناً .



ومن شرائط هذا الوكيل المنفذ الرئيسية أن يكون فنياً ، خبر العمل ودرج فيه ومر بمعظم مراحلها ، فلا هو بغير المختص الذى يتهم عليه ويسخر منه سرّاً أو جهراً ، ولا هو بالدخيل الذى ينفر منه مرءوسوه الأقربون ويحقد عليه أعوانه المباشرون . ومن سوء الحظ أن تقلباتنا السياسية الكثيرة امتدت إلى وكلاء وزاراتنا فأحلت بعضهم محل البعض ، وضربت بخبرتهم وتجربتهم الطويلة عرض الحائط . وهذا تصرف معيب كل العيب لأنه إن دل على شيء ، فإنما يدل على أننا لا نرى فى الوظيفة — حتى فى صورها السامية — إلا أنها مجرد عمل آلى يتلخص فى إمضاء أوراق وإصدارها .

وإذا كانت وكالة الوزارة عملاً فنياً ، فمن الخطأ أن ندعو إليها أشخاصاً بعيدين عنها ، لم يعرفوا الإدارات التى سيشرفون عليها فى اختصاصها ولا فى سيرها . ومن الغريب أن وزراءنا تصرفوا هذا التصرف فى غير ما موضع ، فأثاروا إستياء رؤساء الإدارات والمصالح الذين يتطلعون إلى هذا الكرسي ، ويعدون أنفسهم أحق به من غيرهم . وقد يشتد استيائهم فيستدعى إبعاد ذلك الدخيل وإقصاءه ، وإن ضعفوا واستكانوا فإنهم لا يقدمون لوكيلهم الجديد المعونة الحقيقية الصادقة ، لهذا يضطر تحت تأثير ذلك الجو الغريب لأن يتعرف كل شيء ويشرف على كل إجراء . وقد يلقي فى ذلك عنثاً كبيراً ومشقة زائدة ، ومع هذا لا يكاد يعرف وزارته حتى يفاجأ بالنقل إلى عمل آخر . وفى هذا ما يدل مرة أخرى على أننا لا نقيم للاختصاص وزناً ولا تقدر التجربة قدرها ، وهى المعلم الأول ووسيلة لاقتصاد فى الزمن والجهد . فجدير بنا أن نضع حداً لهذا العدوان ، وإن كان لا بد منه فينبغى أن يترك الوكيل لعمله الجديد ليتخصص فيه وتوثق تجربته ثمارها .

وهناك أمر آخر له شأنه وخطره فيما يتعلق بالإشراف وتعهد الإدارات والمصالح ، ألا وهو أن الإشراف الكامل يستلزم أن يكون فى الوزارة وكيل أصيل واحد ، لأن الأصل فى الخدمات العامة التى تضطلع بها وزارة ما أن تكون متعانة ومتجانسة ، فإذا ما انتهى الإشراف عليها إلى رئيس دائم واحد ساعد ذلك على تحقيق كثير من التنسيق والانسجام .

وفي تعدد الوكلاء الأصليين ما يثير من حين لآخر تنازعا على الاختصاص ، وما قد يقسم موظفي الإدارات والمصالح إلى فريقين ينتصر كل فريق لوكيل خاص ، فلا يرى الوزير بدا من أن يتدخل في هذه الخصومات التي ما كان أغناه عنها والتي لا يتسع لها وقته ، وربما دفعته إلى أن يتولى الإشراف بنفسه ، وهذا ما قررنا من قبل ضرورة إعفائه منه . ومع الأسف جرى عرفنا على عكس ذلك باطراد ، فتعدد الوكلاء الأصليون في الوزارة الواحدة حتى بلغوا الثلاثة أو الأربعة .

وقد يكون الوكيل في حاجة إلى من يعاونه ، ولهذا لا نمانع في أن يكون بجانبه بعض الوكلاء المساعدين ؛ على أننا من جهة أخرى نمقت الإشراف في هذه الوظيفة كل المقت ، وندعو إلى ألا يعين في وزارة وكلاء مساعدون إلا إن دعت إليهم حاجة ماسة . ولا نفهم مطلقاً الوكيل المساعد المنفرد ، لأنه لا يلبث أن يتحول نفوذه إلى مستوى وكيل ثان أصيل ، فيحدث ما أشرنا إليه من ارتباك ؛ كما لا نفهم الوكلاء المساعدين الذين يصل بهم العدد إلى ثلاثة أو أربعة ، لأنهم إن بلغوا هذا القدر فعنى ذلك أن اختصاص الوزارة قد تضخم بحيث يستدعى التخفيف . وفي رأينا أن معظم وزاراتنا على النحو الذي اقترحناه يكفيه الوكيل الأصيل ، وليس من بينها إلا ثلاث أو أربع تحتاج كل واحدة منها إلى وكيلين مساعدين تحت سلطة ذلك الوكيل . وبذا نقضى على الإشراف الذي بلينا به أخيراً في كرسى الوكالة ، ونحوطه بما يقتضيه من نفوذ واستقلال لا سبيل إلى الإشراف بدونهما .

فسلطة الوكيل دعامة قوية من دعائم الإصلاح الإداري الذي نشده ، وعنصر هام من عناصر الربط والتوفيق بين جانبي الأداة الحكومية السياسي والإداري . ولم يبق لنا إلا أن نختار بين اثنين لا ثالث لهما ، فإما أن نأخذ بالنظام النيابي وندعمه بسلطة إدارية لها كيائها الخاص واستقلالها ، وإما أن نعرض عن هذا النظام ، ونرجع إلى عهد الوزارات الإدارية القديمة التي ثرنا عليها وأقمنا الدستور لنخرج من قيودها . ولا نظن أن أحداً يقر تلك الفوضى



التي نعانيتها الآن في مرحلة انتقالية طال أمدها ، وأصبحنا نبحث عن سير الأداة الحكومية القديم فلا نجد ، ونفتش عما منانا به الدستور من آمال وخيرات فلا نثر عليه .

ويقيننا أن الكل متفق على الأخذ بناصر الحياة النيابية ، وإذن لا بد من أن نصلح معها الحياة الإدارية ، ففسير على نهج تلك البلاد الدستورية التي عرفت كيف توفق بين سلطة الشعب الممثلة في البرلمان من جانب ، وبين خبرة المختصين البارزة في دواوين الحكومة من جانب آخر . وإذا كان الوزير البرلماني هو رسول الشعب في المصنع الحكومي ، فإن الوكيل هو عنوان الخبرة والاختصاص ، ولن ينتج هذا المصنع ولن يؤدي وظيفته على وجهها إلا إذا وقف كل طرف عند حده واحترمت دائرة اختصاصه . لهذا نرى أنه قد حان الوقت لوضع تشريع يحدد اختصاص وكيل الوزارة كما بيناه ، ويكل إليه وحده سلطة الإشراف العليا في الوزارة ، فيحرم تعد الوكلاء ولا يبيح إنشاء وظيفة وكلاء مساعدين إلا بقانون .

## الفصل الثاني الانتاج الإداري

لعل من أخص خصائص الإنتاج الاقتصادي اليوم تلك الرغبة الملحة في الإسراع واقتصاد الزمن ، والجد في ضغط التكاليف وتوفير النفقات ، دون أن يمس ذلك جودة العمل وإتقانه . ويكاد يدور التنافس بين رجال الأعمال حول هذه النقط الثلاث ، فلا يترددون في درس وسائل الإنتاج وما يساعد على إنهاضها ، ويبدلون بسخاء الثمن للحصول على الآلات والمخترعات الحديثة التي تضم إلى جودة الإنتاج قلة التكاليف وسرعة العمل . وبهذا أضحي الإنتاج الاقتصادي موضوعاً هاماً من موضوعات الدراسة والبحث ، شغل به الاقتصاديون وعلماء النفس والإحصاء ، وكشف به كثير من أسرار المؤسسات الحرة التي لم يكن من السهل الوقوف عليها منذ زمن غير بعيد .

والإنتاج الإداري في جملته ضرب من الإنتاج الاقتصادي ، يحقق مطالب الأمة ويسد حاجاتها ؛ ونجاحه في أن يسير الزمن ويستفيد من تجارب العصر ، ويتمشى مع مظاهر السوق الاقتصادية العامة . حقاً أن للدولة خدمات خاصة بها وعليها واجبات لا يصح أن يشاركها فيها أحد ، كحفظ الأمن أو نشر ألوية العدالة أو الدفاع عن الوطن ضد أي عدوان خارجي ، فهذه الخدمات ستبقى دائماً غالية الثمن ، ولا يمكن أن تخضع لقانون المنافسة . أما ماعداها من خدمات أخرى فهي ذات صبغة اقتصادية واضحة ، وفي مقدور الأفراد أو الشركات أن تقوم بها ، فإذا لم تحسن الحكومة تدبيرها خيف عليها التداعي والانهيار ، أو لعبت بها أيدي الاتجار والمضاربة ، وفي كلتا الحالتين تعطيل لها وعود بالأمة عن السير في طريق تقدمها ونهوضها .

ولا نزاع في أن سير الحياة الإدارية بوجه عام — حتى في النواحي ذات الصبغة



الاقتصادية — لم يجار التطور الحديث ، ولم ينهض ذلك النهوض الذى لوحظ فى مختلف الأعمال والمؤسسات الحرة . فبقى فى قسط كبير منه جامداً فى نظمه وطرائقه ، معقداً فى مبادئه وقواعده ، معارضاً لوسائل التجديد ومحتمياً بحمى بعض التقاليد وإن أضحت لا تلائم العصر ولا تتفق مع مقتضيات الساعة . وكما بدت هذه العيوب جلية واضحة بتعدد الخدمات العامة وتنوعها واتساع أفقها ، كما ساعد على إظهارها شعور الجمهور الذى يزداد يقظة يوماً بعد يوم ، فلا يكاد يخفى عليه نقص أو تفوته سيئة . ودافعوا الضرائب بوجه خاص يثنون من تضخمها المطرد ، دون أن يروا لذلك أثراً ملموساً فى سير الخدمات العامة وتعهدها ، وبودهم أن لو أدبرت المصالح الحكومية بتلك العقلية الاقتصادية الحريصة المتيقظة التى تدار بها المنشآت الخاصة ، فلا تجد طريقاً للتوفير إلا سلكته ، ولا وسيلة للإجادة والإنفاق إلا استخدمتها . وكثيراً ما أعلنوا عن شكواهم ورددوا ظلامتهم ، لهذا أخذت الدول الكبرى منذ أوائل هذا القرن فى إصلاح نظمها الإدارية ، وصوغها فى ذلك القالب العقلى الذى يسمح باقتصاد المال والزمن والمجهود ويسد حاجات الأمة على أحسن وجه ممكن .

ولا نظن أن هناك إنتاجاً إدارياً أضعف من إنتاج مصالحنا وإدارتنا : معيب فى كنهه ، فلا يكاد يذكر فى شئ بجانب ذلك الجيش الجرار من الموظفين ومستخدمى الدولة ، ولا يتناسب مطلقاً مع ما يبذل فى سبيله من نفقات . ومعيب فى نوعه ، فلا يعرف الإجادة ولا يقدرها ، وكأنما يقوم جميعه على مبدأ ملء الفراغ ومجرد التخلص من المسئولية ولو صورياً ، « وتسديد الخانة » إذا صح أن نستعمل لغة الموظفين أنفسهم . ومعيب فى أشكاله ومناهجه ، ينفر من الطريق المستقيم ويأبى إلا أن يمر بعطفات ومنعرجات ، ويبالغ فى القيود والشكليات التى كثيراً ما ضل الغرض الأصل فى ثناياها ، وتنوسيت الخدمات العامة من جرائها . ومعيب فى سيره ، فهو بطىء ببطأ أصبح مضرب الأمثال ومثار الفكاهات والنوادر ، هذا إلى أنه كثيراً ما فوت الغرض المطلوب واستنفذ صبر الأفراد وضيع عليهم بل وعلى الدولة نفسها بعض حقوقها . ومعيب أخيراً فى هدفه وغايته ، فلسنا ندرى إن كان يرمى إلى خدمة

الجمهور وتحقيق مطالبه ، أم يقصد إلى إرهاقه والتعسف في معاملته ، ولسنا ندري إن كان ينشد أداء الخدمات العامة ، أم يقتصر على مجموعة من الأوراق والملفات التي تتبادلها أيد لا حصر لها .

ويمكننا أن نرد هذه العيوب على اختلافها إلى أربعة أسباب رئيسية ، أولها تلك المركزية الطاغية التي تعقد العمل وتشل حركة الإدارات ، وتقضى على المسؤولية الفردية وتحارب الشخصية الإنسانية . وثانيها تلك الإجراءات المعقدة واللوائح البالية التي وضعت لإدارات غير إدارتنا الحاضرة ، وخدمات غير تلك التي تقتضيها الآن ظروف البلاد الاقتصادية والاجتماعية . وثالثها فساد الجانب الشكلي للعمل الإداري ، فليس مريحاً دائماً في مكانه ، ولا محترماً كل الاحترام في أوقاته ومواعيده ، ولا بعيداً عن تدخل الأجانب واحتكاكهم . وأخيراً لم يبرهن المضطعون بالأعمال الإدارية على شعور صادق بواجبهم ، ولم يقيموا الدليل مع الأسف على تفانيهم في خدمتهم ، وإنما كل همهم في الغالب أن يحققوا الرسميات — والرسميات وحدها — لينالوا رواتبهم ويتقوا شر العقوبة والتقصاص ؛ وهم في ذلك سواء ، الرئيس منهم والمرءوس ، الكبير والصغير ، يرون في خزانة الدولة مغنماً يسلب منه كل موظف ما استطاع ، وملجأ يأوي إليه فريق من العجزة والضعفاء الذين لا يقوون على إنتاج ولا يصلحون لأي عمل من أعمال الدولة .

وعلى هذا أضحت خدماتنا العامة مشوهة عرجاء ، لا تفتح باب الأمل ولا تبعث على ثقة أو طمأنينة ، فقل أن تؤدي في حينها ، وإن أدت فهي ناقصة عاجزة عن أن تسد حاجات الأمة ، وباهظة الثمن بحيث لا يمكن أن تقارن مطلقاً بما يعادها من خدمات تقوم بها أصغر المؤسسات الحرة . مع أن من السهل تنظيمها والنهوض بإنتاجها ، فإن مجالها لم يتسع اتساعه في الدول الكبرى ، وميزانياتها لم تتضخم تضخمها في بعض البلاد الأخرى ، وقد لا تزيد حتى في سنوات الحرب عن ميزانية إحدى المؤسسات الحرة في الولايات المتحدة . ولا نشك في أن هذه المؤسسات تسلك أجدى سبل الإنتاج وتستخدم أنجع وسائل الإنتاج والإجادة ،



وفى وسعنا — إن شئنا — أن نستفيد من تجاربها وأن نهتدى بهديها .  
 ولا بد لنا أن نأخذ أنفسنا بذلك ، فإننا نحن الإدارى لا يسد حاجة ، ولا يرضى الحاكمين  
 ولا المحكومين ، وإذا كنا قد سكتنا طويلاً على عيوبه ، فإنما كان ذلك فى مضمض وعلى  
 أمل أن تحين ساعة العلاج والإصلاح . وقد طال انتظارنا لها ، وليس شىء أَدعى إلى التساؤم  
 من انتظار لا تخففه بارقة أمل ، ولا أبعث على الاحتجاج والشكوى من تحول المثل الأعلى  
 إلى صورة مشوهة نكراء ، والأصل فى الإدارات والمصالح الحكومية أن ينظر إليها الشعب  
 نظره إلى المؤسسات المثلى التى يحاكيها الخاصة ويحتذون حذوها . على أن النهوض الذى  
 نشده والمستقبل المجيد الذى نتملق بأهدابه لا سبيل إليهما إلا بإنتاج فردى وحكومى ،  
 شعبى وإدارى ، والأداة الحكومية التى لا تسير آمال الأمة ورغباتها فى حاجة ماسة إلى التجديد  
 والتقويم ، ولن تغنينا البرامج المفصلة ولا الخطط الواضحة فى شىء ما دامت لا تصادف عملاً  
 إدارياً يطبقها ولا إنتاجاً حكومياً يحققها .

وعلاج هذا الداء لا يتم إلا باستئصال أسبابه والقضاء على عوامله ، وسنتبعضها الواحد تلو  
 الآخر ، مؤجلين الكلام عن الموظفين إلى فصل خاص يتناسب مع تنوع مشاكلهم وخطورة  
 أمرهم . ولسنا فى حاجة لأن نعود مرة أخرى إلى الإشراف وأثره فى الإنتاج ، وكل ما نحاوله  
 فى هذا الفصل أننا سنقدم بعض نماذج لرقابة عملية تعتمد على إحصاء متواصل وتعهد  
 مستمر ، فتمكّن من الحكم على الإنتاج الحكومى وتتبع سيره فى أبوابه المختلفة .

## ١ - المركزية

ليس شىء أَدعى إلى تعقيد الأعمال ، ولا أبعد عن التحزى والدقة المطلوبة ، من ذلك  
 التركيز الذى تصاب به بعض المؤسسات الحرة أو المصالح والإدارات الحكومية . نعم إن فى  
 التركيز تعقيداً لأنه يكل إلى إدارة أو إدارات محدودة الفصل فى الأمور على اختلافها صغارها  
 وكبارها ، فيتأخر منها ما يتأخر ويتعطل ما يتعطل ؛ وفى التركيز أيضاً ما يحول دون الدراسة

العميقة والبحث الكامل ، لأن للطاقة البشرية مهما عظمت حداً لا تستطيع أن تتجاوزه ، ومتى تراكم عمل على فرد لا يتسع وقته لبحثه ودراسته ، فإنه يضطر لأن يلم به إلماماً سريعاً ، ويتهاون في بعض المسائل على الرغم منه .

وفي المركزية ما يؤذن بعدم الثقة ، فتقضى كما قدمنا على الشخصية وتميت روح المسؤولية الفردية والشعور بالواجب ومحاولة الاضطلاع به . وفيها ما يسىء إساءة بالغة إلى مستقبل الأعمال واطراد سيرها ، لأن نظام التركيز يستدعى حصر الخبرة والتكوين الفني في أشخاص معينين ، يخشى أن يقف دولا ب العمل إن تخلفوا أو قعد بهم المرض والشيخوخة عن أداء مهمتهم . خصوصاً وهؤلاء الأشخاص يقدسون « سر المهنة » ، ويضنون بما لديهم من خبرة وتجربة على أعوانهم ومرءوسيههم ، وكأنما يخشون أن يتهياً واحد منهم لتحمل المسؤولية بجانبهم ، فيهددهم بأن يحل محلهم . وليتهم يدعون لهؤلاء المرءوسين الفرصة أن يلاحظوا ويجربوا ، فيكونوا أنفسهم بأنفسهم ، ولكنهم بعكس هذا يقضون فيهم على كل معنى من معاني الاستقلال ، ويجاربون الرغبة في البحث والاستفادة . والإنتاج الذي لا يصوب فيه إلى المستقبل مقضى عليه بالفشل أو الانهيار لا محالة .

حقاً إن المركزية ضرورية في الأعمال البادئة لما تتطلبه من تعهد خاص وصيانة معينة ، وهي طبيعية في الجماعات الناشئة التي لم يتسع مجالها الحيوى ولم يتنوع نشاطها المادى والاقتصادى ، فيسهل إذن أن يحصر في أيد محدودة وأن يقوم عليه أفراد معينون ؛ على أن الضرورة ربما قضت بهذا الحصر والتحديد حين تقل الكفايات ، ويتعذر الحصول على طائفة من المختصين الذين يمكن أن توزع الأعمال بينهم . وعلى هذا إذا لاءت المركزية الأمس ، فإنها لا تتفق مطلقاً مع مقتضيات اليوم ؛ وإذا كانت النظم الإدارية العامة قد تثبتت بها قديماً ، فإنها تمقتها الآن كل المقت وتدعو إلى التخلص منها ما استطاعت .

يبد أن نظامنا الإدارى لا يزال مع الأسف الشديد خاضعاً لها خضوعاً كبيراً ، ومستعبداً استعباداً تاماً . فهناك مركزية في كل موطن ، إن في القرية والمركز والمديرية ، أو في الإدارات



والمصالح التي تتكون منها الوزارات ؛ وهناك مركزية في كل خدمة عامة ، إن في التعليم والصحة ، أو الشؤون الزراعية والصناعية ، أو البوليس والإدارة . وفي كل هذا قد جمعنا ألوان المركزية المختلفة ، من جغرافية تحارب السلطة الإقليمية ولا تعترف بها ، وتصاعدية تجعل من المرء وسين مجرد آلات لا تتحرك إلا حين يضغط على الزر الكهربائي في مكتب الرئيس الأعلى .

ويظهر أن هذه المركزية بقية من بقايا العهد الماضي السيئة ، اقتضتها ظروف واعتبارات خاصة كـ رغبة الحكام في أن يجمعوا في أيديهم كل مظاهر السلطان والعظمة ، أو ميل مفتشى الإنجليز ورؤسائهم إلى أن يشرفوا على كل شيء ، ويديروا دفعة الأعمال من طرف خفي . غير أن سنة التدرج كانت تستلزم أن نتخلص من هذا كله ، فقد تعددت خدماتنا العامة وتنوعت بحيث أصبحت لا تتلاءم مطلقاً مع نظام المركزية السقيم ، وتوفر لدينا لحسن الحظ عدد من ذوى الكفايات والمختصين يسمح بتوزيع المسؤوليات وتخفيف الضغط عن كبار الرؤساء . فلم يتمش نظامنا الإداري إذن مع نهوضنا الاجتماعي والفكري ، وبقي سوس المركزية ينخر في عظام إدارتنا ومصالحنا ، حتى أوشك أن يودى بها .

نعم إن المركزية قد أساءت إلى نظامنا الإدارية كل الإساءة ، فقدت العمل وطولت الإجراءات ، وأخرت ساعة الفصل إلى درجة ينغد معها الصبر وتنفوت مصالح كثيرة . وجعلت من الرؤساء مجرد « مؤشرين » أو « بصامين » يكتفون « بتأشير » خفيفة ، قد لا يفهم منها شيء أحياناً حتى في أهم الموضوعات وأخطرها ؛ فإن ضاقوا ذرعاً بالتأشير على ما تكدرس أمامهم من ملفات قنعوا بالإمضاء ، وربما استعانوا إلى جانبه بخاتم أو أكثر يبصم به على شتى الأوراق في حضورهم أو غيبتهم . وأغرب ما في الأمر أن يقضوا في هذا الساعتين أو الثلاث ، ومع ذلك يبدو أن ذخيرتهم لم تمس وملفاتهم لم تنقص ، إذ لا تكاد تمضى منها طائفة حتى تحل محلها طائفة أخرى .

عملية آلية لا تؤذن بتحرر أو روية ، ولا تقترن ببحث أو دراسة ، ولا تفرق بين المهم

وغير المهم ، ولا تحمل المرء وسين على التعمق والدقة . فيفوت معها الإشراف في أبسط معانيه ، والرقابة في أدنى صورها ، ولا تدع للرؤساء الوقت الضروري للتوجيه والإصلاح ، ورسم الخطة العامة وتعهد إداراتهم ومصالحهم في جملتها ؛ فتقتصر مهمتهم على مجرد استعراض الأوراق وإمضائها ، دون أن يكون للناحية الفنية والبحث الهادئ أى تقدير أو اعتبار . وكيف يستطيعون البحث في جو مشوش متشعب ، تعرض عليهم فيه ألوان من المسائل التى ترجع إلى اختصاصات شتى وأقسام متعددة ؟

وكثيراً ما يحس هؤلاء الرؤساء بثقل هذا العبء دون أن يشعروا مع الأسف بأنه غير مجد ، ولم يثنون من عظم هذا المجهود دون أن يدركوا أنه ضائع . وكل ما يتجهون إليه لمحاولة التخفيف أن يزيدوا عدد المرءوسين ويكثروا من أتباعهم ، فتتضخم الأوراق وتنمو الملفات ، وتتحمل خزانة الدولة مصرفاً جديداً لا يتقدم به الإنتاج الإدارى فى شئ . وقد كان فى مقدورهم أن يتخيروا من بين أعوانهم أكفأهم وأقدرهم ، ويضعوهم على رأس الفروع والأقسام ، ويمنحوهم اختصاصات معينة ، محتفظين بالإشراف الأعلى ؛ وبذلك يخف عبئهم ، ويتكون الخلف الصالح الذى يمكن أن توكل إليه الرئاسة بعدهم . وتلك جنابة أخرى جنبها المركزية على بعض المصالح والإدارات ، فيضطرب سيرها بمجرد أن تحرّم من رئيسها القائم ، لأنه لم يقصد إلى إعداد خلف له ، ولم يدع السبيل لمن يعملون معه أن يعدوا أنفسهم تحت سلطان المركزية وطغيانها .

وكان حب النفوذ والسلطان يدفع بعض الرؤساء إلى أن يتشبثوا بكل صغيرة وكبيرة ، ويحرصوا على أن يقفوا على شتى التقارير والملفات ، ولكنه نفوذ صورى وسلطان كاذب ، فإنهم فى أغلب الأحيان لا يخرجون عن رأى ذلك الموظف الصغير الذى يعرض عليهم الأوراق أو يلخص التقارير . ولقد استقصينا فى أكثر من إدارة من إدارات الحكومة فوجدنا أن الرئيس الأعلى ينزل دائماً عند رأى من دونه فيما يعرض عليه من أوراق بنسبة ٩٥ فى المائة على الأقل ، ولا يكاد يدرس مسألة بذاتها إلا إن وجه إليها ، أو أوصى



بها خيراً ، أو أثير حولها إشكال ما ، وفيما وراء هذا تتحكم فيه الآلية والاستسلام الهادئ ، ولا ندرى بعد هذا لم نستمسك بالمركزية ونبالغ في الحرص عليها .

وجدير بنا أن نعدل عنها إذا كنا نريد لأداتنا الحكومية إشرافاً صحيحاً وإنتاجاً مقبولاً ، وإذا كنا نود على الخصوص أن نلائم بين نظامنا الإدارى والسياسى . ذلك لأن وزراءنا البرلمانين يغلبون فى المركزية ، باسم المسئولية الوزارية أحياناً ، غلباً ربما زاد على ما كان معروفاً لدى الوزراء السابقين ، وجاوز طاقتهم وأساء إلى صحتهم ، فلا تكفيهم ساعات العمل الرسمية ، بل يضيفون إليها ساعات أخرى ليلاً أو نهاراً فى دور الحكومة أو فى بيوتهم ، ليراجعوا الملفات ويمضوا الأوراق ، ويكاد يتوقف دولا ب العمل عند بابهم بما تكسب فى حجراتهم وعلى مكاتبهم من تقارير تتطلب الفصل وتصرفات تستلزم إبداء الرأى . وسواء أكان الباعث لهم على ذلك سوء الظن وضعف الثقة بأعوانهم أو الرغبة فى التحرى والدقة ، فهو على كل حال عقبة فى سبيل الإنتاج ، وخلود إلى مركزية لا بد من تخفيفها أو التخلص منها .

وسبيل ذلك سهل يسير ، قد لا يخلو من الزلل قطعاً ، إلا أن فيه من سرعة الإنتاج ووفرة الحصول ما يكفر عن بعض الأخطاء ويعوض عن سوء التصرف ؛ على أن حديث العهد بالاستقلال فى العمل وتحمل المسئولية لا يلبثون أن يكسبوا دربة ومراناً تقل معه أخطاؤهم ويسلم حكمهم . ونعتقد أن هناك أموراً ثلاثة لا بد منها للخروج من تلك المركزية الطاغية ، والتخلص من ذلك الجمود وتلك الصلابة التى أصيبت بها دواليب الإدارة وأجهزتها .

وفى مقدمتها توزيع المسئولية على درجات السلم الإدارى توزيعاً يتناسب مع سلطة المسئولين ومدى اختصاصهم . فلم يبق اليوم مجال بحال لتجميع السلطة وتركيز الاختصاص فى يد واحدة فى وزارة أو مصلحة ، وإذا كان للرئيس الأعلى أمور يختص بالبت فيها ، فمن الواجب أن يكون لمن دونه من رؤساء الإدارات أو الأقسام أو الأقاليم والفروع نطاق خاص يفصلون فيه دون الرجوع إلى من سواهم . ولن نستطيع التخفيف من تلك الأعباء التى يشكو منها رؤساء المصالح ووكلاء الوزارات إلا إن حققنا هذا التوزيع ، ولن نؤمن بأن العمل الإدارى

ينال حظه الكافي من البحث والتمحيص إلا إذا تقاسمه مسئولون يشعرون بثقل المسؤولية وتبعاتها ، ولن نطمئن على إنتاجه إلا إذا اضطلعت به أيد متعددة ، كل على حسب كفايته واختصاصه .

على أن توزيع المسؤولية لا يستقيم إلا إن حدد معه الاختصاص تحديداً واضحاً ، لا لبس فيه ولا إبهام ، ولا وسيلة لتلاعب أو تملص . ويخيل إلينا أن غموض الاختصاص وعدم تحدده ظاهرة نكاد نلمسها في كل دواوين الحكومة وإداراتها ، وكثيراً ما ترمى اللوائح والمنشورات إلى ذلك علناً ، فتقف حجر عثرة في منح أية سلطة لبعض المسؤولين ، وتفسح المجال دائماً للرئيس الأعلى أن يتمحك أو يتدخل في كل تصرف وإجراء . سياسة مقصودة وخطة مدبرة ، باعثا الرغبة في التركيز والاستئثار بالسلطان ، ولكنها دون نزاع تعوق سير العمل وتحول دون وفرة الإنتاج . وإذا قارنا مرة أخرى المؤسسات الحرة بالمصالح الحكومية وجدنا أن الأولى تمتاز بتحديد الاختصاص ووضوحه ، بصرف النظر عن ضيق دائرته أو سعتها ، وفي هذا التحديد ما يسمح بالمراقبة الدقيقة والضرب على أيدي المسؤولين دون شبهة أو تردد . وما دمنّا قد حددنا الاختصاص ووزعنا المسؤولية ، فلا ضير علينا في أن نأخذ كلاً بحججه وتقصيره في غير ما شفقة أو هواة ، وكمن أخطاء ومخالفات إدارية اهتز لها الرأي العام واضطرب من عنفها وشناعتها ، ثم مرت دون حساب أو عقاب لأن المسؤولية لم تتضح والمسؤولين يجدون السبيل إلى التنصل والتخلص .

وأخيراً لا بد لنا أن نبسط الإجراءات ونقلل من حجم الملفات ونضيق دائرة الإمضاءات فنوفر شيئاً كثيراً من الجهد والزمن والمال . ويعيننا الآن بوجه خاص أن نشير إلى الإمضاءات التي قد تبلغ في ورقة واحدة العشر أو يزيد ، وما بعث إليها في تعددها إلا التركيز من جانب ومحاولة الفرار من المسؤولية من جانب آخر . ومن الغريب أننا إذا حللنا هذه الإمضاءات وجدنا أن معظمها آلى يكفي صاحبه أن يرى إمضاء سابقاً فلا يتردد في أن يمضي بجانبه ، وإمضاءات هذا شأنها تعقد العمل ولا تقيده في شيء . ونعتقد أن إمضائين أحدهما يمثل الإعداد



والآخر يمثل الرقابة والبت ، ما دام قد صدرا من المسؤولين ، كفيلا بضبط العمل وسرعته وحسن الإشراف عليه . وهناك نوع من الإمضاءات فرضته المركزية وحدها ، ألا وهو ذلك الذي يتصل بأوراق تنتقل من مصلحة إلى مصلحة ، أو من وزارة إلى وزارة حتى ولو كان موضوعها مجرد استعجال أو استعلام أو إخطار عادي ، فدرج معظم مصالحنا على أن يميضها الرئيس الأعلى ولا يمكن أن ينوب عنه في ذلك سواه . وفي هذا ما فيه من التعويق والتعطيل الذي أدركته بعض الوزارات كالتجارية ، فتخلصت منه وسمحت لرئيس الإدارة أن يخاطب الوزارات والمصالح والجمهور فيما يقتضيه عمله ، وفي هذا على ضآلته ما يعالج التركيز ويخفف من حدته .

ومع هذا لا يفوتنا أن نصرح أن مشكلة التركيز معنوية وروحية إلى جانب أنها إدارية ونظامية ، فلا تكفي فيها وسائل العلاج مهما تنوعت إن لم نأخذ أنفسنا بالتخلص منها ، وإن لم يحارب الرؤساء الأعلون في أشخاصهم تلك الرغبة الجامحة في نفوذ وسلطان يقضى على شخصية مرءوسهم ويسئ إلى العمل الإداري في جملته . ومن العيب أن ندعو إلى اللامركزية وتوزيع العمل والمسئولية على أساس عدم التركيز ، ثم يجرى مسلكنا وتصرفنا مناقضاً لذلك ، فهدم ما بيننا ونجنى على أعز الأفكار التي نزع من أناس تمسك بها . وفي وزارة الأشغال من جانب ووزارة المعارف من جانب آخر ما يوضح الموقف تمام التوضيح ، ففي الوزارة الأولى قامت فكرة اللامركزية على أساس صحيح ورغبة صادقة ، فنجحت نجاحاً لا يقبل الشك أو الإنكار في حين أن نظام المناطق في وزارة المعارف لم يسلم في بنائه وتدعيمه ، ولم تصدق الرغبة في إنجاز وتنفيذه ، فتعثر في سيره مما سمح لبعض المعارضين أن ينادوا بالعودة إلى تلك المركزية البالية التي تأبأها اليوم الأعمال الحرة والإدارية ، ولكن فشل التجربة في خطواتها الأولى لا يبيح مطلقاً أن نقر نظماً أو مبادئ تتعارض مع الإنتاج المحكم الوفير<sup>(١)</sup> .



هذه هي المركزية التصاعدية في عيوبها وأخطائها ووسائل علاجها . أما المركزية الجغرافية

(١) يسرنا أن نلاحظ أنه قد وضعت في وزارة المعارف أخيراً دعائم جديدة للامركزية ، ونرجو أن يسير معها العمل السير المطرد المنشود .

فهي التي تعتمد على إدارة عليا وتتجاهل الفوارق الإقليمية ، وتدعى الإلزام بكل شيء والإشراف على كل ناحية من نواحي القطر ، وإن حالت دون ذلك حوائل مادية وطبيعية . وكنا نعتقد أن في النظام النيابي ما يحاربها ويأخذ بيد الحكم الذاتي الإقليمي ، إلا أننا مع الأسف لم نخط في ذلك خطوات تذكر ؛ ولن تتغلغل الروح البرلمانية في نفوس أبناء الشعب عامة إلا إن اتصلوا عن قرب بهيئات نيابية صغيرة تتعهد مصالحهم وتشرف على شئونهم المحلية .

وعلى هذا يجدر بنا أن ندعم الحكم الذاتي المحلي ، ونتوسع فيه ما استطعنا في المديرية والأقاليم . واسنأ في حاجة أن نشير إلى أن الهيئات الإقليمية أعرف بحاجات أقاليمها وأقدر على معالجتها ، وفي قيامها ما يخفف العبء عن السلطة العليا ، وما يوزع العمل بين أشخاص مختلفين ، لهذا عنت الدول الكبرى بإنهاضها وتوسيع اختصاصها شيئاً فشيئاً . وطبيعي أن تشرف هذه الهيئات على كل ما يمس الأقاليم عن قرب ، ويتشكل بأشكالها المختلفة ويستلزم رقابة موضعية ومباشرة ، أما ما يتصل بشئون الدولة العامة ومصالح أفرادها المشتركة فإنه من اختصاص الحكومة المركزية وحدها .

ومما يلاحظ أنا بدأنا خطواتنا في سبيل الحكم الذاتي المحلي منذ عهد بعيد يرجع إلى أخريات القرن الماضي ، فشككت لدينا مجالس بلدية ثم قروية ومحلية ، كما عرفنا مجالس المديرية وأقمناها إلى جانب الجمعية التشريعية أو مجلسي البرلمان . ولم يتردد الجمهور في أن يقبل عليها ويساهم فيها ، وحاولت هي بدورها أن تضطلع ببعض الخدمات العامة وتأخذ بيد المرافق والمنشآت الصحية والاجتماعية . ولكن مما يؤسف له أن المجالس البلدية والمحلية والقروية على قدم عهدها سارت سير السلخانة ، فما أنشئ منها قليل جداً بالنسبة لذلك العهد الطويل الذي انقضى عليها ، ولو بقيت في ركودها هذا فلن يعم نظامها مدن القطر وقراه إلا بعد بضعة قرون . وقد كان يظن أن في ضمها إلى إدارة الشؤون القروية بوزارة الصحة ما يساعد على استقلالها والنهوض بها ، ولكن التجربة أثبتت أنها أبطأ في هذا المجال منها يوم أن كانت خاضعة لوزارة الداخلية .

وفوق هذا لم توضع لها سياسة إصلاحية ثابتة يمكن أن تطبق بوجه عام في مختلف المدن



والقرى ، وإنما خضعت للميل والهوى والنزعات الشخصية لبعض الرؤساء ، فبدت آثارها متنوعة ومتباينة على حسب رغبات المدير أو المأمور . تتجه نحو الكمال وتهمل الضروري : فتنشئ بعض المتنزهات فى قرى لا تجد شربة ماء صالحة ، وتقيم فرق الموسيقى فى بلاد تعدمها البرك والمستنقعات وتفتك بأهاليها المalarيا ، أو ترسم لنفسها خطة واسعة فى الإصلاح ثم تعجز عن إتمامها ، فتقف فى الطريق دون أن تنجز مشروعاً أو تحقق مصلحة عامة .

ومما زادها ارتباكاً وتعقيداً أنها لا تزال تقوم على أسس بالية ومبادئ عتيقة سلبتها كل حريتها وقضت على كثير من سلطانها ، وكانت الامتيازات بوجه خاص عاملاً من عوامل ضعفها والوقوف فى سبيل كثير من مشروعاتها . ومن الغريب أنها أنشئت باسم الحكم الحلى ورمت إلى تكوينه وإدعائه ، ومع ذلك لا تكاد تفصل فى شيء إلا إن رفع إلى السلطة العليا ، فلا يكاد يعرف لها قرار نهائى ولا إجراء يخضع لإرادتها وحدها ، بل كل ذلك معلق على رأى بعض المكاتب المختصة فى القاهرة ؛ ولسنا ندرى ما لهذه المكاتب وشراء بغل أو حصان مثلاً تقتضيه أعمال المجالس القروية . فلئن دل ظاهرها على معارضة التركيز ، فهى فى صميمها تخضع لمركزية عقيمة ، خصوصاً وفى مقدور الوزير أن يحلها ويعطل عملها بجرة قلم .

فعجزت بهذا عن أداء وظيفتها وقصرت عن تحقيق الآمال التى كانت معقودة عليها ، ولم تخط بالقروية أو المدينة خطوات تناسب مع ذلك العمران التى وصلت إليه عاصمتنا القطر الأوليان ؛ وقد كان فى مقدورها أن تجعل من الريف قرى ناعمة ومساكن جذابة ، يجد فيها المرء ضروريات الحياة ولوازم العيش الصحى . وإذا كان الجمهور قد أخذ يعرض عنها ويشك فى نفعها ، فما ذاك إلا لأنه يئس من نهوضها وتقدمها . خصوصاً وقد رددت الشكوى منها وارتفعت أصوات قوية مطالبة بإصلاحها ، وطننت حكومات بشئون الريف والقرية ، واتخذتها جزءاً رئيسياً من برنامجها ودعامة هامة من دعائم سياستها ، ثم شكلت لذلك لجاناً ومؤتمرات لم تخرج منها البلاد بطائل ولم تنته إلى نتيجة عملية .

وهنا نقطة هامة يجب أن تنبه لها ، ألا وهي أننا لا نستطيع أن ننهض بالحكم الذاتي المحلى إلا إذا لاءمنا بينه وبين نظام العمودية ، فإن في مقدور السلطة الرئيسية الآن أن تجعل من العمدة شجعاً مخيفاً من أشباح المركزية التي ترمى إلى الاستئثار بكل سلطة والقضاء على استقلال أى مجلس أو هيئة ريفية . وكـم تحدثنا عن قانون العمد وضرورة تعديله وإصلاحه ، وعقدنا لذلك لجائناً شتى ، وأشارت إليه خطب العرش ، وقدمت بعض مشروعات التعديل إلى البرلمان ثم سحبت منه ، ولكننا حتى اليوم لا نزال نسير على ذلك النظام الذى وضع فى أخريات القرن الماضى . ولا نظن أحداً ينكر ما فى هذا النظام من عيب ، ويكاد ينحصر الخلاف بين طلاب التعديل فى الأخذ بسنة التدرج أو تحقيق المثل الأعلى دفعة واحدة ، وكثيراً ما قعدت بنا هذه الخلافات عن النهوض فى ذاته والإصلاح فى تحقيقه وإنجازه . ومهما يكن فقد آن الأوان لأن نضع للقرية نظاماً إدارياً يلائم العصر ، ويجعل منها وحدة إقليمية تشعر بشيء من الاستقلال والحرية . ويسوءنا أن نقرر أن مبادئ الإصلاح معروفة ووسائل العلاج مبيأة ، فلا عذر لمعتذر ولا حجة لمقصر اللهم إلا أننا بلينا بالإهمال والإرجاء والكسل والتوانى ، وحرماننا حظنا الكافى من الهمة ومضاء العزيمة فى الإنجاز والتنفيذ .

أما مجالس المديريات فقد قامت بوظيفتها فى فترة ما على وجه لا بأس به ، وخاصة فى ذلك العهد الذى شاءت الظروف أن تحل فيه محل الجمعية التشريعية . فتعهدت شئون التعليم والصحة وأنشأت إلى جانب المكاتب الأولية بعض المدارس الابتدائية والثانوية ، وربما اتجهت نحو المدارس الفنية والصناعية ، وأقامت الملاجىء والمستشفيات وأشرفت عليها إشرافاً كاملاً . وآثارها التعليمية دون نزاع فى الريف والقرية واضحة جليلة . ولكنها ما لبثت أن تضخمت على إثر ذلك التشريع الأخير الخاص بها ، فزاد عدد أعضائها زيادة فاحشة وانخفض مستواها ، وأعرض عنها تبعاً لهذا من كان يطمح إليها بالأمس ، ويرى فيها ميداناً للخدمة العامة ما كان يخلو من شرف ووجاهة . خصوصاً وقد نافسها مجلس النواب والشيون



فانتزعا منها كثيراً من العناصر الإقليمية الصالحة والأعضاء المحليين النافعين ، وبذا أضحت وقوامها في الغالب أعضاء لا يفقهون تماماً حقيقة الخدمة العامة ولا يقدرونها قدرها .

ولقد منحها قانون سنة ١٩٣٤ سلطات متعددة في الإشراف على شئون الصحة والتعليم والأمن العام والزراعة والرى والمواصلات ، غير أن الاعتراف بالسلطة شيء واستخدامها شيء آخر ، بحيث إذا حللنا القانون المشار إليه وجدناه يمنح هذه المجالس سلطة إقليمية واسعة ، فإذا ما تركنا التشريع جانباً واتجهنا نحو العمل والتنفيذ ، رأينا أن السلطات المركزية في الوزارات المختلفة ترض على مجالس المديريات بأبسط صور الحرية والاستقلال . فالشئون الصحية في المديريات مثلاً مرجعها الأول والأخير وزارة الصحة ، وأنواع التعليم على اختلافها قد انتزعت من هذه المجالس ولم يبق منها إلا التعليم الإلزامي ، على أن الخصومة في الإشراف عليه لا تزال قائمة بين وزارتي المعارف والداخلية . وفي هذا ما يفسر تجاهل الإدارات المركزية لهذه الهيئات الإقليمية وعدم اعتدادها بها .

ولم يقف الأمر عند هذا ، بل بليت مجالس المديريات في السنوات العشر الأخيرة بفوضى وركود شاملين ، فأما الفوضى فمشؤها كثرة عدد الأعضاء دون انتظامهم في حضورهم وغياهم مع نقص في الخبرة والتجربة والإلمام بالشئون العامة ، وأما الركود فيرجع إلى أسباب كثيرة أهمها تنقلات المديرين المتلاحقة ، فلم يتسع لهم المجال أن يعرفوا مديرياتهم عن قرب ويقفوا على مواطن النقص فيها ، ثم يتعاونوا فيما بعد مع أعضاء المجلس على ملاقاتها . ومن جهة أخرى يظهر أن البرلمان قد طغى على هذه البرلمانات الصغيرة ، فصرف النظر عنها وأبى أعضاؤه إلا أن ينقلوا إليه شئوناً ما كان لها أن تثار إلا في مجالس المديريات ، كشق الترع وإقامة الجسور وإنشاء المصارف وما أشبه ذلك<sup>(١)</sup> . وأخيراً شاعت السياسة أن تفسد علينا هذه الهيئات الإقليمية كما أفست كثيراً من مظاهر حياتنا الاجتماعية والفكرية ، فخفضت مجالس

(١) لاحظ رؤساء مجلس النواب والشيوخ ، وفي مقدمتهم سعد باشا زغلول ، على الأعضاء غير مرة ما يثرونه في البرلمان من أسئلة أو اقتراحات الأصل فيها أنها من اختصاص مجالس المديريات .

