A 39

نظام جديد وحياة جديدة

الأداة الحكوميّة

ابراهيم مدكور مريت غالى

دار الفصول للنشر
القاهرة

Columbia University
in the City of New York

THE LIBRARIES



الأداة الحكومية

حقوق الطبع والنشر
محفوظة لمكتبة النهضة المصرية

٤٠ قرشاً

الطبعة الأولى فى اكتوبر سنة ١٩٤٣
الطبعة الثانية فى سبتمبر سنة ١٩٤٥

نظام جديد وحياة جديدة

الأداة الحكومية

ابراهيم مدكور مريت غالى

دار الفصول للنشر
القاهرة

962
M265

تمهيد الطبعة الثانية

ظهرت الطبعة الأولى من هذا المؤلف فى اكتوبر 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 معالمه . ورجونا فى تلك الطبعة أن يكون فى ملاحظات القراء ما يمكّننا من تدارك ما فات عند ما تسنح الفرص لنشر عادى .

ويسرنا أن نقرر أن رجاءنا قد تحقق ، فوجهت إلينا ملاحظات دلت على عناية وتعمق نقدرها ونغتبط بهما . ودون أن ندخل فى تفاصيل هذه الملاحظات ، يمكننا أن نشير إلى أن معظمها يتصل بالباب الأول ، وبوجه خاص بالبرلمان فى 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 هى عليه . أما الباب الثانى فلم يلحظ عليه إلا أنّا لم نعط مشكلة العمد حقها من البحث ولم نقدم لها ما تحتاج إليه من علاج ، وهذا نقص نعترف به ونرجو أن نوفق لسده فى طبعة أخرى .

وفيما 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 فى شأنه . ويعنينا أن نسرد هنا عبارة كثيراً ما سمعناها وهى : « كل هذا كلام جيد ومقترحات يقرها الجميع ، ولكن متى التنفيذ ومن أين يجىء ؟ » وفى رأينا أن وسيلة التنفيذ الأولى تكوين رأى عام قوى يقظ حول مبادئ صريحة ومقترحات واضحة ، وهذا ما رجونا أن يساهم فيه هذا البحث بنصيب .

على أنا نود أن نوجه النظر إلى أمر آخر له خطره وخطورته ، ألا وهو الحروب وأثرها فى إيقاظ الشعوب وتوجيهها ، وما حديث الحرب الماضية عنا ببعيد . وها هى ذى الحرب الحالية قد وضعت أوزارها ، ولا بد أن تفعل فينا فعلها ؛ فلنسبق الحوادث ولنتأهب لها ، فليس ثمة وقت نضيعه ولا فرصة أخرى ننتظرها .

سبتمبر ١٩٤٥

مقدمة

فى هذه المحنة التى انتابت العالم بأسره لم يكن أمام مصر إلاّ أن تساهم فى ويلات الحرب وأخطارها ، فعانت منها ما عانت من تهديد وعدوان ، ولا نزاع فى 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 فى أفق ضيق لا يدرى الإنسان متى يخرج منه . وإلى جانب هذه الظروف الطارئة ، لا تزال حال البلد كما هى فى صحته وتعليمه وشئونه الاجتماعية والاقتصادية ، من نواح ملأى بالعيوب وفى حاجة ماسة إلى الإصلاح — والإصلاح السريع . ومع هـذا يتردد المرء فى أن يجهر بدعوة الإصلاح تحت ذلك الـكابوس العـام ، لأن الكل يبنى أمله على الحرب وانتهائها ، فأجلنا كثيراً من أعمـال اليوم مرتقبين ما يجىء به الغد من فرج قريب .

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

وكيفما كانت البواعث التى دفعتنا إلى هذه الدراسة ، فقد بدأناها منذ سنتين أو يزيد ، وتابعناها خطوة خطوة . ويعنينا أن نعلن بادىء ذى بدء أنها إنمـا تصوب إلى المستقبل ، وإذا كنا قد حللنا الماضى وناقشناه فمـا ذلك إلاّ لنستفيد من تجاربه ونتعظ 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 والتحزب ، واستمسكنا جهدنا بالدقة والنزاهة العلمية .