المديريات للميول والأهواء ، واستخدمت في الدعاية والتأثير أو الاستنكار والاحتجاج ، وكان لصلتها بالمديرين ما جعلها أداة سيئة في هذا المضمار .

وفي رأينا أن مجالس المديريات مدرسة صالحة لتكوين حرية الرأي واستقلال الإرادة ، ووسيلة ناجعة من وسائل التخفيف عن السلطة المركزية ، ولكننا دون نزاع قد أسرفنا في عدد أعضائها إسرافاً قضى على قيمتها وفوت الغرض منها ، ووسعنا سلطتها ظاهراً دون أن يكون لها من السلطة الفعلية نصيب ، ولا بد من معالجة هاتين النقطتين إذا أريد بها أن تؤدي وظيفتها وتبرهن على وجودها . ولقد أشرنا من قبل إلى كثرة عدد أعضاء البرلمان ودعونا إلى إنقاصه ، وإن هذه الدعوة لتبدو أولى وألزم فيما يتعلق بمجالس المديريات ، فليس ثمة داع مطلقاً لأن يمثل كل دائرة انتخابية لمجلس النواب عضوان من أعضاء مجلس المديرية ، وممثل واحد كاف كل الكفاية ، خصوصاً وفي تحديد أعضاء البرلمان ما يهيئ الفرصة لمجالس المديريات أن يتوفر فيها أعضاء أكثر خبرة وتجربة . وإذا كان يظن أن قانون سنة ١٩٣٤ يتوسع في اختصاص هذه المجالس أكثر من اللازم — بدليل أنه لم يطبق على وجهه يوماً ما — فلنضيقه إن كان ولا بد ، ثم ندع هذه الهيئات الإقليمية تعمل في دائرتها بملء السلطة والنفوذ . هذا هو الحل الطبيعي والعلاج الصحيح لمشكلة المركزية وإلا فإن نظمنا تبقى صورية لا قيمة لها ، تتعارض في ظاهرها مع التركيز في حين أن سير العمل لا يزال يخضع للمركزية ويثن تحت عبئها .

## ٢ - اللوائح والتعليمات

لا يستقيم العمل الإداري إلا إن حددت معالمه ورسمت خطته وبين نظامه وطرائقه . ووسيلة ذلك طائفة من اللوائح والتعليمات تصدرها السلطة التنفيذية ، أو تساهم فيها أحياناً السلطة التشريعية . ومادامت تنظم الحياة الإدارية كلها فهي دون نزاع من أهم أبواب



التشريع في الدولة ، إلا أنها مع الأسف لا تنال قسطها من العناية . وشأن التشريع أن يجارى الزمن ويسير بسيره وإلا ركد وركدت معه الأمور التي يتصل بها ؛ فاللوائح والتعليمات في حاجة إلى التنقيح والتغيير كلما تغيرت الظروف الاجتماعية والاقتصادية ، أو هدتنا التجربة إلى طرق أنجع ونظم أحكم لتصريف الشؤون العامة .

ولأداتنا الحكومية لوائحها وتعليماتها الخاصة ، غير أنها في معظمها قد وضعت بروح غير روحنا ، ولجيل غير جيلنا ، وفي ظروف تختلف كل الاختلاف عن ظروفنا . فجلها يكاد يصعد إلى أخريات القرن الماضي ، ومنها ما يرجع إلى أوائل هذا القرن ، وقدر ضئيل فقط لا يتجاوز الخمسة في المائة من المجموع قد صيغ في ضوء الدستور وعلى مقتضى روحه ومبادئه . فهي في مجملها إذن عتيقة بالية يقضى الزمن وحده — فضلاً عن تطور النظم الإدارية الحديثة — بتعديلها وتنقيحها ، وتبعاً لهذا نتوقع أن تكون قاصرة ناقصة ، لا تسد حاجة العصر ولا تجيب عن كل مقتضيات الساعة ، فيضطر مطبقوها إلى التأويل والتحايل ، وفي هذا ما فيه من الزلل وإرهاق الجماهير وتعطيل سير الأعمال العامة .

وهي فوق هذا معقدة غامضة ، لا يفهم المراد منها بسهولة ، ويعزّز على الجمهور بوجه خاص أن يدرك في أغلب الأحيان مغزاها وممرها ، وكـم شكاً هذا الجمهور البأس من ذلك التعقيد ولاقى الأمرين من هذا الغموض . على أن رجال الإدارة أنفسهم يختلفون في فهمها وتطبيقها ، ويرتبون على ذلك أوامر وإجراءات متعارضة ومتناقضة ، وقد يستمر هذا التعارض زمناً ترتبك من جرائه الأعمال ويشقى من لهم بالإدارات والمصالح صلة . فاذا ما أريد التخلص منه ، أضيفت إلى تلك اللوائح والتعليمات ملحقات قد تتعارض مع الأصل ، فتزيد الأمر غموضاً على غموضه وتعقيداً فوق تعقيده ؛ وعلى كل حال كثيراً ما يضل الباحث بين الأصل والفرع ، واللائحة وملحقاتها .

وليس بغريب أن نلاحظ في لوائحنا ذلك الغموض لأنها وضعت أولاً بلغة غير لغتنا وأسلوب غير أسلوبنا ، وفي بعض اللوائح القديمة التي لا زلنا نعمل بها حتى اليوم تعبيرات مضحكة

وغير ما لوفة. هذا إلى أن من بينها ما وضع على عجل ، فلم ينل حظه من الدقة والإحكام ، أو ما أقر بصفة مؤقتة على أن يعاد عليه بالتهذيب والتنقيح مرة أخرى ، إلا أن هذا التأقبت لم يلبث أن تحول إلى استمرار وتأيد ؛ وأضر شيء بالوائح والتعليمات أن يصوغها من لا خبرة له بها ، ولا عهد له بتحرير المواد وضبط القوانين . ويظهر أن لسر المهنة الذي كان يتشبث به قديماً دخلاً أيضاً في ذلك الغموض والتعقيد ، فكان يقصد فعلاً إلى أن تبقى التعليمات مقصورة على طائفة معينة لتتحكم فيها كما يعين لها . وما اللائحة أو المنشور إلا ضرب من التشريع الذي يجب أن يفهمه من يطبق عليه ، وإلا كان من الظلم أن نحاسبه بمقتضاه .

ولوائحنا أيضاً كثيرة ومطولة ، تبالغ في رسم الخططة ووصف الإجراء ، وكأنها تفترض في مطبقها أنه لا يعرف كيف ينفذ ولا كيف يتصرف ، أو كأنها وضعت لطراز من مستخدمي الدولة غير ذلك الطراز الذي ينبغي أن يضطلع بالخدمات العامة . وقد زادها وبالع فيها تعاقب الرؤساء وتوالى الوزراء ولكل تعليماته ومنشوراته ، وقل من بينها ما ينص فيه على أنه ينسخ الآخر أو يلغيه . وفي هذه الكثرة والطول ، مضافين إلى الغموض والتعقيد ، ما يتعذر معه محاسبة المنفذين وتحديد مسئوليتهم فيما يقع منهم من مخالفات ، لأنه من اليسير عليهم أن يعتذروا بالجهل وعدم الوقوف على بعض المنشورات ؛ وقد يحدث بالفعل ألا يوجد في المصلحة الكبيرة إلا موظف واحد يلم دون سواه بشتى اللوائح والمنشورات ، فيرجع إليه في كثير من المناسبات ، وربما توقف الفصل في مسألة عاجلة انتظاراً لرأيه .

وليتما مع هذه الكثرة والطول مرنة ، تفسح المجال للتصرف الشخصي والابتكار الفردي ، بل هي على العكس من ذلك جامدة متحجرة ، تأتي إلا أن تجعل من الموظفين آلات تسير سيراً أعمى وتتحرك دون تفكير ، فيعملون أحياناً ما لا يسمون به ويطالبون بما لا يرون ضرورة إليه . قوامها قيود وشكليات كثيراً ما تقضى على العمل الإداري في جوهره ، وتعطل الخدمة العامة في أساسها ، ولهذه الشكليات حرمة وقداسة في نظر الموظفين تصل إلى درجة ربما طغت على الروح والحقيقة . ولعل في لوائحنا المالية أصدق



مثل على ذلك ، فهي فيما يبدو تفترض أن أعوان الدولة ومستخدميها لصوص أو لا ينفرون على الأقل من اللصوصية ، لهذا تحذر منهم كل الحذر ، وتحيط تصرفاتهم بشتى القيود والإجراءات التى قد تكلف خزانة الدولة أضعاافاً مضاعفة لما تجرص عليه اللاتحة وتدافع عنه <sup>(١)</sup> . ولسنا فى حاجة أن نشير إلى أن هذه القيود لم تقطع مع الأسف دابر اللصوص ولم تقض على اللصوصية ، وعلى عكس هذا نشرت فى الجوا الحكومى شيئاً من الشك والريبة وعدم الثقة .

ونحن لا ننكر أن الإجراءات والتصرفات الإدارية ذات طابع خاص وشكل معين ، ولكن الخطأ كل الخطأ أن يعدو الشكل على الموضوع ، وأن يضغى بالروح والحقيقة فى سبيل بعض المظاهر السطحية . ولا نزاع فى أن هذه الشكليات كثيراً ما وقفت عقبة فى سبيل الإنتاج الإدارى ، لأن من بينها ما يتعذر تحقيقه وما أضغى ولا قيمة له ؛ وهى على كل حال تطول الإجراءات بدون حاجة وإلى درجة غير مستساغة فيضيع بها زمن ومال ومجهود لو بذلناه فى شىء آخر لآتى بأطيب الثمرات . والأمراعم وأخطر من أن يمثل له فإن تصرفاتنا الإدارية — إلا فى استثناء قليل — متعددة الخطى ، متنوعة القيود والشكليات ، مسرفة كل الإسراف فى الإجراءات والتحريات . وفى موضوع ما يبدأ الملف هزىلاً نخبفاً ، ثم لا يلبث أن يتضخم تضخمأ يبعث لمجرد رؤيته الذعر والإعراض عن تتبعه والوقوف على ما فيه ؛ ولقد أصبحت الملفات فى حفظها صعوبة من صعوباتنا الإدارية ، فقد بدأت تضيق بها أمكنتنا فوق أنها تضيق علينا أزممنتنا .

وهناك إجراءات حكومية أضحت مضرب المثل فى طولها وبطئها ، وضج الناس بالشكوى منها ، وليتها مع هذا توصل إلى غاية أو تنتهى بالمنتفعين إلى نتيجة . وفى إجراءات نزع الملكية أقبح صورة لذلك ، ولم يفت رجال البرلمان أمرها فلا حظوا ما فيها من إهمال وتسويق

(١) والأمثلة فى هذا كثيرة جمعنا منها المضحك والمخزى فى آن واحد ، ولا يتسع المجال لسردها ، على أنا نعتقد أن كل من اتصل بالأداة الحكومية قد ألم ببعضها . ومن بينها بوجه خاص باب المناقصات وبيع بعض المخلفات الحكومية ، فبدل أن تتم المناقصة فى المكان الذى تقتضيه الخدمة العامة ، يشترط أن تنصرف عليها السلطة المركزة فى العاصمة ، فيتعطل العمل وتزيد التكاليف ويشكو الجمهور ، ولكن ليفضب كل مخلوق ما دامت اللاتحة راضية . وببلى بعض الأثاث فى واحة سيوه مثلاً ثم يراد بيعه والتخلص منه فى مكانه ، فتأبى اللوائح المالية إلا أن ينقل إلى العاصمة ويكلف الدولة نفقات تزيد قطعاً عن نمته .

غير مرة<sup>(١)</sup>؛ وقد انتهى الأمر بفريق أن حرم على نفسه الدخول في مناقصات حكومية، لأنه يعز عليه بعد أن يسترد التأمين. وكثيراً ما يضل الجمهور بين مصالح الحكومة المختلفة، فواحدة تبعية صفقة وأخرى تنتزعها منه، وكأنه يتعامل مع شخصيتين تجل إحداها الأخرى تمام الجهل. ومن أمثلة هذا منافع باعها الحكومة في تونس بنى سويف سنة ١٩٢١، وقبضت الثمن جميعه وربطت الأموال الأميرية على المشتري؛ وما إن بدأ ينفذ بأرضه حتى اعترضه موظفو الري، وحرروا ضده محضر مخالفة لتعديده على المنافع العامة، ثم غرم بعشرة جنيهات، وبعثاً حاول إثبات ملكيته. واستمر حتى سنة ١٩٣٩ مرغماً على دفع الأموال الأميرية في الوقت الذي أضحت فيه أرضه جزءاً من ترعة عمومية، ولا ندري إن كان قد رد إليه الثمن وما دفع من ضرائب أم لا، ويكفيه أن الغرامة ردت إليه بعد مساع طويلة!

كل تلك عيوب وأخطاء نراها بأعيننا ونلمسها بأيدينا، ومع ذلك لا نزال نشبث بتلك الأنواع البالية والمنشورات الغامضة التي جنتها علينا، وقد كنا نتوقع أن تبعث مطالبنا وحياتنا الجديدة بعد ثورتنا الأخيرة على تنقيحها وتعديلها. ولم يتردد رجال البرلمان في أن يجاهروا بالشكوى منها دون جدوى، فمثلاً نستطيع أن نؤكد أن تقريراً من تقارير لجنة الأوقاف والمعاهد الدينية بمجلس النواب والشيوخ منذ قيام الحياة النيابية حتى سنة ١٩٤٢ لم يخل من المطالبة بتعديل لأئحة الإجراءات والأئحة الداخلية لوزارة الأوقاف، وفي كل مرة تجيب الوزارة بأنها أعدت العدة لذلك؛ وقد شاء الله لها أن تتقدم منذ عامين أو يزيد بمشروع تعديل لأئحة الإجراءات إلى البرلمان ولكنه لم يقر بعد، لأن الوزارة لا تزال تجد حتى هنا سبيلاً للتسويق والإرجاء. ولا مناص اليوم من أن نعيد النظر في لوائحنا وتعليماتنا كي ننظمها وننسقها، ونكون منها مجموعة للقانون الإداري.

ولا نزاع في أن لهذا القانون مبادئه وأصوله الرئيسية التي تصدق على شتى المصالح

(١) جاء في تقرير لجنة المالية بمجلس الشيوخ عن ميزانية وزارة المالية لسنة ١٩٤٣/٤٢ مايلي: «لفتت لجنتنا النظر في تقاريرها السابقة إلى تأخير صرف أثمان الأطنان التي تنزع ملكيتها من بضع سنوات، فحين أن المالك يستمر في دفع الضريبة عنها مع حرمانه من الانتفاع بالعين ومنها...»



والإدارات ، ويجب أن تخضع لها الخدمات العامة على اختلافها . ولسنا بهذا نرمى إلى إلغاء الفوارق بين طرائق التنفيذ في بعض المصالح والإدارات ، فتلك تفاصيل وخلافات موضعية لا شئ فيها ، إنما الذى نود إلغاءه سريعاً هو ذلك التنافر بين لوائحنا فى جملتها ، وذلك التعارض بين الأصول والمبادئ التى قامت عليها ، لأنها وضعت فى عصور مختلفة ، وتحت تأثير ظروف وعوامل سياسية متباينة ، كما أضحت لا تتلاءم مع العصر ومقتضيات الحياة الجديدة . ولن يتم لها هذا التنسيق والانسجام إلا إن أشرفت عليها هيئة دائمة ذات خبرة إدارية وتشريعية ، تتعهدا فى جملتها ، وتربط أجزاءها بعضها ببعض ، وتلحظها فى سيرها وتطورها . ولقد أشرنا من قبل إلى أن من واجبات مجلس الدولة أن يشرف على صياغة اللوائح وانسجامها . ولسنا بهذا نحرم رؤساء المصالح من أن يرسموا لأنفسهم الخطط التى يرونها ويبينوا طرائق التنفيذ التى يرتضونها ، ولكننا نود فقط بعد إعداد ذلك أن يلقى عليه مجلس الدولة نظرة تحقق التناسق والانسجام وتضمن الدقة والصياغة القانونية الكاملة .

وفى ضوء ما تقدم يمكننا أن نقرر أن من شرائط اللوائح والتعليمات الكاملة أن تكون واضحة ، يتساوى فى فهمها الخاص والعام ، ويقدر نتائجها كل من تطبق عليه ؛ ومختصرة ، يدرك المراد منها بسرعة ويسهل على الموظفين المختصين الإلمام بها واستحضارها فى أذهانهم عند كل مناسبة ؛ ومعززة ، لا تستعبد منفذها ولا تضيق المجال أمامهم ، بل تعتد بهم وتعول عليهم وتدعهم يتصرفون فى شئ من الحرية والطلاقة ؛ وبعيدة أخيراً ما أمكن عن القيود والشكليات ، فتبسط الإجراءات وتسهل سير الأداة الحكومية وتقتصد قدراً كبيراً من الزمن والمال والمجهود ، وتقضى بوجه خاص على ذلك النفور الذى يملأ قلوب الجماهير من سير الأعمال الحكومية وبطئها . بهذا — وبهذا وحده — تصبح عاملاً قوياً من عوامل النهوض بالإنتاج الإدارى بدل أن تقف حجرة عثرة فى طريقه ، ولن يضيرنا كثيراً أن يخطئ منفذوها بآدى الأمر بعد أن أطلق لهم العنان ، فإن هذا هو سبيل التكوين والإعداد ، ولا بد لنا أن نسلكه إن شئنا أن نتابع السير إلى الأمام .

## ٣ — الجانب الشكلي للعمل الإداري

هناك طائفة من الاعتبارات المادية والعوامل الشكلية قد لا يعتد بها، ولكنها ذات أهمية في سير العمل وإنتاجه. فاستعداد العامل وظروفه الخاصة، ومكانه الذي يعمل فيه، والأدوات والوسائل التي يستعين بها، كل ذلك له دخل كبير في وفرة الإنتاج وتقدمه. ولقد تنبّهت المؤسسات الحرة الراقية إلى هذه الناحية، وخطت فيها خطوات فسيحة نهضت بإنتاجها وأكثرت غلتها وساعدت على عظيم ربحها؛ فأقامت أبنيتها حيث الهواء الطلق وسهولة المواصلات، وأعدت الحجرات والمعامل إعداداً يجب في العمل ويدفع إلى الإقبال عليه، وباعدت بين عمالها والجمهير كي يتوفروا على ما هم بصده، وتفننت في استخدام الآلات والأجهزة الحديثة التي تساعد على اقتصاد الجهد والعمال، دون أن تفوت الجودة والإتقان.

ولقد أفادت الدول الكبرى من هذا النهوض والتقدم الصناعي، فحأكته في دور الحكومة ومصلحتها وكان له أثره البالغ في أداء الخدمات العامة أداءً حسناً. أما عملنا الإداري فلا يزال حتى اليوم ناقصاً في هذه النواحي الشكلية بدرجة لا تقل عن نقصه في الحقيقة والموضوع الذي أشرنا إليه من قبل: فزمانه على قلته ضائع، ومكانه بوجه عام فاسد وغير صحي، ووسائله معقدة وقديمة لا تلحظ التجديد ولا تستفيد من تطورات الزمن. ولم تكن هذه العيوب في معالجتها بأحسن حظاً من غيرها مع أنها واضحة ومخجلة أحياناً، ولا يتطلب علاجها عمقاً في التفكير، ولا زيادة في النفقات، ولا تفنناً في التشريع.

وواجب الإنصاف والصراحة يقضي أن نقرر أننا من أقل الأمم إنتاجاً وأكثرها إغراضاً عن العمل إن في المصنع الحكومي أو الأهلي. والمصنع الحكومي بوجه خاص صورة مزرية للكسل والإهمال والتواكل، يقضى فيه كثيرون أوقاتهم في قراءة الجرائد وسرد الحوادث والتندر بمختلف الفكاهات والأقاصيص، وإلى جانبهم آخرون قتلتهم السامة والملل، يشكون من طول ساعات العمل على قصرها، لا يعرفون ماذا يصنعون ويتحينون فرصة الفرار والهروب. وإذا ما تركنا هؤلاء المهملين والمستهترين ونظرنا إلى العمل الإداري



في ذاته ، وجدنا أن زمنه قليل لا يتناسب مع ما يصرف عليه من مال ، ولا مع ما تتطلبه حاجات الأمة من عناية ، وهذا الزمن على قلته مبعثر ضائع في قسط كبير منه بين إجازات عامة أو فردية وبين مقابلات وزيارات لا حصر لها ولا ضبط .

فساعات العمل الرسمية عندنا أقل منها بكثير في أى بلد من البلاد الراقية ، فهي ست صيفاً وشتاءً مع أنها قد تصل في البلاد الأخرى إلى ثمان . وليس الأمر أمر العدد فحسب ، بل لوضعها وتوزيعها على ساعات النهار أهمية كبرى ، فإن من بين ساعتنا الست اثنتين على الأقل ضائعتان ، وهما الساعة الأولى والأخيرة اللتان يتهاون بهما كثير من الموظفين ، إذا ما تركنا جانباً بعض المدللين من مستخدمي الدولة الذين لا موعد لهم ولا نظام ، على أن الفرد بالغاً ما بلغ نشاطه لا يقوى على عمل مجد ست ساعات متوالية . لهذا نعتقد أن من الواجب أولاً ألا تنقص ساعات اليوم الحكومي عن سبع ، وأن توزع هذه الساعات بين طرفي النهار فنؤدى أربعاً منها في الصباح وثلاثاً في المساء .

وربما كان هذا الحل ألزم لنا في جونا ومناخنا منه في البلاد الأخرى ، ولا سبيل للاعتراض عليه باسم أوقات الفراغ أو مصاريف الانتقال ، فقد كفانا ما مضى لهواً ولعباً ، وما أحوجنا إلى الجد والعمل إن كنا نود أن نعيش إلى جانب الأحياء . هذا إلى أنه ينبغي أن يقضى على تلك الامتيازات التي نعم بها مستخدمو الدولة منذ زمن ، وأن يسوى بينهم وبين من يساهمون في مظاهر النشاط الاقتصادي والحيوي ويؤدون للمجتمع خدمات لها شأنها وخطرها .

وإذا كنا ندعو إلى زيادة ساعات العمل ، فما ذاك إلا لنحتفظ بها ونستغلها ؛ أما أن نبعثرها ونتهاون في المحافظة عليها ، فلن تجدينا كثرتها في شيء حتى ولو اشتغلنا اليوم كله . والرؤساء قبل غيرهم مسئولون عن هذا الوقت الضائع ، لأنهم لا يضربون المثل من أنفسهم في المحافظة على المواعيد ، ولا يقيمون لذلك وزناً في معاملتهم لمرءوسيه ، فيتساوى لديهم المجد والخامل والمحافظ على مواعده والمتخلف عنه ، وقد يميلون مع الهوى فيحاجون

المقصرين ويكتبون في المجدين روح النشاط والعمل . ومتى فرض لبدء العمل ساعة معينة فالواجب أن يحترمها الكل لا فرق بين صغير وكبير .

وهناك داء وبيل يأكل الوقت ويخل بالنظام ويعطل العمل ويكشف الأسرار، ألا وهو داء الزوار الذين يترددون على المصالح والدواوين، بحيث تبدو مكاتب الحكومة الهامة في صورة مقهى أو ناد أعد للتسلية والسمر، فلا تنقطع فيه حركة الدخول والخروج طول النهار. ومع الأسف الشديد لم يبق الأمر مقصوراً على كبار الموظفين بل تعداهم إلى صغارهم، فهؤلاء أيضاً يزارون ويستقبلون، وربما حلالهم أن يقطعوا العمل عن قصديضع زيارات فيها ما فيها من الترويح والتسلية أو التملص من أداء الواجب . وللباعة المتجولين نصيبهم أيضاً في المكاتب والدور الحكومية، فيحملون جديد الأزياء ولذيذ المأكولات التي شاءوا أن يختصوا بها حضرات الموظفين؛ أما باعة الصحف ومساحو الأحذية فليدهم تصريح عام ينفذون به إلى كل حجرة، ويعتبرون أنفسهم من أصحاب الدار وساكنيها .

وقد يكون لبعض الزائرين عذرهم والمتريدين على دور الحكومة مبرراتهم، لأنهم وقد تعطلت مصالحهم لم يروا بداً من أن يسعوا إلى تحريكها بأنفسهم، أو يستشفعوا بمن ترجى شفاعته ويستعينوا بمن تجدى معونته، ما دام الاستثناء هو القاعدة والواسطة هي السبيل الوحيد للوصول . ولكن هذا نفسه مرض آخر يجب أن نقضى عليه ففسير بالأعمال السير الطبيعي دون حاجة إلى استحثاث أو تحريك، ونعطى كل ذي حق حقه دون داع إلى شفاعاة أورجاء . وقد قضت الحياة النيابية بتوارد هؤلاء الزوار وكثرتهم بدرجة تفوق الوصف، وتدل في مظهرها فضلاً عن مخبرها على شيء كثير من الفوضى والاضطراب .

وقد شعرنا بثقل هذه الزيارات ومضارها منذ زمن، ونادت بعض الوزارات والمصالح بتحريمها معلنة ذلك في لوحات بارزة، وحددت مواعيد ثابتة للاستقبال، ولكن شيئاً من هذا لم يوضع موضع التنفيذ الدقيق؛ وأقبح ما لو حظ في هذا إلغاء نظم وضعت من قبل للتخفيف من حدة سيل الزائرين وتيارهم الذي لا يتقطع . ومما يؤسف له أننا أحياناً، رغبة في التحجب



إلى الجماهير والظهور بمظهر شعبي ، نأتى أموراً هي الفوضى والاضطراب ، قرب مصلحة أو وزارة يسودها الهدوء والسكينة ويتحاشاها الأجانب ، ثم يتغير الرئيس أو الوزير فتضطرب أمورهما ويتردد عليها الزوار دون انقطاع .

وعلى هذا لن يستقيم عملنا الإدارى وينتج الإنتاج المطلوب ، إلا إذا منعنا هذه الزيارات منعاً باتاً لصغار الموظفين ، أما كبارهم فعليهم أن يحددوا مواعيد معينة ، يحترمونها ولا يتجاوزونها بحال ، ليستقبلوا فيها ذوى المصالح والحاجات . كل هذا طبعاً فيما عدا الأقسام والفروع التى تقتضى طبيعة عملها الاتصال بالجمهور ، وواجبنا نحو هذه أن نعرلها عن المكاتب الأخرى ، وننظم طريقة الاتصال بها بشكل يحفظ الزمن ويسهل العمل . ولسنا فى حاجة أن نشير إلى أن هذه الزيارات المتتابعة فى دور الحكومة ودواوينها أمر لا وجود له فى البلاد الأخرى ، وفى المؤسسات الحرة القريبة منا مثل آخر لا بد أن نتعظ به ، فإنها تحرم كل التحريم على الأجانب أن ينفذوا إلى مكاتبها أو يتصلوا بموظفيها وعملها أثناء العمل وفى مقره .

ومن مظاهر التهاون بالعمل الحكومى وزمنه تلك الإجازات العامة التى نتلمس لها المناسبات ، وتتوسع فيها من حين إلى آخر بحيث تبلغ فى بعض السنوات نحو الشهر . وإذا ما أضفنا إليها العطلة الأسبوعية والتأخر فى أيام الآحاد بالنسبة للمسيحيين وفى شهر رمضان بالنسبة للمسلمين ، وجدنا أن موظفينا لا يكادون يشتغلون نصف العام ، مع أننا لم ندخل فى هذا الحساب بعد إجازاتهم الخاصة . وعلى كل حال فإجازاتنا العامة لا تقل فى المتوسط عن اثنين وعشرين يوماً ، وقد ضربنا هنا للأسف الرقم القياسى الذى لم تصل إليه أمة أخرى ، ولم تعفه بعض الجلات فى البلاد الأجنبية من التهمك والسخرية . وإذا كانت الإجازة مظهراً من مظاهر الاعتداد والحفاوة ، فى مقدورنا أن نعبّر عن ذلك بوسائل أخرى غير تعطيل العمل الحكومى وتأخير مصالح الجمهور . وإذن لا بد لنا أن نخفض إجازاتنا العامة إلى قدر مقبول ، لا سيما ومن بينها ما يرمز لمعنى مكرر أو يشير إلى تقاليد قد انقضت عهداً<sup>(١)</sup> .

(١) واضح أن لمعاهد التعليم حكمها الخاص ، على أن هذه بدورها أيضاً تنعم بإجازات يجب قصرها ، وإذا ما حُلل عامنا الدراسى انتهى إلى ساعات وأيام محدودة . والعطلة القضائية المستعجلة قد توسع فيها أكثر من اللازم ، ومضى فى حاجة إلى إعادة النظر .

ولست الإجازات الفردية بأقل تعطيلاً للعمل الإداري من الإجازات العامة ، فقد تكثر في المكتب الواحد بحيث يتعذر معها سير العمل وتتعطل مصالح الجمهور ، هذا إلى أن للمحسوبة والجمالة دخلاً كبيراً فيها ، ففريق يجيز لنفسه أو يجازله أن يتخلف كما يشاء ، وفريق آخر يحرم عليه ذلك كل التحريم حتى لا يكاد يصل إلى حقه الثابت إلا بشق الأنفس . وليست الإجازات — كغيرها من الحقوق الأخرى — موزعة بين طبقات الموظفين توزيعاً عادلاً ، فبينما يمد الرؤساء في إجازاتهم كما يريدون ، إذا بالمرءوسين يضيق عليهم كل التضيق مع أن سير العمل في حاجة إلى الطرفين ، وقد تحرم إدارة من كل رؤسائها بسبب تلك الإجازات التي تعطى بغير حساب ~~أفلا~~ بد لنا إذن أن نعيد النظر في إجازاتها الفردية من حيث أساسها وتوزيعها ، وأن نعنى خاصة بطريقة منحها وتنفيذها ، فلا نبيح منها ما يعوق سير العمل أو يسيء إلى الجماهير ، ولا نحرّم منها موظفاً ما .

كل تلك وسائل لإطالة الزمن وحفظه وحسن استخدامه في أداء الخدمات العامة ، ويمكن أن يضاف إليها دفاتر الحضور والغيبة وساعات التسجيل التي يمر بها الموظفون وقت الحضور والانصراف . إلا أنها فيما نعتقد وسائل خارجية ومن السهل التلاعب بها ، <sup>(١)</sup> ولا بد من أن يضاف إليها ذلك العامل الشخصي الذي يلزم الفرد أينما سار ، ألا وهو الضمير الذي يؤنب صاحبه على كل تقصير والشعور بالواجب الذي يدفع خدام المصلحة العامة إلى رعايتها وحسن تعهدها ، وبدونه لن يستقيم عمل ولن تنهض أمة <sup>(٢)</sup> . وإذا كنا نشكو من تهاون بعض مستخدمي الدولة وإهمالهم ، فإنه يجب أن يقرر من ناحية أخرى أن هناك طائفة من الموظفين تقدر المسؤولية الملقاة على عاتقها ، وتراقب الله والوطن في أداء واجبها .

وعلى هؤلاء نعتقد آمالنا ، فهم كفيلون بأن يضربوا المثل لمن سواهم ، وأن يبعثوا في

(١) كذلك الموظف الذي يدفع لزميل مبلغ جنهين شهرياً ليقوم لاسمه على ساعة التسجيل كل يوم عند الحضور والانصراف .

(٢) أظننا في غنى عن أن نضع بين قوسين ونهمس همساً خفياً بما وصل إليه بعض مستخدمي الدولة من اتخاذ دور الحكومة محلاً مختاراً لقضاء حاجاتهم وتصريف شئونهم الخاصة . فنتعدها فيها الصفقات ويستقبل السماسر وكاتب الدائرة وناظر الزراعة . وبشغل التلفون الدقائق بل والساعات أحياناً بأحاديث تأبأها الكرامة واللباقة وتغلق من أجلها النوافذ والأبواب .



الكسالى والمهملين روح النشاط والعمل . والمثل والقذوة العملية هنا دخل كبير ، فرب موظف واحد متهاون يستطيع أن يقود كل زملائه في المكتب إلى الاضطراب والفوضى ، كما أن في مقدور موظف آخر مجد أن يحفز بمسلكه من حوله على التسابق في مضمار العمل والإنتاج . غير أننا فيما يظهر لا نعرف للواجب مقياساً ولا لأداء الخدمة العامة ميزاناً ، فيخيل إلينا أن جهودنا على قلتها وصلت إلى أكل صورة من صور الجد والنشاط ، وقد يعمل الموظف في مكتبه ساعة أو ساعتين فيعتقد بعد هذا أنه أدى كل واجبه وأرضى ضميره ، مع أن المصلحة العامة لا تزال تتطلب عملاً ، والأوراق والملفات لا تزال تستدعي البحث والدراسة . ومنشأ ذلك من جانب هو عدم تصويرنا للواجب كما قدمنا تصويراً صحيحاً ؛ ومن جانب آخر لنقرر دون تردد أو مجاملة أن جلدنا على العمل قليل ، واحتمالنا للمجهود محدود ، وتلك في الغالب جناية من جنایات الترف ، أو أثر من آثار انخفاض مستوى المعيشة وسوء التغذية وضعف الصحة . وكيفما كان الشأن ، فلا بد لنا أن نبرأ من هذه العيوب وأن نضاعف من جهودنا ، كي نستطيع السير في معتك الحياة العالمية .



وإذا كان الزمان عاملاً من عوامل الإنتاج ، فللمكان أيضاً فيه دخل كبير . وأبنيتنا الحكومية في أغلبها لم تؤسس خصيصاً لما استخدمت فيه ، على أن معظم ما أسس منها باسم الإدارات والمصالح الحكومية قد انقضى عليه زمن طويل ، وأصبح لا يتلاءم مع مقتضيات الحياة الحاضرة . وقد زادت خدماتنا العامة في ربع القرن الأخير زيادة لم تتمش معها حركة البناء والإنشاء ، فاضطرت الحكومات إلى أن تستأجر أبنية ضرورية لا تتفق مع ظروف العمل ومستلزماته ؛ ولم يخل الاستئجار من عوامل الجمالة والمحابة ، ففي سبيل إرضاء شخص أو أشخاص يتهاون في أمر الخدمة العامة ، وتستأجر الحكومة بأجور مرتفعة بعض الأبنية التي لا تحقق الغرض المطلوب منها . وفي كل هذا ما يفسر لنا أن بعضها غير صحي ، ولا متناسب مع ما يحويه من فروع وأقسام .

وقد تكتظ المكاتب والحجرات بالموظفين إلى درجة تتعذر معها الحركة ويتوقف دولا

العمل . ففي حجرة متوسطة يجتمع ما لا يقل عن خمسة عشر موظفاً رصت مكاتبهم رصاً متلاصقاً ثقيل المنظر ، وضاق بهم المكان عن أن يعملوا ويتحركوا في طلاقة ، وفي الوقت الذي نرى فيه هذه الحجرات المكتظة نجد حجرات أخرى قد اختص بها فرد أو فردان . وعدوان الرؤساء في هذه الناحية واضح ملموس في مختلف المصالح والإدارات ، فيأبون إلا أن يستقلوا بفسيح الحجرات دون أن يفكروا في مصلحة العمل وظروفه ؛ وليتهم فيما بينهم متفاهمون ، بل كثيراً ما يتنافسون على الحجرات الممتازة تنافساً لا يخلو من صغار وضعة . ومن أسوأ ما يجنيه ضيق المكان على الخدمة العامة أن يشتت شمل القائمين بها ، فقد يصل الأمر إلى أن يوزع موظفو الفرع أو القسم الواحد بين أدوار البناء المتعددة أو بين أبنية مختلفة ؛ وهم في أغلب الأحيان بعيدون عن رئيسهم الذي يفرض فيه أنه يشرف عليهم ويراقبهم ، خصوصاً وهؤلاء الرؤساء في حرصهم علي أن يقتربوا من الرئيس الأعلى ، يلتفون حوله بمكاتبهم وحجراتهم وكأنه هو موضع رقابتهم لا مرءوسهم البعيدون عنهم .

أما النظافة والتنسيق فهملان كل الإهمال ، بحيث أُنحت دور الحكومة مضرب المثل في سوء ترتيبها وتراكم الأوساخ فيها . ففي المكاتب أوراق مبعثرة وملفات ملقاء هنا وهناك ، إلى حد أن ذا الحاجة يرثى أحياناً للموظفين المختصين الذين لا يستطيعون أن يهتدوا بسهولة إلى ورقة أو ملف في تلك الفوضى الشاملة . وفي الردهات والممرات دواليب ومقاعد بين قديمة وجديدة ، صالحة وفاسدة ، قد أُلقي بها القاء دون أن يعرف لم وضعت وهل الأولى أن تكون هنا أو في مكان آخر . وكأنما يقصد إلى تراكم الأوساخ والأتربة لأن موظفينا ، المثقلين بالأعمال ادعاء ، في شغل شاغل عن أن يتعهدوا بمكاتبهم والحجرات التي يقضون فيها بضع ساعات ، أو كأنهم هم الذين يتولون تنظيفها بأنفسهم . ولكن مع الأسف إن كانت هناك طائفة نشكو من كثرتها في دواوين الحكومة ومصالحها ، فهي طائفة الفراشين والحجاب والسعاة ، ومن الغريب أن العناية بالنظافة متناسبة مع عددهم تناسباً عكسياً ، فكلما كثروا في مصلحة ساء نظامها وقلت نظافتها .



وعبثاً نحاول إن شئنا أن نستعين بهذه الأمور على ضآلتها، فإن في التنسيق والنظافة ما يدل على حسن الذوق ويعين على سرعة الإنتاج دون نزاع، وكثيراً ما دل مظهر المكتب أو الحجرة على مقدار عناية أصحابها بالخدمة العامة وحسن تعهدهم لها. ولقد بدأنا فأقننا بعض الأبنية الحكومية على الطراز الحديث وأنشأناها تبعاً لفكرة معينة، ويحسن بنا أن تكون لنا في هذا سياسة إنشائية تتدرج بها على حسب مواردنا، ونحقق ما تقضيه الشرائط الصحية وظروف العمل. ولنتشدد إلى حد القسوة في كل ما يتعلق بالتنظيف والعناية بالأبنية الحكومية، فإن المشرفين عليها مسئولون عنها مسئوليتهم عن دورهم الخاصة، ولا نفهم تلك الرحمة والشفقة التي تؤدي إلى هذا المنظر المزرى والإهمال المعيب. وكم نشعر بالفضاضة والألم حين نرى بناء حكومياً خماً قد شوهه ما تراكم فيه من تراب وأوساخ في حين أن إلى جانبه مصرفاً أو إدارة شركة أهلية تبهر الأنظار بكمال نظافتها وحسن تنسيقها. وباسم الإنتاج نود أن نشير أخيراً إلى بعض الأجهزة والأدوات وشتى الوسائل التي تساعد على وفرة وسرعته، وإذا كانت المؤسسات الحرة قد سبقت دواوين الحكومة إلى هذا المضمار، فإن من الواجب أن تتدارك هذا النقص. وقد شرعنا منذ زمن في استخدام الآلات الكاتبة أو الحاسبة أو الناقلة للصوت، إلا أننا لم نتوسع في هذا بعد التوسع الكافي، ويحسن بنا ألا نغفله ما دمنا نعيش في عصر السرعة والإنتاج الوفير. وحبذا لو تواضعنا على نص معين للمكاتبات الرسمية تأخذ به كل المصالح دون استثناء، وبسطنا بوجه خاص «الأرانيك» المستعملة في الإجراءات الإدارية المختلفة<sup>(١)</sup>. ولملفات في جمعها وترتيبها وإعداد قوائم تسهل الرجوع إليها فن يجب أن يلم الموظفون بقسط منه، كما أن استعمال الآلات الكاتبة أصبح ضرورة لازمة لكل من يعدون أنفسهم لأعمال المكاتب.

(١) لعل من الخير أن نشير إلى محاولة طريقة في هذا الباب، ألا وهي أن الإنجليز المعروفين بقلة كلامهم وعدم ثرثرتهم أحسوا أخيراً بأن منشوراتهم ومكاتبتهم الرسمية لا تزال تشتمل على ألفاظ وجل زائدة عن الحاجة، فلم يترددوا في حذفها واختزالها، إلى حد أن منشوراً كان يؤدي في ٣٦٤ كلمة أصبح لا يتطلب إلا ١٨١، ولم تصرفهم نظمهم المحكمة وإدارتهم الدقيقة عن أن يعهدوا هذا العلاج الذي قد يبدو لبعضنا نافهاً لا يؤبه به.

ولا نحاول أن تستقصى وسائل الإنتاج المتعددة ، وكل الذي يعيننا أن نلاحظه هو أن في هذا الميدان حركة وتجديداً لا ينقطع ، فلا يصح أن يغفل من يشرفون على الخدمات العامة والأعمال الحكومية .



هذا هو الإنتاج في نواحيه التشريعية والإدارية ووسائله المعنوية والمادية . غير أن هناك دعامة أخرى قد أشرنا إليها من قبل غير مرة ، ونرى لزماً علينا أن نختم بها هذا الحديث ، ألا وهي مراقبة العمل الإداري وتتبعه في مختلف مراحل . وهذه المراقبة تكاد تكون معدومة لدينا ، سواء في وضع المشروعات والمقترحات أم في تطبيقها وإنجازها ، وأعمالنا الحكومية تسير ببطء كل البطء لا ضابط لها ولا حساب عليها ، والرئيس والمرءوس مشتركان في هذا التهاون والإهمال . على أن من شرائط الرقابة الجدية أن يلم الرئيس بما يجري في دائرة اختصاصه ويشرف على ما يدور حوله ، وهذا ما يفوت الكثيرين من رؤسائنا .

وقد آن الأوان لأن ننظم الرقابة على الإنتاج الإداري تنظيمًا أدق وأحكم ، فنضع على كل مجموعة من الموظفين — لا تتجاوز السبعة أو الثمانية — مشرفاً ملازماً يشاركها في العمل ، ويلبس بيده ما يصادفها من صعوبات وعقبات ، ويحاسبها على إنتاجها يوماً بيوم . ولا بد لهؤلاء المشرفين بدورهم أن يكونوا على اتصال دائم برئيس المكتب ، الذي يستحث خطاهم إن أبطأوا ويتدارك تفصيلهم إن أساءوا . ولا يكفي في كل هذا مجرد ملاحظات شفوية ، بل لابد من قوائم وإحصاءات تشمل على نتائج العمل الأسبوعي ، فلا تكاد تلقى عليها نظرة حتى يعرف المجد والخامل والمنتج والمهمل ، ولا تكاد تلقى عليها نظرة أيضاً حتى يدرك الرؤساء أين هم من أعمالهم الحالية ومشروعاتهم المختلفة ، كي يعدوا لكل حال عدتها ويعالجوا كل نقص بما يقتضيه .

وقد تثقل هذه الإحصاءات على أنفسنا بآدئ الأمر ، ور بما ذهبنا إلى أبعد من هذا فزعمنا



أن في إعدادها شيئاً من ضياع الوقت ، إلا أننا نرحب بهذا الوقت الضائع لما ننجيه من رقابة وإشراف . وما أيسر أن نتخذ لإحصاءاتنا أشكالاً معينة ، فنطبعها ونوزعها على القروع والأقسام لنتبين منها كمية الإنتاج وكيفية سير العمل . وبهذا يشعر الرئيس بهيئته على عمله وإحاطته بما يجري في إدارته أو مصلحته ، ويجب عند كل مناسبة عن أى سؤال يلقي أو ملاحظة تبدى ؛ كما يحس المرء وسون بأن هناك أعيناً ترقبهم وصحائف تسطر فيها أعمالهم ، فلا يعرفون كيف يتبرءون من إساءة أو يتصلون من تقصير . ولغة الأرقام في دقتها وضبطها لا تقبل الشك ولا المغالطة ولا الإنكار ، والإحصاءات في إلمامها وإحاطتها أضحت وسيلة عامة وشرطاً أساسياً من شرائط العمل الواسع والإنتاج الكبير .

ولسنا في حاجة أن نشير إلى ما لهذه المقترحات من أثر في العمل والإنتاج ، إلا أننا نلاحظ أن قيمتها في حسن تنفيذها ، وبودنا أن نجد السبيل إلى تطبيقها ولو مرة على صورة كاملة ، وتلك تجربة لن تكلفنا كثيراً في حين أننا سنخرج منها بنتائج قيمة ، وفي إدارتنا القديمة أو الجديدة مجال فسيح لوضعها موضع التنفيذ . وحذا لو حاولنا في واحدة أن نكون منها إدارة مثلى ، نختار لها أكفأ الموظفين وأنشطهم وأقلهم عدداً ، ونعدها أبنية صحية ملائمة ، ونحكم مراقبتها والإشراف عليها ، ثم ننظر بعد هذا ما استدرك على البلاد من خير ، وما توفر على خزانة الدولة من مال ، وما تحقق للجمهور من ثقة وطمأنينة وراحة وهدوء .

## الفصل الثالث

### الموظفون

الموظفون كما قدمنا روح الأداة الحكومية ورمزها الحساس ودعامتها القوية . فهم الذين يعيشون في الإدارات والمصالح الحياة ، ويبتشون النشاط وينجزون الأعمال ، وعليهم أولاً وبالذات يتوقف الإنتاج الإداري . فلن يجدي توزيع الخدمات العامة في شيء ، ولن يؤدي تنقيح اللوائح والتعليمات إلى غاية ، مادام المنفذون والمنجزون غير صالحين للقيام بمهمتهم أو غير راغبين في أداء واجبهم بإخلاص وأمانة . وما أحوالنا في كل حال إلى قضاة عدول منا إلى قانون عادل ، فالموظف الكفء المخلص لعمله يستطيع أن يتلافى نقص اللوائح ، ويتغلب على مختلف الصعاب التي تعترضه في طريقه .

ولقد أدركنا منذ زمن ما للموظفين من أهمية في تسيير دفة الأمور العامة ، فعملوا معاملة خاصة ، وأغدق عليهم الشيء الكثير من المنح والمزايا ، إن في المسكن والإقامة أو في السفر والانتقال ، وأحاطهم القانون بسياج من الاحترام والقدسية ، ونظر إليهم الجمهور نظرة لا تخلو من رهبة وتقدير . ولم يقفوا هم أنفسهم عند كل هذا ، بل طمعوا في المزيد ، وأضحوا يحكم عددهم وتوقف سير الأمور عليهم قوة يحسب لها حساب ويتملقها القادة والسياسيون ؛ فأضافوا إلى حقوقهم الأصلية حقوقاً أخرى « مكتسبة » أصبحت مضرب المثل في الرعاية والتقدير .

وكم كنا نسلم بهذه المزايا على تعددها ونقر تلك الحقوق على تضخمها ، لو انتظمت الأعمال العامة وأديت على وجهها . فأما أن يبذل الشعب ما يبذل من مال ويقدم عن طيب خاطر ما يطلب إليه من توضيحات ، ثم لا يجد مع هذا السبيل إلى سد حاجاته ، ولا الأذان التي تصغى إلى شكواه ومطالبه ، ففي هذا ما يبعث لاملحالة على التذمر والاستياء . لذلك لاندعش إن رأينا في السنوات الأخيرة امتيازات الموظفين تقابل بكثير من الاعتراض ، وحقوقهم



تصادف شيئاً من النقد ، وأصبحت مشكلتهم من مشاكلنا القومية الكبرى التي لم تغفلها حكومة من حكوماتنا المتعاقبة ، وجعلتها فقرة هامة من فقرات خطاب العرش الذي يعبر عن سياستها العامة . ولم يقف بعضها عند الإعلان والتصريح ، بل أخذ في العلاج وإعداد بعض الوسائل العملية وإن تكن جزئية أو مؤقتة .

والبرلمانيون في كل دورة وعند عرض كل ميزانية أحاديث طويلة وتقارير مفصلة عن الوظائف والموظفين ، فيشكون من الشكوى من تضخم مرتباتهم وتزايد عددهم ، ويرغبون في أن يوضع نظام أكمل لمكافأتهم واحتساب معاشاتهم ، ويسألون ويستجوبون عن طرائق تعيينهم وكيفية توزيع العلاوات والترقيات فيما بينهم ، ويشورون ويحتجون على ما يلاحظ من محاباة أو استثناء في معاملتهم . ويمكننا أن نقرر أن أحى جلسائنا وطيساً وأكثرها أخذاً ورداً ، وأشدها اجتذاباً للجماهير ، هي تلك التي تدور حول الاستثناءات وشذوذها والمحاباة وطفانيها .

ولم يقف الأمر عند هذا بل عرض الصحفيون في غير ما مناسبة لهذا الموضوع الخطير ، وعالجوه في صراحة أحياناً أو في شيء من التلطف والمجاملة أحياناً أخرى ، واعتمد بعضهم على الأرقام والإحصاءات التي لا تدع مجالاً للشك ولا تسمح بالمناقضة . ومؤلفائنا المتصلة بالسياسة والإدارة على قلتها منحت مشكلة الموظفة قسطاً كبيراً من عنايتها ، واعتبرتها حجرة الزاوية فيما تدعو إليه من تجديد وإصلاح . ولسنا في حاجة أن نشير إلى اللجان الحكومية في تعاقبها ، وما انتهت إليه من تقارير مستفيضة تنصب على شتى المصالح والإدارات .

يبد أن هذه المحاولات على تنوعها وتباين مصادرها لم تكن نزيهة وصادقة النية دائماً ، فلم تخل الحملات البرلمانية الخاصة بالموظفين من تأمر ورغبة في النكاية والتشهير . وفوق هذا فعظم هذه المحاولات جزئياً ، يتجه نحو طرف واحد مهملاً أطراف المشكلة الأخرى ؛ ولئن كانت قد نجحت في تشخيص الداء ووصف الدواء أحياناً ، فإن القليل منها هو الذي وضع موضع التنفيذ .

على أنها في مجلتها تكاد تدور حول الجانب المالى وحده ، وهو على خطورته لا يصح أن يطنى على الجوانب الأخرى ، ولعلنا نكون أقدر على حله إن استوعبنا الموضوع في مختلف نواحيه وأطرافه . ومشكلة الموظفين إدارية ومالية واجتماعية : تقوم أولاً على أساس إدارى يتلخص في رسم الطريق الصالح لاختيار الموظفين وتعيينهم ونقلهم وترقيتهم ؛ وتمثل ثانياً باباً هاماً من أبواب ميزانية المصروفات هو باب الميايا والمرتبات ، ولا بد أن تتناسب اعتمادات هذا الباب مضافة إليه المعاشات مع ميزانية الدولة عامة ؛ وما دام الموظفون أخيراً يمثلون طبقة هامة من طبقات المجتمع ، فحذير بمن يدرس شؤونهم ألا يغفل مركزهم الاجتماعى وما تلقيه عليهم وظائفهم من تبعات ومسئوليات ، وما تضطربهم إليه من قيود ومظاهر خاصة.

## ١ - التعيين والترقية

إذا شئنا تكوين هيئة صالحة من الموظفين لجميع درجات السلم الإدارى ، فلا بد من أن نحسن اختيارهم ، وبقدر توقعنا في هذا الاختيار بقدر ما تنتظم الأداة الحكومية وتؤدي الخدمات العامة أكمل أداء . والاختيار الصحيح هو ذلك الذى يلاحظ المصلحة العامة ، ويقدم لها من يحسنون الاضطلاع بها من ذوى المواهب والكفايات . وفى الاختيار صعوبة دائماً ، فإن الأفيسة على دقتها قد تخطئ ، والأهواء على ضبطها قد تجمع ، وليس شئ أضر بالاختيار من هوى متبع وشهوة جامحة . غير أن النفوس تطمئن إلى المقياس المحترم مهما كان نقصه ، بقدر ما تنفر من الغرض والغاية وإن بدت نزاقتها ؛ لذلك عنيت الأمم الراقية بأن تخضع تعيين الموظفين وترقيتهم لبعض الضوابط والقواعد التى تسد السبل والمنافذ في طريق الميول والأهواء .

أما نحن فقد خرجنا على كل ضابط وأهدرنا كل قاعدة ، وأصبحت الوساطة والمحسوبية دعامتنا ، والرشوة ومكاتب التوظيف وسيلتنا ، والنسب والقرابة مؤهلاتنا ، وكدنا نؤمن بأن لا وظيفة ولا ترقية بدون مال أو واسطة . فطغت الميول الجامحة على إدارتنا ومصلحتنا ،



وتحمت الأهواء الحزبية في موظفينا ووظائفنا ، وشقى بذلك الحاكمون والمحكومون على السواء . فلا يجد الأول سبيلاً إلى العمل المنتج والهدوء المريح ، لأن سيول الراجين والمستشفعين تتوارد في المنزل والمكتب ، وتضيق عليهم الخناق أحياناً في ساعات الاستجمام والراحة ؛ ولا يشعر الآخرون بثقة أو طمأنينة ، فإن حقوقهم لا يمكن أن تصل إليهم إلا إن توسلوا بالشفاعة والرجاء والأعوان والنصر .

وأما المؤهلات والكفايات فلا وزن لها ، والشهادات والدراسات لا اعتداد بها ، حتى وإن كلفت الدولة أموالاً طائلة واستنفدت من أعمار الشباب أوقاً ثمينة . وبذا ضاعت مواهب كان يمكن أن تغدق على الأمة الخير الكثير ، وتحمل العبء خاملون عجوزا عن أداء الواجب وهووا بالشئون العامة إلى الحضيض ، وكثروا كثرة فاحشة لم يلحظ فيها أى اعتبار مالى أو إدارى . خلقت وظائف للأشخاص ، وأقرت درجات على أمل أن يوضع لها اعتماد إضافي أو أن يحذف من جرائها عمل جديد أو مشروع نافع . وخارت عزائم المجدين وقمرت هممة المجتهدين ، لأن الجد يقصيمهم ، والتفانى في أداء الواجب يقعد بهم عن البحث عن نسيب أو قريب تحل من أجله العقد وتتخطى كل العقبات .

وفي هذا ما يفتح أبواب الرزق على الوصوليين والنفيعين ، فاستقل بكل وزارة فريق من الناس يعرف دخالها وينفذ إلى كبار المسؤولين فيها ، لأنهم يستطيعون حديثه أو يطربون لدعابته ، وباسم هذه الخطوة يتجر بذمهم وضائرهم ، أرادوا ذلك أو لم يريدوه ، وعرفوه أم جهلوه . وقد يمتد نفوذ هؤلاء الوسطاء إلى أكثر من وزارة ، وتلتف حولهم بطانة تربطهم بطلاب الوظائف والحاجات ، وتقدر لكل مسعى ثمنه الخاص ، وما على الراغب إلا أن يعجل بالدفع ولو على الأقل « بالعربون » . وأكبر ما يبعث في هذا على الأسى والحسرة ، وما يحملنا على أن نقف أمامه هذه الوقفة — وقد كنا نود أن ننظر إليه شزراً وتمر به معرضين متعاقبين — نقول أكبر ما يدعونا إلى التنبيه إلى هذا أن الأمر لم يقف عند تلك الحوادث الفردية الشاذة التي كانت تحدث كل عام مرة أو مرتين ، بل أصبح من الكثرة والاطراد

في النمو بحيث يستلزم علاجاً حاسماً إدارياً واجتماعياً . وإذا كان من يعيشون في سماء الرخاء والنعيم ، أو من يشرفون على أداتنا الحكومية من الطابق العلوى ، أو من ربوا في جو الطهر والنزاهة المفقود ، لا يشعرون بهذه الوقائع ، فلينزلوا إلى أرض الشبان البؤساء وطلاب الوظائف الأشقياء ، وحينذاك سيأمسون بأيديهم ويسمعون بأذانهم ويسامون بعد أن كانوا يشكون ويرفضون .

وفيه أيضاً ما يفسح المجال للسياسيين أو المتجرين بالسياسة ، فانتقلت النيابة عن الأمة إلى شفاعاة ووساطة بدل أن تكون توجيهاً ورقابة ، وأضحى بعض البرلمانيين طلاب وظائف وسامسة أعمال ، يقضون جل وقتهم في التردد على المصالح والدواوين ليقتنصوا وظيفة خالية أو يتحسسوا عن أخرى ينتظر خلوها . ولم ير بعضهم الآخر وإن حسنت نيته وطابت سيرته بدأ من الانغماس في هذا التيار والمنافسة في هذا المضمار ، لأن «خدمة الدائرة» تستلزم تعيين أبناء الأنصار والمؤيدين أو المرشحين المنافسين . وأصبح شعار الناخبين أن البرلماني الموفق هو ذلك الذي يستطيع أن يولى ويعزل ويرقى وينقل ، ومتى حقق ذلك فهو الجدير بالانتخاب والتأييد ؛ أما أن يدرس ويناقش ويسأل ويستجوب ، ويقف من الحكومة موقف الرقيب والمحاسب ، فهذا لا يجديهم في شيء ولا يحقق لهم مصلحة ذاتية أو يجلب نفعاً خاصاً .

وهم في الواقع معذورون فيما يذهبون إليه ، فإن كبار السياسيين وأعضاء الأحزاب البارزين قد سنوا لهم هذه السنة ، وطعموهم بهذا السم الخبيث ، وألقموهم هذا الغذاء الوبي . ذلك لأنهم رغبة في اجتذاب الأنصار وطمعاً في جمع المؤيدين ، لا يكادون يصلون إلى الحكم إلا ويستخدمون مال الدولة في سبيل الدعاية الحزبية ، فيهبونه منحاً وهدايا على شكل وظائف ومراتب أو درجات وعلاوات يحظى بالقسط الأوفر منها النائب الماهر والشيخ المنسجم ؛ وهذان بدورهما يوزعان هذه المنح على المحظوظين من أبناء الدائرة الكرام . ولهما في الوزراء أسوة حسنة ، فإن الحزبي يرى في كرسى الوزارة فرصة ملائمة لتثبيت مركزه في دائرته ، وفي مقدورنا إن تتبعنا حركة التعيين في بعض الوزارات ، أن نلاحظ ما خلفه كل وزير من أبناء دائرته وناخبيه



الأعضاء . وفي الانتخابات بوجه خاص تكثر هذه القرابين الحزبية والهدايا السياسية ، ولم أحرزت ثقة قرية بسبب نقل موظف وكسبت معركة لتعيين آخر .

وكان من نتائج ذلك أن أدخلنا على النظام الإدارى شيئاً من الابتكار المزرى والتجديد المعيب، فقرنا حركات التعيين والترقية بقاومتين: إحداهما بيضاء تحوى التوصيات والتزكيات، والأخرى سوداء تشمل على ما كنا نسميه بالأمس شهادات ومؤهلات ؛ وما على الوزير إلا أن يستخدم هذين السلاحين كما يحب ويختار ، فيسجل فى القائمة الأولى من شاء من أنصاره ومؤيديه ، ويحتج بالثانية على خصومه ومعارضيه . وفى ساعة البت يتفاوت الوسطاء ويتباين المستشفعون ، فتقدم شفاعاة الحزبى المعاكس على شفاعاة زميله المستسلم الهادئ ، ويضطر الوزير إلى أن يفاضل بين أبناء الأسرة السياسية الواحدة وبهذا يفتح باب للنقمة والاعتراض والخروج والانشقاق .

وليت الأمر يقف عند هذه الاعتبارات السياسية والمنافسات الحزبية ، بل يجاوز ذلك إلى مجرد العلاقات الشخصية وصلات القرابة والنسب . فما إن يصل الوزير إلى كرسيه حتى يفتح أبواب وزارته لأهله وذويه وأصهاره والمحسوبين عليه ، بل وخدامه وحاشيته . ويكفى أن يتصفوا بهذا الوصف ليغفوا من كل قيد ، ويستغنوا عن أى لقب علمى أو شهادة فنية ، ويخرجوا على القواعد المالية والنظم الإدارية ؛ وفى النسب والمصاهرة بوجه خاص ما يغنى عن البحث والدراسة والتعليم والتثقيف ، وما يصعد ببعض الخاملين إلى القمة ويحرم النابغين والمجدين .

ويأبى الله إلا أن تمتد هذه الفوضى إلى أكبر هيئة فى الدولة ، كنا نعول عليها دائماً فى رفع الظلم ووضع الأمور فى نصابها ، فإذا بها تنغمس كل الانغماس فى تيار المحاباة والمحسوبية ، وتخضع كل الخضوع لسلطان الشهوات والأهواء الحزبية . ونعنى بها مجلس الوزراء ، الذى أصبح خلال العقد ومبعث الغرائب فيما يتعلق بشئون الوظائف والموظفين ، يعزل دون إبداء سبب ، ويولى من غير تقييد بكفاية أو مؤهلات ، ويرقى ضارباً عرض الحائط بكل

القيود المالية والاعتبارات الفنية . تشغله الاستثناءات الفاحشة والعلاوات الشاذة أكثر مما يشغله مشروع إصلاحى هام أو شأن من شئون الدولة الخطيرة ، حتى لقد وصل به الأمر أن يقضى الساعات تلو الساعات للنظر فى أمر التعيينات والترقيات ، ثم يرض أحياناً ببضع دقائق على مشروع خطير يكلف البلاد ملايين الجنيهات ، ويكتفى فيه باتخاذ قرار دورى .

وتقدم إليه تقارير الفنيين وملاحظات المختصين التى ربما حذرت من التعيين وحرمت الترقية ، فتأخذه العزة بالإثم ويستهن بكل ذلك ، راكباً رأسه وفارضاً إرادته ومعيناً ومرفقياً حتى ولو أدى التعيين إلى الخراب وخلقت الترقية جواً من الامتعاض والاستياء . ويوضع جدول الأعمال بضعة أيام قبل الموعد المحدد ، ثم لا يلبث أن يقلب فى اللحظة الأخيرة رأساً على عقب وأن تضاف إليه تعيينات وترقيات لم تسلك سبيلها القانونى ولكن وحياً نزل بها من سماء الغرض والغاية ، فنسخت كل ما سواها ، وأصبحت مقدسة بحيث لا يملك أعضاء المجلس إلا أن يصغوا إليها صامتين خاشعين . وفى الواقع أن تصرفاتهم فى شذوذها وقراراتهم فى غرابتها تدفع إلى التساؤل أحياناً عما إذا كانوا مقدرين لما يصنعون — وعدوانهم إذن يجاوز الوصف ويعز عن التكيف ، أو جاهلين لا يفهمون وإمعات مسيرة لا شخصية لها ولا كرامة — فمن نكد الطالع أن يشغلوا أسمى مناصب الدولة . وعلى كل حال بدل أن يبدو مجلس الوزراء فى ثوب المهيمن على مصالح الدولة والحارس للقانون ، أصبح المطية السريعة والوسيلة الناجعة لارتكاب أكبر عدوان وانتهاك حرمة كل تقليد ، فمكن أسباب الفوضى بقراراته ، وساعد على امتدادها وشيوعها بما له من وازع وسلطان .

وبعد كل ما تقدم لسنا فى حاجة إلى سرد شواهد وأمثلة مما يسود له الوجه ويندى الجبين ، وأخشى ما نخشاه أن نكون قد وصلنا إلى درجة من الاستهتار والتبجح يرتكب فيها كل منكر ولا تستهجن أية جريمة . ومع هذا فقيم الأمثلة وعلام التدليل ، وقد خرج الجمهور من غفلته واستيقظ رأى العام يقظة إن لم يحسب لها حساب ، فإنه سيثور حتماً ضد تلك الفضائح والمنكرات ؟ ومهما جد الوزراء يرون فى إخفاء تصرفاتهم وستر مخالقاتهم ، فإننا كثيراً ما نتلقفها



من العامة والدهماء قبل أن نسمع عنها شيئاً من الخاصة والواصلين . وهب أن قدراً منها يخفى اليوم فإنه سيعرف بلا نزاع غداً ، ولن يخفف من وقع الجريمة أن تستر زمناً ، أو أن يصرف اليأس والشدة من إعلانها والتشهير بها ، فإنها ستظهر لا محالة وستكون وبالاً على مرتكبيها عاجلاً أو آجلاً .

على أن بعض الوزراء فيما يبدو يشعرون من أنفسهم بقوة تسمح لهم أن يتجاهروا بالمخالفات ويتباهوا بالاستثناءات ، وهنا نقطة نود أن نلفت إليها النظر ونحذر منها كل التحذير ، ذلك أننا ننزج في منحدر الشهوات والمحسوبة بسرعة يخشى منها أن تقضى علينا وتنزل بنا إلى الهاوية . فبينما كانت آثار المحسوبة فيما مضى قليلة محدودة ، تختلس اختلاساً وتدبر في جو محكم من الكتمان والتستر ، إذا بها تنمو شيئاً فشيئاً ، وتجروء على الظهور قليلاً قليلاً ، وكأنا أضحى القاعدة وما سواها الشذوذ والاستثناء ، والأساس والمبدأ وما دونها القليل والنادر . وفي هذا بلا جدال القضاء المحقق على السكيان الحزبي والنظام السياسي ، بل وكل مظاهر الاستقلال والقومية .

نعم في هذا قضاء على الحزبية لأن الحباة والمحسوبة إنما تبذر بذور الشقاق وتنمي عوامل الحقد والحسد بين أبناء الأسرة السياسية الواحدة ، وتعجز عن أن ترضى جميع الأنصار فتقف محسوبيتها عند الأقارب والأصهار . وفيه قضاء أيضاً على النظام السياسي لأنه أصبح وكل هدفه العزل والتولية والنقل والترقية ، يحجى الحزب الحاكم بدسته وجلبته وضوضائه ، فإذا ما انتهى دوره طارده الحزب الجديد ، وحاول أن يُحل محله في كل كرسي ومقعد رجلاً وموظفين آخرين ، ونظام هذا شأنه لا يبعث على طمأنينة ولا يحقق مصلحة عامة . وفيه كذلك قضاء على كل معالم الأداة الحكومية ، إذ أنه يهدم اللوائح والتعليمات ، وينقض ما ثبت من مبادئ وقرارات ، ويبث روح الاستهتار بالواجب ، ويخرج بالموظفين عن مهمتهم الحقيقية إلى صناعة الملق والزلفى والتردد على مكاتب الرؤساء ومنازلهم ، ويحملهم على أن يتلونوا بألوان سياسية متعارضة ومتعاقبة ليدرءوا الخطر أو ليحفظوا بالغنم دون اقتطاع . وأخيراً في التعيين من غير

حساب والترقية بلا ضابط ما يثقل كاهل الدولة ، ويستنزف أموال الخزانة العامة وينتهى بنا إلى الإفلاس والخراب . وهانحن أولاء نشكو منذ عشرين سنة من زيادة المرتبات الفاحشة وكثرة الموظفين الزائدين عن الحاجة ، وكأننا كلما أسرفنا في الشكوى وكررنا الاعتراض ، دفع ذلك الوزراء والمستوزرين إلى أن يزيدوا الطين بله ويضيفوا إلى الإبلالة ضعفاً . ولا نريد أن نسترسل مع المتشائمين ، فنقرر أن هذا الموقف يسد باب الأمل وأن الداء قد استحکم واستعصى علاجه ، اللهم إلا أن يبدل الله بالحزبيين قوماً آخرين .



لسنا متشائمين حقاً لأن الحسوية تحمل في طيها عوامل فناءها ، وقد أضحيت صارخة بدرجة لا يمكن السكوت عليها ، وموزعة على فريق من الأقارب والأصدقاء الذين لا يستطيعون الوقوف على أقدامهم منفردين لأنهم محرومون من الخبرة والكفاية . ولسنا متشائمين أيضاً لأن في تجارب الماضي القريب والبعيد ما يؤذن بأن المحاباة عامل من عوامل الفناء ومظهر من مظاهر التراجع ، وأمة تريد الحياة والنهوض لا بد أن تقضي عليها . ولقد تحكمت الشهوات الحزبية لدى الإنجليز قديماً ، وحاولت أن تخضع الحكم والإدارة لسلطانها ، فكانت وبالأحرى على الأمة والمصلحة العامة ، وظهر أن النظام النيابي الصحيح هو الذي يباعد بين السياسيين والمسائل الإدارية عامة ، والوظائف والموظفين بوجه خاص .

ولسنا متشائمين كذلك لأن الداء الذي نشكو منه قابل للعلاج والخطر الذي يهددنا محتمل الزوال ، وربما كان علاجه أيسر مما يظن وهوله أخف مما يتصور . وليس في الأمر إلا أن نأخذ أنفسنا بمبدأ معين ثم نحترمه ، ونتخير طريقاً للتوظيف والترقية ثم نلتزمه ، وقيمة التقاليد الإدارية أو الدستورية فيما يصحبها من تقديس واحترام . وخير طريق يكفل للدولة عمالاً صالحين هو أن يتم اختيارهم بمعزل عن اعتبارات السياسيين ونزعات الحزبيين ، ثم يوفر عليهم فيما بعد ما هم في حاجة إليه من طمأنينة على مستقبلهم ، واستقرار في مراكزهم ، وهدوء في أداء واجبهم . ووسيلة ذلك أمران أولهما أن نسد باب السياسة الذي تهب منه ريح عاتية



لا تبقى على كرسى ولا تحتفظ بوظيفة ، وتكاد تقتلع كل شيء حتى ذلك الباب الذى نفذت منه ؛ وثانيهما أن يربط التوظيف والترقية بالخبرة والكفاية وحدهما ، وأن يوكل أمرهما إلى من تتوفر فيه صفات الاستقلال والنزاهة .

١ — فأما منفذ السياسة إلى الأداة الحكومية فهو كما قدمنا غير مرة الوزارة والوزراء ، وقد قررنا من قبل أنه لا يمكن أن تستقيم شئوننا العامة إلا إذا ابتعد الوزراء عن التدخل فى أمر التعيين والترقية ، وتركوا ذلك لوكلاء الوزارات المسؤولين أمامهم عن جميع تصرفاتهم . وإذا كان بعض وزرائنا لا يزال يتخيل أن أبهة الحكم وسلطانه إنما يتلخص فى تعيين زيد وترقية عمرو ، فإننا نرجو أن يشعر قريباً أن السلطان الحقيقى فى أن يبقى بمأمن من النقد ، وأن يسمو بإشرافه عن مستوى الاعتراض والتجريح ، وأن ينتهى بحزمه وحكمته إلى أن يكسب الجو الحكومى كله ما يقتضيه من جلال وروعة . فلنتفق إذن على إلغاء ذلك الحق الذى يعتد به الوزراء كل الاعتداد وهو حق تعيين الموظفين وترقيتهم ونقلهم ، ولنضعه دون تردد تحت سلطة الوكلاء . وبهذا نقى الأداة الحكومية من طغيان السياسة والسياسيين ، لافرق بين من اضطلع منهم بالتنفيذ أو من اقتصرت مهمته على التشريع ، وزرفع عن كاهل الشيوخ والنواب عبء الوساطة والرجاء الذى يقضى على كثير من كرامتهم ويتعارض كل التعارض مع مهمتهم ، ونعفى الوزراء من ذلك الإلحاح الثقيل والضغط المستمر الذى يقعون تحت نيره ولا يعرفون كيف يتحررون منه . فهذه خطوة أولى وأساسية لا بد منها ، ولا يصح مطلقاً أن نقعد عنها إذا كنا نود معالجة مشكلة الموظفين .

٢ — ولا بد لنا من خطوة أخرى ليست أقل من السابقة أهمية ولا أضعف أثراً ، ونعنى بها تلك الخطوة التى ترمى إلى إعادة النظر فى سلطة مجلس الوزراء الاستثنائية الخاصة بالوظائف والموظفين . وتتخلص هذه السلطة فى أن له الحق أن يخرج على جميع القيود الفنية والمالية التى نصت عليها اللوائح والقوانين فيما يتعلق بتعيين الموظفين وترقيتهم وعزلهم ، وهى سلطة أريد بها كما يبدو منح هذا المجلس الأعلى الهيمنة التامة على عمال الدولة فى جميع المرافق والشئون .

وما كان للمشرع أن يحصرها في حدود معينة ويقصرها على حالات خاصة، لأنها وهي استثنائية بالأصل فيها الحصر والتحديد، هذا إلى أنها وكلت إلى هيئة يفرض فيها أن تقدر الاستثناء قدره وتزنه بميزانه الصحيح.

إلا أن مما يؤسف له أن تجارب العشرين سنة الأخيرة أثبتت أن هذا الحق قد استخدم أسوأ استخدام، وتنوسى كل ما فيه من معاني الاستثناء، بحيث طبق وكأنه عادي يبيح لكل حكومة أن تفعل ما تشاء، فباسمه تقرب الأنصار وتبعد من تعدى بين الأعداء والخصوم. وتكفي جلسة واحدة من جلسات مجلس الوزراء لتقلب الأداة الحكومية رأساً على عقب، فينتقل من ينقل من رؤساء المصالح والإدارات، ويعزل من يعزل من وكلاء الوزارات، ويحال على المعاش من يحال من حكام المديرات والمحافظات، ثم يحل محل هؤلاء فريق آخر قد لا تعرف له تجربة ولا يعترف له بكفاية؛ ولم يحدث هذه الحركات من ضجة وبعث من استياء وشكاية، وكانت شبيهة كل الشبه بالمفرقات القوية التي هوت أو تداعت من جرائها أركان بنياننا الحكومي.

وإذا كان لهذا الحق الاستثنائي من أنصار بالأمس، فلا نظن أن أحداً يناصره اليوم. فإنه لا نزاع — وقد امتدت الثقافة والتعليم وتنوعت الكفايات والمؤهلات — في أن الدولة تستطيع أن تحصل على موظفيها بشكل أيسر وأنفع مما كانت تفعل في أوائل هذا القرن، ويكون القانون العادي الآن دون حاجة إلى استثناء لاختيار الموظفين الأكفاء. ومن الغريب أن لائحة الموظفين التي قررت هذا الحق ترجع إلى سنة ١٩٠١، ومع ذلك لم نشعر بغضاظته وثقله إلا بعد خمس وعشرين سنة تقريباً من وضعه وتقريره، فحيث كان ينتظر استخدامه لم يبالغ فيه، وحيث انتفت الحاجة إليه أو قلت أسوأ استعماله. فهو حق إن دعت إليه ضرورات الماضي، فليس في الظروف الحاضرة ما يقتضيه، وفوق هذا فقد فتح باب الاستثناء على مصراعيه فكان مثار خطر وسوء تصرف فاحشين. وعلى هذا فالسلامة للأداة



الحكومية عامة ، وتوفير الهدوء والطمأنينة على الموظفين خاصة ، يقضى بتحديد هذا الحق وتضييق دائرته ما أمكن .

ولقد سبقنا إلى هذه الدعوة من قبل ، بل لقد ذهب فريق إلى إلغاء هذا الحق إلغاء تاماً ، ولكن أحداً لم يلمس ما وراء هذا الإلغاء من نتائج ، ولا ما يستلزمه هذا التحديد من معالم وقيود . وقد استبعدنا باديةً ذى بدء فكرة الإلغاء ، لأننا ونحن الذين ندعو إلى إعدام سلطة مجلس الوزراء لا نقر أن يقف من موظفي الدولة ذلك الموقف السلبي الذي لا يستطيع أن يحاسب فيه مسيئاً أو يثيب محسناً على إحسانه . أما التحديد فقد أضى ضرورة لازمة ، تملأ تلك التجارب القاسية التي مررنا بها ، ويدعو إليها ذلك النهوض الفكري الذي انتهينا إليه ، وتوجيهها تلك الرغبة الملحة في أن يتفرغ مجلس الوزراء لكبريات المسائل ، تاركاً لوكلاء الوزارات ورؤساء المصالح التفاصيل والجزئيات .

وفي رأينا أن هناك طائفة من كبار الموظفين لا يمكن أن تعين إلا بمرسوم ، وما دام مجلس الوزراء هو المختص بإقرار المراسيم ، فله إزاء هؤلاء الموظفين أن يستعمل حقه الاستثنائي ، فيترك له حرية تقدير الظروف التي تستلزم تعيينهم أو ترقيةهم ، ولو كان في ذلك خروج على القواعد المألوفة . أما العزل فلا يصح أن يستخدم فيه هذا الحق الاستثنائي بحال ، ويجب أن يتم دائماً بناءً على تقصير ومسئولية ، وللمجلس الوزراء أن يعقد من مجالس التأديب ما شاء لحاسبة المقصرين . وفيما عدا هؤلاء من باقى موظفي الدولة ، وهم الأكثرية العظمى ، يجب أن يعدل معهم عن هذا الحق عدولاً تاماً ، وأن يسد أمامهم كل مطمح في استثناء يصدره مجلس الوزراء ، أو بعبارة أخرى يجب أن يخضع تعيينهم وترقيتهم وعزلهم للقوانين واللوائح وحدها . وفي هذا ما يفرس في النفوس حب القانون واحترام التقاليد ، ذلك الحب والاحترام اللذان لا يستقيم مجتمع بدونهما . ولسنا بهذا نضعف سلطة مجلس الوزراء في شيء ، فإننا وقد أخضعنا له الرؤساء الإداريين بسطناً سلطانه تبعاً على جميع الموظفين ، وله أن يحاسب هؤلاء الرؤساء على كل تصرف لأنهم هم الذين وُضع في أعناقهم السهر على تنفيذ اللوائح والقوانين .

٣ — وإذا كنا نحرم الاستثناء ونحارب به فلا بد من قاعدة يسير عليها العمل ، ومنهج يسلكه رجال التنفيذ لاختيار موظفي الدولة ومستخدميها . وإذا كنا لم نفكر قديماً تفكيراً جدياً في تلك القاعدة وذلك المنهج ، فما ذاك إلا لأن قانون العرض والطلب ييسط سلطانه هنا كما ييسطه في نواح أخرى . وقد كان ذوو المؤهلات بالأمس دون حاجة المصالح والإدارات ، فلم يكن ثمة منافسة تدعو إلى اختيار وتفضيل ؛ أما اليوم وقد زاد المعروض على المطلوب ، فلا مناص من رسم خطة للتنقية والتصفية تسمح بأن يختار لوظائف الدولة أحق الناس بها وأحسنهم استعداداً وكفاية .

وقد بدأنا منذ زمن في رسم بعض الخطط وتحديد بعض الطرق لاختيار الموظفين وتعيينهم ، فحکمنا نتائج الامتحانات العامة تارة أو عقدنا بعض المسابقات تارة أخرى ، ولكن السياسة في طغيانها قد عدت على هذا الاختيار كما عدت على غيره من مظاهر النظام والإدارة . فحضر بنتائج الشهادات والدبلومات عرض الحائط ، وعين الكسالى والمتأخرون في الوقت الذى أهل فيه النابغون والمتقدمون ؛ واتخذت المسابقات ستاراً يرتب خلفه ما يراد من نوايا وأغراض ، فتعقد مسابقات لم توجه إليها دعوة شاملة ، وقد يعدل عنها قبل أن تصحح الأوراق ، وإن صححت لا يؤخذ بنتائجها . وعلى هذا نستطيع أن نقرر أن التعيين في فوضى إن لم نخرج منها اضطرب دولاب العمل الحكومى زيادة على ما به .

وسبيل الخروج من هذه الفوضى أن نكون هيئة دائمة تتولى اختيار الموظفين بوجه عام ، وألزم شيء لهذه الهيئة استقلال يسمو بعملها عن شتى المؤثرات ، ونزاهة تسبغ على قراراتها ثوباً من التقدير والاحترام ، وكفاية تمكنها من الموازنة والاختيار . وليس هذا بدعاً أو خيالاً لا يعتمد على شيء من التجربة والواقع ، بل إنما نحاكى فيه أمماً عانت ما عانت ، واضطربت شئونها العامة من جراء شهوة التوظيف والتوظف ، فرأت لزماً عليها أن تكل ذلك إلى هيئة معينة تختار الموظفين ، وتحكم على كفاية من يرغبون في الاضطلاع بأعباء



الخدمات العامة . وماننا نذهب بعيداً ، و بين أيدينا القومسيون الطبي الذي لجأنا إليه منذ زمن لاختيار الأشخاص الصالحين جسمياً لخدمه الدولة ، وقد أدى وظيفته أحسن أداء وقام بواجبه خير قيام ، ولم تثر قراراته أى مطعن ، ولم يشعر إزاءها أحد بالاستياء ، ونزلنا جميعاً عند حكمها مدعنين مسلمين .

وإذا كانت اللياقة الجسمية لخدمة الدولة قد استدعت تكوين هيئة خاصة ، فما أجدر الكفاية الذهنية والاستعداد الفنى بأن يحكم عليه مجلس خاص ، يمكن أن نسميه « مجلس اختيار موظفى الدولة » . ويكفى أن يتكون هذا المجلس من رئيس وأربعة أعضاء ، يمثلون نواحى الاختصاص الفكرى والإدارى الرئيسية ؛ وتقديراً لمهمتهم يجب أن نصعد بوظائفهم إلى أرقى درجات السلم الإدارى ، وتحقيقاً لاستقلالهم ينبغى ألا يكونوا قابلين للعزل ، إلا إن ثبت تقصيرهم أو عجزوا عن أداء واجبهم . وما دام هذا المجلس يتولى اختيار الموظفين فتبعيته لوزارة المالية واضحة ، شأنه فى ذلك شأن القومسيون الطبي . والذي يعيننا على كل حال ألا يكون فى الدولة إلا مجلس واحد يقوم بأعباء هذه الوظيفة ، وله أن يستعين ببعض الإخصائيين إن شاء فى أعماله التمهيدية ، كوضع أسئلة أو تصحيح أوراق ، على أن يكون الاختيار الأخير مقصوراً عليه وحده ؛ ولا نظنه سيعجز عن سد حاجات الدولة ما دام يوالى عمله طوال السنة .

وإذا كان القومسيون الطبي يخبر الجسم فى قواه المختلفة ، فمجلس اختيار الموظفين يتولى الحكم على الاستعدادات والمواهب الذهنية ، ووسيلته لذلك مسابقات منظمة تمكن من الحكم والاختيار ، ومنوعة تسمح بترشيح كفايات تتلاءم مع حاجات كل مصلحة . وما على الوزارات والمصالح إلا أن تعلن عن حاجتها من الموظفين وما تشترط فيهم من مؤهلات ، فيعد المجلس لذلك المسابقات اللازمة ، ويعلن عنها الإعلان الكافى ، ويحدد لها الزمن المناسب ؛ على أن ترفع طلبات الدخول فيها إليه وحده ، فلا تملك سلطة أخرى حرمان راغب فى المسابقة من غير حق ، أو إدخال آخر لم يستكمل الشروط الضرورية .

وثمره هذه المسابقات إنما تتم يوم أن تطبق على كل من يرغبون في الالتحاق بخدمة الدولة ، وقيمتها لا يمكن أن تتحقق إلا إن احترمت نتائجها وأخذ بها وكلاء الوزارات ورؤساء المصالح ؛ ولا بد أن يفعلوا ، فإن هذه النتائج يجب أن تكون علنية كي تضع الأمور في نصابها ، وتشعر المقصر بضعفه وتقف المحسن على إحسانه . وإذن لا تعيين في وظائف الدولة بدون مسابقة ، اللهم إلا تعيينات قليلة تصدر بأوامر ملكية وأخرى يتولاها مجلس الوزراء كما أشرنا إلى ذلك من قبل . وكل مسابقة أساس وحيد للاختيار في موضوعها ، فلا يعين في الوظائف المطلوبة إلا من نجحوا فيها وعلى حسب ترتيبهم دون أى شذوذ أو استثناء .

وفي هذه المسابقات ما يريح الحاكم والمحكومين على السواء ، لأنها تستغنى الأول من شفاعة الشافعين وتدخل ذوى النفوذ والسلطان ، وتضع أمام الأخيرين نبراساً واضحاً ومقياساً محدوداً ، لا يجامل ولا يحابي ، وإنما يحكم على كل بما قدمت يداه . وما أحوجنا إلى هذا المقياس في جو تسوده الفوضى ويملؤه الاضطراب ، وتنتهك فيه حرمة جميع اللوائح والتعليمات ، بل والمبادئ والقوانين . وقد آن الأوان أن نشعر أن هناك حدوداً يجب الوقوف عندها ، وأموراً يتعذر تحقيقها ، ومطالب تستحيل إجابتها كائناً من كان طالبها أو المدافع عنها ؛ أما التسوية بين الممكن والممتنع ، والمقبول وغير المقبول ، والحق والباطل ، فذلك هو الفوضى في أخطر صورها . وفي هذه المسابقات أخيراً ما يقدم للخدمات العامة أصلح الناس للقيام بها وأقدرهم على أدائها ، وما يخرج بنا من الاعتبار الشخصية إلى التعويل على الكفاية والاستحقاق ، وما يفرس في النفوس احترام شئون الدولة وتقديرها ، الأمر الذى يكاد يكون معدوماً فينا أو ضعيفاً كل الضعف .

قد يقال — وما أكثر ما يقال — إن المسابقة آلية عمياء ، تسوى بين ذوى المواهب والمحدودين ، وتخطئ في الحكم على الأشخاص لأنها لا تنظر إليهم من جميع نواحيهم ولا تلم بمختلف أطرافهم ؛ ولكن هذا هدم لمبدأ الاختيار الذى ارتضيناه ورضيت به الإنسانية جمعاء ،



وقام عليه أساس الحكم فى المدارس والجامعات ، واتخذها الباحثون والعلماء وسيلة لقياس الذكاء ودرجات التفكير . ارتضىناه لأننا لم نجد بعد مقياساً أحسن منه ، ورضينا به لأن التجربة دلت على صدقه والنفوس اطمأنت إليه وسلمت بنتائجها . فلنعمل به إذن بدل أن نشكك الناس فيما أقروه واصطلحوا عليه ، لنعمل به إلى أن يبتكر هؤلاء المعترضون ما يتوهمونه من مقياس أدق وأضبط .

وليس هذا العلاج الذى نقترحه بعسير ولا هذه المسابقات التى ندعو إليها بفرض نظرى لا يقبل التطبيق . كلا ، فهى يسيرة وعملية : يسيرة متى حددت شرائطها ، ووكلت إلى أيدٍ نشيطة ورؤوس مفكرة نزيهة ، وعملية تجربتها الأمم الراقية وعولت عليها ، وجربناها نحن فى بعض المصالح والوزارات فى شئ من التردد ، ولكنها جاءت بنتائج لا بأس بها ، فلنا بها عهد وعندنا فيها تجربة . ويسوءنا أن تعدل وزارة المعارف أخيراً — وهى أولى الوزارات بتأييد هذا النظام — عن مسابقة تعيين المدرسين وترقيتهم ، ويقيننا أن هذا العدول لم يجرى نتيجة فشل فى تجربة ، أو الوقوف على عيوب لم تلحظ من قبل ؛ ونخشى أن يقال إن باعته الأول أن نتحرر من كل قيد ونترك التعيين والترقية لهوى السياسة ، فنعود إلى تلك الفوضى التى عمت الشكوى منها .

٤ — وإذا كنا قد رسمنا علاجاً للتعين ، فنحن فى حاجة أيضاً إلى بعض الأقيسة والضوابط التى تتم فى ضوءها الترقية . ذلك لأن ترقياتنا فى شذوذها وغرابتها ربما كانت أبعث على الشكوى والاستياء من تعيينات كثيرة ؛ والاستثناء والحياة والحسوية فى هذا الباب ، فوق أنها ظلم وخروج على القانون ، تقتل الهم وتسد باب الأمل ، وتبعث فى الجو الإدارى روح الملق والزلى . وقد تؤدى إلى ثورة وتدمر تخشى مغبته ، وتنزل دون نزاع بمستوى الإنتاج الإدارى إن فى كمه أو فى نوعه ، ونستطيع أن نقرر دون مغالاة أنه فى بعض المهود على أثر تفشى حمى الاستثناءات قد نقص هذا الإنتاج بما يقرب من نصف ما كان عليه . ونحن لا ننكر أنه ليس من السهل إخضاع الترقية لمبدأ ثابت ومقياس معين ، ففيها

ظروف كثيرة ينبغي أن توضع موضع الاعتبار ، كالأقدمية والتجربة أو الكفاية والنبوغ ، على أن الحكم على الكفاية نفسها ، إن سلم بها ، ليس مما يقبل ويعترف به في يسر ؛ وإذا كنا قد أوجبنا المسابقة في جميع التعيينات ، فإننا مع الأسف لا نستطيع أن نطبقها في كل أحوال الترقية المتعددة .