و إذا كنا نبرأ من هذا فإنّا بالأولى أبعد الناس عن أن يفهم من كلامنا ما يؤذن بتهجم على العزة القومية أو ما يستخدم سلاحاً ضد السمعة الوطنية . حقًّا إنّا شرحنا بعض العيوب وحللنا بعض الأخطاء ، ولعلنا بالغنا أحياناً فى التشريح والتحليل كى تبدو الأمور الخفية و يبرز النقص المستتر ، ولكن الأمة بما فيها من نشاط وحيوية تستطيع أن تقوّم أودها وتعالج أمراضها . وليس ثمة غضاضة فى أن نتعرف أخطاءنا ونعترف بها ، ومن ذا الذى ترضى سجاياه كلها ؟ ولكل أمة عيوبها وأخطاؤها ، و إنما العيب كل العيب أن ندع الداء يستفحل والشر يتفاقم دون أن نضع له حدًّا ونقف فى وجهه سدًّا .

وليس ما نقترحه فكرة طارئة ولا عرضاً جال بخاطرنا لأول وهلة ، و إنما 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 الرأى فى الموضوع الواحد غير مرة . ولا نستطيع أن نقول إنّا اتفقنا معهم فى كل ما ذهبنا إليه ، ولكن هناك أمراً نسلم به جميعاً ، ألا وهو أن الشئون العامة أضحت من الخطورة والتعقد بحيث تتطلب الدراسة والبحث المستمر ، وأن كثيراً من المسائل التى كانت تحل قديماً بجرة قلم و يفصل فيها باقتراح عاجل لا بد أن يمعن المختصون النظر فيها وتبسط للناس ؛ والشعب الذى نعمل لأجله جدير بأن يقاسمنا التفكير فيما نعده له ونهيئه .

و يزداد 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 و إعلان ربما قضيا 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 فى العشرين سنة الأخيرة ، ومن بينها القيم النافع ، وقصدها جميعاً أن تعالج مشاكلنا الاجتماعية والاقتصادية وتساهم فى رسم أهدافنا القومية . بيد أنها لا تزال قليلة محدودة ، وما أحوجنا إلى أن نقرأ فى هذا الباب الجديد كل يوم ونرى المختصين يعنون به و يتفرغون له . و إذا كنّا نغتبط أن تحظى أخيراً شئوننا العامة بنصيب من ذلك النشاط والحماس الذى ذهب سدى فى النزاعات الحزبية ، فإنا نلحظ للأسف أن نسبة المعنيين بها عناية صادقة لا تزال ضئيلة ولا يكاد عددهم يذكر ، لا بالنسبة لمجموعة الشعب ولا بالنسبة للمتعلمين والمشتغلين بالسياسة ومن كان ينتظر منهم أن يقفوا عليها كل جهودهم .

لم يكن من السهل أن نفكر فى البناء والتعمير فى ظروف شغلت فيها الأذهان بقصف المدافع وما جرت على الإنسانية من خراب ودمار ، ولم يكن من المألوف أن نتحدث عن الإصلاح فى ساعة كل أمل الناس فيها معلق أولاً و بالذات بالخلاص والنجاة . وربما لم نكن نحن تحت تأثير هذه الظروف هادئى البال الهدوء الكافى ، إلا أن تعلقنا بهدفنا هوّن علينا كثيراً من الصعاب ، خصوصاً وقد كنا نشعر شعوراً قويًّا بأن الحرب نفسها تدفعنا إلى هذا التفكير . فإنها بما تثير من قلق واضطراب وتعقب من حركة وتطور تحمل على التفكير فى المستقبل ، والسلام الدائم الذى ننشده يقتضى أن نعمل له فى صدق و إخلاص . و إذا كنّا قد بلينا فى 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 دمنا بصدد الصعاب التى اعترضتنا ، فإنا نود أن نشير إلى صعوبة خاصة كان لها أثر مزدوج فى نفوسنا فثبطتنا حيناً وشجعتنا حيناً آخر ، ونعنى بها روح التشاؤم التى سادت مختلف بيئاتنا وخاصة ذوى النفوذ والسلطان . فلا تكاد تعرض لمسألة ، سياسية أو اجتماعية، وتتبين ما فيها من نقص وتحاول تلافيه، إلا وترى يأساً قاتلاً وتشاؤماً مثبطاً للهمم والعزائم، فأداة الحكم مثلاً فاسدة والكل يسلم بفسادها و إذا ما اقترح علاجها أثيرت مئات الاعتراضات ، وأخصها أن الأشخاص هم الأشخاص فلا سبيل إلى تغيير أو تجديد . وتعرض أعمال الحكومة وتقاريرها ولجانها التى تضم كبار الشخصيات وخيرة المختصين ، فينبعث تيار التشاؤم ملاحظاً أنّا 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 فى الأمر أن لجاناً اجتمعت وقررت ثم فضت ، وقد تليها لجان أخرى تستأنف ما فعلت وتعيد المسأله سيرتها الأولى .