لهذا نرى أن يؤخذ بها أيضاً كلما أمكن ، كما حدث في ترقية المدرسين من التعليم الابتدائي إلى الثانوي بوزارة المعارف ، أو ترقية الأئمة والخطباء إلى مفتشين في وزارة الأوقاف .  
ولا أحلنا محلها تقارير دورية منظمة عن كل موظف ، يعدها الرؤساء والمشرفون مرتين كل عام على الأقل ويثبتونها بحيث يمكن الرجوع إليها عند الحاجة ، ويلحظ فيها بعض الصفات اللازمة لاستقامة العمل والدالة على كفاية العامل وحسن استعداداته . ويطول بنا الحديث لو تتبعنا هذه الصفات أو حاولنا حصرها ، ونود بوجه عام أن يحسب فيها للدقة وسلامة الحكم ومتانة الخلق والقدرة على الابتكار والتفاني في الواجب والحقق واللباقة ؛ حساب خاص ، وينبغي أن نصالح على طائفة من المزايا والصفات التي تجمع في قائمة معينة ، ثم تملأ خاناتها على حسب ما يراه واضع التقرير ؛ وحذا لو عبر عن هذه الأوصاف بكلمات محدودة ، كجيد ومتوسط وضعيف ، تكون أقرب إلى الضبط وأعون على التقدير والمفاضلة .

وعلى كل حال لن تجدى هذه التقارير في شيء إلا إذا وضعت في دقة ونزاهة وبواسطة الرؤساء المباشرين والمختصين ، فلا يكون للهوى إليها سبيل ولا للغرض والغاية نحوها منفذ ، ولا يكفي أن يعتمد عليها مقرر واحد بل لا بد أن تمر برئيسين مسؤولين على الأقل .  
وأهم شيء فيها أن توضع في جو بعيد عن حركة الترقيات وظروف العلاوات والدرجات ، أو فرصة تحضير الميزانية أو انتظار إقرار البرلمان لها ، وأن تكون بمثابة سجل يعتبر المحوفيه والإثبات جريمة لا تغتفر . فالتقارير التي توضع بالأمر ، أو تصنع اصطناعاً وتخلق بين عشية



وضحاها ، أو التي يأبى المختصون إمضاءها فيكلف بها آخرون لا صلة لهم بالموظف ولا بعمله ، باطلة ولا تحقق شيئاً من الغرض الذي نرمى إليه . ولسنا في حاجة أن نشير إلى مهازل بعض التقارير والمقررين ، فقد يتناقضون في أقوالهم ويمدحون موظفاً اليوم لأنه أريد بهم مدحه ويذمون غداً لأنهم اضطروا إلى الذم ، دون أن يحدث تغير في مسلكه أو أدائه لواجبه .

وإذا كنا ندعو إلى هذه التقارير ، فماذا كإلا ليؤخذ بها ويعول عليها فتصبح أساس

الترقيات وعمادها . ومن العبث أن توضع في دقة وعناية ، ثم يجيء المرقون فيفضون الطرف عنها ، ويبعدون كل البعد عما تلزمه وتدعو إليه . وأغرب شيء أن يعدها الرؤساء المتعاقبون أعمالاً شخصية ، فتقارير كل رئيس مقياسه الخاص وعلى هذا يصبح خلفه في حل من أن يعمل بها ، بل كثيراً ما يرى أن من حقه إهمالها ، وهذا خطأ لا يتفق مع اطراد سير العمل ، ولا يحقق معنى المصلحة العامة التي يعتبر الجميع خدامها فلا تخضع لشخصية رئيس أو مرءوس .

ولا يفوتنا أن نشير أخيراً إلى أن الترقية كيفما كان مداها لا يصح أن تعدو على

الاختصاص ، ولا أن تلغى ماضى الموظف وتجاربه السابقة . فلنرق من أثبتت خبرته وكفايته واستحقاقه للترقية ، ولكن لنحرص عليه في الدائرة التي أنتج فيها واستحق الترقية من أجلها ؛ أما أن تصبح الترقية مجرد نفع شخصي لا تلحظ فيه الخدمات العامة وحسن أدائها ، فتلك جناية على الأداة الحكومية كلها بلينا بها منذ زمن واستفحل خطبها في السنوات الأخيرة . وتحقيقاً لهذا المعنى ينبغي أن يوضع الكادر في مرونة تسمح للموظف أن يرقى ويزيد راتبه مع اضطلاعهم بمهمة ثابتة ووقوفه عند اختصاص معين .

٥ — لم يقف عدوان السياسة وتحكم الأهواء عند تعيين الموظفين وترقيتهم بل جاوز هذا إلى نقلهم ، فتنقلات الموظفين الفردية أو العامة لا تخضع لمصلحة العمل بقدر ما تخضع للرجاء والمحسوبة . وحركات التنقل لدينا بوجه عام كثيرة وسريعة ، نحاولها في العام الواحد

غير مرة ونشكها بأشكال مختلفة ، فهناك حركات أصلية ، وأخرى فرعية ، وثالثة تكميلية ، ولكل واحدة منها ذبول ربما طغت على الحركة الأولى . وكثيراً ما هدمنا ما بنيناه في الشهر الواحد بل والأسبوع الواحد ، ونقلنا موظفاً إلى عدة أمكنة في أيام متعاقبة ، ننقله على الورق أحياناً ثم يتارض إلى أن يجد السبيل إلى تغيير الأمر الأول ، أو ننقله بالفعل ثم نرى أن هذا النقل لم يحقق النكاية والتشفي الكافي فننقله إلى مكان أبعد .

ولهذه التنقلات الكثيرة والمتعاقبة آثار سيئة ، فهي فوق أنها تكلف الدولة ما تكلفها تريبك العمل وتعوق سيره ، وتحرم الخدمات العامة ممن خبروها ودرجوا عليها ، وكثيراً ما تعطلت أعمال ووقفت مشروعات واضطربت مصالح وإدارات بسبب هذه التنقلات المتكررة . ومن جهة أخرى حثي إسرافنا فيها على الشعور الوطني جنائياً لا تغتفر ، ونزل باستعدادنا لخدمة الصالح العام إلى مستوى يتنافى مع الكرامة والقومية . وذلك أننا قسمنا القطر على صفره وشكوانا من ضيقه إلى مناطق للرضا وأخرى للغضب ، وأما كن للنعيم وأخرى للشقاء ، فلم يتردد الواصلون والمقربون في أن يتخيروا لأنفسهم ما يحلو ، وطمع الكل في أن تكون القاهرة مقره ولو توقف سير الأداة الحكومية فيما سواها ، ولم يتعفف الحزبيون والمنتقمون عن أن يصوروا جزءاً من وطنهم بصورة الجحيم والعذاب المقيم .

ونحن لا ننكر أن بلاد القطر ليست على درجة واحدة من استكمال وسائل الراحة ومرافق الحياة ، ولكن واجب المصري أن يخدم وطنه أينما دعاه ؛ ونعتقد أنه لا يتردد في ذلك متى شعر بأن الدعوة نزيهة اقتضتها مصلحة العمل وحدها ، وأن الواجبات مقسمة بينه وبين زملائه بالعدل والقسطاس . حقاً إنا نلاحظ في بعض الشبان ميلاً إلى الدعة وتعلقاً بحياة العواصم ونفوراً من متاعب الريف وخشونته ، غير أننا مسئولون عن ذلك إلى حد كبير ، إذ أننا نجيبهم إلى ما يطلبون ونعين المحظوظين منهم حيث يهونون ؛ ويكفي أن نشير مثلاً إلى أن ثمانين في المئة على الأقل من رجال البوليس والإدارة والنيابة في الجيزة والقليوبية إنما هم محسوبون منسوبون .



ومتى فاز شخص بالرضا نقل إلى الإدارة التي يودها حتى ولو كانت معروفة من قبل بزيادة موظفيها عن الحاجة ، ومتى حقت كلمة العذاب على آخر طوح به إلى الأقاليم وإن لم يجد عملاً يلائمه . وكم نقل المحظوظون وتركوا أما كنهم شاغرة إلى أن يأذن الله بملئها ، لأن المهم أن يستريحوا وإن كان في ذلك شقاء الجمهور وإهمال حاجاته . وأشد ما ندهش له أنا حين نعدم الحيلة لنبرر نقل أحد الموظفين ، نتذرع لذلك باسم « مصلحة العمل » ، وما أشق هذه المصلحة لدينا وأهونها علينا ، ندعيها بغير حق ونستغلها بالباطل ، وكأنما أجمعنا على إهدارها وعدم الاعتراف بها . وأوضح شاهد في هذا الباب أن طلبات التنقلات لدى الراجين والمستشفعين تعتبر في الدرجة الثالثة أو الرابعة ، ولا يصح بحال أن ترفض لأنها أهون ما يطلب وأصغر ما يشفع فيه ، ولو قدر هؤلاء الخدمة العامة قدرها ما استهانوا بهذه الأمور تلك الاستهانة .

ففي التنقلات فوضى لا تقل عن فوضى التعيين والترقية ، وقد آن الأوان لأن نقطع دابرها ونقضى عليها ونحكم المصلحة العامة في خدامها ، لا أن ندعهم يتحكمون فيها . ولا سبيل إلى ذلك إلا بأن نقلها أولاً ما أمكن ، لأننا أسرفنا فيها إسرافاً قل أن يدعو إليه داع أو يبرره مبرر . نعم إن في التجديد والتنويع ما يبعث النشاط ، ولكن يظهر أنا ننسى من جهة أخرى أن الخبرة والألفة تساعد على تذليل كثير من الصعاب ، وتضمن وفرة الإنتاج وسرعة التنفيذ . ولسنا ندري مثلاً لم ننقل معظم القضاة من أما كنهم كل عام ، ولم نستبدل بالمديرين ووكلاء المديرات أشخاصاً آخرين كل بضعة أشهر ، مع أن أعمالهم تستلزم اتصالاً بالأهلين ودراسة للأقاليم يقضى عليها قبل أن تؤتي ثمارها . ولا نزاع في أن هذه التنقلات المتعاقبة التي بلينا بها أخيراً سبب من أسباب فساد الأداة الحكومية الذي نلمسه جميعاً ، وقد استطاع موظفو الأمتس باستقرارهم وطول خبرتهم أن يعوضوا ما صح أن ينقصهم من قدرة على الخلق والابتكار ، فأنتجوا ما لم ينتجه موظفو اليوم الذين أضحوأ أشبه ما يكون بالرحالة والسائحين .

ومن جهة أخرى لم تقف بالتنقلات عند فترة معينة من السنة ، ولم تربطها بظروف العمل المناسبة التي تسهل التبادل والتغيير ، فبعد أن كانت لها قديماً مواسم معروفة ، أصبحت الآن مستساغة في كل لحظة . وأبت تقلباتنا السياسية وحركاتنا الانتخابية إلا أن تضاعف هذا التغيير والتبديل ، فشهد في العام الواحد عدة حركات إدارية تصحبها تنقلات أثر تنقلات ، وتحمل الانتخابات المتنافسين على أن ينقلوا ، ثم يعودون فيشفعون ببرد المنقولين إلى أما كنهم . وإذا صح أن بعض الوزارات والمصالح لا تزال تحتفظ بموعد معين لتنقلاتها العامة ، فإن ما تحدثه من حركات فردية وجزئية أثناء العام يكاد يقضى على الحركة الرئيسية من أساسها . ولا يمكن أن ينتظم سير العمل الإداري وترعى المصلحة العامة الرعاية الحقة إلا إن حظرت التنقلات أثناء العام وجمعت كلها في مواعدها المحدد ، لتدرس الدرس الكافي ويتم في ضوء المعلومات والتقارير السابقة ؛ بدل أن تكون تلبية لشهوة وتحقيقاً لهوى ، ذلك لأن الأصل في النقل أن يحجى ، وليد اختبار وإشراف يستلزم التعديل والتبديل .

وأخيراً لا بد لنا أن نضع للتنقلات بعض القواعد ونقيدها ببعض القيود ، دون أن يؤثر ذلك في سير الخدمات العامة وحسن أدائها . حقاً إن النقل يخضع في قسط كبير منه لتقديرات واعتبارات خاصة وبعض ظروف الموظف أو الوظيفة التي يضطلع بها ، غير أن في مقدورنا أن نخضعه أيضاً لطائفة من المبادئ التي يسلم الموظفون جميعاً بوجاهتها ولا يرون أية غضاضة في النزول عندها . ويصبحون وفي وسعهم أن يتوقعوا متى ينقلون ، وفي أى جهة على وجه التقريب ينتظر أن يتولوا عملهم الجديد ، فلا يزعجون لأى نقل ولا تضطرب الإدارات باضطرابهم . فمن العدل مثلاً أن يعين الجدد في الريف لكي يسمحوا بنقل سابقهم إلى المدن ، ومن المصلحة أن يوضع حد أدنى للمدة التي يقضيها الموظف في مكان ما فلا ينقل قبلها إلا عند الضرورة ، إبقاء على العمل واستكمالاً لتجربته . ولا نحاول أن نتبع كل القواعد الممكنة في هذا الباب ، وكل ما نلاحظه أن الأمر يقبل الضبط والتحديد إن قصدناه ؛ ولا مناص من أن نقصد إليه اليوم ، وأن نبعد بوجه خاص كل عامل سياسى كيفما كانت منزلته عن حركات التنقلات العامة أو الفردية .



٦ - وقبل أن نختم هذه الملاحظات نرانا مضطرين لأن نقول كلمة عن العزل ، الذى لم يبال فيه بخبرة ولم تحترم كفاية ، ولم يحسب للظلم الفردى حساب فوق الظلم الاجتماعى . فارتكبنا فيه أشد المنكرات ، وبلغ بنا الطيش أقصاه ، وحملتنا القسوة على تصرفات تتعارض مع كل معانى العدل فضلاً عن الرحمة والإنسانية . ونحن لا نقول مطلقاً بعدم قابلية الموظفين للعزل من حيث المبدأ - فقد عزل بعضهم بالأمس ، ويعزل من يعزل اليوم ، وسيعزل آخرون غداً - ولكن الذى نشكو منه هو ذلك الإسراف الذى يلينا به فى كل شئ ، حتى فى الظلم والعدوان . هذا إلى أننا نسينا فيما يبدو أن العزل عقوبة ، بل وأقسى عقوبة يرهبا موظفو الدولة ، فاستبحناه دون خشية من الله أو محاسبة للضمير ، وأمضيناه دون تحر أو تحقيق ، وكما استسأنا لثورة الغضب وانقدنا لسعاية الساعين وتحامل الواشين .

وما دام العزل عقوبة ، فلا بد أن يجىء بعد ذنب أو تقصير ، ويترتب على سؤال ومحاسبة . وليس الذنب ما ندعيه أو نتخيله ولا ما نحس به أو نشعر ، وما كان الذنب ذنباً إلا لأن فيه جناية على الوطن أو إهداراً للحقوق القومية ؛ فما يظن من اعتداءات شخصية ، وما يتصنع من حزازات فردية ، وما يخلق من خصومات حزبية ، كل ذلك لا يصح أن يوضع فى قائمة الذنوب التى يعزل من أجلها الموظفون . على أن أسباب العزل إن كانت قد التبتت علينا أخيراً ، تحت تأثير التصرفات الجاحمة وروح الانتقام الطاغية ، فهى واضحة كل الوضوح من حيث القانون والواقع ، ولا يمكن أن تستساغ عقوبة لا تعتمد على قانون ، ولا أن يقبل حكم لا تصدره محكمة مختصة .

ومحكمة المسئين من الموظفين التى ارتضيها ليست شيئاً سوى مجالس التأديب ، فهى التى تختص بالنظر فى تقصيرهم ومخالفاتهم ، وهى التى تستطيع بعد البحث والتحرى تحديد مسئوليتهم . وقد كنا بالأمس نقدر هذه المجالس ، ويحسب لها الموظفون بوجه خاص كل حساب ، فتعقد فى جو من الحزم والرهبة ، وتصدر قرارات لا يجد المنفذون عنها محيصاً . أما اليوم فقد استبطأنا إجراءاتها وهدرنا كرامتها ، ولم نأخذ ببعض قراراتها ؛ ورأينا فى

سلطة الوزير أو مجلس الوزراء ما يغني عنها لا سيما وهاتان السلطتان قاطعتان وسريعتان ،  
تعزلان دون أن تتكلفا عناء التحقيق ، وتفصلان وهما في حل من ذكر الأسباب ، فخرمتا  
الموظفين من كل ثقة وعرضتاهم لكل خطر وتهديد .

فلكى يعود الحق إلى نصابه وتتوفر الطمأنينة الضرورية لذلك الجو الإداري ، ينبغي  
دون تردد إلغاء تلك السلطة الاستثنائية الخاصة بالعزل أو الإحالة على المعاش قبل بلوغ السن  
القانونية التي منحها الوزير أو مجلس الوزراء ، وتقرير ذلك المبدأ العام الذي يقضى بالاعزل  
موظف إلا بعد تحقيق ومحاكمة . والمحاكمة كما نعلم طريقان قضائي وإداري، إن سلك أحدهما  
أو سلكتاهما ، فلا يصح العدول عنهما ولا التصرف في شيء قبل صدور حكمهما ؛ ولسنا في  
حاجة أن نلاحظ أن الحكم القضائي شامل السلطان نافذ الكلمة ، ولكن الذي تدعو إليه  
أن تصبح مجالس التأديب من الموظفين بمثابة المحاكم العادية من عامة الشعب ، فينزل عند  
حكمها ويعمل بقرارها . وليست في الواقع إلا محاكم خاصة أعرف بالتعليمات واللوائح ، وأقدر  
على تكييف الموقف وتصوير التقصير أو المخالفة ، ففيها إن أحسن تنظيمها ما يحقق العدالة  
ويبعث على ضبط الأداة الحكومية . ونعتقد أن الهوى لن يجد إليها سبيلاً ما دام مجلس الدولة  
يشرف من أعلى على قراراتها ، ويعيد النظر فيها إن طلب إليه .



تلك هي مقترحاتنا ، وبقيننا أنها ضرورية وناجعة : ضرورة لكي نخرج من تلك الفوضى  
الشاملة ونعود بالناس إلى رشدهم فيرعوا الحق ويحترموا المبدأ والقانون ، وضرورة أيضاً  
لضبط الأداة الحكومية نفسها وإحكام محرركاتها ، إذ أننا لا نكاد نسمع منها الآن إلا جعجعة  
ولا طحن ، وجلبة وضوضاء وجيوشاً جارية من عمال الدولة ومستخدميه دون أن يبدو لهم  
أثر واضح أو تخطى الأمة بتحقيق مطالبها على أيديهم . وهي كذلك ناجعة لأننا لم نرسمها إلا  
بعد تشخيص الداء ، ولم نقل بها إلا بعد أن تأكدنا من آثارها في بلاد أخرى . وناجعة  
أخيراً لأن هدفها الأول سد باب الهوى والمطامع ، وتخطيط الحدود والمعامل ، وإحاطة الحقوق



بسياج قوى من العدل والإنصاف ؛ ولا سلامة لنا إلا إن أنقذنا أنفسنا من بيداء المطامع الشخصية والميول الحزبية والتجأنا إلى صخرة النجاة ، صخرة القانون والنظام . لهذا نرى أن تصاغ هذه المقترحات في قالب تشريع يقره البرلمان ، فيستعصى على عدوان الأفراد ، وينفذ إلى نفوس الشعب ويثبت ويتأكد بمضى الزمن .

## ٢ — الماهيات والمعاملات

لقد تحدثنا طويلاً عن قصد في الجانب الإدارى لمشكلة الموظفين ، لأنه فيما نعتقد وسيلة هامة من وسائل تشخيص الداء ووصف الدواء . ومن الغريب أنه أغفل حتى اليوم ولم ينل حظه الكافى من العناية وشغلنا عنه بالجانب المالى ، مع أننا لو أصلحنا شئون الموظفين الإدارية لقضينا على بعض ذلك العبء المالى الذى تثن منه خزانة الدولة ، وعالجنا أموراً تبدو لأول وهلة وكأنها عيوب مالية مع أنها فى الحقيقة نقص إدارى . فيوم أن نحسن اختيار خدام الدولة ، ونشرف عليهم الإشراف اللازم وننشر بينهم ألوية العدالة فى ترقيةاتهم وعلاوتهم ، سيزيد إنتاجهم ويقوم الموظف الواحد بما قد لا ينجزه اليوم شخصان ؛ ويوم أن نقضى على الاستثناء والمحسوبية ، ونقطع دابر الرجاء والواسطة سنملاً الجو الإدارى بما يقتضيه من حزم ورهبة وضبط وإحكام ، على أن فى هذا ما يحول دون تضخم الموظفين وماهياتهم وما يسمح برفع مستوى صغارهم والمغبونين منهم .

ولسنا بهذا نفتقص الجانب المالى ونقلل من أهميته ، فهو دون نزاع جدير أيضاً بالبحث والعناية وقد استلقت النظر منذ عهد بعيد ، ثم جاءت الحياة النيابية فجعلت منه حديثاً من الأحاديث الجذابة والشائكة ، ومسألة من المسائل الحساسة . ودون استثناء لم يخل تقرير لجنة المالية بمجلس الشيوخ والنواب ، إن فى السياسة العامة أو فى ميزانية الوزارات المختلفة ، من الإشارة إليه وبيان نواحيه المعقدة ، واقتراح بعض الوسائل لعلاجها . ووقف رجال التنفيذ إزاء هذا الموضوع الخطير موقف الوجوم والتردد تارة ، أو الإقدام والجراءة تارة أخرى ،

فعددت لجان لدرس حال الموظفين المالية وتعددت جلساتها وتشعب بحثها دون أن نخرج منه بنتيجة تذكر . ووضت أنظمة متعاقبة للكادر ، تقسم الموظفين إلى درجات ، وتحدد لكل درجة مبدأ ونهاية ، وترسم طريق الترقية والعلوة ، وصدرت قرارات بمنع التعيين والترقية لأجل محدودة اللهم إلا في ظروف خاصة يقرها مجلس الوزراء .

بيد أن هذا كله لم يحل مشكلة الموظفين المالية ، ولم يمنع مطلقاً زيادة عددهم وتضخم ماهياتهم ، بل على العكس كلما ازدادت الشكوى من هذا الأمر ازداد تعقيداً ، وكلما أريد وضع بعض القواعد لضبطه وتحديد تفننا في الخروج عليها والهروب منها . وعلى هذا توالى الكادر إثر الكادر ، والتعيينات هي التعيينات ، والترقيات هي الترقيات ، والاستثناءات هي الاستثناءات ، وربما كانت في كل يوم أشد وأشنع منها في أمس . وقاتل الله السياسة فهي تلعب بذنبا هنا كما لعبت به في مظاهر حياتنا الإدارية المختلفة ، فإذا كان البرلمانيون قد عرفوا كيف يشخصون داء التوظيف وأعراضه المالية الخطيرة فإنه فاتهم مع الأسف أن يدركوا أنهم هم الذين بثوا سمومه وساعدوا على استفحاله .

والميزانية العامة للمصروفات مقسمة عادة إلى ثلاثة أبواب رئيسية : باب المهيات والمرتبات ، وباب المصاريف العمومية ، ثم باب الأعمال الجديدة . ونسبة هذه الأبواب بعضها إلى بعض متفاوتة بحسب البلاد المختلفة ، وتباين ظروفها المالية ودرجتها في الحضارة والمدنية ، ولكن لاشك في أن الأمم الناهضة أحوج ما يكون إلى التوسع في الأعمال الجديدة وضغط أبواب المصروفات الأخرى لتجد سبيلها إلى التعمير والإنشاء ؛ ولعل هذا هو السبب في أن دعوتنا إلى النهوض صاحبت شكاية مرة من تضخم المهيات في وقت تتجه فيه نحو مشروعات حيوية كثيراً ما يقعد بنا نقص المال أو فقده عن إنجازها . وما لاشك فيه أن اعتمادات الباب الأول لدينا في تضخم مستمر ، ففي الثلاثين سنة الأخيرة تضخمت إلى أربعة أمثالها تقريباً ، في حين أن اعتمادات الباب الثاني لم تنم هذا النمو كما أن اعتمادات الباب الثالث في تراجع إلى الوراء مع الأسف في أغلب الأحيان .



وهناك ملاحظتان أخريان لا يفوتنا أن نشير إليهما: أولاً أن زيادة اعتمادات الباب الأول، وإن كانت مستمرة ومطرودة كما قدمنا، إلا أنها أكثر وضوحاً وأسرع خطى في ظل الحياة النيابية منها قبل ذلك، فليست متناسبة مع نمو المصروفات ذلك التناسب الذي ألفناه قديماً، وما ذاك إلا لأن البرلمانيين فتحوا باب التوظيف على مصراعيه، كما أن الحزبيين أغدقوا النعم على الأنصار والمؤيدين. وثانيتهما أنه يجدر بنا ألا نقصر أمر الماهيات والمرتبات على ما يذكر في الباب الأول فقط، ففي المصروفات العمومية والأعمال الجديدة أيضاً أجور وماهيات، وفوق هذا لا يصح أن تغفل المعاشات والمكافآت واعتمادات السلطات العليا؛ وإذا ما جمع كل ذلك ارتفعت نسبة الماهيات والمرتبات إلى ما يقرب من خمسين في المائة من جملة المصروفات. وتلك ولا شك نسبة فاحشة كيفما كانت ظروفنا المالية واستقرارها، وفيها ما يبعث على التفكير العميق وما يدعو إلى معالجتها بأنجع الوسائل، دون عدوان على حقوق مكتسبة أو تعطيل لخدمات قائمة أو وقوف عن إنشاء أخرى لازمة.

ولا نظن أن أحداً يقر أن يذهب نصف إيراد الدولة في الماهيات والمرتبات وحدها، خصوصاً وأماناً أعمال جديدة نحن في ميسس الحاجة إليها، وليس في مواردنا العادية وضرائبنا من المرونة ما يسمح في يسر وسرعة بسد كل حاجة وتكميل كل نقص. ومن يدرينا إذا ما ترك الأمر على علته أن تطرد الزيادة وتصد هذه النسبة فيستفحل الخطب، لاسيما ونحن ننتقل من سيء إلى أسوأ ونقنع بالحلول المؤقتة على الرغم من اشتداد المرض وتنوع آلامه. وهذا التضخم الذي صورناه دون غلو أو مبالغة يرجع إلى غلطات فنية وتصرفات خاطئة، وإلى تلك العوامل السياسية التي لا نود أن نعود إليها بعد أن أصبحت واضحة ملموسة وظاهرة مكشوفة، وكدنا نسأم الشكوى منها ونمل الكلام فيها. لهذا نقصر بحثنا الآن على هذه الغلطات وتلك التصرفات، وفيها ما يهـىء لنا أسباب العلاج ويعصمنا من خطأ لا يليق بنا أن تقع فيه مرة أخرى.

ويطول بنا الحديث لو تتبعناها على تعددها وتنوعها. فندع جانباً العلاوات والترقيات

الاستثنائية التي كان لها على مر الزمن دخل في زيادة اعتمادات الباب الأول ، كما نفص الطرف عن التعيين على الوفرات الذي وجد فيه الوزراء معيناً لا ينفذ لتعيين أوترقية الأقرباء والأصهار والمحسوبين والأنصار. ووفر الباب الأول لا يقطع كل عام ، ففي الإمكان أن تخلق على حسابه وظائف لوجود لها في الميزانية ، وكل ما هنالك من عقبة أن يقرها مجلس الوزراء ، وما أسرع إقراره لكل متعذر أو مستحيل ، لاسيما والوزراء يتقاسمون الوفور فيما بينهم ويودون أن يعينوا عليها كما يشاءون . ومن حسن الحظ أن البرلمان قرر منذ قانون ربط ميزانية سنة ٤١ - ١٩٤٢ أنه لا يجوز إطلاقاً تعيين أوترقية على وفور الميزانية ، فسد باباً ندرك خطره إن لاحظنا أن هذه الوفور قد تصل إلى أكثر من مليوني جنيه في العام الواحد .

١ - ندع هذا ونوجه النظر خاصة إلى أخطاء أخرى فنية صاحبها نقص في بعض الأنظمة وشذوذ في بعض التصرفات ، فكان لها دخل كبير في تضخم المهيات والمهيات ، وأثر واضح في مسح نظام الوظائف والموظفين وتشويه معاملة . وفي مقدمتها ما حدث في كادر سنة ١٩٢١ من ضم إعانة غلاء المعيشة - وهي وليدة الحرب الماضية - إلى المهيات الأصلية ، مع أن الأصل في هذه الإعانة أنها مؤقتة تبقى ببقاء ظروفها وتزول بزوالها . وأملنا كبير ألا ترتكب هذا الخطأ مرة أخرى بعد أن تضع الحرب الحاضرة أوزارها وتصفى كل نتائجها ، لاسيما وإعانة غلاء المعيشة تزداد يوماً بعد يوم وليس في موارد الدولة ما يسمح مطلقاً بالاستمرار في تحملها ، ويبدو أننا تنبهنا لهذا فأفردنا هذه الإعانة بقسم خاص في الميزانية<sup>(١)</sup> .

٢ - وهناك غلطة أخرى فنية كان لها أثرها السيء في تضخم المهيا والمهيات ، ألا وهي أن الكادر الآنف الذكر سهل أمر الترقيات وأغدق العلاوات ، فأجاز في بعض الأحيان تخطي درجتين أو ثلاث ، ومنح علاوات حتمية تصرف حين يحل موعدها ، ولم يتردد في أن

(١) يسوءنا أن نقرر أن أملنا لم يتحقق ، وأنا وقعنا في الخطأ السابق نفسه قبل أن تضع الحرب أوزارها ، فأضفنا إلى المرتبات الثابتة باسم الإنصاف جزءاً كبيراً من إعانة غلاء المعيشة ، وزدنا اعتمادات الباب الأول تضخماً باسم إصلاح الكادر ، في ظروف ما كان ما يصح أن يمس فيها الكادر بحال .



يزيد في مقدارها ويقصر المدة اللازمة للحصول عليها . وقد شاء كادر سنة ١٩٣١ ثم كادر سنة ١٩٣٩ أن يتداركا هذا النقص ويصلحا هذا الخطأ ، ولكن بعد فوات الفرصة وأخذ الماهيات سبيلها إلى الزيادة والتضخم . على أن هذين الكادرين الآخرين ، وإن برهنا على شجاعة محمودة ودراسة عميقة ، لم يستوعبا كل النواحي ولم يصابغا في قالب تشريعي يعز الخروج عليه ، فأصيبا من الناحية التي حذرا منها ، وهما حيث كانا ينشدان للبناء والتأسيس . وفي الواقع أنا تصرفنا في شئون الوظائف والموظفين أثناء السنوات الأخيرة تصرفات كلها خطأ وشذوذ ، ولم نبال بقرار سابق أو مبدأ معين ، وكل ههنا أن نتخلص من تلك القرارات ونتحايل على هذه المبادئ ، ومادام هناك حق استثنائي في يد الوزير أو مجلس الوزراء فلن يعز علينا مطلب أو تقف في وجهنا صعوبة .

٣ — فإذا كان الكادر قد فصل بين الدرجات الدائمة والمؤقتة ، ووضع لكل مميزاتها وخصائصها فإننا نأبى إلا أن نخلط بين النوعين ، ونلغى صفة التأقيت أو نجعلها مجرد مظهر شكلي . وذلك أن الدرجات المؤقتة تقتصر في أساسها على موظفين لم يستكملوا شرائط التوظيف ، أو على وظائف وأعمال محدودة الأجل ، ولكننا تناسينا هذا وتوسعنا فيها بحيث وصلت في ميزانية ١٩٤٢ إلى ١٣٠٠٠ درجة تقريباً ، مع أن نسبة الموظفين من الأجانب نقصت نقصاً واضحاً ، وأصبح في مقدورنا أن نحصل على موظفين مستكملين لكل الشرائط الصحية والمؤهلات الفنية .

ومنشأ هذه الزيادة الحقيقي أنا اتخذنا أولاً التأقيت وسيلة لتوظيف دائم دون أن نجرؤ على التصريح بذلك ، فعينا بصفة مؤقتة على أعمال جديدة لم تلبث أن تمت أو أوقفت ، ومع ذلك يستمر من عينوا عليها في تأقيتهم غير المفهوم . ومن الغريب أننا نلحظ ثانياً في السنوات الأخيرة اتجاهاً يرمى إلى عد التأقيت نوعاً من التوظيف لازماً للمصالح والإدارات جميعها ، بحيث أضحي لكل واحدة منها نصيب من الدرجات المؤقتة يزيد على مر الأيام . وذلك أنه كلما حاولت وزارة أو مصلحة إنشاء درجات دائمة ساومتها وزارة المالية على أن تحل محلها — أو

محل بعضها على الأقل - درجات مؤقتة ، وما ذلك إلا للتخفيف من عبء المعاشات ، بيد أن في هذا تشويهاً لحقيقة الوظائف المؤقتة وإسرافاً فيها وتغريراً بمن يضطرون لقبولها .

وما طال تأقيتهم إلا لأننا نتردد في معالجة حالهم ، أو نخشى البت في أمر معاشهم أو مكافأتهم ، ولسنا ندرى إلى متى يقعد بنا الخوف والتردد عن حل مشا كل خطيرة غير مأونة العواقب . وأوضح مثل لجماعة المؤقتين معلمو المكاتب الأولية ورؤساؤها ، وعدد غير قليل من موظفي وزارة الزراعة والصحة الفنيين ، وليس في عمل هؤلاء ولا في مؤهلاتهم ما يفرق بينهم وبين الدائمين . ولا نقبل مطلقاً أن تقف مسألة المعاش حجر عثرة في سبيل نقلهم إلى طائفة الموظفين الدائمين ، فإنها لا بد أن تحل وأن تحل في مصلحتهم مادام واجباً أن ترتب الدولة لخدماتها جميعاً شيئاً ثابتاً في شيخوختهم حين يعجزون عن كسب قوتهم .

لهذا نرى أن الدرجات المؤقتة زادت زيادة غير مفهومة ولا مسامة ، ولا بد لنا أن نضيقها ونعود بها إلى وضعها الطبيعي . وقد آن الأوان لأن نرفض تعيين كل من لم يستكمل شرائط التوظيف ، فلا نعينه لا بصفة دائمة ولا بصفة مؤقتة ، على أنه قد جرى العمل اليوم على يشترط للوظيفة المؤقتة كل المؤهلات اللازمة لنظيرها من الوظائف الدائمة . وفي العاطفة القومية ما يدفعنا من جهة أخرى إلى ألا نستخدم الأجنبي إلا عند الضرورة ، وحين لا نجد من يحل محله من المواطنين . فلم يبق إذن إلا الأعمال التي تقتضى طبيعتها التأقيت ، وتستلزم تبعاً لهذا موظفين مؤقتين . وشأن هؤلاء أن تنتهى خدمتهم بانتهاء عملهم ، ومن الغش والعبث أن يبقوا مؤقتين بعد أن يزول العمل الذي عينوا عليه ، في هذا غش لهم لأنهم وهم يصلحون للأعمال الدائمة قد صرفناهم عنها وخذعناهم بعمل مؤقت ، وفيه عبث بالمبادئ المالية واستهانة بأموال الدولة التي تصرف على غير أساس ولأدنى مناسبة . فينبغي أن ينظر في أمر الدرجات المؤقتة كل عام ، وما ثبت زوال سببه استغنى عنه ، وما دعت الحاجة إلى بقاءه احتفظ به ، ولا يسمح مطلقاً بالإبقاء على درجات مؤقتة انتظاراً لما سيخلق لها من أعمال .



وفي هذا ما يقضى على التدبير الخاطئ الذى أشرنا إليه آنفاً من إحلال درجات مؤقتة محل أخرى دائمة.

٤ — ولم تقتصر هذه الفوضى وذلك الشذوذ على جماعة المؤقتين ، بل جاوزتهم إلى طائفة أخرى من الموظفين هي طائفة الخارجين عن هيئة العمال . والمتبع لعددهم في العشرين سنة الأخيرة يلاحظ أنه تضاعف ، فبينما كانوا في سنة ١٩٢٢ حوالى مائة ألف ، إذا بهم يصبحون في سنة ١٩٤١ نحو مائتى ألف ؛ وقد صاحب هذا التضخم العددي تضخم آخر في اعتماداتهم ، إذ قربت في سنة ١٩٤١ من خمسة ملايين ونصف مليون من الجنيحات ، في حين أنها لم تصل في سنة ١٩٢٢ إلى مليونين ونصف . ونحن لاننكر أن الخدمات العامة تزداد يوماً بعد يوم ، وتستلزم تبعاً لهذا زيادة عدد الموظفين دائمين كانوا أو خارجين عن هيئة العمال ، ولكن نلاحظ أن ما انتهى إليه عدد الأخيرين يجاوز كثيراً حاجات الخدمات العامة القديمة والمستحدثة . ومن جهة أخرى أشرنا من قبل إلى أن ربط الباب الأول في نمو مطرد ، غير أننا نلاحظ أيضاً أن نصيب الخارجين عن هيئة العمال منه أكثر مما ينبغى ، وأسرع في نموه من نصيب الوظائف الدائمة والمؤقتة .

ويرجع هذا فيما نعتقد إلى أن الضغط السياسى والرجاء والمحسوبية استطاعت أن تفعل فعلها بشكل أيسر في طائفة الخارجين عن الهيئة منها في طوائف الموظفين الأخرى . وإذا عز على وزير أن يعين في وظيفة دائمة أو مؤقتة فلن يصادف نفس الصعوبة في التعيين على وظائف الخارجين عن هيئة العمال ، خصوصاً والاستثناء في هذا الباب يكتفى فيه بمصادقة وزير المالية دون حاجة إلى رفع الأمر إلى مجلس الوزراء ، وكل من فاتهم مؤهل من مؤهلات التوظيف الجسمية أو العقلية يعمل على ترضيتهم بوظيفة خارجة عن الهيئة . ويظهر أن وزارة المالية بدت سخية في أمر هذه الوظائف واعتماد ما استجد منها ، خوفاً مرة أخرى من مشكلة المعاشات التى ضحى في سبيلها دون جدوى بأشياء كثيرة .

وكان من نتائج هذا أن انقلب نظام هذه الطائفة رأساً على عقب ، فحسرت فيها من ليس

منها ، وتعطل كثير من وظائفها عن غرضه الأساسى ، لأنه عين عليه أشخاص لم يخلقوا له ولا يحققون ما يقصد منه . فعلى وظيفة صانع أو ملاحظ يعين كاتب أو سكرتير ، ويعطى أقصى مربوط الدرجة الذى لا يصل إليه الصانع أو الملاحظ إلا بعد خدمة طويلة ، وفى هذا التضخم ما فيه فوق أنه عدوان على الخدمات العامة وما تستلزمه . فقد تشكو الحقول التجريبية مثلاً من نقص الجنائية ، فى الوقت الذى تكتظ فيه بعض المكاتب بموظفين عاطلين سلبوا هؤلاء الجنائية درجاتهم . ونستطيع أن نقرر فى غير ما إسراف أن هناك آلافاً من الخارجين عن هيئة العمال يتقاضون إعانة بطالة تنفقها الدولة دون حساب أو رقابة .

ومن جهة أخرى يضطلع كثيرون من أفراد هذه الطائفة بأعمال تستلزم كل ما تستلزمه الوظيفة الدائمة من ثبات واستقرار . وإذا ما بحثنا عن الأسباب التى دعت إلى عدم بين الخارجين عن الهيئة ، أثبتت مشكلة المعاشات التى يبدو علينا أننا نزيدها تعقيداً لنبرر إغراضنا عن حلها . وهذا السبب واه من أساسه كما قدمنا ، ولا بد من أن يتساوى خدام الدولة جميعاً فى إعداد للمستقبل وادخار شئ من زهرة القوة والشباب لساعة الضعف والشيخوخة . وقد يرفع ثانياً علم التخصص والأهلية ، فيقال إن هؤلاء الموظفين لم يستكملوا المؤهلات الضرورية ولم يحصلوا على الشهادات اللازمة للوظائف الدائمة . ونحن نقدر الأهلية قدرها ، ونود أن يشترط قسط منها مناسب فى كل خادم من خدام الدولة ، ولكن الذى لا نسلم به هو أن تعتبر البكالوريا أول مؤهل للوظائف الحكومية الدائمة ، فى حين أن هذه الوظائف متفاوتة وفى تفاوتها ما يستلزم تفاوت مؤهلاتها الفنية ودرجاتها المالية ، وإذا كانت البكالوريا مؤهلاً لعمل فديولم التجارة المتوسطة أو شهادة اتمام الدراسة الابتدائية مثلاً تكفى للقيام بعمل آخر . ولأن يكون لكل عمل مؤهله خير من أن نقصر المؤهلات على بعض الأعمال ونترك أخرى فوضى لا نظام لها .

ولهذا ينبغي أن نعود بوظائف الخارجين عن هيئة العمال إلى وضعها الطبيعى ونقصرها على الخدمة السائرة بمداولهم الحقيقى ، من سعاة وفراشين وصناع ، ونحصر على تسميتهم بهذا



الاسم وحده . وسبيل ذلك أمران ، أولهما أن يقضى نهائياً على ذلك التصرف الخاطئ الذى استباح تعيين موظفين فنيين أو كتابيين على بعض وظائف الخدمة السائرة ، وثانيهما أن نسبغ صفة الدوام على طائفة من تلك الوظائف التى عددها خارج الهيئة مع أنها فى طبيعتها دائمة مستقرة ، فنلحق مثلاً محضرى المعامل أو المرضى والمرضات أو كتاب السجل بجماعة الموظفين الدائمين ، ولسنا ندرى لم لا يعد الكونستابلات والصولات ورجال البوليس بين الدائمين ، وهم يقومون على حياة الأرواح والأموال ؟

وعلى كل حال دون أن ندخل فى التفاصيل والجزئيات نستطيع أن نقرر أن هناك عدداً كبيراً من تلك الوظائف التى تسمى الآن خارج الهيئة يمكن تحويله إلى وظائف دائمة ، مع تقييده بقيود خاصة من حيث المؤهلات الفنية والدرجات المالية ؛ ولقد نحا كادر سنة ١٩٣٩ هذا المنحى بإنشائه الدرجة التاسعة التى تستوعب قسماً كبيراً من هذه الوظائف ، وإذا لم يكن فى الدرجة التاسعة كفاية فى ووسعنا إنشاء أخرى عاشرية . وفى هذا ما فيه من التبسيط والتناسق والضبط والتحديد ، فهو يربط درجات الوظائف بعضها ببعض ، ويشترط لكل منها مؤهلات ملائمة لا يصح الخروج عليها ؛ هذا إلى أن فيه ما يبعث على التشجيع ويث روح المساواة ، دون أن يقضى على القدر اللازم لسير العمل من الخضوع والامثال ، فسبق دائماً للرئيس رهبته وعلى المرءوس واجباته ومسئوليته . وإنا لندرج أن يحىء يوم قريب يرتفع فيه المستوى الثقافى والاجتماعى ، بحيث يصبح الكادر وليس فيه إلا وظائف من نوع واحد ، تتفاوت بتفاوت أهميتها ومؤهلاتها .

٥ — وهناك مصرف آخر يجب أن يعتبر من اعتماد الماهيات والمرتبات سواء أجا ذكره فى الباب الأول أم فى الأبواب الأخرى ، وهو ما يعتمد «للاجور واليوميات» . عنوان ضئيل فى ظاهره ولكننا إن استوعبناه فى الإدارات والمصالح المختلفة ربما ضعد إلى ما يقرب من مليونى جنيه<sup>(١)</sup> ، وإذا ما لاحظنا أن فى المصروفات العمومية والأعمال الجديدة أجوراً

(١) لسنا فى حاجة أن نلاحظ هنا بوجه عام أن تقديراتنا قامت على أساس الميزانية العادية ، أما ميزانيات الحرب فقد زادت فيها هذه الاعتمادات زيادة كبيرة .

ويوميات لا يستهان بها ، أدر كنا كيف يمكن أن يتضخم هذا الاعتماد . وقد كان بالأمر خفياً في أغلب النواحي ، ثم أخذ يبرز شيئاً فشيئاً في مشروع الميزانيات الأخيرة ، واللازم أن ينص عليه دائماً ، فلا يدمج في مصاريف الصيانة أو الإصلاح مثلاً كي يمكن تتبعه والحكم عليه . ونحن لا ننكر أن مشكلة الأجور ، إن في الأعمال الحرة أو في الخدمات العامة ، دقيقة في تقديرها ورقابة صرفها ، وأن أمرها متروك أولاً وبالذات للمشرف والمنفذ ، لا للمنظم وواضع اللوائح والتعليمات . وواضح أن الإشراف على صرف الأجور يبدأ بأدنى درجات السلم الإداري وينتهي إلى قمتها ، ففي المصالح والإدارات بل وفي الفروع والأقسام أجور ويوميات قد تزيد أحياناً على ما يعتمد لبعض الوزارات ، وضروري أن يترك أمر هذه الأجور للرؤساء المباشرين يتصرفون فيها على النحو الذي يرون أنه يحقق المصلحة العامة .

يبد أن الأمر لم يقف عند هذا فقد أبى الوزراء إلا أن يتدخلوا في الأجور واليوميات كما تدخلوا في شئون الموظفين المختلفة ، خصوصاً وقد وجدوا في اعتمادها مبلغاً من المال يمكنهم أن يتصرفوا فيه بكامل الحرية ، دون الخضوع لقواعد وتعليمات أو الالتجاء إلى أخذ رأى وزير المالية أو مجلس الوزراء . وعلى هذا شلوا حركة رؤساء المصالح والإدارات وعطلوا أعمالهم وفرضوا عليهم أن يستأذنهم حتى في إقرار أجر لعامل قد لا يستغرق عمله بضعة أيام . وقلبوا فكرة الأجور رأساً على عقب ، فاستخدموا اعتمادها في تعيينات دائمة ، ولوظائف تتمتع بقسط كبير من الثبات والاستقرار ، فهناك كتاب وسكرتيرون معينون على اعتماد الأجور ، وبرواتب ربما بلغت في اليوم الواحد خمسين قرشاً ؛ وإذا كان الوزراء قد استباحوا هذا لأنفسهم فلن يعز على رؤساء المصالح والإدارات محاكاتهم .

وبذا تغير اعتماد الأجور وخرج عن وضعه وحقيقته ، ففيه تعيين بلا مؤهلات ، وتوظيف لا يخضع لحساب أو رقابة ، وفيه تبعاً لكل هذا تعطيل لكثير من الأغراض التي اعتمدت الأجور من أجلها . ومن العيب أن نستصغر أمر هذا التعيين أو نستهن بذلك التوظيف ، فإنه أخذ سبيله في النمو بدرجة ملموسة في السنوات الأخيرة ، بحيث انتهى بنا إلى فريق



من الموظفين لم نكن نعرفه من قبل ، ويمكن أن نسميه « جماعة الموظفين باليومية » الذين يلحظ بينهم حملة الشهادات المختلفة ، بل والدبلومات العالية . ولهذا الفريق خطره وخطورته ، فإنه في وضعه الشاذ يردد الشكوى صباح مساء فيحمل الوزراء على زيادة الأجر يوماً بعد يوم<sup>(١)</sup> ، وفي بعده عن الحساب والمراقبة ما يفسح مجال الشهوات والأهواء ، وفي نموه المطرد ما يزيد مشكلة الموظفين تعقيداً ويضيف إليها عاملاً مستتراً لعلنا لم ننبه إليه بعد ولم نعره ما يستحق من عناية .

وشأن الأجور أن تصرف جزاء على عمل قد يقف عند يوم واحد ، أو يمتد إلى أيام غير ثابتة ولا مستقرة وإن تكررت أو طالت ، وصرفها في غير ذلك خروج بها عن وضعها وقلب لمعالمها . وعلى هذا يجب أن نحرم تحريماً باتاً ذلك التعيين على الأجور واليوميات ، ونقف اعتمادها على ما خلق له فحسب ، وكل تعيين يحىء مخالفاً يعتبر باطلاً مهما كانت السلطة التي أقرته . أما أولئك الموظفون باليومية فيجب تصفيتهم تصفية نهائية فيثبت منهم من توفرت مؤهلاته وثبتت حاجة العمل إليه ، ويستغنى عن دون ذلك ؛ ولا يساورنا شك في أن اعتماد الأجور سينقص على إثر هذا ، وسنعمل على كل حال في وضوح بدلاً من تلك التصرفات الشاذة التي يستعان على شدوذها بالغموض والتستر .

٦ — وأخيراً ننتهي إلى ذلك الداء المزمن والمرض شبه المستعصى ، الذي تتنوع أعراضه وتتعاقب مضاعفاته عاماً بعد عام ، ألا وهو مشكلة المعاشات . وكثيراً ما رددنا الشكوى منها ونوهنا بأخطارها ونتائجها ، دون أن يجدى ذلك في شيء اللهم ألا في مسكنات وقتية وبعض حلول جزئية قعدت بناعن الدواء الناجع . وأغرب ما في الأمر أن الوقائع نفسها ناطقة ، ومع ذلك تتغافل عنها ولا يبدو علينا أننا نقدرها قدرها ، فاعتماد المعاشات في تضخم مستمر إذ قد

( ١ ) حاول لإنصاف الجامعيين وغيرهم الذي ابتدع أخيراً أن يعالج هذا النقص ولكن بطريقة ضارة وخاطئة ، فقومت الشهادات بصرف النظر عما يؤديه صاحب الشهادة من عمل طمعاً في التأثير والدعاية ، وترك الكثيرون من أصحاب هذه الشهادات في أعمالهم التي ما كانت تلائمهم من قبل على الرغم من رفع ماهاياهم ومرتباتهم . فأُنصف بعض الموظفين ولو ظاهراً ولم تنصف الوظائف ولا الخدمات العامة في شيء .

زاد إلى ثلاثة أمثاله في العشرين سنة الأخيرة: ففي سنة ١٩٢٠ لم يتجاوز ٨٠٠.٠٠٠ جنيه إلا بقليل، ثم أضحى في سنة ١٩٤٢ أكثر من ٢٦٠٠.٠٠٠ جنيه، وهو في هذا التضخم مذبذب الحركة غير مطرد السير، فنراه يهبط عاماً ثم يصعد في الذي يليه صعوداً يجاوز المألوف، ومن أوضح الأمثلة على ذلك ما صرف في سنة ١٩٢٥ فقد بلغ نحو ٣٤٠٠.٠٠٠ جنيه. وليته مع هذا التضخم قد استوعب الموظفين على اختلافهم ورتب شيئاً لمستقبلهم جميعاً، بل على العكس من هذا اقتصر على جماعة الموظفين الدائمين، وترك ذلك الجيش الجرار من المؤقتين والخارجين عن هيئة العمال.

ويرجع هذا التضخم إلى طائفة من الأخطاء الفنية والتصرفات الشاذة التي ترتكبها ونحن ندرك شذوذها وغرابتها. وفي مقدمة هذه الأخطاء عدم استقلال ميزانية المعاشات وفصلها عن الميزانية العامة، ويظهر أننا نسينا أن المستقطع من المهيات أمانة أودين لا يصح اعتباره مورداً من موارد الدولة، فأدجنناه في الموارد العامة ولم نعد له صندوقاً خاصاً، ولا حساباً منفصلاً، ولا احتياطياً قائماً بذاته؛ وترتب على هذا أن ذهب فيما ذهب من المصروفات العامة، وأن لم يستغل الاستغلال اللازم، وأن حمل خزانة الدولة ديناً لا تستطيع اليوم تجاهله أو إنكاره. وإذا كان المستقطع يزيد في بادئ الأمر على المنصرف، فإنه دونه اليوم بمراحل، وفي هذا ما يثقل الحاضر بأعباء ليست إلا من جنائيات الماضي وأخطائه.

وفوق هذا فقد أسرفنا في المعاشات إسرافاً لا تبرره ظروفنا الاجتماعية ولا مواردنا المالية. وجاء قانون سنة ١٩٢٩ سخياً في جملة وتفصيله، فرفع الحد الأقصى للمعاش وتوسع في قيود السن، وأضاف ورثة جدد لم يكن لهم حق فيه من قبل، وزاد نصيب الآخرين. على أن هذا الإسراف كان مصحوباً بظلم صارخ جاء نتيجة لتفاوت المهيات ومتوسطاتها، ويكفي أن يصل موظف قبيل إحالته على المعاش إلى درجة عليا ليستحق معاشاً لا يتناسب مع ما استقطع منه، ويزيد عن معاش موظف آخر أطول منه خدمة وأكثر مساهمة في الاستقطاع ولكنه لم يصل إلى تلك الدرجة العليا. ولو كان الأمر أمر حاجة وعدالة اجتماعية لبدا موظفو



الدرجات الصغرى أحوج من موظفي الدرجات الكبرى ، وأوضح ما يكون هذا الظلم في معاشات الوزراء التي يصعد القانون السالف الذكر بمجدها الأقصى إلى ١٥٠٠ جنيه ، ويكفى أن يصل موظف قديم إلى كرسي الوزارة لينعم بمعاش طائل .

ثم نجىء بعد هذا الاستثناءات ولها ذنبها في كل شيء . فلمجلس الوزراء أن يتصرف في المعاشات والمكافآت تصرفاً استثنائياً كما يصنع في التعيين والترقية ، فيمنحها لمن لا يستحقها ، ويسوى حالات لا يقبلها القانون ، ويقر استبدالات لا تخلو من غبن على الدولة وخزائنها ، ويقر الإحالة على المعاش بترقيات أو علاوات كثيراً ما جعلت من المعاشات عبئاً لا يحتمل ، ويضيف إلى سنى الخدمة مدداً لا ندرى بأى وجه تستباح إضافتها . وله في ذلك مواسم وفصول تستلفت النظر وتبعث على الدهشة ، وكأنه حين يحس بالحاجة إلى توظيف الأنصار وترقية المحسوبين ، يتوسل إلى ذلك بتيسير سبل الخروج والتقاعد لذوى التجربة من قدامى الموظفين . وإلى جانب هذا أثبت تقلباتنا السياسية إلا أن تجعل من حق مجلس الوزراء الاستثنائي عاملاً قوياً من عوامل كثرة المحالين على المعاش وتعاقبهم ، على الرغم من مقدرتهم على العمل وضغر سنهم ؛ وهذه عقوبة شخصية في ظاهرها ، ولكنها في حقيقتها تبذير لمال الدولة وحرمان للخدمات العامة من كفايات لها قيمتها .

ومما يؤسف له أن هذه الأخطار تزداد تفاقماً ولا من يعمل على دفعها ، وهذه المشاكل تعظم وتتعدد ولا من يتجه في جد إلى معالجتها . وكل ما حدث إنما هو قرار وقف التثبيت الصادر في سنة ١٩٣٥ والذي يقضى ألا يثبت الموظفون المؤقتون إلا بعد موافقة مجلس الوزراء ، وألا يعين في الوظائف الخالية ( ما عدا طائفة قليلة منها ) إلا بصفة مؤقتة وبموجب عقود قابلة للتجديد ، فهو يسد باب التثبيت واستحقاق المعاش أو يضيقة ما أمكن . ولا نزاع في أن هذا مسكن ، أقل ما جناه علينا أن صرفنا عن التفكير في العلاج الصحيح ، دون أن يظهر له أثر فعلي في تخفيف المعاشات أو منع تضخمها ؛ هذا إلى أنه كان من بين الأسباب القوية في زيادة عدد المؤقتين والخارجين عن الهيئة ، وإذا كان مستقبل هؤلاء لا يشغلنا اليوم تماماً ، فإنه سيهددنا غداً بحاجاته ومطالبه .

ونحن في غنى عن أن نشير إلى أن الأمر جد خطير ، وأن المعاشات فوق أنها موضوع مالي ، هي مشكلة إدارية واجتماعية . فإذا ما نظمت وعممت منحت خدام الدولة جميعاً ما هم في حاجة إليه من الهدوء في حاضرم والاطمئنان على مستقبلهم ، وفي هذا ما يضاعف جهودهم ويوفر إنتاجهم . ولا بد لنا اجتماعياً أن ننظمها ونعممها ، لأن هناك حتى اليوم ما يزيد على مائتي ألف أسرة يعولها موظفون مؤقتون أو خارجون عن الهيئة ، ولا ندري ماذا يكون شأن هذه الأسر إن انقطع عائلوها عن العمل وعجزوا عن الكسب ، خصوصاً وروح الادخار شبه مفقودة ، وإن وجدت قل أن تستغل الاستغلال الصالح . فما أحوجنا إذن إلى علاج ناجع يستأصل الداء ، وسريع يدرأ الخطب قبل أن يستفحل ويعز تلافيه .

وخلاصة هذا العلاج أن ينشأ صندوق للمعاشات ، يبنى على أساس تأميني تعاوني ويساهم فيه كل مستخدمى الدولة ، وفي استقلال هذا الصندوق ما يفصل ميزانية المعاشات عن الميزانية العامة ويحقق لها احتياطياً الخاص ، و يقيها شر التقلبات السياسية والاعتبارات الحزبية . ومورده الأول ما يستقطع من الموظفين بنسب متفاوتة بتفاوت ما هيأتهم ، لكي لا يشعروا بثقل استقطاعها ، ويعد كل واحد منهم العدة للمستقبل الذى يطمح إليه ، ويضاف إلى هذا ما تفرضه الدولة على نفسها من معونة خدامها ومساعدتهم على ادخار شيء لغدهم . وواجب أن يوظف هذا المال ويستغل استغلالاً صالحاً يعود بربح يبنى بالأغراض المطلوبة ، وضرورى أن يكون على رأس الصندوق مالى خبير بشئون التأمين ، وملم بظروف السوق الاقتصادية وتقلباتها .

وفي إنشاء صندوق المعاشات ما يقضى على نظامها القائم وظلمها الحالى ، ويلغى ذلك الحق الاستثنائى الذى توسع فيه مجلس الوزراء ، ويسلك بها المسلك الصحيح والطريق السوى . فقد انقضى الزمن الذى كانت تعتبر فيه منحة من الأمراء والحكام لمن يتولون خدمتهم أو ينالون حظوتهم ، وأصبحت خزانة الدولة مثقلة بالواجبات والأعباء بحيث لا تتسع لمنح أو هبات ؛ وحانت الساعة لأن نفهم جلياً أن المعاش فى أساسه احتياط وتأهب وتأمين ،



فيجب أن يخضع لكل ما يخضع له التأمين من قيود ونظام ، وعلى هذا ينبغي أن يصاغ قانونه ولوائحه في قالب جديد وروح جديدة .

ولا نظن أن هذا العلاج متعذر التنفيذ أو صعب التحقيق ، فإن جماعة المؤقتين والخارجين عن الهيئة سيبدءون في تكوين معاشهم منذ أن يساهموا في الصندوق الجديد ، ولن تكلف خزانة الدولة بشيء عن سابق خدمتهم ، اللهم إلا بتلك المكافأة المعروفة والتي ينبغي أن تصرف للصندوق مع احتسابها لهم . أما الدائمون فلهم موقفان مختلفان يتعلق أحدهما بالماضي الذي نرانا مضطرين لأن نصفيه على علاته وبالرغم من أثقاله ومتاعبه ، ويتصل الآخر بالحاضر وهم فيه سواء كزملائهم الآخرين ، فيخضعون للنظام التأميني منذ تطبيقه ويشاركون سواهم في التمتع بثماره ؛ والدولة في الحقيقة مدينة بما استقطعتهم منهم أولاً وبما ألزمت به نفسها ثانياً على حسب النظام القائم ، ولا مناص من أن تفي بهذا ، فتقدمه لصندوق المعاشات مقسطاً على النحو الذي يتلاءم مع ظروفها المالية .

وقد يكون في هذا بعض الإرهاق للميزانية إلا أنه إرهاق لا بد منه ، فالمشكلة تتطلب العلاج ، وأى تباطؤ في حلها يزيد بها تعقيداً وينذر بخطر قد تضيق مواردنا عن تلافيه . ولسنا بهذا نلقى على الحاضر بعض أعباء المستقبل ، ولكننا ندفع ثمن أخطاء جناها السابقون ولا سبيل للتخلص منها . فعبء المعاشات في النظام الذي نقتحه إنما يرجع في أغلبه إلى تصفية الماضي ، أما من نرى ضمهم من المؤقتين أو الخارجين عن الهيئة فلن يكلفوا الدولة الشيء الكثير . وعلى كل حال نعتقد أن أقل من مليون من الجنيهات ، فوق ما يصرف اليوم على المعاشات ، كفيل بحل هذه العقدة وتثبيت دعائم النظام الجديد ؛ ولا يفوتنا أن نشير إلى أن أعباء الماضي ستتضاءل عاماً بعد عام ، فيجىء يوم — نرجو أن يكون قريباً — يستقل فيه صندوق المعاشات بنفسه ويدبر أمره وحده .



لعلنا نكون قد وقفنا لرسم الخطوط الرئيسية لمشكلة الموظفين المالية ، وبيان مواطن

تقصها الهامة وأخطارها المأموسة . ولم ندخل في بعض التفاصيل لما لها من صبغة فنية واضحة ، وما تستلزمه من أرقام وإحصاءات عولنا عليها واستخلصنا منها نتائجها ، ولم نشأ أن نثقل على القارئ بتتبعها ، فلم نعرض للدرجات في تعاقبها ولا العلاوات في تفاوتها وشرائط استحقاقها . وكان كل ههنا أن نوضح المبادئ العامة التي يمكن أن يوضع في ضوءها كادر شامل ومنسق منسجم ، وما أحوجنا لأن نغني بهذه المبادئ في كل مسألة نعرض لها ، لأننا كثيراً ما نضل في الجزئيات وننسى الهدف الأول الذي نصبو إليه .

وكيفما كانت النتائج التي انتهت إليها نظم الكادر السابقة ، فإننا في حاجة إلى كادر جديد يستوعب الوظائف على اختلافها ، ويطبق على الموظفين جميعاً مدنيين كانوا أو عسكريين ، ويصاغ في قالب قانون صريح لا يقبل التلص أو التحايل ، ولا يستطيع الوزير أو مجلس الوزراء الخروج عليه . واسنا نتوقع من هذا الكادر ضغطاً لاعتمادات الباب الأول ، بقدر ما نتوقع منه تنظيم وتنسيقاً وعموماً وشمولاً . وإذا شئنا أن نضغط هذه الاعتمادات ضغطاً حقيقياً فلنفكر في علاج آخر ولنبحث عن وسيلة غير تلك الوسيلة ؛ ولا سبيل إلى ذلك إلا بأن نعيد النظر كما قدمنا من قبل في تقسيم الإدارات والمصالح ، وتوزيع الخدمات العامة فيما بينها ، ونشرف على كل ذلك إشرافاً ينمي الإنتاج وينهض به .

فإن تضخم المرتبات الذي نشكو منه ولید كثرة عدد الموظفين ، أكثر مما هو مترتب على ارتفاع فئات الدرجات وتفاوت العلاوات ، ويوم أن ينمو الإنتاج وينتظم سببوايد كثيرة في مصالح متعددة ولا عمل لها ولا حاجة إليها . أما الآن فنحن في فوضى لا نميز فيها العامل من العاطل ، ولا نكاد نعرف الفرق بين السرعة والبطء ، ولا بين الإنجاز والإهمال ، وكل ما يشعر به رؤساء الإدارات والمصالح إنما هو تراكم العمل لديهم ، فيطلبون المزيد من العمال ويقترحون كل عام وظائف ودرجات جديدة ، ومع هذا لا يجدون السبيل إلى الخروج من تلك الفوضى وذلك الارتباك .



وإذا لم يكن في وسعنا ، تحت سلطان الحقوق المكتسبة وما إليها ، أن ننقص اليوم عدد الموظفين فإننا نرجو — إن نظم الإنتاج الإداري — أن يبقوا على حالهم لعدة سنوات مقبلة ، وهذه ولا شك خطوة لا يستهان بها ، ولن تقف الخدمات العامة عند صورتها الحالية بل سيطردها نموها وتنوعها ومع هذا سنجد أن في مقدور مستخدمي الدولة الحاليين القيام بها . ومن جهة أخرى نأمل أن تأخذ موارد الدولة سبيلها إلى الزيادة في انتظام ، فتصبح نسبة اعتمادات الباب الأول إلى جملة الميزانية أقل مما هي عليه الآن . وكم نعد أنفسنا ناجحين إن استطعنا أن نقف بهذه الاعتمادات عند وضعها القائم <sup>(١)</sup> لعشر سنوات مقبلة ، دون أن يقف ذلك في طريق الإصلاح أو يعترض أية خدمة عامة ، وليس هذا بعزيز فيما نعتقد إن نظمت المصالح والإدارات على النحو الذي بيناه .

وحينذاك يسوغ لنا أن نطالب بإنصاف صغار الموظفين ، ورفع مستواهم وتحسين حالهم ، وليس شيء أبغث على التشجيع والمكافأة من جودة العمل ووفرة الإنتاج . ونحن نسلم بما يتنوع تحته من أعباء وما يعانونه من متاعب ، إلا أن التضخم الذي بلبينا به لا يسمح بتحسين ولا يبيح أية زيادة ، واضطراب الخدمات العامة الذي نشكو منه لا يشجع الممولين على أن يمنحوا مستخدمي الدولة أقساطاً جديدة <sup>(٢)</sup> . وإذا كنا نضع العمل الحردائماً نصب أعيننا وأحد طرفي مقارناتنا ، فإننا لا نتردد في أن نقرر أنه ساعة ينتج هؤلاء المستخدمون ما ينتجه الموظفون في المؤسسات الحرة ، لن تضمن الدولة عليهم بمال ، ولن تشعر الأمة بثقل فيما تنفقه ، ولن نلحظ في الميزانية تضخماً أو إسرافاً .

(١) بنى هذا الأمل ولما تضخم هذه الاعتمادات ذلك التضخم الفاحش خلال السنوات الأخيرة ، واللازم أن تعود إلى وضعها العادي يوم أن نعود إلى الظروف العادية .

(٢) لم يؤخذ بملاحظتنا هذه أيضاً مع الأسف ، لحسنت أخيراً حالات وعززت وظائف ، مما صعد باعتمادات الباب الأول بضعة ملايين من الجنيهات فيما بين سنتي ١٩٤٢ و ١٩٤٥ .

## ٣ - الموظفون والجمهور

لم نال جهداً فيما سبق أن نبين ما للموظفين من حقوق ، وأن ندعو إلى إحاطتهم بسياس من العدالة والإنصاف . ولكن ليس ثمة حق لا يقابله واجب ، ولا سلطة لا تصاحبها مسؤولية ، ومن الظلم أن نتشبث بأهداف حقوق ولو وهمية في الوقت الذي نهمل فيه ما علينا من واجبات ، ومن عرف كيف يؤدي واجبه خليف بأن يحمل الناس ولو بعد حين على إنصافه وإعطائه حقه . وواجبات الموظفين كثيرة ومتنوعة ، فعليهم واجبات شخصية تتصل بمسلكهم ومظهرهم ، وأخرى عامة إدارية تتعلق بعملهم ووظيفتهم ، وصلتهم بالجمهور وارتباط الناس بهم ؛ ودون أن نسرده هذه الواجبات على تعددها ، نقنع بطائفة منها هي دعامة العمل الإداري بأسره ، والوسيلة الناجعة لتحقيق مطالب الشعب .

١ - أشرنا غير مرة إلى أن الموظفين رمز الدولة وشارتها ، وفي الرمز ما يدل عادة على ما يرمز إليه ، وفي سمو الفكرة ما يحمل على أن تمثل أ كمل تمثيل ويدل عليها بأروع شارة . فكرامة الدولة في كرامة خدامها ، وإذا كان سفراؤنا يمثلونها في الخارج ، فينبغي أن يصدق الموظفون على اختلاف طبقاتهم في تمثيلها في الداخل . وما هم إلا مجندون في جيش النظام والإدارة والعمل والتنفيذ ، وعلى كل جندي واجبات تميزه من الرجل العادي ، ولا بد له من مظهر ومسلك يكسبه كل ما يليق به من كرامة واحترام . والموظفون كما نعلم قدوة وما يزرع السلطان أكثر مما يزرع القرآن ، فليسوا مسؤولين عن مسلكهم لأشخاصهم فحسب ، بل هم مسؤولون عنه أيضاً لما لهم من أثر في عامة الشعب والدهماء . وعلى هذا نرى أن من حقهم على أنفسهم وحق الدولة عليهم أن يحتفظوا في حياتهم الخاصة بمستوى لائق من النزاهة والكرامة والاستقامة ، وأن يضربوا المثل لمن سواهم في احترام القانون وتقديس العدالة وبث روح الوثام والصفاء ، وجدير بنا أن ندخل ذلك كله في تقديرهم وحساب مكافآتهم وترقيتهم ، وأن نشعرهم بأن المسلك الصالح له أثر في كفة ميزانهم .



٢ - يقضى سير الأمة المطرد وحياتها الطبيعية أن يشغل كل بواجبه وبواجبه وحده ، فأما أن يخلط به أموراً أخرى فتلك هي القوضى بعينها . وليس هناك خلط أشنع من ذلك الذى يحاول فيه مستخدمو الدولة أن يكونوا فى آن واحد إداريين وسياسيين ، موظفين وحزبيين ، وقاتل الله الحزبية العاشمة فهى التى وجهتهم إلى ذلك وحملتهم عليه ، بحيث أصبحنا وفى المكتب الواحد ألوان سياسية ربما كانت فى تعارضها وتنازعها أشد وأعنف مما يجرى فى المجتمعات الحزبية والأندية السياسية . ودع عنك جانباً وفود الموظفين للتأييد وعرائضهم للثقة ومقالاتهم للتملق والزلفى ، فقد تكرر هذا حتى مللناه وابتذلناه ، وإن كان لا يزال من بيننا مع الأسف حكام يطربون له ويباهون به . وسلامة الوطن وحياة الشعب وانتظام الأداة الحكومية ، فى أن نحرم عليهم تحزيمًا باتًا كل اشتغال بالسياسة ، أو أية محاولة ترمى إلى الاستفادة منها .

٣ - ينبغى أن نلاحظ أن الموظف خدام الجمهور ، وذلك هو الشرف الذى حظى به دون سواه من أبناء الشعب الآخرين ، وهل هناك شرف أسمى من أن تقوم على المصلحة العامة وتتعهدوا وزرعها ؟ وكما هذا الشرف فى أن يشعر الموظفون ، مهما عظمت سلطتهم وسمت منزلتهم ، أنهم خدام الشعب المخلصون ، غير أن كثيرين من موظفينا قد نسوا هذا أو تناسوه : نسوه تحت تأثير تلك الروعة والأبهة التى خلفها فينا نظام الحكم التركى القديم ، ونسوه أيضاً لما يحيط بهم من مظاهر النعيم والترف والجاه والسلطان ، فالسيارات تنتظرهم ، والتليفونات عن يمينهم وشمالهم ، والسعاة والحجاب يحفون بهم ويتواردون على أبوابهم ، وإذا ما رحلوا أو انتقلوا فتوديع هنا واستقبال هناك ؛ حفاوة بالغة حدها ومظاهر وشكليات كثيراً ما تطفئ على الخدمة العامة ومهمة الموظف الحقيقية . وقد تغلغوا فى هذه الشكليات ، فنذيعها فى غير ما وضع ونباهى بها لأدنى مناسبة ، ونتخذ من أداء الواجب وسيلة للدعاية والإعلان . فلا نكاد نفتتح صحيفة من الصحف اليومية إلا ونرى فيها ذكراً لاسم موظف فتش بيتاً ، أو ضبط مسروقات ، أو عاين زراعة ، أو منح إجازة — ولسنا ندري ما حاجة الجمهور إلى ذكر هذه

الأسماء أو التنويه بأصحاب هذه الأعمال . وتناسى الموظفون أخيراً أنهم خدام الشعب ليلمصوا من الواجبات وثقلها والمسئوليات وقيودها ، وينعموا بما تصبو اليه نفوسهم من جاه وسلطان . وكان من نتائج هذا أن اعتزوا بمراكزهم واعتدوا بحولهم وسلطتهم ، فأساءوا إلى الصغير ، ولم يبالوا بالكبير . وكثيراً ما يُسألون فلا يجيبون ، ويطلب إليهم فلا يلبون ، ويخاطبون ذوي الحاجات في غلظة ويتبرؤ منهم في فظاظة مع أن أعمالهم معطلة وشكاوهم صحيحة . وقد يستعينون ببعض رجال البوليس ليزيدوا الجمهور عذاباً وتنكيلاً واحتقاراً وازدراءً ، ولسنا في حاجة لأن نذهب بعيداً إلى الريف حيث يستهين موظف صغير بمجموعة من الشعب ويذيقها الأمرين ، فإننا لا نزال نرى في المدن من ذلك الشيء الكثير . وإذا كان الجمهور في استكاته ووداعته قد أغضى قديماً على هذا الظلم واستسلم لهذا العنف ، فإنه أخذ اليوم يشكو ويردد الشكوى ويثور لكرامته ويطالب خدام المصالح العامة بأن يرعوا ما تقتضيه الخدمة من عناية وإخلاص . وفي الحق أن الخادم المخلص هو الذي يشعر بمسئوليته ويحس بواجبه ، فيؤديه في حينه ويبدل الجهد ما استطاع في حسن أدائه ، ويتلطف للجاهل ويعينها على قضاء مطالبها وسد حاجاتها ، ويخرج من ذلك الغرور البكاذب والصف والكبرياء . ولا بد لنا من أن نقضى على كثير من مظاهر أبهة الحكم القاتنة ونقف بالموظفين عند حدودهم اللائقة ، ونأخذهم بحريتهم في غير هوادة إن قصروا في المصلحة العامة أو استهانوا بطلابها . وقد سمعنا عن مخازي السيارات وسوء استعمال التليفونات والإسراف في امتياز السفر ما سمعنا ، ولكن قد آن الأوان لأن نحدد كل ذلك ونضعه في أضيق دائرة ممكنة ، فنقضى على ذلك الترف الضار ونشعر الموظفين بما ألقى على كاهلهم من أعباء ، ونقلل ما استطعنا من ذكر شئونهم على صفحات الجرائد ، فنصرف الجمهور عن الاشتغال بها ونكسو الجوارى بكساء ملائم من الهدوء والتواضع ، والبعد عن الجلبة والضوضاء والتفرغ لما يعنى .

٤ — لسنا في حاجة أن نلاحظ أن تنفيذ القانون هو نبراس الموظفين الجلي ، وهديمهم الواضح وصراطهم المستقيم ، إن استمسكوا به فلن يضلوا ، وإن حرصوا عليه أضلوا بئامن من



اللوم والنقد وأدوا أمانتهم على وجهها . والموظفون مهما صغرت درجاتهم مسئولون جميعاً عن حراسة القانون والعمل على تطبيقه ، ذلك لأن المصنع الحكومي يضمهم وخدمة الدولة معلقة في رقابهم وكل الإجراءات والتصرفات إنما تمر بهم ، وليس في مقدور الرؤساء مهما امتد نفوذهم وعظم إشرافهم أن يقفوا على التفاصيل ويتبعوا شتى المخالفات . وعلى هذا لا يعنى الموظف من التقصير تعويله على رئيسه أو ترك الأمر لمن فوقه لأن حراسة القانون أمانة في عنقه ، إن قصر فيها خان الله والوطن ، ولا يجديه في شيء أن يشترك في التقصير معه آخرون .

بيد أن هذه الأمانة مع الأسف لا تؤدي بوجه عام أداء حسناً ، فعدد غير قليل من قوانيننا في حكم المهدوم ، لا يعمل به ولا يسأل عن تطبيقه ، ألهم إلا إن أريد مضايقة خصم سياسي أو تحقيق مغنم لصديق حزبي . وأوامرنا العسكرية بوجه خاص . سواء ما اتصل منها بالوقاية أو التموين تبدوا أحياناً وكأنها حبر على ورق ؛ لا قيمة لها ولا اعتبار ، على أن ما ينفذ من القوانين قد يصرف عن وجهه ويعدل به عن حقيقته ، ويدخل عليه الموظفون من التأويلات والاحتمالات ما يسمح لهم بالمجاملة والمحابة وما يقضى على غرض المشرع وغايته ، فينفذ القانون في وجه شخص ويلقى في وجه آخر ويصور بصورة مرنة تفتح كل أبواب الشذوذ والاستثناء . وبذا فقد القانون حرمة وضعف الإيمان بقدسيته ، وخيل للعامة أن في الإمكان الخروج عليه ؛ وتلك ولا شك عقيدة خاطئة وروح خبيثة ، ترجع في قسط كبير منها إلى تهاون الموظفين وعدم حرصهم على أن ينفذوا في دقة اللوائح والقوانين .

ولا نزاع في أن هذا الإهمال وليد ضعف الشعور بالواجب ، ومظهر من مظاهر نقص العاطفة القومية وعدم الاعتداد بالمصلحة العامة ، إذ أن واجب الموظف الأول أن ينفذ ما على عليه من أمر ويطبق ما يوضع له من قانون ، وما دامت القوانين ترقى المصالح العامة وتعمل على حمايتها ، فليس من الوطنية في شيء أن تتغافل عن تنفيذها . ويظهر أن الوظيفة لا تزال في نظر كثيرين منصباً ووجاهة بدل أن تكون مبعث مسئوليات ومصدر واجبات ، فهم لا يقبلون منها إلا ترفها ونعيمها ويفرون ما استطاعوا من حملها وأعبائها ، لا فرق في ذلك بين

الكبار والصغار ، ولا بين الرؤساء والمرءوسين . والموظف الذي لا يرى في كرسيه إلا معاني  
الوجاهة والأبهة قل أن يفكر في قانون ينفذه أو واجب يؤديه ، ولشد ما يعظم إهماله إن  
غفلت عنه أعين الرقباء وأهمله المشرفون ما دام لا يجد من ضميره وازعاً يحفزّه على العمل  
ويبعثه على الإنجاز والتنفيذ .

فالشعور بالواجب ضعيف أو مفقود مع الأسف لدى كثيرين من الموظفين ، وخدمة الدولة  
في رأيهم سبيل للعيش وكسب المال فحسب ، همهم أن يؤدوا من عملهم ما يدرأ العقوبة  
وما يعفيهم من الحساب والمسئولية ؛ أما تنفيذ القانون وخدمة الجماهير وإجادة العمل  
وإرضاء الزمة وإراحة الضمير فكلما جوفاء ، وهي على كل حال آخر ما يفكرون فيه ،  
ولو استطاع أحدهم لحسبه أو لحظوته أن يصبح فوق المسئولية لن يتردد في أن يهجر مكتبه  
ويهمل كل الأعمال . ويزيدنا المأناً أن نلاحظ هذا الإعراض والفتور في مختلف درجات السلم  
الإداري ، نراه لدى الكبار كما نراه لدى الصغار ، ونلاحظه عند الرؤساء كما نلاحظه عند  
المرءوسين ؛ ولم يشتد خطبه ويعظم تأثيره إذا ما ظهر فيمن يفترض فيهم القدوة وضرب المثل ،  
وأى خطب أشد من أن نسمع مثلاً أن بعض الأطباء يهجرون مستشفى مدينة تهددها  
الغارات ، أو أن وزيراً يذهب لتهدئة روع جماعة في ساعة ذعرهم ومع ذلك لا تتوفر لديه  
الشجاعة الكافية لقضاء ليلته بينهم . نعم هناك عدد من الموظفين يقدس الواجبات ويحرص  
على تنفيذ الأوامر والتعليقات ولكن ليس له مع الأسف من التأثير ما كنا نوده وننتظره ،  
لأن روح الإهمال والتهاون قد تقشت وانتزعت كل مظاهر الدقة والحزم والضبط  
والنشاط .

ولسنا ندري بعد كل هذا ماذا يبقى للإدارة من معالم وللأداة الحكومية من شخصيات ،  
فإن الإدارة في أبسط صورها طائفة من الضوابط والقيود يقوم على تنفيذها أشخاص معينون ،  
وقيمة هذه الضوابط في أن تحتفظ بمدلولها وتطبق على وجهها . وبغير هذه الوسيلة لا إدارة  
ولا نظام ، وعبثاً نحاول إن أكثرنا من الشرائع والقوانين وأضفنا إليها ما يفسرها من لوائح



وتعليمات ، فإنها ستبقى دائماً وحظها جميعاً التعطيل والإهمال أو سوء التأويل والتطبيق .  
وعبثاً نحاول أيضاً إن زدنا عدد الموظفين وأكثرنا من خدام الدولة ، فإن روح الإهمال في  
نفسيها لن تقف عند حد ولن تقتصر على دائرة ، وعدم الاعتداد بالواجب في استحكامه  
سيصبح شعار القدامى والناشئين .

والوسيلة الناجعة فيما نعتقد أن يربي الموظفون على احترام الواجب وتقديسه ، وأن  
يشعروا جيداً بأن مهمتهم الأولى أن يقوموا بتنفيذ القانون وتطبيقه . وسبيل ذلك أن تسود  
الجو الإداري روح الحزم والحكمة ، والضبط والإتقان ، والتبصر والإشراف ، فيتشبث كل  
بأهداب عمله ويحرص على أداء واجبه وتسير الآلة الحكومية في غير ما اضطراب ولا عوج .  
وقيمة هذه الروح ومنزلتها متوقفة على مصدرها وملهمها ، فإذا ما انبعثت في إخلاص وصدرت  
عن الرؤساء غمرت الحياة الإدارية كلها وتمكنت من أصلها وأساسها . ولا شك في أن  
الرؤساء هم أقدر الناس على تنمية العقلية الإدارية وتعهداها بالغذاء النافع ، وفي مقدورهم —  
إن أخلصوا وأنصفوا — أن يقوموا المعوج ويقضوا على المسيئين والمهملين .

٥ — لا يستطيع الموظف أن يخدم الجمهور الخدمة الحقة وينفذ القانون التنفيذ الصحيح  
إلا إن استمسك بالعدل بين الناس ، وسوى بينهم في الحقوق والواجبات ، غير أن العدالة  
والإنصاف ضاعت معالمهما ونذر الاستمسك بهما وأصبحا وكأن لا وزن لهما ولا قيمة . فلا  
يشعر الموظفون بعدالة أمام أنفسهم ، ولا بإنصاف إزاء الجماهير ، فالرئيس لا يعدل في معاملة  
مرءوسيه ، والموظفون جميعاً يفرقون بين أبناء الشعب وذوى الحاجات مع أن الخدمات العامة  
إنما خلقت للناس جميعاً ، لا فرق بين صغير وكبير ولا أمير أو حقير ، وإذا كان من المبادئ  
المقررة أن الناس أمام القانون سواء فينبغى أيضاً أن يتساووا أمام الإداريين ورجال التنفيذ .

إلا أن هذه المساواة مع الأسف نظرية ، ولا تزال الفوارق الحزبية والاجتماعية ذات أثر  
فعال في أدواتنا الحكومية . ففيها جاه ووساطة ومحابة ومحسوبية ، وشذوذ واستثناء كثيراً

ما طغى على القواعد العامة والمبادئ المقررة ، فيستباح الحرم لذوى الجاه والنفوذ ، ويحرم  
 الحلال على الضعفاء من عامة الشعب والمساكين . وقد اتهمنا إلى درجة تبعث في الواقع على  
 شيء كثير من الأسى والألم ، وتندر بخطر يبدو علينا أننا لا نقدره : فلا ينفذ أمر ولا تتم  
 معايينة ولا يكتب تقرير ولا تمضى ورقة إلا إن سعى وراءها الساعون وألح في إنجازها من  
 يهابون ويخشون . وكأنما الأداة الحكومية كلها في جلبتها وضوضائها تعمل لحساب طائفة  
 معينة من الناس ، أما من سواهم فصالحهم معطلة وأعمالهم مهملة وليس ثمة مراقب أو حسيب .

ويطول بنا الحديث إن حاولنا سرد بعض الوقائع والأمثلة ، فإنها تكاد تعترضنا في كل  
 إدارة وعند كل مناسبة ، فيؤسس بنك التسليف الزراعى مثلاً «لمعاونة صغار المزارعين وإنقاذهم  
 من أيدي المرايين ، ومساعدتهم على شراء ما يحتاجون إليه وبيع ما ينتجون» ، ثم ينسى كل  
 هذا ويعدل عنه بتاتاً ، ويصبح هذا البنك وكأن لا عمل له إلا خدمة كبار الزراع والمنتجين .  
 وينظم التموين باسم صغار المستهلكين ، فإذا بهم يتضورون جوعاً ويلاقون الأمرين في  
 الحصول على أقة الدقيق أو رغيف الخبز<sup>(١)</sup> ، في حين أن ذوى النفوذ من الأعيان والحزبيين  
 يسعى إليهم رجال التموين بأرجلهم ويرفعون إلى بيوتهم ما يزيد عن حاجتهم . ويشكو أهل  
 قرية أو قرى من هلاك الزرع وجفاف الضرع لقلّة الماء ، بينما تنعم به حديقة الوزير السابق  
 أو المهندس القديم التي عدت على قسطهم وحرمتهم من حقهم . وهل لهذه الشكاوى قيمة  
 وهل يرجى لها من أثر ، ما دام محققوها لا يعتدون بالشاكين ، ويسوقونهم سوق الأنعام  
 وينزلون بهم عن مستوى الإنسان ، في غير ما خجل ولا استحياء ، ولا شفقة ولا إنصاف ؟  
 وأغرب ما في الأمر أن نعد هذا مدنية ونسميه حضارة ، مع أن المدنية في أساسها معاونة  
 الضعيف والحضارة في دعائمها الأخذ بيد الصغير . ويظهر أننا لا نزال نخضع لشيء من نظام  
 الطوائف والطبقات ، ونستمسك — وإن حاولنا إنكار ذلك — ببعض تلك الفوارق والمميزات  
 القديمة ، فلا يرضى الكبير أن يضع نفسه في مستوى أخيه الصغير ولا يقبل الوجهه أن

(١) يقضى الإنصاف أن تقرر أن هذا النقص قد استبان لذوى الشأن أخيراً وحاولوا معالجته .



يسوى بينه وبين جاره الفقير أو متوسط الحال، بحيث لو دعا داعى العدالة والمساواة لم يتردد هؤلاء الطغاة فى أن يقابلوا دعوته بالاشتمزاز والاستنكار . ولا يزال مع الأسف فى نظمنا وإجراءنا بقايا من تلك التفرقة المذمومة والإحجاف البغيض ، فضغت بذلك روح العدالة ، ويئس الناس من الوصول إلى مطالبهم إلا إن استعانوا عليها بالوسطاء والشفعاء ، وتفننا فى الظلم وعدم المساواة إلى درجة أننا بررناها وجهدنا فى تصويرها بصورة الحق الخالص والعدل المطلق . ويوم أن يأخذ موظف نفسه بالحزم والدقة ، ويحرص على العدالة فى عمله والإنصاف فى تصرفاته ، ينظر إليه شزراً ، وقد يقابل بالإبعاد والحرمان والإهمال والنسيان .

حتى مستحكمة وداء تفشى ، وجور لا يلائم روح العصر ولا يتفق مع ما ننادى به من مبادئ ونظريات ، والمساواة التى تنغى بها ونشدها يجب أن تصدق فى كل حال وتطبق على كل شئ ، وأولى الناس بتطبيقها إنما هم القادة من حكام وسياسيين ، فأما أن يتمشدقوا بذلك وهم يرفلون فى حلل من الخصائص والامتيازات ، فهذا هو التناقض الصريح والاستهتار بالرأى العام والجاهلير . ومن العبث أن ندعو إلى محاربة الظلم والاستبداد القديم ، ونأمل فى تكوين وحدة قومية وارتباط شعبي فى الوقت الذى نفرق فيه بين الناس ونكيل لهم بكيلين ونمنحهم أقساطاً غير متعادلة من الخدمة العامة وحماية القانون . ولا حياة لنا بدون تلك المساواة ، غير أن الأمر هنا يخضع للقادة والرؤساء أكثر مما يخضع لعامة الموظفين ، ولن تجد العدالة سبيلها إليهم إلا إن أخذ الوزراء وكبار الموظفين بها أنفسهم وضربوا المثل لغيرهم وأخذوا نار الظلم بكل قوتهم ، حينذاك تتحقق المساواة التى نشدها وتزول تلك التفرقة التى نمنعها .

٦ — وأخيراً نعرض لموضوع كنا نود أن نمر به فى صمت ونغض الطرف عنه ، أو نشير إليه إن كان ولا بد إشارة عاجلة ونلوح تلويحاً خفيفاً ، ولكننا مع الأسف مضطرون لأن نتحدث فى عنف وشدة ، وفى غير مداجاة أو مجاملة ، وذلك لأننا تسترنا أكثر من اللازم

وجاملنا فوق الحاجة . وموضوعنا هو النزاهة والحرص على مال الدولة ، فنزاهة الموظف جزء هام من رأس ماله إلى جانب كفايته ومؤهلاته ، وشرط أساسي لإخلاصه في واجباته وتقانيه في خدمة الجماهير وتنفيذ القانون ، وباعث قوى على احترامه وتسهيل مهمته والنزول عند أوامره . وحرصه على مال الدولة فرض عين لا يصح له أن يتخلى عنه أو أن يحيله على الآخرين ، فيحرص عليه من نفسه كما يحرص عليه من عدوان غيره ، وبدون هذا لا يصح أن يعد بين جنود الدولة وحراسها الأمناء .