وربما كان هذا التشاؤم مقبولاً من العامة لأنهم كثيراً ما أملوا فخاب أملهم ورجوا فلم يحقق رجاؤهم ، وانتظروا التغيير تلو التغيير أن يأتيهم بجديد فلم يحظوا بذلك الجديد المنشود . إلا أن تيار التشاؤم الجارف قد عدا على الخاصة وذوى النفوذ ومن فى 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 بيدهم مقاليد الأمور ، اللهم إلا إن كانوا يحسون أنهم لا يقوون على عمل ، وليتهم يصرحون بهذا فيفسحوا المجال لمن هم أرغب فى العمل منهم . ولسنا مبالغين إن قلنا إن روح التشاؤم هذه لم تعظم فى أعيننا ولم تتجسم أمامنا إلا على أيدى الرجال ذوى الماضى ومن ساهموا فى تطور هذا البلد ربع قرن أو يزيد .

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

فيعلنون أن المثل العليا التى ملئت بها رؤوسهم فى الدرس والمدرسة لاوجود لها فى الخارج ، وأن كل من سبقوهم إنما سارعوا إلى حظهم ونصيبهم ولم يفكروا إلا فى أنفسهم ، فجدير بهم أن يضعوا المصلحة العامة جانباً ويتجهوا نحو نفعهم الشخصى . 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 شىء دونهم ، ويحسدونهم لأنهم سارعوا إلى الغنيمة قبلهم . وهم متشائمون أيضاً لأن جهودهم لا تقدر قدرها ومواهبهم لا يقام لها وزن ، وكثيراً ما أهدرت وضاعت إن نافستها حظوة أو محسوبية .

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

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

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

على أن الثائرين والمجددين ينسون عادة فى ساعة ثورتهم حكم الزمن وسلطانه ، فهم فى أملهم أفسح خطى من الواقع وأسرع وصولاً إلى الغاية مما تسمح به الظروف والأحوال ، وينسون أن نجاح الثورة ليس إلا الخطوة الأولى التى يجب أن تليها خطوات أخرى ربما كانت أشد وأصعب . ولا شك فى أن من ساهموا فى 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 التى حاولناها لم تنجح النجاح المطلوب ، فلم نقم الدليل على أن التغيير الذى دعونا إليه ، والاستقلال الذى 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 عملى يذكر ، اللهم إلا أنه أبان عن عيوب مستورة وكشف عن نقائص كانت خفية .

كل هذا نسلم به ونسلم بأن للمتشائمين عذرهم ، ولكنَّا نعتقد أن هذا التشاؤم أعدى عدو لأمة ناهضة . وإذا قلنا تشاؤم فمعنى هذا أنَّا نقضى على النهوض والإصلاح ونسد باب الأمل فى الوطن والرجاء فى المستقبل ، ونمحو روح التفانى والتضحية التى 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 فى نفوسنا ، اللهم إلا أنّا اعتبرناها داء من أدوائنا التى تتطلب العلاج ، وحرصنا بسببها كل الحرص على أن نتريث فى أحكامنا ونتأكد من مقترحاتنا كى لا يجىء بحثنا مغذياً للمتشائمين مرة أخرى ومشجعاً لهم على السير فى طريقهم . فإذا كنّا قد شكونا من المتشائمين ما بعثوه فينا من حيرة وتردد ، فإنّا نحمد لهم أن حملونا على أن نكون عمليين ، وعمليين قبل كل شىء ، فحاولنا فى كل مشكلة عرضنا لها أن نبحث عن أسبابها ونقدم وسائل علاجها ، ولم نعن بوصف الداء بقدر ما عنينا بالبحث عما نقترح له من دواء . وحاولنا جهدنا أن تكون مقترحاتنا سهلة ميسورة مختصرة ، كى تجد سبيلها إلى التنفيذ وكى لا يجد المتشائمون فيها ضرباً من الأقوال المعسولة والأحلام اللذيذة .