غير أنا مع الأسف تحت تأثير نزعة مادية طاغية ورغبة جامحة في الاستفادة وجمع المال ، كثيراً ما استعملنا مال الدولة لحسابنا واستخدمنا أملاكها وأمتعتها في أغراضنا الخاصة ومطامعنا الذاتية . فيسلب البعض الأموال العامة سلباً ويختلسها اختلاساً ، ويحاول بعض آخر أن يحتال لذلك ويستتره بشتى الوسائل والألاعيب ، فيزعم أنه يستبدل معاشه أو يشتري بعض الأملاك الأميرية في الوقت الذى يتم فيه صفقة كلها غش واختلاس ، ويستعين فريق ثالث بجاهه الحكومى ومركزه الإدارى على جلب مغام لا حصر لها وتحقيق منافع لا حق له فيها . ومن الغريب أنا نستعين بهذا ونستصغره ، بل نكاد نحله ونستبيحه ونسابق فيه ونتنافس ، فإذا ما قدر لإدارى أن يكون ثروة عن هذا الطريق جد خلفه في أن يبرز عليه ويسبقه في التهام هذا الطعام الوبى ؛ وشعار الجميع أن الدولة غنية ففيها مغنم لكل طالب ، وأن مالها مرسل فلا حرمة في أن يستولى عليه أى مغتصب . والموظف الذى لا يحرص على مال الدولة القائم لا ينتظر منه الجسد في أن ينمى مواردها ، ويحصل حقوقها الثابتة ويخلق لها ثروة جديدة .

وقد يدفعنا الجشع والطمع إلى ما هو أفضع وأشنع فتمتد أيدينا إلى أموال محرمة ، وتصغر نفوسنا إلى حد أن نقبل حقير الهدايا من ذوى المصالح والحاجات . وما دما قد آلينا على أنفسنا أن نكون صرحاء فى كل شىء فإننا نقر والأسى يملأ قلوبنا أن الرشوة انتشرت فى مختلف الأوساط والأعمال ، فقل أن تقدر أثمان الأطيان والعقارات المنزوعة ملكيتها إلا إن نال



المتمنون مآربهم ، واطمأنوا عاجلاً على نصيبهم من غرامه الدولة المحققة ، أو أن يسمح بفتحته رى أو إنشاء مصرف إلا إن بذل الثمن مقدماً ، وعز أن تصرف المستندات الرسمية أو تعطى الرخص الضرورية إلا إن بيعت بيعاً وشريت شراء . وقد أشرنا من قبل إلى أن هناك مكاتب للتعين والتوظيف ، قد قسمت فيها الرشوة إلى فئات بحسب الوظائف والعلاوات ، أما المقاولات والأعمال الكبرى فباب السرقة واللصوصية فيها فسيح ومجال الرشوة لاحدله ، وكما أسست عمارات وأنشئت حدائق وبساتين لحساب أشخاص معينين من عرق الفلاح وجبينه ، وماله القليل الذى يؤخذ منه باسم الصالح العام ، ثم لا يلبث أن يوجه إلى الأغراض الشخصية . ولم يقف الأمر عند المدن والعواصم بل تعداها إلى القرى والنجوع ، فالعمد والمشايع فقدوا كثيراً من كرامتهم المعهودة وعزة نفوسهم المألوفة ، وأصبحوا يرتشون وقد يعيشون أحياناً على حساب هذا المال الحرام والغنم الخبيث ، ولم لا يفعلون وقد سن لهم السادة الرؤساء هذه السنة السيئة واستخدموهم أحياناً فى هذا العمل الدنى ؟

فالبلية عامة والداء شامل ، وعقيدة الجمهور ألا سبيل إلى إجابة مطلب أو تحقيق حاجة — إن فقد الجاه والحسوية — إلا عن طريق المال ، وكثيراً ما يتقدم به أصحاب الحاجات راغبين أو راهبين لكي لا تعطل أعمالهم أو تتأخر أوراقهم . وهناك فكرة أشد من هذا وأخطر ألا وهى أن ليس ثمة مشكلة لا تحل ولا صعوبة لا تذلل مادام فى أيدي الراغبين مال يبذونه عن سعة لمن بأيديهم الحل والعقد ، ويسوءنا أن نلاحظ أن هذه الطريقة السحرية قد سهلت علينا وتمكنت من نفوسنا ، فعدها العامة والدعاء تبادل منافع لا لوم فيه ولا غربة ، وبدت للخاصة والمتقفين وكأنها أمر طبيعى لا يستوجب السخط ولا يستدعى الاستنكار والاحتجاج ؛ والغاية تبرر الوسيلة كما يقولون . مسخ للحقائق يؤسف عليه ، وتشويه للمعاني يرثى له ، ونقص فى ملكة الحكم والتقدير يجب أن يعالج فى غير ما تردد أو إهمال .

ونحن لانكر أن الرشوة مرض إنسانى ، عرف فى التاريخ قديمه وحديثه وأصبحت به الأمم الكبيرة والصغيرة وعرفنا من أمثله لديها الشيء الكثير . إلا أننا نعتقد أننا بليتنا به إلى

درجة خطيرة، ولعل في كيان البلاد الأخرى وثبات نظمها ما يمكنها من تحمل هذه الصدمات والخروج من مآزق الراشدين والمرشدين، أما نحن فكل حادثة من هذا النوع تهزنا هزاً وتضعف الثقة بالحكامين وقد تضطرب لبعضها الأداة الحكومية كلها. على أن الذي نخشاه ونحذر منه هو أن الداء قد تفشى وتضخمت أعراضه في السنوات الأخيرة، فكثر الرشوة والمرشون في صغائر الأمور وكبارها، واستهنا بذلك واستسغناه بصورة لم تكن معروفة من قبل، ويخيل إلينا أن الاتجار بالسياسة — وما أكثره — قد شجع على هذه المساومة القبيحة وتبادل المنافع المذمومة. وما دامت أصوات فريق من الناحيين تشتري نقداً، فلن يتعفف بعض النواب بدورهم عن أن يستردوا هذا الثمن إن طلب إليهم قضاء حاجة أو الجدي إنجاز مصلحة؛ ووراء هذه المرحلة مراحل أخرى فيها ألوان من الرشوة والمساومة، فالترشيح والتركية والتأييد الحزبي نفسه كثيراً ما توقف على مطامع ورغبات ومنافع لا بد من تحقيقها.

وصاحب هذا أن استهنا بهذه الجرائم أحياناً أو حاولنا سترها أحياناً أخرى، فبينما نقسو على بئس قد يدفعه فقره إلى سرقة دراهم معدودة ونراه يستحق السجن والتعذيب، إذا بنا تنهاون في أمر ذلك الموظف ذي المرتب الكافي الذي يستولى على المئات من الجنيهات رشوة واختلاساً من الأموال العامة؛ وبينما نشهر ببعض الجرائم الفردية ونعلن عنها، إذا بنا نجد في إخفاء تلك الجريمة التي تتصل بالصالح العام والأداة الحكومية. وحببتنا في هذا أن اختلاس الإداريين ورشوة السياسيين وصمة عار يجب أن يسدل عليها الستار، ومسبة لا يصح إظهارها للعيان، وقد يكون الدافع على هذا التستر والإخفاء مجرد الجمالة والإبقاء على بعض العلاقات الشخصية.

ومع تقديرنا لسمعة البلاد وكرامتها نلاحظ أن ضرر هذا التستر أكثر من نفعه، إذ أن فيه ما يؤذن بالرضا وعدم الاعتداد، وفي هذا ما يعزز المثل السيئة ويفرى بعض ذوى النفوس الضعيفة، فيشجع على الرشوة ويفتح الباب للمرشدين. ولسنا ندرى على من نخفي، أعلى أنفسنا والأمر كله بين أيدينا، أم على الرأي العام وهو في حساسيته وحده يدرك الآن كل



صغيرة ويتبع كل جزئية ، ومن العيب أن نغض أعينا عنه زاعمين أنه لا يرى ولا يسمع . على أن من الظلم أن نخفي جرائم الكبار في الوقت الذي نشنع فيه على الصغار ونشهر بهم ، ولو أنصفنا لوجدنا أن ما يأتيه الأخيرون عادة أحقر من أن يذاع ويعلن عنه ، في حين أن جنابة القادة والرؤساء هي التي تضرب أسوأ الأمثلة وتحدث ماتحدث في النفوس . ولن نجد السبيل إلى مطالبة عامة الموظفين بالنزاهة وطهارة اليد إن نحن تركنا رؤساءهم يعيشون في الأرض فساداً ويستغلون أموال الناس .

فلم يبق بد إذن من أن نقسو في حزم ونشد في غير تراجع ، ونذكر دائماً أنه إن جاز لنا أن نغفر ونصفح فيما يتعلق بحقوقنا الخاصة ، فإننا لا نملك بحال أن نعدل أو نتنازل عن حقوق البلاد وأموال الدولة . وإذا كان في حسن السيرة ما يبرر المجاملة بعض الشيء ، فإننا لانفهم مطلقاً مجاملة المسيئين والتساهل معهم . ولسنا ندري لم نحرص على ستر من فضحوا أنفسهم ، ونبقى عليهم في الوقت الذي تغلى فيه مراحل الرأي العام وتثور ثائرتة ، مترقباً أن يقتص من الجناة ويضرب على أيدي العابثين ؛ ولا ندهش — إن خيبتنا أمه — أن يسوء تقديره ويفسد حكمه ويتساوى عنده الحق والباطل لأننا غيرنا أمامه المعالم وقلبنا الأوضاع . وما نتذرع به من نقل أو إحالة على المعاش تصرف خاطئ مادامت التهمة قائمة ، وخاصة فيما يشغل الجمهور من جرائم ومخالفات ؛ ولو أعطينا بعض الدروس القاسية لأقننا العدالة ، وحفظنا مال الدولة ، وقطعنا دابر الإجرام والجرمين .



لعل من الخير أن نلاحظ بعد كل هذا أن مسلك الموظف ، وموقفه من واجبه أو من الجمهور الذي يتشرف بخدمته ، يخضع للجو والحياة الإدارية التي يحياها أكثر مما يخضع للقوانين والتعليمات التي تلقى عليه . فإذا كان في جوه ما يبعث على الجد والإخلاص والصدق والنزاهة فهو لا بد متأثر به ، أما إن ضربت القوضى أطناها وهبت عليه ريح الجشع والطمع ، فليس

بغريب أن يلهو مع اللاهين وينغمس في تيار الفساد والدعة . ولا نظن أن تشريعنا ناقص فيما يتصل بمسلك الموظفين وواجباتهم ، فلو أنحنا في هذا الباب متعددة ومتنوعة وقوانيننا صريحة قاطعة ، ولكن قدراً كبيراً منها غير منفذ . فهي تحرم على الموظف مثلاً أن يزاول عملاً إلى جانب وظيفته ، ومع ذلك نرى كثيرين يقومون بأعمال تشغل وقتهم وتتعارض مع واجباتهم دون لوم أو اعتراض ؛ ولا تبيح له من جهة أخرى الاشتغال بالسياسة ، ومع ذلك ينغمس فيها علناً ، بل ويرغب فيها بما يمنح من مكافآت أو يرغب عليها بما يهدده من عقوبات .

وفي الواقع أن الأمر هنا ليس أمر تشريع وقانون فحسب ، بل أمر روح تملى وإرادة تفرض ، ولن يملى هذه الروح إلا الرؤساء ، ولن يفرض هذه الإرادة إلا كبار الحكام . ففي مسلكهم ما يغنى عن اللوائح ، وفي حزمهم ودقتهم ما يحل محل التهديد والعقوبة . وإنا لنرى المصالح تتفاوت بتفاوت رؤسائها ، بل ربما اختلفت المصلحة الواحدة باختلاف أمسها وغدها ؛ فبالأمس كانت صورة حية للنشاط والجد ومظهراً صادقاً للإخلاص والنزاهة ، وفي الغد بدل كل هذا لأنها فقدت رئيسها ومبعث هديها واستقامتها . فما أحوجنا إذن إلى وازع وقيادة تقوم ما اعوج وتصلح ما فسد وتبعث في الجو الإداري شيئاً من الخشية والرهبة ، وتحيط الأداة الحكومية بكل معاني العدل والإنصاف ، والتقديس والاحترام . وفي مقدور عدد غير كبير من الرؤساء أن يدرأ أخطاء نشكو منها ويعالج عيوباً نألم لها وينهض بالوظائف والموظفين على السواء .



## الفصل الرابع

### القضاء

لقد عرضنا من قبل للخدمات العامة في جملتها ، وبيننا طرائق توزيعها وشرايط أدائها ، إلا أن من بينها خدمة لها من الخطر والمنزلة ما يحمل على أن تفرد ببحث خاص ودراسة مستقلة ، ونعني بها نشر ألوية العدالة والفصل في الخصومات والمنازعات . ولا شك في أن هذا من أجل الخدمات العامة إن لم يكن أجلها وأقدسها ، ذلك لأنه يحقق النظام ويقطع دابر الفوضى ، ويملاً النفوس سكينه وطمأنينة ، ويطبعها على احترام الحق ويشعرها بأن هناك حدوداً لا يسوغ تعديها وأصولاً لا يصح الخروج عليها ، وتلك بلاريب دعائم النظام الاجتماعي بأسره . ويوم أن يختل نظام العدالة في مجتمع ما ، فلن تجديه لباقة السياسيين ولن ترأب صدعه مهارة الإداريين ، ولن يتبادل أفراد ذلك الاتصال الروحي الذي يجمعهم ويؤلف بينهم ، لأنهم يعيشون في جو من الشك والريبة ويحذرون دائماً عادية الجور والظغيان . فالقضاء من الأمة حصن وملجأ ، يلوذ به مظلومو الحقوق ويلجأ إليه المظلومون ، وهو فوق هذا مبعث رحمة ومرد نعمة ، يرسل أحكامه بين الناس فتسكن نفوس ثائرة ، ويقضى على فتن متأججة وينسى الموتورون ترتهم ، فتهدأ الأحوال ويتقى المجتمع شروراً كثيرة .

وشأن الحياة في عنفها وشدتها وجدها ونشاطها أن تبعث على شيء من الصراع والمنافسة بل والنزاع والمخاصمة ، فلا يضير المجتمع ما فيه من مشاكل وخصومات بقدر ما يضره التهاون في علاجها أو التقصير في الفصل فيها . لهذا عنيت الجماعات بأن تقف على هذه الخصومات هيئة خاصة ، أحاطتها بكل ما تستحق من تقديس واحترام ليصبح رأيها حكماً لازماً وقرارها قضاء مبرماً . وقد تابعت هذه الهيئة المجتمع في سيره وصاحبته في تطوره ، واستكملت وسائل الضبط والدقة ، والإنجاز والسرعة ، والاستقلال والنزاهة في البلاد الراقية والأمم الحية ؛ فبدا

القضاء فيها دعامة النظام بأسره وحامى الفرد والمجتمع ، وأداة المساواة الحققة ، وكابح جماح الشهوات الطاغية فردية كانت أو حزبية ، إدارية كانت أو سياسية ، فساهم بنصيب وافر فى بث روح الجدى والعمل والنهوض والتقدم .

ولقد خطا القضاء المصرى فى الستين سنة الأخيرة خطوات لا يستهان بها ، وضرب بسهم وافر فى تشييد دعائم الاستقلال ورفع أركان النهضة القومية . نجّد القضاء بوجه عام فى البحث عن الحقيقة والدفاع عنها ، ورغبوا فى أن يقفوا على أسباب الضغائن الكامنة والخصومات المستحكمة ، واتخذوا من تجارتهم وسيلة لإصلاح ما فسد من نظام أو قانون ، فتمتحت القوانين من حين لآخر وعدلت النظم والإجراءات عاماً بعد عام ، وحوّرت هيئات القضاء نفسها فى عدة مناسبات . ووقف بعض القضاة فى محناتنا السياسية الأخيرة موقفاً يدعو إلى الإجلال والإكبار ، فلم يرهبوا وعيداً ولم يخشوا تهديداً ، وتحطمت على عتبة هيكلهم المقدس أسلحة الدس والتلفيق والكذب والاختلاق .

بيد أن نظامنا القضائى لم يسلم من عيوب فاحشة ومآخذ كبيرة ، فى قسط منها تركة الماضى وفى قسطها الآخر وليدة الحاضر . فجاءت القضاء متعددة تعدداً لا نجد له مثيلاً مطلقاً فى أى بلد من البلاد الراقية ، فلدينا محاكم مختلطة وأهلية ، وأخرى شرعية ، ومجالس حسبية ، هذا إلى ما يزيد على عشرة من المجالس المليية ، وإذا كنا قد أذعننا لهذا التعدد بالأمس فإننا نلاقى منه اليوم ألوان العنت والإرهاق . ومن جهة أخرى لا يشعر قضاتنا بالاستقلال الضرورى لأداء مهمتهم وتحقيق إخلاصهم ونزاهتهم ، وألزم شئ للقاضى أن يستقل فى رأيه وحكمه ، فلا يخضع لهوى ولا يذل لسلطان ولا يخشى فى الحق لومة لائم . وإنتاجنا القضائى أخيراً شبيه كل الشبه بإنتاجنا الإدارى ، فهو بطيء فى سيره وناقص فى كمه ومعيّب فى نوعه ، وإذا كانت الأمور العامة العادية فى حياتنا الحاضرة لا تحتل الإهمال والتسويق فمن الظلم والجنانية أن يمتد ذلك إلى الخصومات والمنازعات . وبودنا أن نتبع هذه المآخذ الواحد تلو الآخر ، مبينين مدى خطرها ومحاولين رسم الطريق لملافتها وعلاجها .



## ١ - ترميز جهات القضاء

السلطة القضائية في مصر متعددة ومتنوعة ، بين دينية ومدنية ، ووطنية وأجنبية ، يستمد بعضها نفوذه من الدولة ، ويخرج بعضها الآخر عن إشرافها الكامل ورقابتها الصحيحة ، وتعتمد في أحكامها على شرائع متباينة ومبادئ متنافرة ومتعارضة . لهذا لا ندهش إن عدا بعضها على بعض وتنازعت الاختصاص فيما بينها ، أو اتخذ الخصوم من وضعها هذا سبيلاً للتخلص والماطلة والتشفي والنكاية . وليتنا نجد لهذا التعدد موجباً أو نفهم له ضرورة ، ألهم إلا أنه بقية من بقايا الماضي البائدة أو وصمة من وصمات التحكم والعدوان البغيضة ؛ وما أجدرنا أن نتحلل من هذه القيود ونفك هذه الأغلال ، ولن تكتمل نهضتنا إلا إن استوعبت مظاهر الحياة على اختلافها ، وكفرت عن سيئات الأمس بحسنات اليوم .

وأول صورة من صور هذا التعدد الحاكم المختلطة التي جاءت وليدة الامتيازات الأجنبية والتي قدر لها أن تعمر بيننا ستين سنة أو يزيد . أنشئت في أول الربع الأخير من القرن الماضي لقصد محدود ودائرة ثابتة ، ولكنها ما لبثت أن خرجت عن مهمتها وتجاوزت دائرتها ، وأبت إلا أن تكون هيئة قضائية ذات اختصاص عام . فعدت على بعض اختصاص الحاكم الأهلية ، وفتحت أبوابها لكل الأجانب حتى أولئك الذين لم تكن لهم امتيازات ساعة تأسيسها ، وشجعت على التجنس الكاذب والحماية المصطنعة . ولم تقنع بهذا بل طمعت في أن تنظر في بعض قضايا الأحوال الشخصية ونزعت إلى منافسة الحاكم الشرعية والمجالس المللية ، وربما امتد عدوانها إلى الحكومة نفسها ، فالتخذت من بعض القضايا الإدارية وسيلة لإصدار أحكام فيها شيء من الافتئات على سيادة الدولة وكرامتها . وأغرب من هذا كله أنها وقفت أحياناً موقف الخصم والحكم ، فعدت على اختصاص زميلاتها من هيئات القضاء الأخرى ، واستباحت لنفسها أن تحكم وحدها في التنازع دون أن تقبل أى تحكيم أو وساطة .

ويطول بنا الحديث إن شئنا أن نسرده أمثلة لما بدر منها من تعدد وافتئات . على أن تلك الوقائع بل - الحاكم المختلطة نفسها - على وشك أن تصبح جزءاً من الماضي وقطعة من التاريخ .

ذلك لأن معاهدة منترية قضت على الامتيازات وآثارها ، واعترفت بما للأمة من حق في تصريف شئونها القضائية واستكمال سلطتها ، فلم يبق للمحاكم المختلطة من حياة إلا بضع سنوات . وتلك ولا شك خطوة لها شأنها ، ولئن كنا نعتد بها الاعتداد كله ، ونهمل لها ونكبر ، فإنها خطوة لها ما بعدها وفتاحة خير يجب ألا نقف عندها ، وأن ندرك في وضوح أنها ليست إلا الحجر الأول في بناء الاستقلال والوحدة القضائية . وإذا كنا قد وفقنا لتذليل أعظم صعوبة اعترضت توحيد القضاء ، فليس ثمة ما نعتذر به إن قصرنا في تذليل الصعوبات الأخرى ؛ وما أسنح هذه الفرصة لأن نقوم بإصلاح شامل وعلاج كامل ، وأمامنا ست سنوات كافية كل الكفاية لتتدبر في هذا الإصلاح ونعد هذا العلاج <sup>(١)</sup> .

ولم تقتصر تركة الماضي على المحاكم المختلطة وحدها ، بل أضيفت إليها هيئات قضائية أخرى ما أكثرها وما أشد تعقدها ، وهي المجالس المالية التي ورثناها فيما ورثنا من مخلفات السيادة التركية . فإن مصر — والبلاد العربية عامة — ما كانت تعرفها قبل الفتح العثماني لمدينة القسطنطينية ، وذلك أن محمداً الفاتح ، في شيء من الجمالة ولا اعتبارات سياسية ، ترك لبطرك الروم ولاية القضاء في كل مظاهرها على الرعية المسيحية في السلطنة العثمانية ؛ ثم اعترف بها فيما بعد لطوائف أخرى حرصت على أن يسوى بينها وبين غيرها ، وخُورت هذه المنحة السياسية البحتة إلى حق ديني مقدس . أما قبل هذا التاريخ فما كان يعرف في العالم العربي كله ، إن في العراق والشام أو مصر والأندلس ، إلا ولاية قضائية واحدة تفصل في المنازعات على اختلافها سواء أكانت بين المسلمين أم بين غيرهم ؛ ويوم أن استولى العثمانيون على مصر أخضعوها لمبادئهم وأنظمتهم القانونية والقضائية ، وبدأت الطوائف على أثر هذا تستقل بقضاؤها وتفصل كما ترى في خصوصياتها .

وترتب على هذا أن أصبحنا ونحن أمام عدة مجالس مالية ، بين أرثوذكسية وكاثوليكية أو

(١) يسرنا أن نقصر هذه المدة عاماً بعد عام ، ولكن أخشى ماخشا أن يفاجئنا عام ١٩٤٩ دون أن نكون قد أعددنا له العدة الكافية .



بروتستنتية وإسرائيلية ، وبين الأرثوذكس أقباط وروم ، وبين الكاثوليك سوريين ولاتينيون ، وبين الإسرائيليين ربابيون وقراءون ؛ ولكل مجلس طريقته ونظامه ورسومه وإجراءاته . غير أنا إذا ما استثنينا القليل منها وجدنا أن تلك الطرق معقدة وتلك النظم في كثير منها فاسدة ، وهذه الرسوم في جملتها باهظة وليس ثمة إجراءات محدودة ولا قانون مرافعات واضح المعالم . أما الاستئناف فمتعذر أحياناً أو صعب التحقيق ، يستدعى نفقات كبيرة ولا يتم إلا بعد فترة طويلة ، وقد يضطر المستأنفون إلى رفع الأمر إلى جهات عليا خارج القطر وبعيدة عن مسكنهم وموطنهم . وأما الرقابة والإشراف فشبه معدومين ، لأن هذه المجالس طليقة في تصرفاتها ، وليس لوزارة العدل من سبيل إلى الإشراف على تكوينها وتنظيم أعمالها .

وفي جو كهذا لا نتوقع إنتاجاً مجدياً ولا سيراً مطرداً ، خصوصاً وقضاة هذه المجالس والمحكمون فيها إما دينيون لا يبالون برضا الجمهور وغضبه ماداموا متمتعين بثقة رؤسائهم ، وإما علمانيون لا يختارون دائماً الاختيار الصحيح ولا تتوفر فيهم غالباً الكفاية اللازمة ؛ وما أكثر غيابهم وتخلفهم عن واجباتهم ، ألهم إلا إن حفزهم عامل المجاملة والمحابة ، ولا غرابة فلهم من أعمالهم الأخرى ما يحول دون التفرغ لهذه المهمة الخطيرة . على أن هذه المجالس متنازعة فيما بينها ومختلفة على اختصاصها ، وقد يمتد تنازعها إلى هيئات قضائية أخرى ؛ وكـم في هذا التنازع من مشاكل ، وكـم جنى على أسر وباعد بين الأهل والأقرباء ، وكـم يسر للمتقاضين وسائل التلفيق والكذب ودفعهم إلى التمدد في النضال والخصومة . وقد تتناقض هذه المجالس في قراراتها وتتعارض في أحكامها خصوصاً إذا ما لجئ إلى المحاكم الشرعية معها ؛ وأشد ما يكون هذا التعارض إبلاماً إذا ما انصب أثره على من لا ذنب لهم ولا جريمة ، كأطفال يكل مجلس ملي حضانتهم إلى أهمهم بينما ترى المحكمة الشرعية على عكس ذلك تسليمهم للأب ، وكثيراً ما وقفت السلطة التنفيذية متحيرة أمام هذه الأحكام المتعارضة . ومن دأب الخصوم ألا يترددوا في طرق أبواب القضاء والتفنن في النكاية متى وجدوا إلى ذلك سبيلاً ، والأمثلة في هذا الباب كثيرة والحوادث متعددة ، ويكفي أن نشير إلى أن

أحد المتخاصمين قد يعتنق مذهباً غير مذهبه وديناً غير دينه ، طمعاً في أن يجد قضاء يمكنه من خصمه أو يسد عليه طريق الوصول إلى حقه . ويمكننا أن نقرر بوجه عام أن دعاوى الهامة تكاد تمر جميعها بالمجالس المالية والمحاكم الشرعية ، وقد تنتقل إلى المحاكم الأهلية والمختلطة .

ولسنا ندري فيم هذا التعدد ، وهذه الطوائف — إذا استثنينا الأقباط — دخيلة على البلاد ، وقليلة العدد إلى حد أن بعضها لا يكاد يبلغ المائتين ! ولكن الذي انتهى بنا إلى هذه النتيجة إنما هو عدوى الحكم التركي من ناحية ، ورغبة بعض الأقليات من ناحية أخرى في أن تتولى قضاءها بنفسها مادامت ولاية القضاء امتيازاً من الامتيازات . ولعل في هذا ما يفسر لنا تنوع هذه الولاية لطوائف يجمعها مذهب واحد ، كجماعة الكاثوليك مثلاً في مجالسهم المالية المتعددة ، وكأن الأمر تنافس بين هذه الطوائف بحيث تغلو كل واحدة في الاحتفاظ بكيانها ومشخصاتها . ومن جهة أخرى انحصر القضاء الملى أخيراً في الأحوال الشخصية ، وهي فيما عدا مسألة أو اثنتين متشابهة كل التشابه لدى هذه الطوائف ، فليس في ظروف المتقاضين ولا في طبيعة شراعتهم ما يقضى بكل هذا التعدد .

ومن الغريب أننا قصرنا حتى اليوم في معالجة هذا النقص وتراجعنا أمام هذه الفوضى ، بحيث أصبح القضاء الملى ونصيبه من الإصلاح لا يذكر ، وأضحى أضعف نقطة في نظامنا القضائي العام ، ولولا ما قامت به بعض الطوائف من إصلاح لبقى هذا القضاء كما خلفته العصور الوسطى ، فلم تخط فيه الحكومة خطوة تذكر ولم تشمله الدولة بالرعاية اللازمة . حقاً إن هناك محاولات أرادت ومشروعات وضعت ، ولكنها في جملتها دون ما ينبغي ولم تبرز تماماً إلى حيز الوجود <sup>(١)</sup> . ويظهر أننا نخشى المعارضة هنا كما نخشاه في أى باب من أبواب الإصلاح ، فقنعنا بتلك الأشكال البالية والمجالس العرفية القديمة وسميناها قضاء . وإننا لندرد شخصياً في أن نطلق عليها هذا الاسم في مدلوله الصحيح ، وعلى كل حال ليس هذا هو القضاء الذي يتلاءم مع أمة مستنيرة .

(١) قدم إلى البرلمان أخيراً مشروع قانون لتنظيم قضاء الطوائف ، ولم ينظر بعد ، وعسى أن يخطو بنا نحو توحيد جهات القضاء الذي ننشده .



فضرورى إذن أن نلقى اختصاص المجالس المالية القضائى ونكمله إلى تلك الهيئة الوحيدة التى سيوكل إليها القضاء العام فى أمة تحس بإحساس واحد وتشعر بشعور مشترك . ومن الخلط أن تشبث بهذه المجالس باسم الدين مع أنها لم تقم على أساس دينى ، لا سيما وولاية القضاء والسهر على العدالة تدبير مدنى بحت ترسم له كل أمة الخطة الناجعة والوسيلة الصالحة . ومن العبث أن نبقى عليها مع تضيق دائرة اختصاصها ورد ما تتنازع فيه إلى هيئة قضائية أخرى ، وأشد من هذا عبثاً أن نحاول توطيد أركانها وتجديد المهتم من بنائها ، فإن فى هذا ما يتنافر مع فكرة توحيد القضاء التى يرنو إليها شعب ناهض يحرص على لم الشمل وضم المتفرق وجمع الكلمة .

وإذا كانت المجالس المالية قد اختصت بالفصل فى قضايا الأحوال الشخصية بين غير المسلمين ، فإن للمحاكم الشرعية ولاية القضاء على المسلمين فى هذه الناحية . وهذه المحاكم دون نزاع أقدم الهيئات القضائية المصرية الباقية إلى اليوم ، لأنها امتداد لذلك القضاء الوحيد الذى عرفته البلاد منذ الفتح العربى ؛ وقد كان هذا القضاء شاملاً ينظر فى المسائل المدنية والتجارية كما ينظر فى القصاص والأحوال الشخصية ، ولم يكن بجانبه سلطة قضائية سواء ، غير أنه قد تغير على مر الزمن ، قوى فى عهد ثم ضعف فى آخر ، وكان وثيق الصلة بظروف البلاد الاجتماعية والسياسية ؛ فلا ندesh إذا ما رأيناه يضعف وينحط فى ظل الحكم العثمانى يوم أن كانت السلطة القضائية متنازعة بين مصر وتركيا ، ويوم أن كانت شئون البلاد كلها مهملة من الحكام والولاة العثمانيين ، فى تلك القرون المظلمة التى سبقت عهد محمد على .

ولقد شاء هذا المصلح الكبير أن يتدارك هذا النقص ويسد هذا الخلل ، فأنشأ مجالس الأقاليم ومجلس الأحكام إلى جانب النظام القضائى السابق ، وأخذت هذه الهيئات تتعاون فيما بينها . ولكنها ما لبثت أن تنافست وتنازعت وأصبحت السلطة القضائية كلها خاضعة للنفوذ الإدارى ، وكثيراً ما تمتد إليها أيدي العسكرين فتفعل بها الأفاعيل . وقد ساعد على

هذا ضعف القضاء في ذلك العهد ، ضعفهم في أشخاصهم وفي معلوماتهم ، فسمحوا لكل متهم أن يجوس خلال هيكل العدالة المقدس ، ومرت مصر في الثلاثين سنة السابقة لإنشاء المحاكم الأهلية بفترة من أسوأ الفترات في تاريخها القضائي . ولقد زادها سوءاً تلك المحاكم القنصلية التي امتد شررها وتفاقت أخطارها ، وعدت بدورها على سلطة القضاء الوطنية الأصلية ، واستتبع هذا إنشاء المحاكم المختلطة لمّا لهذا الشعب وكبحاً لجمح الأجانب البالغ الحد .

وإذا كنا قد أدخلنا شيئاً من النظام على القضاء الأجنبي ، فإننا كنا في حاجة أمس إلى تنظيم قضائنا الوطني ، لا سيما وفي المحاكم المختلطة نظم يمكن أن تحاكي ونماذج قد تحتذى . وحينذاك وضعت مشكلة النظام القضائي موضع البحث ، فمن قائل بإدعام المحاكم القديمة ورد كل السلطة القضائية إليها مع تنقيحها وتهذيبها ، ومن قائل بإنشاء محاكم جديدة على غرار المحاكم المختلطة تتولى الفصل في المنازعات المدنية والقضايا الجنائية إلى جانب المحاكم القديمة . وليتهم أخذوا بالرأى الأول ، فكفونا مؤونة توحيد القضاء الذي ندعو إليه ووقونا شر التعدد الذي نشكو منه . وعلى الرغم من فساد تلك المحاكم ، وسوء نظامها وضعف قضاتها ، فإننا نعتقد أن ستين سنة مضت كانت كفيلة بتقويم ما اعوج من أمورها ، وكان لابد في اختصار أن تفعل فيها سنة التطور فعلها .

ولكن قدر للتعدد أن يأخذ سبيله إلى الزيادة والنماء ، فنذ سنة ١٨٨٣ انقسم القضاء الوطني — فيما عدا المجالس المالية بالطبع — إلى شعبتين رئيسيتين : أولاها مدنية وجنائية اضطلعت بها تلك المحاكم الجديدة التي سميت « بالأهلية » في غير ما توفيق ولا لباقة ، وثانيتهما مقصورة على الأحوال الشخصية وقد بقي الفصل فيها للمحاكم القديمة التي سميت تمييزاً لها « بالشرعية » . وكأنا قد شغلنا بالجدید وروعته فتركنا المحاكم الشرعية تتخبط في سيرها وتتمادى في اضطرابها ، يتنازع القضاء فيها علماء المذاهب المختلفة من أحناف وشافعية ، وترفع الدعاوى في غير نظام ويطبق القانون في غير تحديد ، لأنه لم يوضع له نص ثابت



ولا أصل معين . على أن المطبقين أنفسهم كثيراً ما كانوا ضيق الأفق قصيرى النظر ، قليلى الإلمام بالحياة العامة وشئونها ، حتى أنه أريد فى أخريات القرن الماضى أن يضم إلى المحكمة العليا الشرعية مستشاران أهليان .

وكان لا بد أن ننتظر إلى أوائل هذا القرن لنرى إصلاحاً وتجديداً ملموساً فى دائرة المحاكم الشرعية ، فأنشئ معهد خاص لتخريج قضاتها ، ووضعت نهائياً لأئمة إجراءاتها ، وأعد لها سجل مستقل تحفظ فيه مضابطها وتقيد أحكامها ويجمع ما تفرق من قضاياها ومستنداتها . ووزعت فى بلاد القطر على درجات مختلفة بين حزئية وكلية ، وعلى رأسها جميعاً محكمة القاهرة العليا الشرعية . وقد سبق لقدرى باشا أن حدد الكثير من نصوصها ومبادئها ، فوضع بذلك قانونها ويسر مهمة قضاتها . ويمكننا أن نلخص هذا الإصلاح ، على الرغم من بطله وتعرته ، فى أنه رعى دائماً إلى محاكاة المحاكم الأهلية فى نظمها وإجراءاتها ومبادئها وطرائق قضاها .

ولا شك فى أنه خطأ بالمحاكم الشرعية خطوات فسيحة بحيث لو قارناها اليوم بما كانت عليه منذ ثلاثين سنة مضت لوجدنا البون شاسعاً والتقدم عظيماً ، فسار قضاؤها بوجه عام سيراً أسرع وأعدل وأضبط ؛ إلا أنه لا يزال جامداً ، بعيداً أحياناً عن الواقع والحياة العملية بعداً لا يغفر . وتحددت إجراءاتها وقيدت تصرفاتها ، ولكنها مع الأسف لا تبعث فى النفوس دائماً رهبة القضاء وسلطان العدالة . وقد ترك اختصاصها عاماً فى غير ما تحديد وشاملاً فى غير ما حقيقة ، فأدى إلى تفازع مستمر بينها وبين الهيئات القضائية الأخرى . وكيفما كان هذا الاختصاص فليس فيه ما يدعو لأن تنفرد به هيئة قضائية مستقلة ، وليس فيه من التنوع والتعقيد ما يجعله قضاء خاصاً ؛ وإذا استفتينا الواقع هنا — كما استفتيناه دائماً — وجدنا أن معظم قضايا المحاكم الشرعية تدور حول الطاعة والنفقة ، وهذه كما يبدو لا تكاد تخرج عن القضاء العام .

لهذا نرى أن المحاكم الشرعية في وضعها القائم ، بدل أن تحقق ولاية قضاء كاملة ، أضحت صورة من صور التعدد الذي ينبغي أن تتخلص منه ، وليس في نظامها ولا اختصاصها ما يقضى بانفرادها واستقلالها ؛ وكيفما كان سيرها وتقدمها فإنها تتعارض مع فكرة توحيد القضاء التي تحرص عليها أمة تود أن تقاس فيها العدالة بمقياس واحد . ونظن أنه قد آن الأوان لأن نضع الأمور في نصابها ، ونعدل عن تلك المغالطة التي تدعو إلى التثبيت بأهداب الماضي وإن تكن بالية ، والاستعانة بحكمة القديم وإن تكن صورية . وفي الواقع ليس هناك ماض تجب المحافظة عليه ولا قديم ينبغي احترامه ، والأمر أمر إدارة قضائية لكل جيل أن يصوغها في القالب الذي يلائمه ، ولن يضير ماضينا ولا تقاليدنا في شيء أن نجمع مظاهر قضائنا المتفرقة في هيئة واحدة تدبرها وتشرف عليها ، وهي تلك المحكمة الوحيدة التي ندعو إليها .

ولم يقف ضعف المحاكم القديمة عند انتزاع المعاملات والقصاص من اختصاصها ، بل انتزع منها شيء آخر يعتبر من صميم الأحوال الشخصية ألا وهو باب الأهلية ، إذ قد وكل منذ سنة ١٨٧٣ إلى هيئة قضائية أخرى هي المجالس الحسبية . ولقد بدت هذه المجالس في صورتها الأولى إدارية ، محدودة الاختصاص قليلة الانتشار ، ثم احتضنتها المحاكم الأهلية فأكسبتها كثيراً من الثقة والاحترام ، ووسع اختصاصها بحيث انفردت بالفصل في شؤون الوصاية والقيامة لجميع المصريين .

ويمكن أن يلخص تاريخها فيما يلي : ففي الربع الأخير من القرن الماضي سلطة إدارية بحتة قصرت على العواصم وشملت برعاية المحافظين والمديرين ، وربطت بوزارة الداخلية ربطاً وثيقاً ، دون أن يكون لرجال القضاء إليها سبيل ، فلم يوضع لها قانون واضح ولم تحدد لها إجراءات معينة ، ولم تخضع قراراتها لأية رقابة أو مراجعة أو استئناف . نظام معيب في كل نواحيه ، بحيث لم يكن أقل فساداً من نظام بيت المال والمحاكم القديمة ، لهذا وجهت



العناية لإصلاح هذه المجالس وضبط سيرها وتوسيع اختصاصها . فأضيفت إلى المجالس في المديرية والمحافظات مجالس أخرى للراكون وربطت كلها بوزارة الحفانية ، وفتح باب الطعن في قراراتها للنفاة العمومية ولوزير الحفانية بناء على طلب كل ذى شأن ، على أن تستأنف في مجلس حسبى أعلى أنشئ قصداً لتحقيق شىء من الرقابة اللازمة وملافاة بعض الأخطاء التى تقع فيها مجالس الدرجة الأولى . ويؤلف هذا المجلس الأعلى من ثلاثة مستشارين أهليين ، وعضو من المحكمة العليا الشرعية ، وأحد الموظفين العاملين أو المتقاعدين . وأدخل بعض التعديل على تشكيل المجالس الحسبية الأخرى ، فأسندت رياستها للقاضى الأهلى ، ونقل قلم كتابها كما أمكن إلى دور المحاكم الأهلية ، وأنشئت لها إدارة خاصة تراقب سيرها وتشرف على أعمالها . وأريد أخيراً تعميم نظامها فشمّل اختصاصها جميع المصريين مسلمين كانوا أو غير مسلمين .

تدرج مستمر وتطور ملموس ، أخص خصائصه أنه أدخل على هذه المجالس الكثير من الدقة والضبط حفظاً لأموال المحجور عليهم وعديمى الأهلية ، كما أنه أريد إضعاف صورتها الإدارية وصبغها بصبغة قضائية ، فوضعت لها نظم محدودة وإجراءات ثابتة ، وأشرف عليها القضاء ، وربطت فى اختصار بالمحاكم الأهلية . غير أن هذا التطور لم يقع بعض المصلحين ، وبدت منهم رغبة فى إلغاء هذه المجالس وإحالة أعمالها على المحاكم الأهلية ، ولولا قيام الحرب الماضية لكان لهذه المحاولة آثارها ونتائجها . وإذا نظرنا إلى المجالس الحسبية اليوم ، وجدنا أن قضاءها لا يزال معقداً وبطيئاً ، وإنتاجها ناقصاً ومعيباً ، ويرجع هذا فيما نعتقد أولاً إلى أن تكوينها يشتمل على جماعة المختارين من الأعيان الذين لا يتسع وقتهم غالباً لهذه المهمة ، ولا تتوفر فيهم الكفاية الضرورية لحسن أدائها . ويستلزم هذا التكوين ثانياً الجمع بين القاضى الشرعى والقاضى الأهلى ، وكيفما كانت الروابط التى تربطهما فإنهما يمثلان تعدداً لا محل له فى سلطة قضائية واحدة . وأخيراً شاءت الظروف أن تعتبر المجالس الحسبية فى انعزالها هذا شبه منقضى للقضاة ، بليت من أجله بمن لا يراد إفساح المجال أمامهم فى

المحاكم الأهلية ، وفي هذا الاعتبار ما يحد من نشاط القاضى كيفما كانت عزيمته ورغبته .

ومهما يكن من أمر هذه المآخذ ، فإن المجالس الحسبية توصلت أخيراً إلى القضاء على كثير من حوادث السرقة واللصوصية التى كانت أموال القصر وعديمى الأهلية فريسة لها . وفى تطورها فى السبعين سنة الأخيرة معنيان لها أهميتهما وخطرها ، أولهما أنها خطوة فى سبيل توحيد القضاء الذى ندعو إليه ، فففيها الدليل القاطع على أن هذا التوحيد ميسور وعملى ، لاسيما وهى تمثل قضاء واحداً لجميع المصريين المسلمين وغير المسلمين . وإذا كنا قد وقفنا لهذا القضاء فى باب الأهلية فلن يعزّ علينا تطبيقه على أبواب الأحوال الشخصية الأخرى ، ولعل فى هذا ما يرد على خصوم توحيد القضاء الذين كثيراً ما احتجوا باستحالته المادية وصعوباته العملية . ومن جهة أخرى يقوم تطور المجالس الحسبية على أساس أنها أضحت سلطة قضائية ، ولضبط هذه السلطة وتنظيمها اتخذت المحاكم الأهلية نموذجاً لها ، فنقحت على غرارها وأصلحت فى ضوء نظمها وإجراءاتها . لهذا لم يكن بدعاً أن يدعو الداعون إلى ضمها إليها ، وفى الحق أن حماية عديم الأهلية واجب على الدولة ، قد اضطلعت به فى بلاد أخرى محكمة الوصاية التى هى جزء من السلطة القضائية .

فالمجالس الحسبية بدورها يجب أن تضم إلى محكمتنا الوحيدة ، فتصبح جزءاً من بنيان القضاء العام الذى لا يصح أن يكون هناك تفاوت بين أجزائه ، ولا تباين فى معاملته رجاله . وحينذاك لا نلاحظ فرقاً بين قاضى الحسبة وغيره ، اللهم إلا أن كل واحد منهم وكل إليه نوع معين من القضاء . وليس فى هذا الضم ما يفقدها صبغتها الأسرية ، ولا يباعد بينها وبين معنى التصالح والتفاهم ، لأنه ستخصص لأعمالها دائرة قضائية معينة تتوفر لمعالجتها بالروح التى تلائمها . حقاً إننا سنقضى بهذا على عنصر الأعيان الذى يساهم فى تكوينها الآن ، ولكن لا نزاع فى أن من سلطة القاضى أن يستشير من شاء ، ويستأنس بذوى الخبرة إن دعت الضرورة ، وإذا كان القضاء المدنى العادى لا يهمل رأى الجيران والخبراء فأولى بقضاء الحسبة أن يعتد بذلك .



وفي هذا الضم ما يعين على تحقيق أمر آخر له أهميته في رعاية عديمي الأهلية وتعهدهم ، ألا وهو أن تشارك النيابة في نظر شئونهم وتسام في الجلسات التي تخصص لها . والحسبة وإن تكن في أساسها تفضلاً وتبرعاً ، تستتبع متى قبلت حساباً ومسئولية ، باسم عديم الأهلية أولاً وباسم المجتمع ثانياً لأن من واجبه أن يشرف على أمر الوصاية والقيامة ؛ وفي هذا ما يفتح باباً للنياحة العامة لا ندري لم أغلق حتى اليوم ، ولسنا في حاجة أن نضيف أن في تدخلها ما يزيد الشعور بالمسئولية و يبعث على الضبط والدقة .

ولم يبق أخيراً من صور تعدد جهات القضاء إلا المحاكم الأهلية ، التي لم تخلق دفعة واحدة ولم تكتمل لأول وهلة . أنشئت سنة ١٨٨٣ للأسباب التي أشرنا إليها من قبل وقضت نحو ستين سنة في تدرج وتطور : فعرفنا منها المحاكم الجزئية والابتدائية ومحكمة الاستئناف بالقاهرة ، ثم أضيفت إليها بعد فترة المحاكم المركزية ومحاكم الأخطاط . وقد كانت محكمة الاستئناف تنظر في مواد الجنايات إلى جانب قضايا الدرجة الثانية ، كما كانت تحكم بهيئة نقض وإبرام في المسائل التي ترفع إليها بمقتضى قانون تحقيق الجنايات ، ولكنه رؤى أن يكون للجنايات محكمة مستقلة تشكل على طريقة خاصة ؛ ولوحظ فوق هذا أن جرائم الصغار تختلف عن جرائم الكبار ، فأنشئت لهم محاكم خاصة سميت بمحاكم الأحداث . ولقد أثبتت التجربة أن المحاكم المركزية كانت توسعاً لا داعي إليه فقضت على المحافظات ، وأن محاكم الأخطاط إحياء لنوع قديم عرف بمجلس الدعاوى لا يشترط فيه أى مؤهل ، فألغيت جميعها . وقد ختمت هذه السلسلة بإنشاء محكمة استئناف في أسيوط ، كانت مما فكر فيه وقت إنشاء المحاكم الأهلية عامة ، ثم بإنشاء محكمة نقض وإبرام مستقلة حققت أمنية طالما تأقت البلاد إليها<sup>(١)</sup> .

وعلى هذا أصبح قضاؤنا الأهلى موزعاً بين محاكم متعددة ومنتشرة في القطر جميعه بحيث

(١) أقر البرلمان هذا العام مشروع قانون بإنشاء محكمة استئناف بالإسكندرية ، واعتمد المال اللازم لذلك ، وعسى أن يكون في هذا الإجراء ما يمهّد لتعمل بعض أعباء المحاكم المختلطة عند الغائما .

تيسر سبل التقاضى وتهون الأمر على المتخاصمين . وهى فى جملتها نوعان : محاكم الدرجة الأولى ، وتشمل المحاكم الجزئية ، والابتدائية حينما تنظر فيما زاد على اختصاص القاضى الجزئى ؛ ومحاكم الدرجة الثانية ، وتشمل المحاكم الابتدائية عندما تستأنف فيها القضايا الجزئية ، ومحكمتى الاستئناف بالقاهرة وأسيوط ؛ ويضاف إلى هذه محكمة الجنايات فى دوائرها المختلفة ، ومحاكم الأحداث ، ومحاكم الجناح المركزية ؛ وعلى قمة هذا الهرم القضائى توجد محكمة الشكل العليا وهى محكمة النقض والإبرام . نظام شامل ومنسق ، شامل لأنه يعم القضاء المدنى والجنائى ، ومنسق لأن حلقاته مرتبطة ومتصلة ، لم يتم إلا بعد لأى ولم نصل إليه إلا نتيجة خبرة وتجربة ، فبسطناه بعد أن كان معقداً ورتبناه بعد أن كان مشوشاً . ونستطيع أن نقول إننا انتهينا به من حيث التكوين والانسجام إلى صورة يمكن أن يطمأن إليها بوجه عام .

على أن تطور المحاكم الأهلية لم يقف عند تحديد درجاتها وأنواعها ، بل جاوز ذلك إلى أحكامها وقراراتها . فبينما كانت هذه الأحكام معيبة قديماً فى موضوعها ، إذا بها اليوم تتم عن عقلية فقهية ورغبة فى البحث والتحرى ؛ وبينما كانت ركيكة الأسلوب تستخدم ألفاظاً عامية نابية وتستعين ببعض المصطلحات الأجنبية دون ضبط لمعناها ، إذا بها اليوم مهذبة الألفاظ نسبياً ومستقيمة العبارة ، وقد تسمو إلى مستوى أدبى رائع فيما أصدرته بعض المحاكم العليا من أحكام . ولم تقف عند تطبيق القانون وتنفيذه ، بل حاولت أن تكمل نقصه وتوضح غامضه ، وتلائم بينه وبين العرف والتقاليد ، بحيث استطاعت أن تقر به من الحياة المصرية وإن خلق غريباً عنها وانتزع من بيئة تختلف عن بيئتنا ؛ فقامت بتحليلات عميقة وبحوث فقهية طريفة ، وأضحت — كمحاكم البلاد الراقية — باعثة من بواعث التشريع ومنبعاً من منابع الثروة القانونية .

وكان لكثير من رجالها فى حزمهم واستقلالهم ونزاهتهم ما أكسبها ما تستحق من التقدير والاحترام ، وقد استطاعوا أن يكونوا لأنفسهم وحدة ويطبعوها بطابع خاص ، ويبرزوا فيما بيننا ما نسميه الأسرة القضائية . ولهذه الأسرة شىء من التقاليد ، وللجمهور نحوها نظرة



ممتازة ، ولا يلبث أحد أعضائها أن يشذ حتى يعرف فتنكره أسرته أو ينكره المجتمع بأسره . والقضاء في أساسه عرف وتقليد ، والعدالة في روحها مسلك وشعور وشخصية ، والقضاة الذين يعولون فقط على سلطة البوليس وسطوة القانون لن يبعثوا في النفوس رهبة ، ولن يكون لأحكامهم الأثر المنشود ؛ لهذا ساهم قضاتنا بمسلكهم وحسن تقديرهم ، كما ساهموا ببحثهم وإطلاعهم في تثبيت القضاء الأهلي وتدعيمه .

ولسنا بهذا نتجاهل ما في هذا القضاء من عيب ، أو نتغافل عما فيه من نقص ، إذ لا نزال نلاحظ فيه شيئاً من البطء ، ونلمس نوعاً من الجمود والتطبيق الأعمى لنصوص القانون . ونشاهد بعض القضاة ، حين يضيقون ذرعاً بأعمالهم ، يرسلون أحكامهم إرسالاً وينطقون بها جزافاً ، ويقضون قبل البحث فيصبغون مهمة أساسها التأمل والروية بصبغة آلية ؛ لهذا يعنون بعدد ما يفصلون فيه من قضايا وما أنجز وما تبقى من جدول الأعمال أكثر مما يعنون بالكشف عن الحقيقة وتحرى مواطن الصواب . ومن بينهم من لا يحضر قضاياها قانعاً بما يعرض عليه في الجلسات ، وقد يشعر بالحرج فيضطر للتأجيل ، لأن الخصوم قصّروا في تقديم بعض الوثائق ولكن ليستر تقصيراً لا يود أن يعترف به . وسنعرض بعد قليل ، في حديثنا عن الإنتاج القضائي ، لكل هذه العيوب في شيء من التفصيل ، غير أنه على الرغم منها يجب علينا أن نقرر أن القضاء الأهلي أصلح وأضبط هيئاتنا القضائية .

وهو أيضاً أغزرها مادة وأوسعها اختصاصاً وأكثرها تشعباً لأنه ينظر في المعاملات والمسائل المدنية ، وحضارتنا الحاضرة بما فيها من نشاط وإنتاج تقدم له كل يوم الجديد في هذه الناحية . وهما نحن أولاء نرى من القوانين التجارية والصناعية ما لا عهد لنا به منذ بضع سنين ، وقد أضحت القضاء التجاري وحده باباً هاماً من أبواب القضاء المدني . على أن المحاكم الأهلية تضطلع فوق هذا بمهمة القضاء الجنائي بما فيه من مخالفات وجنح وجنابات ، وإذا كنا نأمل أن يصعد المستوى الثقافي والفكري العام إلى درجة يقضى فيها على كثير من الجنابات ، فإن في تعدد مظاهر العمران والمدنية ما لا يؤذن بنقص الجنبج والمخالفات .

ويوم أن تنتهى مدة المحاكم المختلطة ستضيف إلى المحاكم الأهلية أعمالاً جديدة ، وتكل إليها كل اختصاصها مدنياً كان أو جنائياً ، بل وقدراً من الأحوال الشخصية . وإذا ما قابلنا هذا جميعه بما اختصت به هيئاتنا القضائية الأخرى لم نجد محلاً للمقارنة والموازنة ، لا من حيث الكم ولا من حيث النوع . فإن قضاء هذه الهيئات يكاد يقتصر على الأحوال الشخصية ، وأملنا كبير هنا أيضاً إذا ما قامت أسرتنا على دعائم سليمة وانتظمت شئوننا الاجتماعية عامة ، أن تضيق دائرة هذا القضاء وتضمحل .

هذه هي محامنا الأهلية في تطورها واختصاصها ، ومزاياها وعيوبها ، وقد آن الأوان لأن نعرف كيف نوفق بينها وبين هيئات القضاء الأخرى . والسؤال الذى وجهناه إلى هذه الهيئات من قبل ينصب عليها بدورها ، فينبغى أن نتبين ما إذا كانت أصلح للبقاء من غيرها ، أو إلى أى مدى يمكن أن تساهم فى المحكمة الوحيدة التى ندعو إليها . وكيفما كانت حسناتها ففى بلا نزاع عنصر من عناصر التعدد الذى نشكو منه ، ولا بد لنا من وضع حد له ، ولا مناص من أن نقضى على تنازع الاختصاص الذى طال أمده .

\*

\* \*

نرجو بعد هذا العرض السريع أن نكون قد وفقنا لتصوير تعدد جهات القضاء فى حقيقته وبيانه على وجهه ، وبقيننا أن هذا التصوير وحده كاف فى أن يقفنا على شروره وأخطاره . فقد لمسنا منه مدى تنازع الاختصاص الذى بلينا به ، فكان عاملاً من عوامل مد أجل الخصومة وتأجيج نار الفتنة بين من كانوا بالأمس أهلاً وأقرباء ، وفى هذا ما فيه من تهديد أموال وجهود وأوقات كان يمكن أن تنفق فى شئ آخر ، أجدى على المتخاصمين وأعون على النهوض بالاجتماع . خصوصاً والخصومة بطبعها تدفع إلى التلقيق والتحاييل والاختلاق ، فإذا ما وجد المتخاصمون فى النظم القضائية ما يشجعهم على ذلك ، استرسلوا فيه ولم يقفوا عند حد ، واستعانوا عليه بكل وسيلة شريفة كانت أو وضيعة ، ودفعوا ضعيفى النفوس لأن يجاروهم فى تيارهم ويصبحوا أداة لزورهم وبهتانهم . وبذا التف حول هيئاتنا



القضائية المتعددة طائفة من الملقين والمزورين ، « وشهاد المحكمة » المشهورون أوضح مثل على ذلك . ففي تعدد جهات القضاء ما بعث على الإسراف في القضايا والتمادى فيها ، وما هبط بالمستوى الاجتماعى والأخلاقى .

وهو فوق هذا مظهر من مظاهر الفارقة بين أبناء البلد الواحد . ويسوءنا أن نقرر أننا طوائف وألوان فى أشياء كثيرة ، فنحن فرق وطوائف فى تعليمنا ، ومجموعة غريبة فى زينا وملابسنا ، وهيكى فاسد التركيب فى قضائنا . ونضع جانباً تلك التفرقة وما جنته علينا من الناحية السياسية وعلاقاتنا مع البلاد الأخرى ، ولا نزال نذكر فى مضمض فكرة الأقليات وما عانيناه منها ، بقدر ما نحمد للنهضة الأخيرة أنها قامت باسم مصر وعلى أكتاف المصريين جميعاً . ولو كنا وفين حقاً لهذه النهضة ومستمسكين بها من أعماق قلوبنا ، لتابعنا الخطى وأزلنا كل مظاهر التفرقة ، ورسمنا لأنفسنا سياسة قومية يبدو توحيد القضاء عنصراً هاماً من عناصرها . ولكن أين نحن من هذه السياسة القومية والحزبية تنخر فى عظامنا ، والتسابق على الحكم يصرفنا عن الإصلاح الحقيقى والدواء الناجع ؟ ولم نألم حين نوازن بين مناقشة مجلس شورى القوانين سنة ١٩١١ بمناسبة بعض الإصلاحات القضائية ومناقشاتنا البرلمانية الحاضرة ، فبينما الأولى تنشذ الإصلاح للإصلاح وتتحدث باسم مصر ومصر ، نرى الأخرى تدور فى الغالب حول الأشخاص والمهاترات السياسية ؛ وأظرف شئ فى جلسة مجلس شورى القوانين الآنفه الذكر أنها دعت إلى توحيد القضاء قبل اليوم بمحالى ثلاثين سنة .

وحجة هذا التوحيد اليوم هى حجته بالأمس من أنه عامل من عوامل الربط والتأليف بين أبناء البلد الواحد ، ووسيلة من وسائل القضاء على مظاهر الشقاق والتفرقة التى جناها علينا الماضى ؛ ولا بد أن تبدو وحدة الأمة والدولة فى كل شئ ، فى القضاء والتعليم والإدارة والسياسة ، كما تبدو فى العواطف والإحساسات . عرفت هذا الأمم المتحضرة وآمنت به وعملت على تطبيقه فجمعت الشمل ووحدت الكلمة ، ولم يكن علينا إلا أن نخذو حذوها ونسير على نهجها . ولكننا نتخاذلنا وتشبثنا بأهداب ماض إن لاءم عهد الإقطاعيات والجماعات المبعثرة ،

فانه لا يلائم أمة ناهضة تعيش في القرن العشرين ، وتحرص على أن يكون لها كيان وشخصية متميزة . ويؤلمنا أن نرانا مضطرين لمعالجة مسائل فرغ منها غيرنا منذ أجيال مضت ، ويزيدنا ألماً أن نختلف عليها مع أنها أضحت بديهية ومسلمة في بلاد أخرى ؛ وهنا لا يفوتنا أن نذكر تركيا التي عاجلت هذا الموقف أمضى علاج وأنجعه . حقاً إن قضاءنا قد تدرج وتطور في السبعين سنة الأخيرة ، ولكننا لا نزال في منتصف الطريق ، فلم نسلم من بعض النظم البالية ، ولم نحاك تماماً الأم الحية ؛ ولا بد لنا من أن نخطو الخطوة الأساسية ، فنوحد القضاء ونلم شعثه ونقضى على ما فيه من اضطراب وفوضى .

ولسنا ندرى لم نولع بالتعقيد والأمر أبسط من كل هذا ، فالمسألة مسألة خصومات يجب الفصل فيها وعدالة ينبغي توفرها ، وفي مقدور هيئة واحدة أن تتولى ذلك وتدبره على أحسن وجه ، فما حاجتنا إذن لحاكم جزئية وابتدائية واستئنافية أهلية ، ثم لأخرى ماثلة لها شرعية ؟ وقد سمعنا في وقت ما أن هناك رغبة ترمى إلى إنشاء محكمة نقض وإبرام شرعية ، ولم لا والقضاء الأهلي والشرعي متقابلان ومتنافسان ؟ وإلى جانبهما نجد مجالس مالية فرعية وعامة ، ومجالس حسبية ابتدائية واستئنافية . ونظننا نسلم أنا نعيش جميعاً في جو واحد ، ونخضع لظروف اجتماعية واقتصادية متحدة ، وفي مقدور أى قاض أن يقدرها ويطبق عليها القانون الملائم . ومن أول مبادئ الإدارة الصالحة أن تنحو نحو السهولة والبساطة وتبعد ما استطاعت عن الارتباك والتعقيد ، ونعتقد أننا حرصنا على هذا المبدأ في الفصول السابقة كل الحرص ، ولا نعمل هنا شيئاً أكثر من أننا نعممه ، ونأخذ به في ناحية من نواحي أداتنا الحكومية هي أمس ما تكون حاجة إليه ؛ فتوحيد القضاء ضرورة إدارية فوق أنه حاجة وطنية وقومية .

فنحن إذن بصدد الأداة القضائية — لا القانون ، وأمام هيئة القضاء — لا الأساس الذي يقضى في ضوءه ، والذي ندعو إليه ونتمسك به إنما هو توحيد هذه الأداة . أما القوانين فتلك مسألة أخرى ؛ وعلى هذا لا مجال لأى لبس أو مغالطة ، وفي مقدور الأداة الواحدة أن تطبق ما يقدم لها من قوانين كأننا من كان واضعها . وقد يكون توحيد القضاء والقانون متلازمين



ولكننا إلى الأول دون نزاع أحوج ، وفي الأخذ به ما قد يغنى عن الثانى ، والتجربة وحدها كفيلة بأن ترسم لنا مستقبلاً ما ينبغي عمله . وما دما نتحدث عن الأداة القضائية ، فلا محل إذن لتلك الاعتبارات الدينية التى يتشبث بها فريق زاعماً أن هذه الأداة سر وهب أشخاصاً معينين ، وأمر سماوى لا يصح تعديله . وهذا الزعم خاطئ من أساسه لأن التعاليم الدينية لم تحدد طرائق القضاء ولم ترسم له أشكالاً وصوراً معينة ، وتركت الأمر فى ذلك للمدنيين يصورونه كما يشاءون . وفى الحاضر ما يؤيد هذا تمام التأييد ، فليس للمحاكم الشرعية مثلاً من حيث إنها هيئة قضائية أية صبغة دينية ، وقد فقدت المجالس المليية كثيراً من ذلك الشعار الدينى الذى كانت تتزيا به ، وعلى كل حال لا نظن أن متقاضياً يتجه نحو هذه الهيئات وفى نفسه أى أثر من تلك المعانى الدينية المزعومة .

قد يقال إن هذه الهيئات لم تتعدد إلا لتعدد القوانين التى تحكم بمقتضاها ، ولولا الأحوال الشخصية ما بدت متنوعة هذا التنوع ، ذلك لأن لكل دين تعاليم الخاصة فيما يتعلق بالأسرة وحقوقها . وفى هذا مغالطة من ناحيتين ، فإنه يخلط الموضوع بالشكل من جانب ، ويتناسى الواقع والتاريخ من جانب آخر . فأما الخلط فنسؤه أن نتشبث بتعدد القوانين لأننا لا نجد مبرراً لتعدد جهات القضاء ، ولم يقل أحد إنه يعز على القاضى الواحد أن يطبق قوانين ترجع إلى أصول مختلفة ؛ ويكفى أن نشير إلى أن القاضى الشرعى قد يطبق على غير المسلمين أحياناً قانونهم الخاص ، وأن القاضى الأهلى يطبق كل يوم قوانين من أصول مصرية إسلامية أو فرنسية أجنبية . وأما الواقع فيشهد بأن الأحوال الشخصية ليست إلا ضرباً من المعاملات ولا مبرر لفصلها عن القانون المدنى ، والتاريخ يثبت أنها لم تحدد دينياً بصفة قاطعة ، بل تركت لتطورات الزمن وتأثير المجتمع ، والتشريع الإسلامى فى سيره يؤذن بأنه نظر إليها نظرة مدنية أخضعها لفعل البيئة والظروف المختلفة ، ولقد شهدنا بأنفسنا ما أدخل عليها من تعديل تحت روح العصر وسلطانة . فلندع الدين إذن جانباً فى مسألة تماس النظام العام ، وتتصل بأداة الحكم التى نملك تحويلها وتعديلها على حسب ما تقتضى الحاجة والمصلحة .

ويظهر أنا درجنا على التثبت بالدين حين لانجد سنداً سواه ، وللدفاع عن أشياء قد لا تمت إليه بصلة ، وأشد ما يؤسف له أنا كثيراً ما نحتجى بحجة لنستر غرضاً شخصياً أو غاية جماعة معينة ، فحاربنا باسمه بعض مشروعات الإصلاح وأخذنا أصواتاً حاولت النهوض . بيد أنا لا نعدم بعض المستنيرين من رجاله الذين يضعون الأمور في نصابها ، ويقدرنون مقتضيات العصر ويزنونها بميزانها الصحيح ؛ و يقيننا أن هؤلاء لا يجدون في توحيد القضاء ما يمس تعاليم الدين ، لا في ظاهرها ولا في جوهرها . وعلى أمثالهم نعول في الأخذ بيد الإصلاح ورفع راية النهوض والتقدم ، وإذا ما تبينوا الخير لأمتهم اتخذوا من الدين عدته وسلاحه ، بدل أن يقيموا في طريقه الحواجز والعراقيل .

الآن وقد ثبتت حاجتنا إلى محكمة وحيدة ، فأين هي وما السبيل إلى تكوينها : أنخلقها خلقاً ، أم نعول فيها على شيء من هيئات القضاء القائمة ؟ نخیل إلينا أن في الاستعراض السابق ما يجيب عن هذا السؤال ، فقد لاحظنا فيه أن محاكمنا الأهلية ، على الرغم مما فيها من عيب ، هي أشمل هيئاتنا القضائية وأصلحها وأضبطها ، وإذا كان لابد لكل إصلاح من دعامة فهي أقوى دعامة للمحكمة المصرية الوحيدة التي نشدها . وتحت ظل هذه المحكمة يمكننا أن نكون ما نشاء من دوائر مدنية وتجارية وجنائية ، وأخرى لشئون الحسبة والأحوال الشخصية . وما أحوج هذه الدوائر إلى التفرغ والاختصاص والمران والدراسة ، فيقصر على كل منها من له بها ولوع وعنده فيها رأى وتجربة . وفي هذا التوحيد والتخصص ما يعين على وفرة الإنتاج ، ويساعد على رقابة أشمل وأكمل ، ويفتح الباب لتنظيم أدق وأضبط ، إذ أنا سنصبح وليس أمامنا إلا هيئة قضائية واحدة نخصها بالتعهد والرعاية .

وبديهي أنا لا تنعصب بهذا لفريق على فريق ولا تنحيز لطائفة معينة ، وكل الذي نوده أن يحصر قضاؤنا في يد مصرية واحدة . وإذا كانت لنا بعض المآخذ على طريقة تكوين القضاة اليوم ، فلنعمل على تكميلها ولنضعها في قالب واحد يحقق كل الأغراض المطلوبة .



ذلك لأن توحيد القضاء مرتبط في تنفيذه إلى مدى بعيد بتوحيد الثقافة والتعليم ، فلن يتوفر لحكمتنا كل ما تصبو إليه من تناسق وانسجام ، إلا إن غذيت بقضاة نهلوا من حياض عامة وتربوا في جو واحد ، وسرت فيهم روح مشتركة . وعلى هذا لن نتحدث بعد عن قاض شرعى وآخر أهلى ، ولن نرى في هيئة القضاء تلك الألوان المتعددة التى بدأنا نملها حتى في الجو السياسى ، وبذا نصبح أمام قضاة كل رمزهم أنهم مصريون صالحون . وإذا كنا نعتد بقوميتنا ونحرص عليها ، فلنثبت دعائمها ولنبرز معالمها ، حتى يصبح الشعور بها حقيقة وإحساسنا بها صادقا قويا .

## ٢ - استقلال القضاء

لا نزاع في أن قيمة القضاء في الثقة به ومنزلته في احترامه والاطمئنان إليه ، ولا ثقة إلا إن صدر القضاة عن وحي ضمائرهم ، ولا اطمئنان إلا إن بعدوا عن الشوائب والأغراض وساموا من مختلف النزعات والمؤثرات . فالقضاء المقدس هو ذاك الذى يضطلع به رجال مستقلون فيما يقولون وما يفعلون ، لا يرهبون سياسياً لنفوذه ولا يخافون إدارياً لسلطانه ، لا يرجون نعمة ولا يخشون نقمة ، يهبون أنفسهم لنصرة الحق والدفاع عنه ويقفونها على خدمة العدالة وحمايتها . وإذا كان يشترط في القاضي الكفاية وحسن التقدير ، فإن من أخص لوازمه النزاهة وحرية الضمير ، ولا سبيل له إليهما إلا باستقلال مطلق وتخلص من الإغراء والتأثير ؛ في ذلك حماية القضاء وكرامة القضاة ، وبه استطاعت الأمم الناهضة أن تثبت أركان العدالة ، وتقطع دابر الفوضى ، وتملأ النفوس ثقة بقدسية القضاء ، والقلوب تقديراً لعظمته ورهبته .

ولقد عرف من بيننا كثيرون دافعوا عن هذه القدسية وناضلوا في سبيل احترام العدالة واعتدوا كل الاعتداد بالنزاهة . إلا أنا لا نشعر تماماً بأن قضائنا طلقاً في آرائهم ، مكتملو الحرية في أعمالهم وتصرفاتهم ، ولا يزال الرأى العام يؤمن — صواباً كان أو خطأ — بأنه

يمكن التأثير فيهم ، وأن عوامل الرجاء والمحسوبة تستطيع أن تمتد أيضاً إليهم . وعبثاً نحاول إن شئنا إقناع بعض المتخاصمين بعدالة القضاء ونزاهة القضاة ، فإنهم لا يعدمون الحيلة في أن يسردوا أمثلة تشهد بالخيف والظفر ، وتؤذن إن صحت بأن القضاء كغيره قد يميل مع الهوى حيثما مال . وأشد من هذا أن القضاة أنفسهم لا ينعمون بثقة كافية لأداء مهمتهم ، ولا يطمئنون إلى أن العدالة وهى شعارهم تطبق دائماً عليهم فى معاملتهم وترقيتهم ؛ وكم يعز على حامى العدالة أن يحرم منها فى شخصه ، ويثقل على من يرفع الظلم عن الناس ألا يجد السبيل لدرئته عن نفسه !

وفوق هذا أبى السياسيون الذين نفثوا سمومهم فى كل واد إلا أن يلفحوا القضاء بشيء من نارهم ، يحاولوا أن يلونوه بألوانهم ويجعلوا منه قضاء حزبياً يجارى الأحكام والعصر بدل أن يقدس الحق والعدالة . وعلى هذا تدخلوا ما استطاعوا فى تعيين القضاة ونقلهم ، وحكموا فى ذلك أهواءهم وشهواتهم ، وأضحت حركاتنا القضائية — وما أكرها — من أعنف تصرفاتنا الحكومية التى تشغل البال وتملأ الجو بالأراجيف والإشاعات ، وتتسابق الصحف فى كشف بعض أسرارها والتكهن بشيء من محتوياتها ، ويطول أمد إعدادها ثم تبدو بعد ذلك سلسلة من الغرائب والمفاجآت . ومن المؤلم أن الحزبيين لم يبالوا بهذا التدخل ولم يقدروا ما فيه من خطر ، بل استباحوه وكأنه أمر عادى كأمى تصرف من تصرفاتهم الإدارية والسياسية . فأصبح كل انقلاب وزارى مصحوباً بحركة قضائية ، وكأنما تحاول كل وزارة أن تقدم للجمهور العدالة التى تلذ لها ! وعلى هذا لا تتردد فى أن يكون لها بين القضاة أنصار ومؤيدون كما تسعى إلى ذلك فى مختلف المصالح والإدارات ؛ وما كان للعدالة أن تتشكل وتتلون ، ولا للقضاء أن يصبح ميداناً للأهواء والشهوات .

كل ذلك لأن قضاءنا لم تحترم شخصيته ، وقضائنا لم يستكملوا استقلالهم ، فاعتدى عليهم من حين لآخر بالعزل والنقل ، وأمكن استغواء بعضهم بالعلالة والترقية . ولقد أحسننا بهذا النقص منذ زمن ، وبدأنا ندعو إلى استقلال القضاء من أوائل القرن الحاضر ؛ وما إن



انتظمت الحياة النيابية حتى أخذنا نردد هذه الدعوى ونؤكددها ، فمنتنا خطب العرش بهذا الاستقلال وأذنتنا بأنه على وشك التحقيق ، ثم لا يلبث أملنا أن ينهار إلى أن يجيء خطاب عرش آخر فيفتح علينا باب أمل جديد . وبقينا على هذه الحال حتى سنة ١٩٣٨ حين تقدمت الحكومة فعلاً إلى البرلمان بمشروع قانون يرمى إلى تنظيم القضاء واستقلاله . ولم كنا نتوقع بعد ذلك الأمد الطويل أن يجيء هذا المشروع مستكملاً عناصر الاستقلال وشرائطه ، ولكنه مع الأسف لم يرع ذلك تمام الرعاية ، أو لم يقصد إليه بإخلاص . فإذا كان قد حدد بعض القيود والضوابط لتعيين القضاة فإنه أهمل ترقيةهم ، وإن كان قد أخذ بفكرة مجلس القضاء فإنه لم يمنحه إلا سلطة ضيقة ، وقضى على رأيه أن يكون استشارياً ، وأخضعه في تكوينه لشيء من التأثير الحكومي . ومما يؤسف له أن لجنة العدل بمجلس النواب بدل أن تلحظ هذه العيوب وتعالجها ، قضت زمناً غير قصير في مناقشات رجعية لا تتمشى مع روح العصر ومقتضيات الإصلاح ، وكانت النتيجة أن أرجأت النظر في هذا الموضوع إلى أن تقدم الحكومة للبرلمان مشروع قانون مجلس الدولة .

وقد عاد مشروع استقلال القضاء ثانية إلى ميدان البحث والمناقشة البرلمانية ، بعد دراسة أعلنت عنها وزارة العدل منذ زمن ووعود رددتها خطب العرش مرة أخرى . وكان المنتظر بعد الخطوة السابقة أن نرى صورة أكمل ومحاولة أتم لاستقلال القضاء ، ولكن المشروع الأخير الذي لم يتردد البرلمان في إقراره يكاد يحاكي سابقه في هذه الناحية ، وإن كان يمتاز بشيء من التنظيم وضبط بعض الإجراءات الإدارية<sup>(١)</sup> . وكيفما كانت الفوارق بين المشروعين المتعاقبين ، فإنه يسوءنا ألا نرى فيهما ما يحقق لقضائنا استقلالاً شبيهاً بذلك الاستقلال الذي نعم به القضاء المحتلط . ولم يكن عزيزاً علينا أن نحتذيه وقد نبت فينا وأدى مهمته بنجاح تحت إشرافنا ، بل ما أحوجنا إلى أن نزود قضائنا باستقلال أوسع

(١) أثير هذا الموضوع في مجلس النواب هذا العام ، ويظهر أن وزارة العدل تفكر في تعديل هذا القانون ، ونحن نرحب بكل تعديل يدعم استقلال القضاء ويؤكدده .

تمهيداً لتلك المحكمة المصرية الوحيدة التي ستولى القضاء بين المصريين والأجانب على السواء .

ولا يتم استقلال القضاء على وجهه إلا إن توفرت الضمانات الكافية لحسن اختيار القضاة وتعيينهم ، وحددت في وضوح طرائق ترقيةهم وعزلهم ، وأبعدت بعداً تاماً عن كل مؤثر سياسى أو إدارى . ولا سبيل إلى هذا إلا إن دبر القضاة شؤونهم بأنفسهم ، واضطلعت بإدارتها هيئة منهم تستطيع أن تباعد بينهم وبين طغيان الحكام وأن تحول دونهم وعواصف السياسة الهوجاء ، ذلك لأن المتصرف فى القضاة قد يجد منفذاً للتأثير فى القضاء . وقد أضحت العدالة بيننا بطيئة ومهددة تبعاً لاضطراب القائمين عليها وعدم استقرارهم وطمأنينتهم ، وإذا كانت حياة الإدارة فى أن تسلم من التدخل السياسى ، فقيمة القضاء ورهيبته فى أن يكون نافذ السلطان حتى على الحكام والسياسيين .

ولا شك فى أن التعيين هو الباب الأول من أبواب التأثير فى القضاء والقضاة ، فإذا ما ترك للسياسيين والحزبيين تسرب منه غير الأكفاء ومن لا يقدرُونَ مسئوليتهم حق قدرها ، ووجدت المحسوبة والحباية مجالها هنا كما تجده فى وظائف الدولة الأخرى . وليس شئ أضر بالعدالة من أن يقوم عليها من لا يدرك كنهها أو لا يحس بخطورها ، والأصل فى المحسوبة أن تضعف معنى المسئولية أو تلغيه ، وفى هذا ما يتعارض كل التعارض مع مهمة القاضى وحرمة القضاء . وفوق هذا فالقاضى الذى يدين بمركره لغيره ويشعر بأن كرسيه منحة يعز عليه أن يمثل سلطة القضاء الرهيبة ويمضى كلمته النافذة ، فاستقلاله الحق فى أن تجبى به الكفاية ويقوده إلى عمله الجدارة والاستحقاق وحدها .

وقد رسمنا من قبل المنهج الصالح لاختيار الموظفين بوجه عام ، وما أجدره بأن يطبق على الوظائف القضائية بوجه خاص ، فلكى نسلم من عدوان السياسة والسياسيين ونضمن اختيار الأكفاء ، لا بد من مسابقة يساهم فيها من توفرت لديهم مؤهلات خاصة تمكنهم من خدمة العدالة والسهر عليها . فالوظائف القضائية لا تخرج عن مبدأ المسابقة الذى قرره من قبل ،



بل لعله هنا أكثر لزوماً منه في أية ناحية أخرى ، لأنه وسيلة من وسائل الاستقلال الذي ندعو إليه ، ومقياس واضح نزيه يبعث على الثقة والطمأنينة ولا يفسح المجال للشك والمغالطة ، وفي كل هذا ما يزيد القضاء رهبة وما يصعد بمستوى القضاة . ويجدر بنا أن نلاحظ أن مشروع قانون استقلال القضاء الأول والمشروع الثاني في مراحله الأولى اعتبرا الامتحان أساساً لاختيار القضاة ، في الوقت الذي يكاد يترك فيه التعيين في وظائف الدولة الأخرى بلا قيد ولا ضابط . وفي هذا من التقدير للقضاء ما فيه ، كما أن فيه ما يبعث على الأمل بأننا يوم أن نقر مبدأ المسابقة للماء الوظائف القضائية سنخطو الخطوة التالية بتطبيقه على كل الوظائف الأخرى .

بيد أننا حرصنا على أن نستعمل كلمة مسابقة عن قصد ، ولفظ واضح ما بين الامتحان والمسابقة ، فبينما الأخيرة تقوم على اختيار الأكفاء وتقضى بترتيب إن لم يؤخذ به لم يبق لها معنى ، إذا بالأول يسمح بأن يسوى بين الناجحين كيفما كان ترتيبهم ، فلا يستكمل كل مظاهر الضبط والعدالة ولا يقطع تماماً دابر الهوى والمحسوبية . وما دمنا قد أخذنا بمبدأ المسابقة فينبغي أن نطبقه على الوظائف القضائية في منشئها لنقيم البناء من أساسه ونحسن الاختيار منذ الخطوة الأولى ، ونفسح مجال التسابق في السن الذي يلائمه والظروف التي تتفق معه . وعلى هذا ينبغي أن نطبق المسابقة على اختيار أعضاء النيابة في أول درجاتها ، فلا يسمح مطلقاً بتعيين واحد منهم دون مسابقة عامة ، محدودة الشروط وعلمية النتائج .

ومن الخطأ أن نصعد بهذه المسابقة إلى درجات أعلى في السلك القضائي ، كوكيل النيابة أو القاضي ، لأننا بهذا نفتح الباب الذي نعمل على سده ، وندع الوظائف الأولى للسياسيين والإداريين يتصرفون فيها كما يشاءون مع أنها هي التي ستغذى القضاء بالخطأ الأوفر ، وماذا تجدنا مسابقة أو امتحان يكاد يقتصر على فريق معين ؟ على أن المسابقة في المرحلة الأولى أيسر على النفس وأجدر بالقبول ، وفي هذا ما يزيد عدد من يساهمون فيها ويهيئ الفرصة لاختيار أتم وأكمل . ومن التناقض الواضح أن يؤخذ بمبدأ الامتحان في تعيين بعض

أعضاء النيابة دون بعضهم الآخر ، وأشد من هذا تناقضاً أن نستمسك بالامتحان هنا في الوقت الذي يفتح فيه باب تعيين القضاة على مصراعيه .

ولسنا في حاجة إلى مسابقة على إثر مسابقة ، فتلك طريقة — فوق ما فيها من التعقيد — تنتهى بانتقاص إحدى المسابقتين وردها إلى مجرد محاولة شكلية لا تحقق اختياراً ولا ترفع مستوى . وفيما وراء هذه المسابقة الوحيدة ليس ثمة تعيين آخر ، فكل ما يحدث بعدها إنما هو نقل أو ترقية ، فمن طريق أعضاء النيابة نقلاً أو ترقية يمكننا ملء وظائف قضاة الدرجة الثانية أو الدرجة الأولى ، كما يمكننا ملؤها بطريق النقل من بعض الوظائف المتمشية مع السلك القضائي ، كأعضاء هيئة التدريس بكليات الحقوق أو الموظفين الفنيين بأقلام قضايا الحكومة ؛ وعلى هذا النحو نستطيع اختيار وكلاء المحاكم ورؤسائها والمستشارين ، وليس في هذا النقل أى استثناء أو غضاضة ما دمنا نرى تطبيق مبدأ المسابقة على وظائف الدولة جميعها .

ونظننا بهذا قدر بطننا أولاً النيابة العامة بالقضاء ربطاً وثيقاً ، وهما في الواقع ليسا إلا فرعين من شجرة واحدة ويدين تعاون كل واحدة منهما الأخرى ، وبقيننا أن درجات النيابة الأولى خير إعداد لكرسى القضاء . وسددنا ثانياً باب الرجاء والمحسوبة الذي يُنفذ منه إلى الوظائف القضائية ، سددها في التعيين وسنين بعد قليل كيف يمكن سده في النقل والترقية . وبذا تصبح المحاماة وسبيلها إلى القضاء تلك المسابقة التي تفتح أمامها الباب لوظائف النيابة الأولى ، وما أليق هذا بشباب المحامين وأكثره ملاءمة لظروفهم ؛ أما من سواهم ممن قضاوا في ميدان العمل الحر زمناً فيجب أن يبقوا للمحاماة ذخراً ، ولهم في السياسة ومهامها مجال فسيح . وليس من الحكمة في شيء أن نضعف المحاماة بحرمانها من بعض العناصر الطيبة ، أو نظهرها بمظهر الضعف على الأقل باعتبار القضاء هدفاً أسمى لها تجدد في التصويب إليه ما واتها الفرصة .

ولسنا في حاجة أن نشير إلى أن مجلس اختيار موظفي الدولة هو الذي يتولى الإشراف على هذه المسابقات كما يشرف على المسابقات الأخرى ، وعليه أن يرتبها في ضوء ما تطلبه



وزارة العدل ومجلس القضاء ، وله أن يستعين بمن شاء من الإخصائيين والفنيين . ويعينها أن تقرر مرة أخرى أنه لا بد أن تعلن نتيجة المسابقة ، وأن يؤخذ بها دون أى تأويل أو تصرف ، فلا تضاف إليها اعتبارات أخرى من تجربة أو شهادات ، وإلا أصبحت ولا قيمة لها . ومجلس اختيار الموظفين هو المختص وحده فى الفصل فى طلبات المسابقة وتطبيق التعليمات واللوائح الخاصة بشروط الدخول فيها .

تلك هى ضمانات التعيين الضرورية لوضع الحجر الأساسى فى بناء استقلال القضاء ، غير أن القاضى يجب أن يشعر أيضاً بالثقة أثناء أدائه لوظيفته ، فيطمئن على ترقيته ونقله ويسلم بالأولى من كل ما يمكن أن يثار حول عزله . وليست الترقية بأقل عدواناً على استقلال القضاء من التعيين فهى واحدة من تلك الحبال التى ينصبها الحزبيون للتأثير فى الجو القضائى ، وإذا لم يوضع لها ضابط ولم تحدد لها قاعدة كانت مبعث اضطراب وقلق للأوضاع من حين لآخر . وقد أسىء استعمالها مع الأسف فيما بيننا ، وبعثت فى نفوس القضاة ما بعثت من إنكار واعتراض ، وقابلها رأى العام باستياء أشد مما يحس به إزاء أى استثناء من الاستثناءات الحكومية الأخرى .

وسبيلنا فى ضبط الترقيات وتنظيمها هى السبيل التى رسمناها من قبل فيما يتعلق بجميع خدام الدولة . فلا بد أن تقوم على أساس من الكفاية والأقدمية ، وأملنا كبير فى أنه يوم أن يؤخذ بنظام المسابقة سيصبح هذان الوصفان متلازمين ، ويزداد القاضى كفاية وخبرة كلما قدم به العهد واتسعت أمامه آفاق العمل والتجربة ؛ وحينذاك يبدو مستقبله وكأنه محدود المعالم ، بين الخطوات ، وهذا ولا شك عامل من عوامل الهدوء والاستقرار ، عرفه قضاء المختلط وحرص عليه كل الحرص <sup>(١)</sup> . ومهما يكن فإنه ينبغى أن يلحظ فى الترقية ما ثبت

(١) يدعشنا أن تقابل الكفاية بالأقدمية فى هذا المقام وجهاً لوجه كما حدث فى المشروعين السابقين ، وأغرب من هذا ما رعى إليه المشروع الثانى من الفصل بينهما بمقارنات رقية والتعويل على كل واحدة منهما بنسبة معينة ، فقرر أولاً أن تجري الترقيات على قاعدة الأهلية بنسبة ٤ من ٥ وظائف ، ونسبة ١ من ٥ لأصحاب الأقدمية ، ورأى أخيراً أن تنعكس النسبة فأعطى ذوى الكفايات الممتازة الثلث وأصحاب الأقدمية الثلثين !

في تلك التقارير الدورية التي يعدها رؤساء المحاكم والمفتشون القضائيون ، مبينين فيها بوجه خاص مدى النشاط والإنتاج ، غير أن المهم في الحقيقة إنما هو تلك الهيئة التي تشرف على الترقية كما تشرف على النقل ، ونعني بها مجلس القضاء الذي يقف في وجه كل عبث إداري أو سياسي .

ولقد أسرفنا في تنقلاتنا القضائية كل الإسراف ، فأكثرنا منها ووسعنا مداها بحيث أصبحت كل حركة منها تكاد تشمل الأسرة القضائية جميعها . وفي هذه الكثرة والتوسع ما يفسح المجال للميول والأهواء ، والانتقام والتشفي ، وما يسمح بتقريب قاض وإقصاء آخر ، وتخير أما كن لبعض المحظوظين ، وفي هذا ما فيه من التدخل والعدوان على استقلال القضاء . وليت الأمر يقف عند هذا ، بل لا نكاد نفرغ من التنقلات حتى نرى الانتدابات الواحد تلو الآخر ، دون أن يبدو لها سبب واضح أو تدعو إليها ضرورة العمل ، وانتداب على هذه الصورة حظوة ومنحة يجب أن ينزه عنها القضاء والقضاة . وهنا نعود مرة أخرى على مجلس القضاء ، الذي نأمل أن يكون في إشرافه على التنقلات والانتدابات ما يحقق ضبطها ويحول دونها وأي عامل من عوامل العدوان أو المحاباة .

وأما العزل فقد كان للشهوات الحزبية أيضاً فيه نصيب ، فأحيل على المعاش بعض رجال السلك القضائي قبل أن يبلغوا السن القانونية ؛ وإذا قورنت هذه الحالات بما حدث من عدوان على الموظفين الآخرين بدت قليلة محدودة ، إلا أنها على الرغم مما أحيطت به من معاذير ومبررات كانت شديدة الوقع في الرأي العام وعظيمة الأثر . ومع أن المستشارين غير قابلين للعزل ، فإننا قد نتحايل على سن التقاعد لتتخلص من بعضهم تحت ثوب التشريع والقانون . وما أجدرنا بأن تكون لنا في هذا الباب تقاليد ثابتة ومقدسة ، فلا عزل إلا إن تحققت أسبابه المعروفة بالطريق القانوني ، ولا إحالة على المعاش إلا عند بلوغ سن التقاعد ، التي يجب أن تنتهي فيها إلى قرار لا يقبل التغيير أو التبديل . وقد ذهبت بعض البلاد إلى



عدم قابلية القضاة جميعاً للعزل ، واكتفينا نحن إلى عهد قريب بقصر ذلك على مستشارى الاستئناف والنقض ، وما أحوجنا إلى أن نوسع هذه الدائرة ، وقد وسعت بالفعل فى قانون استقلال القضاء الأخير ، على أن الضمان الحقيقى فى هذا إنما هو مجلس القضاء الذى يجب أن يترك له وحده أمر النظر فى تأديب القضاة وعزلهم .