لعل مشكلتنا الاقتصادية هى الشغل الشاغل والأمر ذو البال الذى يدفعنا دائماً إلى البحث والتفكير ، لأنها فى الواقع حادة وحيوية وقد طال السكوت عليها ، واشتد خطبها إلى درجة إن لم تعالج معها سريعاً ترتبت عليها نتائج خطيرة ، وكل يوم يمر يزيدها تعقيداً ، وكل جهد يبذل حتى الآن لحلها لم يخرج عن دائرة الآراء والمقترحات ، وقلّ 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 أجدب فكرهم وجف قلمهم وشلت أيديهم .

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

وهنا نتساءل أليس فى الإمكان أن تزيد هذه الثروة العامة ، أو أن توزع بين الناس توزيعاً يمكّن من سد حاجتهم ورفع مستوى معيشتهم ؟ وما هى السبل التى تعين على زيادة هذه الثروة ، أنتجه إلى الأرض فنصلحها والواحات فنستعمرها ، أم ننشىء صناعات جديدة تسمح موارد البلاد بقيامها ، أم نولى وجهنا شطر الملاحة والنقل فنتخذ من موقعنا الجغرافى الممتاز وسيلة لإنشاء طرق متعددة للملاحة تفتح على البلد أبواب رزق جديدة ؟ وإذا لم يتيسر لنا هذا ولا ذاك ، فهل من الحكمة أن نفكر فى 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 ننشد من طعام وشراب ورزق هنىء ؟

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 هى أشبه باللمحات والخيال منها بالحقائق المدروسة الممحصة . وقد يكون الباحثون تعرضوا لكثير من النقط السابقة ، بمحض اختيارهم أو بناء على تكليف رسمى خاص، إلا أن ما انتهوا إليه لا يكوّن برنامجاً اقتصادياً شاملاً ولا سياسة تعمير مكتملة ، ولا بد اليوم من وضع هذا البرنامج ورسم هذه السياسة .

وربما يكون هذا البرنامج هو أول شىء شغلنا به واتجهنا نحوه ، ورغبنا أن نقصر كل بحثنا عليه محاولين أن نعرض المسائل السابقة على بساط البحث وأن نناقشها فى ضوء الواقع والإحصاءات الدقيقة . بيد أن المشكلة الاقتصادية وثيقة الصلة بالمشكلات الاجتماعية والأخلاقية وكل واحدة منها تتأثر بالأخرى ، وربما غلّبنا الدعوة إلى الإصلاح الاجتماعى على أية دعوة أخرى ، وفى وزارة الشئون الاجتماعية التى هى من مستحدثات السنوات الأخيرة أكبر دليل على ذلك . ويخيل إلينا فوق هذا أن كثيرين ممن يتعرضون للمسائل

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

لهذا رأينا أن يرتبط بحثنا الاقتصادى ببحث آخر اجتماعى هو فى نظر العامة غاية ، وفى نظرنا ثمرة وتكملة ضرورية ، إذ ليس ثمة نهوض اجتماعى لا يعتمد على أساس اقتصادى متين . ولا نرمى بهذا مطلقاً إلى نقص المشكلة الاجتماعية أو التهاون فى أمرها ، ولكننا نريد أن نشير فقط إلى أن العوامل المادية ذات دخل كبير فى تربية الشعوب والنهوض بها ، ونخطىء كل الخطأ إن ظننا أن دروس الوعظ والإرشاد والتعليمات الصحية التى نوزعها فى المدن والقرى كفيلة وحدها بأن تخلق منا شعباً سليماً قوى البنية ، ما دمنا لا نجد السبيل إلى الغذاء الكافى ولا ثمن الدواء الضرورى .