فهذا المجلس إذن هو الهيئة التى تتكفل بحماية القضاة ، والسلطة العليا التى نعول عليها كل التعويل فى تحقيق استقلال القضاء . هو من القضاة وإليهم ، فليس ثمة يد خارجية ولا تدخل أجنبي ، وهو أيضاً بحسب تشكيله يضم إلى التجربة بعد النظر وسلامة التقدير ، فلقدراته وزنها ولآرائه قيمتها ، والقول باستقلال القضاء مع ترك أموره كلها أو جلها للإداريين والسياسيين دعوى صورية لا تخطو بنا إلى الأمام فى شئ ؛ وكل تشريع يرمى إلى إعدام هذه الدعوى دون أن يشرف على تطبيقه القضاة أنفسهم ستلعب به الأيدي ، ولا يسلم من التصرف والتأويل .

وقد آن الأوان لأن نواجه الأمور فى إخلاص وصراحة ونعدل عن التحايل بالأسماء والتلاعب بالصور والأشكال . فإذا كنا حريصين حقاً على استقلال القضاء ، فلنكل أمره إلى مجلسه الأعلى ليدبره ويدلى فيه برأى قاطع ، أما أن يكون هذا المجلس ذا رأى استشارى فتلك سخرية غير مقبولة ولون من ألوان التظاهر والرياء الذى بلينا به حتى فى مشروعات النهوض والإصلاح . فمن أخص خصائص مجلس القضاء الذى ندعو إليه أن يكون ذا رأى جازم ونهائى . ولسنا بهذا نبغى شططاً ولا نكل سلطة إلى غير من هو أهل لها ، كلا فمجلس قضائنا فى تكوينه جدير بهذه السلطة ، وفى خبرته وتجاربه أعرف الناس بحسن تصرفها . ولا يليق بنا أن نمنحه سلطة دون تلك التى مُنحتها الجمعية العمومية لمحكمة الاستئناف المختلطة ورضينا بها وأقررناها عليها .

وواضح من كل ما تقدم أن مجلس القضاء فيما نتصوره هيئة عليا تتولى الإشراف على

شئون القضاء الإدارية، من تعيين وترقية ونقل وانتداب أو تأديب وعزل. وكلما كانت هذه الهيئة محدودة العدد كانت أقدر على إنجاز مهمتها وأسرع في أداء واجبها. لهذا نقترح أن تشكل من سبعة أعضاء فقط بينهم ثلاثة بحكم وظائفهم، وهم رئيس محكمة النقض رئيساً، ورئيس محكمة استئناف مصر، ثم النائب العام، وأربعة منتخبون وموزعون بين مستشاري النقض ومستشاري استئناف مصر، فنتخب الجمعية العمومية لمحكمة النقض اثنين من مستشاريها لمدة سنتين، كما تنتخب الجمعية العمومية لمحكمة استئناف مصر اثنين أيضاً لنفس المدة. ولا نظننا في حاجة أن نشير إلى أن وجود النائب العام في هذه الهيئة يقرر بصفة عملية المعنى الذي بيناه سلفاً من ضرورة ربط القضاء بالنيابة. ولم نشأ أن يساهم وكيل وزارة العدل في هذه الهيئة حرصاً على استقلال القضاء وبعداً بمجلسه الأعلى عن أى مؤثر سياسى أو إدارى، على أن يكون هذا الوكيل هو الذى يعد للمجلس المقترحات ويقدم له مادة البحث؛ فمن المصلحة، وقد خطا الخطوة الأولى، أن يترك لغيره الحكم والفصل النهائى فى طلاقة واستقلال.

وفى الواقع أن عمل مجلس القضاء يتم على الوجه الآتى : يتقدم إليه وكيل وزارة العدل بمقترحاته الخاصة بترقية أعضاء النيابة إلى قضاة أو ترقية القضاة إلى درجات أعلى، مبيناً الأسباب وموضحاً مختلف الظروف والملازمات؛ وللمجلس القضاء أن يفصل فى ذلك، فما يقره يؤخذ به وما يرفضه يعدل عنه. ويدخل فى هذا اختيار رؤساء المحاكم الابتدائية والاستئنافية ووكلائها، فلا يصبح نهائياً إلا إن أقره المجلس. أما رئيس محكمة النقض الذى يعين لمدة خمس سنوات فإن أمر اختياره موكول إلى وزير العدل، الذى لا يصح له مع هذا أن يتجاوز واحداً من ثلاثة ترشحهم الجمعية العمومية لمحكمة النقض. وقد لاحظنا من قبل أن التعيين فى الوظائف القضائية لاسبيل له إلا الترقية، فبإشراف مجلس القضاء عليها نحول دون أى تدخل فى هذا الباب. وكما يتقدم وكيل وزارة العدل بمقترحات الترقية يتقدم أيضاً بمقترحات النقل والانتداب، فيعد حركة النقل العامة كل عام، ويلحقها بما يتبعها من انتدابات لازمة



وطويلة الأجل ، مسبباً كل ذلك وموضحاً إياه ليعرض على مجلس القضاء مزوداً بكل التفاصيل والبيانات . أما التأديب والعزل فإن المجلس ينظر فيهما على أنه هيئة قضائية تدرس الوقائع وتطبق القانون ، وإذن لا عزل إلا إن صدر حكم من هذا المجلس يقتضيه ، ولا غرامة ولا عقوبة لأى قاض إلا عن طريقه .

وكل قيمة لمجلس القضاء فى أن يكون رأيه قطعياً ، لىتم له الإشراف الذى ننشده وحماية القضاء التى لا بد منها ، وفى هذا رأى القاطع ما يسد باب الخلاف أو التنازع بينه وبين وزارة العدل ، وما يغنينا عن تحكيم سلطة أخرى فى الفصل بينهما . وليس فى هذا ما يضير وزير العدل ولا ما يعدو على مهمته الحقيقية فى شىء ، إذ أن إشرافه الأعلى سىبقى دون انتقاص ، وله أن يبعث إلى مجلس القضاء ما يراه من ملاحظات وتوجيهات . وإذا كنا قد باعدنا من قبل بين الوزير السياسى وحركات النقل والترقية فى الوظائف الإدارية ، فإننا أحوج إلى أن نبعده عن كل هذا فى الدائرة القضائية ، ولن يسلم القضاء من عدوان السياسة إلا إن انتزع وزير العدل يده من أى نقل أو ترقية قضائية ، على أن وزارة العدل ممثلة فى وكيلها هى التى تهىء فى اختصار لمجلس القضاء بحثه وموضوع إشرافه .

ولو وزير العدل فوق هذا أعمال لها أهميتها وخطورتها ، فهو الذى يشرف على النيابة العامة بأسرها ، وما أجدره أن يشرف معها على البوليس القضائى الذى يعتبر مكماً لها . وهو الذى يرمى العدالة فى خدمتها ، ويتأكد من اضطلاع القضاء بمهمته وتحقيقه لمطالب الجمهور وحاجاته ، فيشرف على سيره ويعالج بطئه ويكمل نقصه ، وذلك بأن يستعين بمن شاء من مفتشين وينشئ ما تدعو إليه الضرورة من محاكم . وليس تحقيق العدالة بموقوف على القضاة وحدهم بل لا بد إلى جانبهم من أعوان ومساعدين ، كجامعة الكتاب والمحضرين والخبراء والمراجعين ، ووزارة العدل هى التى تستطيع أن تشرف على هؤلاء وتدبر شؤونهم المختلفة . وعلى وزير العدل بوجه خاص أن يتبع تطبيق القوانين ويلحظ تدرج التشريع ، ويعمل على تغذية البرلمان بمشروعات القوانين التى يستلزمها النهوض ويقتضياها الرقى وال عمران . فليس

ثمة مبرر إذن لأن نذهب إلى ما ذهبنا إليه بعض البلاد الأخرى من إلغاء وزارة العدل ، وليس في مجلس القضاء ما يتعارض مع هذه الوزارة ، بل هو على العكس قطعة من قطعها الهامة وحلقة من حلقات تنظيمها الرئيسية .



لقد دعونا إلى استقلال القضاء منذ زمن ، وهذه الدعوة ألزم اليوم منها في أى عهد مضى لأن السياسة الحزبية التي عدت في بلدنا على كل شيء امتدت إلى كراسى القضاء ، فرعزت أركانها وأصابها بشيء من التقلقل والاضطراب ، فققدت بعض ما لها من هيبة ونفوذ . ولهذا العدوان خطره الاجتماعي والإداري ، إذ لا حياة لمجتمع بدون عدالة ، ولا بقاء لنظام أو إدارة إن امتد الفساد إلى حراس الحق والقانون . حقاً إن نظامنا القضائي لا يزال لحسن الحظ أقل أجزاء أداتنا الحكومية خللاً واضطراباً ، ولكننا إن أغفلنا أو تهاونا فيما يهدده من عوامل ومؤثرات ، لحقه ما لحق غيره من فساد عام ، وأصبحنا ولا تسكأة تنكي عليها في الدعوة إلى توطيد النظام ، ولا دعامة نعول عليها في تحقيق السير المطرد والحياة المستقرة .

وفوق هذا في نظامنا السياسية الجديدة ما يجعل استقلال القضاء ألزم اليوم منه بالأمس ، لأن الحياة النيابية بطبيعتها مشار احتكاك وتعارض بين الأحزاب والهيئات ومبعث تنافس وتنازع بين السلطات ، فلا بد من سلطة مستقرة بعيدة عن التأثير رهبا الجميع ويدعون لها كل الإذعان . ويقينا أنه يوم أن ينعم قضاؤنا باستقلاله اللازم ، سيساعد على توطيد النظام النيابي ، ويقضى على كثير من سوء التصرف والعدوان الإداري . وقد أشرنا من قبل إلى ما يمكن أن يبعثه القضاء من روح السكينة والطمأنينة إن تدخل سريعاً في المشاكل الانتخابية أو تركه الفصل في كل الطعون التي توجه ضد أعضاء الهيئات النيابية .

واستقلال القضاء لازم أخيراً بعد أن ألغيت الحاكم المختلطة ، لأننا إذا كنا قد دعونا إلى التخلص منها باسم الكرامة الوطنية والعزة القومية ، فهذه الكرامة وتلك العزة أنفسهما



توجب أن يتوفر لقضائنا كل معاني التقديس والاحترام . ولن تبعث المحكمة المصرية الثقة والطمأنينة في نفوس سكان مصر جميعاً ، إلا إذا نعم قضاتها باستقلالهم وصدروا في قولهم وحكمهم عن وحي ضميرهم . وإذا ساغ لنا أن نباهى بتطور نظمنا القضائية ، فإنه ينبغي لنا ألا ننسى أن هناك خطوات أخرى لا بد منها ، وعلى كل حال يقتضى الظرف الحاضر أن ندعم قضاءنا كل الإدعام ، فلا تذهب المحاكم المختلطة إلا وقد حلت محلها محاكم مصرية أكثر استقلالاً ، وأجدر بأن تحمل راية العدالة تحت سماء مصر وفوق أرضها .

ولقد خطبنا قانون « استقلال القضاء » الذى أقره البرلمان أخيراً في هذا السبيل خطوة ، إن لم تحقق تماماً المثل الأعلى الذى ننشده ، فهى على كل حال أساس لما يليها من خطوات . وأملنا كبير في أن يطبق بنفس الروح التى أملتة ، فسير بالقضاء في طريق استقلال فعلى لا اسمى ، وحقيقى لا شكلى ، ويعين على أن يوفر له من الهدوء والطمأنينة واطراد السير ودقة النظام ما يضاعف إنتاجه ويزيده هيئة ويملؤه قداسة . والتجربة الصادقة كفيلة بتدريك مافات واستكمال ما نقص والانتهاه بنا قريباً إلى ذلك الاستقلال الصحيح الذى صورناه .

### ٣ — تنظيم العمل القضائى

لا شك في أن القضاء يسد حاجة من حاجات الجمهور الماسة ويؤدى خدمة من أجل الخدمات العامة ، فإنه يفصل في الخصومات والمنازعات وينشر ألوية العدالة بين الأفراد والجماعات . ولا يقاس نجاحه في عمله بضبطه لأحكامه ودقته في آرائه فحسب ، بل إن هذا النجاح موقوف أيضاً على يسر إجراءاته وسرعة إنجازها ، وسده في اختصار حاجة الجماهير عن أسهل وأقصر طريق . والبطء والتسويق معيب في كل شئ ، وأشد ما يكون عيباً إن ساعد على التفتن في الخصومة وأفصح الجبال للكذب والتلفيق والماطلة والادعاء . وم يتوقف أثر الحكم القضائى ووقعه في رأى العام على الظرف الذى ينطق به فيه ، وم ترتبط

العضلة الاجتماعية التي تستخلص منه بمقدار قربه من الوقائع التي انبنى عليها ؛ فكلما كان الرأي العام على ذكر من ذلك لم يقتصر الأثر على المتقاضين ، بل جاوزهم إلى البيئة بأسرها وكان له رد فعل ظاهر . وفوق هذا فالقضاء ليس إلا جزءاً من أجزاء الأداة الحكومية التي تضطلع بالخدمات العامة ، ولن تكتمل هذه الأداة وتستقيم إلا إذا أدى كل جزء من أجزائها وظيفته على أكمل وجه ، فسهولة الإجراءات القضائية وسرعة إنتاجها ضرورة اجتماعية وإدارية .

بيد أن إنتاجنا القضائي ، كإنتاجنا الإداري عامة ، معيب من نواح كثيرة . فهو بطيء كل البطء ، بطيء إلى درجة تفوت الغرض المطلوب منه أحياناً ، وتفتح باب خصومات ومنازعات لم تكن تخطر بالبال من قبل . وبطيء إلى حد السامة والملل حتى يبين من أكلت الخصومة قلوبهم وتمكنت العداوة من نفوسهم ، فيضطرون حين يضيقون بهذا البطء ذرعاً إلى أن يعدلوا عن التقاضي ويفضلون ضياع حقوقهم . وبطيء أخيراً إلى درجة قد تبعث على عدم الثقة بالعدالة ، وتثير في النفس ما تثير من ضعف الأمل في الإنصاف ، ولولا ما نلجأ إليه من توفيق ومصالحات عرفية لبدا قضاؤنا أقل إنتاجاً وأشد بطئاً . وأصبحنا والتأجيل أيسر شيء يتقدم به أحد الخصوم لسبب ظاهر أو لجرد التلاعب والمماطلة ، وقد يقترحه القضاة أنفسهم ترويحاً للنفس وتأخيراً لعمل اليوم إلى الغد ، أو تخلصاً من جدول الأعمال الطويل . وكمن قضايا أجلت حتى استنفدت كل الحيل لتأجيلها ، وأخرى طال العهد على نظرها حتى انتفضي خصومها الأول وفرض على الأبناء أن يتوارثوا عداوة الآباء .

وقد شعرنا بهذا البطء ولمسناه في غير ما مناسبة ورددنا الشكوى منه الحين بعد الحين ، وحاولنا معالجته ببعض الوسائل . فنوعنا سبل التقاضي وأنشأنا ما أنشأنا من محاكم جزئية وابتدائية ، وزدنا ما استطعنا في القضاة على اختلاف درجاتهم ، ولم نقصّر في أن نزودهم بمن هم في حاجة إليه من كتبة ومساعدين . غير أن هذا كله لم يخفف هذا البطء في شيء ، وكأنا جاء لمضاعفته بدل أن يساعد على معالجته ، فبينما كان عدد مستشاري الاستئناف



في سنة ١٩١٣ سبعة وعشرين استطاعوا أن يفصلوا في ١١٩٢ قضية مدنية ، إذا بهم يصبجون في سنة ١٩٤٠ اثنين وخمسين ولم يفصلوا إلا في ٩٧٢ قضية ، مع ملاحظة أن القضايا الباقية في نهاية هذا العام تزيد على ما تبقى في نهاية سنة ١٩١٣ ؛ ففي الوقت الذي زاد فيه عدد المستشارين بنسبة الضعف تقريباً نقص إنتاجهم بنحو ٢٠٪<sup>(١)</sup> . ويمكننا أن نقرر بوجه عام ، دون أن نسترسل في سرد الأرقام والإحصاءات ، أن الإنتاج القضائي في مختلف أنواعه ودرجاته لا يتناسب مع ذلك النمو الملحوظ في عدد القضاة ومعاونيهم .

لذلك لا ندهش إن بدا هذا الإنتاج من ناحية أخرى باهظ النفقات وكثير التكاليف ، فهو باهظ النفقات على الدولة أولاً بما يصرف فيه من وقت ضائع ، وعمل مكرر ، وجهد لا يوصل إلى غاية ، وكلنا يعلم مثلاً ما ينفق من زمن وحبر وورق في تقييد القضية والإعلان عنها ثم إعادة ذلك إلى ما لا نهاية ، الجلسة تلو الجلسة والشهر تلو الشهر ، مادام باب التأجيل مفتوحاً ومجال الدفع الفرعية فسيحاً . وهو ثانياً كثير التكاليف على الخصوم الذين قضى عليهم حظهم العاثر أن يطرقوا باب القضاء ، فلا يخطون خطوة دون إنفاق ولا يتمون إجراء إلا بعد دفع رسوم متنوعة ، فهناك رسوم للقيود والإعلان ، وأخرى للتوكيل وتجديد الدعوى ، وثالثة للتنفيذ والاستئناف ، ورابعة للأشكال وإقامة الخبراء ، وهكذا وهكذا من ألوان وأشكال قد يضل في أمرها أحياناً ألصق الناس بها من كتبة المحاماة . ودع جانباً ما يصاحب هذا من كشف رسمية ، وبحث عن مستندات ، وأتعاب محامين وخبراء . وكثيراً ما أحس المتقاضون حتى من حكم لصالحهم بفداحة هذا العبء ، وأدركوا في سريرتهم أنهم خاسرون على الرغم من غنمهم الظاهري . ولسنا في حاجة أن نشير إلى أن لهذه التكاليف الباهظة دخلاً فيما جرت به الخصومة على بعض الأفراد والأسر من فقر وإفلاس .

(١) وليس في القضايا الجنائية ما يعوض هذا النقص ، فإن ما فصل فيه منها في سنة ١٩١٣ كان ٢٤٤٢ بينما فصل في سنة ١٩٤٠ في ٣٤٤٣ قضية . ويسوءنا أن نضيف أن ما تبقى في سنة ١٩١٣ لم يكن إلا ٥٤ قضية جنائية ، في حين أن هذا العدد قد صعد في سنة ١٩٤٠ إلى ٢٠٨٠ قضية !

وفي الإجراءات القضائية أيضاً تعقيد واضح ، لا يستسيغه الفرد العادى ولا يلم به حتى من لهم فى الخصومة سابق عهد ، فوق أنه عامل من عوامل البطء وزيادة النفقات . تعقيد هو وليد تنازع الاختصاص ، أو ثمرة من ثمار قانون المرافعات الذى استعرناه على عيوبه ، ولم نحاول أن نوفق بينه وبين ظروفنا وعاداتنا . وقد دلّ العمل والتجربة على نقصه ، وهمنا بإصلاحه وتعديله منذ عهد بعيد ، إلا أننا لا نزال نعانى منه الأمرين حتى اليوم . ويكفى أن نشير إلى مثل واحد بين أمثلة أخرى كثيرة لتوضيح هذا التعقيد ، ألا وهو المعارضة التى تتخذ سلاحاً للتخلص من حكم أريد الفرار منه ، فإذا ما أيد فيها هذا الحكم الغيابي أمكن الاستئناف الذى سينتهى بدوره عن قصد أيضاً إلى حكم آخر غيابي لتسنيح الفرصة لمعارضة جديدة . وكفى هذه الخطوات المتعاقبة من بطء ومماطلة ومد لأجل الخصومة ، وتأخير لكلمة العدالة عن موعدها ، وتلاعب بالسلطة القضائية .

وفي العمل القضائي أخيراً تشبث ببعض الشكليات المقتوة ، وميل إلى الآلية كثيراً ما انتزع من القضاء قسطاً من هيئته وقلل من قيمته التهديبية والتعليمية ، فضلاً عن أنه يتعارض مع طبيعة البحث والتحصيل . فللدفع الفرعية مثلاً مجال ، ومجال فسيح كيفما كانت واهية وظاهرة التمثل والتحايل ، وحضور المتخاصمين وتصريحاتهم الشفوية فى القضايا المدنية والتجارية مقدمة غالباً على إقراراتهم الكتابية ، مع أن الأخيرة ربما كانت أوفى بالغرض وأكثر استيعاباً للجزئيات والتفاصيل . أما الآلية فتبدو فى قطع جدول الأعمال بأسرع شوط تأجيلاً أو فصلاً على عجل ، ولسنا فى حاجة أن نشير إلى أن الجمهور الذى يتردد على المحاكم يزداد تقديراً للقضاء ويقظته كلما شهد مناقشة محبوك الأطراف وأسئلة محكمة النسيج ، فى حين أن تلك الجلسات السريعة تدعه فى حيرة من أمره وتضعف إيمانه بالعدالة ، وتسمح له بأن يتوهم أن الأمر أمر حظ ومصادفة أكثر منه أمر دراسة وتمحيص .

تلك فى اختصار أهم المآخذ على العمل القضائي ، وهى لم تنشأ فى الواقع عن إعراض القضاة عن واجبهم أو قلة إخلاصهم لمهمتهم بقدر ما ترجع إلى سوء تنظيم هذا العمل ، إن فى زمانه



أو مكانه ، أو دعائه وإجراءاته ، أو مراقبته والإشراف عليه . والإنتاج القضائي كأى إنتاج آخر إن لم يرقم على أساس من الضبط والتنظيم ، والمثابرة والتفرغ ، والإشراف والملاحظة ، لا يمكن أن يسد الحاجة ولا أن يحقق الغرض المطلوب منه . ولعل فيما ذكرناه سلفاً من عيوب إنتاجنا الإدارى عامة ووسائل علاجها ما قد يغنى عن أن نعود إليها مرة أخرى ، ولكننا نود أن نلفت النظر إلى بعض اعتبارات خاصة لها خطرهما فى سير العمل القضائي .

فالسنة القضائية قصيرة العمر محدودة الجلسات ، ومبعثرة بين الانتدابات تارة والنقل تارة أخرى . وندع جانباً تلك العادة التى أضحت تقليداً شائعاً على الرغم مما فيها من مخالفة وشذوذ ، ونعنى بها عادة رجال السلك القضائي الذين يأبون إلا أن يسكنوا القاهرة مهما كانت محاكمهم بعيدة عنها ، فيضطرون لأسفار مستمرة من أوضح نتائجها تخلف يؤدي إلى افتتاح الجلسات متأخراً والإسراع فى نظر القضايا ، وليس فى مشاقها ومتاعبها ما يساعد على الهدوء والروية الضرورية لكبرى القضاء . وقد أشرنا من قبل إلى كثرة إجازاتنا ، وللقضاء فوق الإجازات العادية إجازته الصيفية الخاصة التى تنتقص قسطاً كبيراً من السنة القضائية وتبطل بالفصل فى القضايا . وعلى كل حال فأبعث شئ على التعطيل والتعويق وإنفاق الوقت فى غير جدوى ، إنما هو تلك التنقلات القضائية التى أسرفنا فيها كل الإسراف ، فتمينا روح التواكل والإرجاء ، ومن لا يتوقع اطراداً فى عمله لا يتردد فى أن يؤخره إلى غده ويحيله على غيره . ويمكننا أن نقرر دون مبالغة أن تأجيل عدد كبير من القضايا وتأخير الفصل فيها يرجع إلى تلك التنقلات المتعاقبة التى تفتح باباً للتملص والتسويق .

لهذا نرى أن يلزم القضاة — كغيرهم من خدام الدولة — فى غير ما مجاملة ولا تردد بالإقامة فى مقر عملهم ، ولا يباح لهم السكن بعيداً عنه بحال ، وجدير بنا أن نشدد فى ذلك ما استطعنا كي نقضى على عادة التثبث بسكنى العاصمة ونوفر للعمل القضائي ما يتطلبه من زمن وهدوء . ومن جهة أخرى نلاحظ أن أعمال الحاكم فى حاجة إلى استمرار واتصال كأى عمل إدارى آخر ، وعلى هذا لا بد لنا من أن نضغط العطلة القضائية ونضيق مداها ونضع حداً لتلك الإجازات الصيفية التى ربما وصلت إلى خمسة أشهر ؛ ولا يصح بحال أن تنقص سنتنا

القضائية عن عشرة أشهر ، يليها شهران هما يوليه وأغسطس اللذان تخف فيهما الأعمال عادة فيمكن أن يقتصر على نظر الأمور المستعجلة<sup>(١)</sup> . وينبغي أخيراً ألا يسمح إلا بحركة قضائية واحدة تقرر في بدء السنة بما فيها من تنقلات وترقيات ، فلا تكرر فيما بعد ولا يعاد النظر فيها ولا يتخلص منها بانتدابات لا تظهر لها ضرورة ؛ وأى مركز يخلو أثناء السنة يشغل مؤقتاً حتى نهايتها ، ولا إحالة على المعاش في أثنائها أيضاً بل يمد الأجل لمن بلغوا سن التقاعد إلى الحركة القضائية المقبلة . على أننا ندعو إلى أن يملك القاضي في المحكمة الواحدة زمناً يمكنه من الإلمام بظروفها ، ويعينه على تنظيم أعمالها ، ويشعره بمسئولية ثابتة ومستقرة ، ولعل من الخير ألا ينقص عن سنتين . ويسرنا أن نلاحظ أن قانون « استقلال القضاء » قد حقق معظم هذه الأفكار .

وأما دعائم العمل القضائي فهي مجموعة قوانيننا من مدنية وتجارية وجنائية وأحوال شخصية ، ولقد أشرنا من قبل إلى أنها وضعت على عجل ولم يلحظ في معظمها تماماً بيئتنا وتقاليدها . وأثبت العمل والتجربة ما فيها من نقص وضعف ، ودعونا غير مرة إلى تعديلها وتنقيحها وأعدنا بالفعل لذلك بعض المشروعات ، إلا أنه لم يؤخذ بها بعد ولا يزال القضاء يعاني صعوبات من جراء بعض النصوص والمبادئ القديمة . فإذا كنا نود الوصول إلى تنظيم العمل القضائي وسرعة إنجازه ، فإنه ينبغي أن نسارع إلى تعديل تلك القوانين تعديلاً يتلاءم مع روح العصر ويصبغها بصبغة مصرية حقة . وغريب أن يجمد القانون الفرنسى في أيدينا في الوقت الذى يسير فيه ويتحرك بين واضعيه ومؤلفيه ، ولا عذر لنا في هذا التقاعد والتسويق بعد أن توفرت لدينا أداة التشريع الحديثة الممثلة في البرلمان بمجلسيه ، اللهم إلا أن هذا البرلمان لم يفسح له المجال حتى الآن ليتابع الخطى ويقدم للبلاد ما هي في حاجة إليه ، ولم يزود بوسائل إعداد التشريع الضرورية التي يراها مجلس الدولة .

(١) لا يفوتنا أن نشير إلى أن لجنة المالية بمجلس الشيوخ في تقريرها عن مشروع ميزانية وزارة العدل لسنة ١٩٣٩ — ١٩٤٠ قد سبقتنا إلى علاج شبيه كل الشبه بالذى نقتحه .



وإذا كان تنقيح القانون يعين على إحكام العمل القضائي وحسن سيره ، فإن تخصص القضاة من أنجع الوسائل لذلك ، فيتجه كل واحد منهم وجهة خاصة بعد أن يمر بمرحلة التجربة العامة الأولى في النيابة والمحاكم الجزئية ، تلك التجربة التي توسع أفقه وتكسبه مراناً ودربة ما أحوجه إليها . غير أنه يجدر بنا بعد هذا أن نفصح له المجال للتخصص في ناحية معينة ، فيكون هناك قضاة مختصون في القضايا المدنية أو التجارية ، وآخرون مقصرون على الأحوال الشخصية أو القضايا الجنائية . ولا شك في أن التنقل المستمر بين الدوائر يعوق سير العمل كما تعوقه سرعة النقل من محكمة إلى أخرى ، وفوق هذا ففي الاختصاص معرفة أعمق وخبرة أتم وكفاية أكمل ، وحياتنا الحاضرة في تشعبها وكثرة ما تتطلبه من جودة وإتقان لا تستقيم إلا بضرب من التخصص والتفرغ .

وما دمنا نعتد باختصاص القاضي فمن الظلم أن نحرم أنفسنا منه بعد أن يكتمل ، وأن نهبط بسن تقاعده إلى مستوى يفوت علينا كثيراً من خبرته وتجاربه . وسن تقاعد القضاة من المسائل التي اكتست عندنا بكسء سياسي حزبي في غير ما ذنب ولا جريمة ، فرفع حيناً وخفض أخرى ، وسوى فيه تارة بين مستشاري الاستئناف ومستشاري النقض وفرق بينهم تارة أخرى ، ولقد انتهت بنا رغبة التعديل إلى أن جمعنا القضاة والمستشارين في سن تقاعد واحدة ، الأمر الذي لم يلحظ في أي بلد آخر . وما أجدرنا أن نسمو بهذا كله عن اعتبارات حزبية زائلة ومتقلبة ونجعله بآمن من التغير والتبديل ، وفي رأينا أنه لا بد أن نفرق أولاً بين القضاة والمستشارين في سن تقاعدهم ، ونصعد ثانياً بالآخرين جميعاً دون تفرقة إلى ٦٥ سنة على الأقل .

ولست القوانين المدنية والجنائية وحدها في حاجة إلى تعديل ، بل هناك قوانين أخرى أحسننا جميعاً بنقصها وبعثنا الشكوى منها عالية ، ألا وهي قوانين المرافعات على اختلافها . وقد بينا من قبل ما لها من أثر سيئ في تعقيد الإجراءات وزيادة التكاليف ومد

أجل الخصومة ، وبقيننا أن القضاة أنفسهم يألمون لها أكثر منا ويلبسون عيوبها عن قرب لمس المحرب والخير ، ولم يترددوا في أن يعلنوا ذلك على الملأ أو يثيروا إليه في تقاريرهم الرسمية . وما أغنانا عن سرد بعض الأمثلة والشواهد أو اقتراح ما تتصوره من إصلاح وتعديل ، فالعيوب جلية ووسائل العلاج كثيرة ومعروفة ، والذي ينقصنا هنا كما ينقصنا في نواح أخرى إنما هو أن نسلك سبيل العمل والتنفيذ .

ويحتاج العمل القضائي أخيراً كغيره إلى إشراف مستمر ورقابة منظمة . إشراف لا يتعارض مع استقلال القضاة ورقابة لا تجرد من سلطانهم ، وإنما ترمى إلى استحثاثهم إن أبطلوا ، وتقرن أعمال بعضهم ببعض فتفتح أمامهم أبواباً نافعة للقدوة والمحاكاة ، وترسم لهم سبلاً أقرب وأيسر لفض النزاع والفصل في الخصومات . ولقد شعرنا من قديم بضرورة هذا الإشراف ولزوم تلك الرقابة ، فأنشئت إدارة للتفتيش القضائي ، وأعدت إحصاءات سنوية بل وشهرية عن حالة القضايا وما تم فيها ، واستلفت نظر القضاة بخطابات خاصة إلى ما يبدو من إهمال وما يلحظ من تواكل ؛ وأحسوا بأن هناك من يقف على آثارهم ويتتبع خطواتهم ، واستخلص من كل هذا ملاحظات قيمة وتناجح هامة كان لها قطعاً أثرها فيما اقترح من إصلاح وما خطاه القضاء من خطوات .

ولكننا عدنا مع الأسف فأهملنا هذه الرقابة وذلك الإشراف ، وأصبحت تلك الوسائل من تفتيش وتقارير وإحصاءات مجرد شكليات لا حقيقة لها ، ورموزاً لا يستخلص منها معنى ولا تنبعث حياة . فضعف التفتيش القضائي ضعفاً ملموساً ، وأصبحت زيارة المفتشين للمحاكم نادرة وغير منظمة ، وعدل عن تلك الخطابات التي كانت تشعر بالسهر على مصلحة الخصوم والمتقاضين . واستبدل بتلك التقارير السنوية المشهورة عن سير القضاء مجرد إحصاءات جافة ، لم توجه إليها أفكار واضحة ولم يشرف عليها من له بالحياة القضائية صلة وخبرة ، ففقدت معظم قيمتها وأضحت مجرد عملية حسابية وكتابية لا توضح كثيراً من سير العمل القضائي ولا تعاون على إنهاضه .



وإذا كان لابد من إشراف ورقابة فواجبنا أن نبث في هذه الوسائل مرة أخرى روح الحياة ، فمنح التفتيش القضائي ما يستحق من عناية ، ونسلك به مسلك الدقة والتنظيم ، ونرتب على آرائه وتقاريره ما تقتضى من نتائج . خصوصاً وهذه التقارير أهمية لا في سير القضاء فحسب بل وفي حياة القضاة ، فإنه ينبغي أن توضع دائماً تحت تصرف مجلس القضاء ليكون في ضوئها أحكامه وما يقره من ترقيات أو تنقلات . ويحسن أن يضاف إلى هذا الإشراف رقابة أخرى موضوعية تلحظ العمل القضائي عن كثب وتلمسه دون انقطاع ، ألا وهي رقابة رئيس الكلية في كل محكمة ، فعليه أن يعد بدوره تقريراً سنوياً يثبت فيه ملاحظاته ويتقدم بمقترحاته . ومتى توفرت هذه التقارير والملاحظات أمكن أن يستخلص منها ذلك التقرير العام الذي نعتبره سنة من سنن وزارة العدل الصالحة ، والذي دعونا من قبل إلى شيء يماثله في كل وزارة بل ومصلحة وإدارة ، فإن النظرة الشاملة أعون على تشخيص الداء ووصف الدواء .



وبعد فإننا نحمد الله على أن القضاء في أديتنا الحكومية كلها لا يزال هو العضو الذي يحتفظ بنصيب من الضبط والدقة ، ويبعث في النفوس ما يبعث من الاحترام والرهبة ؛ وما دعونا إلى توحيده ، واستقلاله ، وتنظيمه ، إلا لنزيده ضبطاً ونملاً جلالاً وعزة ؛ وفي سيادته سيادة الحق والعدالة ، وفي عزته نشر ألوية السكينة والطمأنينة . ولن نهض به النهوض الكامل إلا إن تعهدناه من نواحيه الثلاث ، فإن في بعضها ما يعين على تحقيق البعض الآخر ، وفيها جميعاً ما يحقق لأمة متحدة ذات عزة وكرامة ما تصبو إليه من مثل أعلى لخدمة العدالة والسهر عليها . وكفانا ما مضى من حلول جزئية وعلاج وقى ، بدل أن يخطو بالقضاء إلى الأمام وقع بنا في تخبط مستمر وأخذ ورد لا ينقطع . ومن التقصير والجناية أن تمر بنا تلك الفرصة الذهبية التي ينمحي فيها أثر للمحاكم المختلطة دون أن نوفر لقضائنا كل ما يتطلبه من توحيد واستقلال ، فلنعد العدة ولنأخذ في الأسباب .

## خاتمه



الآن وقد رسمت الخطة ووضح الطريق لم يبق إلا أن نسير . رسمت الخطة بما وضعنا من برنامج نعتقد أنه محدود وعملي ، فلم نخضع فيه لخيال جامح ولم نسترسل في فروض وهمية ، بل استملينا الواقع وحده وأفدنا ما أمكن من تجارب الأمم الأخرى . وليس هذا البرنامج بالذي يتم في يوم وليلة ولا بالذي يفرض فرضاً ويملي إملاء ، وما أحوجه إلى رعاية وتعهد دائمين ، وزمن وتدرج ، وسياسة مطردة وتواصل في التنفيذ ؛ ومع هذا فيقينا أن خمس سنوات كفيلة بأن تبرزه كاملاً إلى حيز الوجود . والذي يعيننا قبل كل شيء أن نجتمع عليه ونؤمن به ونقدسه ، وتلك ولا شك عدته في الحياة وخير ضمان له في البقاء .

وقد أبنا من قبل أن موضوع « الأداة الحكومية » ليس إلا حلقة من سلسلة حددنا معالمها ورسمنا خطوطها الرئيسية ، وهما نحن أولاء نبذل الجهد في إتمام صياغتها وإحكام صنعها ، ويوم أن نوفق لنشر هذا الجزء نرجو ألا يفرغ القارئ من تأمله إلا وفي مقدورنا أن نوافيه بباقي الأجزاء . وما الأداة الحكومية إلا وسيلة لما ننشده من إصلاح اجتماعي ونهوض اقتصادي ، نعم هي وسيلة ولكنها بمثابة الغرض والغاية ؛ وهي دون نزاع الدعامة الأولى لكل خطوة نخطوها إلى الأمام . لذلك أطلنا في وصفها وبيان قطعها ومحركاتها ، وعالجنا ما استطعنا أخطاءها ، ووضحنا كيفية سيرها المنتظم وإنتاجها الوفير . ولم تنل المشاكل الاجتماعية والاقتصادية حظاً أدنى من عنايتنا ولا نصيباً أقل من دراستنا ، فبرنامجنا مكتمل العناصر ، متتابع المراحل ، مرتبط الأجزاء .

وطريقنا واضح تبعاً لهذه الخطة المرسومة ، وواضح أيضاً لأننا لم نسلك فيه مطلقاً مسلك المداجاة والمواربة والتستر والكتمان أو الإغواء والتضليل ، فواجهنا الحقائق في صراحة وإخلاص ، وكشفنا الأخطاء في غير ما خشية ولا تردد . وليست هذه بالتى تهولنا ولا تلك بالتى تزعبنا ، لأن أخطاءنا وقعت فيها أم قبلنا ، واستطاعت أن تتنحى عنها وتبرأ منها .

وقد كانت أماننا دائماً صفحة التاريخ الإنجليزى الحديث نقرأ فيها العظات والعبر، ونرى فى أمسها البعيد ما يلتقى كل الالتقاء مع حاضرننا . فندهش أحياناً ونأسف كثيراً ، ندهش لما نلاحظه من توافق خواطر غريب ، ونأسف لأننا لم نحاول أن نستفيد مما خلفه الماضى من دروس ومواعظ . وإذا كان قد قدر للحياة النيابية منذ نشأتها أن تتعثر فى خطاها ، فما أجدرنا اليوم أن نتقى هذا العثار ، وإذا كان الزمن قد اتسع للأمم الأخرى وهى سابقة أن تتردد أو تتباطأ فى سيرها ، فليس لدينا ونحن لاحقون سعة لشيء من ذلك .

لنسر إذن لأن الوقت لا ينتظرنا ، والشرق كله يرقبنا ، وخليق بنا أن نقف منه موقف القيادة والتوجيه . لنسر لأن الغد بما يحجى من تقلبات وتطورات يشخص إلينا ، ومن الحكمة أن نسبق الحوادث قبل أن تفاجئنا . لنسر لأن العالم كله فى سير وحركة ، وإذا كنا لم نساهم فى صراعه بصفة مباشرة فإن للحرب آثارها ونتائجها التى يجب أن نعد لها عدتها ؛ وفى السلم ميدان فسيح لنضال وتنافس قد لا يقل عن نضال المتحاربين . لنسر كى تستعيد مصر مجدها وتحظى بالمنزلة اللائقة بها بين الأمم ، وهامى ذى خريطة العالم فى طريق التحوير والتعديل ، وأسواقه الصناعية والتجارية بعد ما لحقتها من خراب ودمار فى حاجة ماسة إلى التعمير والتجديد . ولا بد أن نقف من ذلك كله بالمرصاد ، فنساهم بقسطنا ونأخذ حظنا وننال حقنا ، لا سيما وقد أدينا واجبنا ووفينا بعهودنا ووقفنا من قضية الحلفاء والديمقراطية موقف المؤيد الصادق والناصر الأمين .

لنسر فى غير ما تردد أو تراجع ودون مبالاة بحيرة اليأسين وفقر المتشائمين ، لأن تجاربنا على فشلها محدودة ولا يزال المجال فسيحاً لتجارب أتم وأضبط ، وأخطأنا على تعاقبها فردية جناها بعض الوزراء والمستوزرين ، ولم يتردد ضمير الأمة الحى فى أن يستنكرها ويبرأ منها . وإذا كانت القوة الغاشمة قد استطاعت أن تكبت هذا الشعور أحياناً فمن العبث أن نتجاهله أو نغفله ، على أن هذا العدوان كثيراً ما ساعد على نضوجه وتريبته .



فالبلاذ في يقظة متزايدة ، والشئون العامة أخذت تنال قسطاً ملحوظاً من عناية الصغير والكبير ، ولن تقف عقبة في وجه أمة تاهضة .

لنسر لأن الشباب بما فيه من روح فتيّة وحماس ووطنية كفيل بأن يقيم على أنقاض الأمس البالية ومؤسسات اليوم المتهدمة أبنية كلها بهاء وروعة ، ومن حقه بل ومن واجبه أن يسعى إلى ذلك فالغد له والمستقبل ينتظره . وإذا كانت السياسة قد أثبتت بعض رجالها وكشفت خفايا من حاولوا الاتجار بها ، وإذا كانت المصالح القومية لا تجد بين من اضطلعوا بأعبائها حتى اليوم من يسد كل حاجتها ، فلا مناص من أن يسارع إلى إنهاضها جيل جديد كله نشاط وحياء وإخلاص . ولن يغفر في هذا الموقف لشاب تلكؤه وتباطؤه ولا إعراضه وتشاؤمه ، فقد دعا الداعي وحقت الإجابة والتلبية ، وعليه وحده يقع العبء والمسئولية .

لنسر على بركة الله ، وفي ظل المليك الشاب ، وباسم الأمة والوطن .

# فهرس

صحيفة

١٨١ الباب الثاني — العمل والتنفيذ

١٨٧ الفصل الأول — الخدمات العامة

١٩٣ ١ — توزيع الخدمات العامة ...

٢٠١ ٢ — الإشراف على الخدمات العامة

٢١١ الفصل الثاني — الإنتاج الإداري

٢١٤ ١ — المركزية ... ..

٢٢٥ ٢ — اللوائح والتعليقات ...

٢٣١ ٣ — الجانب الشكلي للعمل الإداري

٢٤١ الفصل الثالث — الموظفون

٢٤٣ ١ — التعيين والترقية ... ..

٢٦٤ ٢ — الماهيات والمعاشات ...

٢٨١ ٣ — الموظفون والجمهور ...

٢٩٤ الفصل الرابع — القضاء

٢٩٦ ١ — توحيد جهات القضاء ...

٣١٤ ٢ — استقلال القضاء ... ..

٣٢٦ ٣ — تنظيم العمل القضائي ...

٣٣٥ ضاممة ... ..

صحيفة

٥ مبريد الطبعة الثانية ... ..

٧ مقترمة ... ..

٢٠ الأداة الحكومية ... ..

٢٧ الباب الأول — الرقابة والتوجيه

٣١ الفصل الأول — النظام الملكي النيابي

٣٤ ١ — الدستور وغموضه ...

٣٩ ٢ — تطبيق الدستور ... ..

٤٥ ٣ — الدستور والتربية القومية

٥٥ الفصل الثاني — البرلمان ..

٦٢ ١ — الانتخابات ... ..

٨١ ٢ — الحزبية ... ..

٩٥ ٣ — تكوين البرلمان ... ..

١٠٥ ٤ — الإنتاج البرلماني ... ..

١٢٣ الفصل الثالث — الوزارة ...

١٢٧ ١ — مهمة الوزير البرلماني ...

١٣٧ ٢ — رئيس الحكومة ... ..

١٤٤ ٣ — مجلس الوزراء ... ..

١٥١ الفصل الرابع — مجلس الدولة

١٥٤ ١ — القضاء الإداري ... ..

١٦٤ ٢ — إعداد التشريع ... ..

١٧٣ ٣ — الإقتضاء ... ..

















A. U. B. LIBRARY

354.62:M18iA:c.1

مذكور، ابراهيم

الادارة الحكومية

AMERICAN UNIVERSITY OF BEIRUT LIBRARIES



01020793

354.62:M18iA

مذكور - ابراهيم وغالي - مريت

الادارة الحكومية

354.62  
M18iA