ومشكلتنا الاجتماعية بدورها متعددة النواحى متشعبة الأطراف ؛ فلدينا عادات و بيننا تقاليد لا تتلاءم وروح العصر ولا تتفق وتطور الزمن . وقرانا بل ومدننا فى حالة يرثى لها : أبنية مهدمة وأتربة متراكمة ومستنقعات تنبعث منها الجراثيم والروائح الكريهة ، وزراع وصناع تألب عليهم الجهل والفقر والمرض ، فهم فى جهلهم لا يستطيعون أن يدبروا مواردهم على قلتها ولا أن ينظموا حياتهم على ضيق دائرتها ، وهم فى فقرهم عاجزون عن أن يتناولوا الطعام الهنىء و يلبسوا اللباس الوثير و يسكنوا المسكن الهادئ المريح ؛ وهم بعد هذا كله طعمة لأمراض لا حصر لها قد يصل بها الأمر أن تأتى 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 فى ضعف دون أن يتوفر فيها الإحساس الكامل والحيوية التامة .

و إذا ما جاوزنا الجانب الصحى إلى الجانب الثقافى وجدنا أن تعليمنا مستهدف لأخطار كثيرة وناقص فى جميع مراحله ، وأوضح ما يلحظ عليه أنه لم توضع له حتى الآن سياسة

قومية ثابتة بل كل ما أدخل عليه من تعديل وتغيير فى الثلاثين سنة الأخيرة وليد نظرات جزئية ونزعات شخصية لا تتفق وظروفنا الاجتماعية . وما نباهى به من إصلاح لم يستكمل درسه ولا يلبث أن يغير و يبدل ، فأصبحت النظم التعليمية أفسح مجال للهدم والبناء ، مع أن الأصل فيها أن تحظى بقسط من الدوام والاستقرار . فبدأنا نشك فى قيمة تعليمنا الإلزامى وغايته ونتساءل عما إذا كان قد حقق الغرض المطلوب منه بعد أن مضى عليه نحو ثلاث عشرة سنة ، و يعنينا أن نحدد الصلة بينه و بين مراحل التعليم الأخرى . وتعليمنا العام الابتدائى والثانوى 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 و بين القديم توفيقاً تاماً . وتعليمنا الجامعى ، وهو وليد نهضتنا الأخيرة ، يحمل شارة النهوض فى طموحه وسعة أبوابه ، ولكنه لا يتمشى تماماً مع ظروفنا الاقتصادية ومواردنا الحيوية ، و يتطلب منا أن ننظر فيه نظرة جديدة وجريئة قبل أن يستفحل أمره و يتعذر درء خطره .

وفوق هذا هناك الطوائف الجديدة وليدة العصر الحديث وما تستتبع من مشكلات وصعوبات . فالعمال فى نظمهم ونقاباتهم يتطلبون البحث والدراسة ، والمتعطلون من المتعلمين وغير المتعلمين يضعوننا أمام صعاب لم يكن لنا بها عهد . وإلى جانب هذا وذاك لابد لنا — ونحن ندرس المشكلة الاجتماعية — أن نعنى بمميزاتنا القومية وشعارنا الخاص ، فنبحث عن فننا فى رموزه ، ونعقد الصلة بينه و بين ما تخيرناه لأنفسنا من مثل عليا وما نحتفظ به من تراث الماضى المجيد . كل ذلك لننتهى إلى عاطفة قومية وشعور عام يجمع أبناء هذا الشعب تحت راية واحدة وعلم مشترك ، فيحسون بإحساس متحد و يجتمعون 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 وعنينا بها ووددنا أن لو قدمناها فى مؤلف واحد ، ولكنا 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 الأصلى ، ثم يضاف إليهما حلقة أخرى لا بد أن نعرض لها بل ونبدأ بها ، ألا وهى الحلقة السياسية والإدارية . ذلك لأن ما نصبو إليه من آمال فى الدائرة الاقتصادية وما ننشده من إصلاح فى الناحية الاجتماعية لا يمكن أن يتحقق إلا إن وكل إلى منفذين صادقين ومطبقين مخلصين ، وكم من فكرة سليمة فى ذاتها تبدو معيبة على أيدى من يخرجون بها إلى حيز التنفيذ . ولا نظننا أهملنا الدعوة إلى الإصلاح يوماً ولعلنا تفنَّنا فى ذلك أكثر من غيرنا ، وإنما الذى 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 نقترحه من وسائل العلاج موقوف على من بيدهم إعداد الدواء ومعالجة كل موقف بما يقتضيه ، ونهوضنا الكامل ينبغى 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 محاكاتها ، وقد قيل : « إن الله يزع بالسلطان ما لا يزع بالقرآن » ، و« الناس على دين ملوكهم » .

لهذا اتجهنا نحو الأداة الحكومية ورأينا من الضرورى 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 فى النهوض ، ففيها كثير من بقايا العصور الماضية التى تعقد العمل وتسىء إلى الجماهير ، وسيرها بطىء لا يتمشى وسرعة القرن العشرين ، ونظرها ضيق محدود لا يتفق وتشعب الحياة المحيطة بنا . فهى فى حاجة لا تقل عن غيرها من أى مظهر من مظاهر حياتنا العامة إلى التجديد والإصلاح .

و يظهر أن عيوبها كانت خفية عن أعيننا ولم نكن نتنبه إليها ، ثم بدأنا نحس بها وضج الناس بالشكوى منها ، معلنين أن مافيها من نقص وما تحتوى عليه من فساد يرجع فى معظمه إلى الأشخاص لا إلى النظم والأشكال . وسواء أكان هذا الزعم صحيحاً أم خاطئاً ، فإنا نلاحظ أن سير الأعمال الحكومية قد وصل إلى حد إن لم نغيره ونبدله بأنفسنا ، فأخشى ما نخشاه أن نسلم بتبديله ولو على أيدى غيرنا .

وعبثاً نحاول أن نتحدث عن نهوض اقتصادى أو تقدم اجتماعى إن لم نأخذ أنفسنا بوسائل ناجعة ونظم سديدة لتنفيذ ذلك ، و إن لم نتخير لمشروعاتنا الصغيرة والكبيرة رجالاً يضطلعون بها على أكمل وجه . وقد جاءت الحياة النيابية على حداثة عهدها فزادت الأداة الحكومية تعقيداً ، وملأت جوها بلبلة واضطراباً ، وأصبحت الفوضى تتهددنا من كل جانب إن عن طريق السياسة أو الإدارة ، فأبى السياسيون إلا أن يتدخلوا فى كل شىء و يقلبوا كل وضع و ينقضوا كل مبدأ ، وتهاون الإداريون فى واجباتهم اعتماداً على حظوة وعدوا على حقوق غيرهم باسم المحسوبية .

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 نتسلح بأسلحة قوية فعالة لدرء هذه الأخطار ؛ وقد مل الجمهور الانتظار والتردد وسئم الإهمال والتأجيل ، وأصبح لا يرغب فى شىء إلا أن يرى حياة جديدة ومسلكاً جديداً يشعره بأنه يخرج من القديم الممقوت 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 أضحى خطرها

يهددنا أكثر من أى خطر خارجى ، لأنها كامنة فينا وملازمة لنا ، وإن لم نغيرها نحن فليس فى مقدور أية قوة أخرى أن تغيرها على النحو الذى ننشده . وما أجدرنا ، ونحن نردد صيحة الاستقلال والحرية ، أن نتولى بأنفسنا ترتيب شئون بيتنا كى لا يجرؤ مخلوق على مشاركتنا فى ترتيبها ، ولن يتوفر لأمة مجد خارجى ومنزلة عالمية إلا إذا حققت أولاً مجدها وسيادتها الداخلية .

الأداة الحكومية

هى من سفينة المجتمع بمثابة الربان ، ومن جسم الأمة بمنزلة الروح ، تشرف على الشئون العامة وتدبرها 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 ضروريًّا لحياة المجتمع هو طائفة من الناس نصبوا أنفسهم ليدبروا الشئون العامة الإدارية والسياسية والقضائية . وكلما تعددت مناحى الحياة وتشعبت مظاهر الحضارة تنوعت وكثرت تبعاً لها المسئوليات 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 و يتعهدونها . و إذا 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 ؛ و إذا كانت تبذل قديماً معظم جهودها فى توفير وسائل الترف والنعيم لفريق من الحاكمين ، فإن واجبها الرئيسى الآن أن تتجه نحو المحكومين فتقوّم ما اعوجّ 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 تساير 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 بجديد كل

يوم ويضعنا أمام مشكلات لا عهد لنا بها ، وما دامت الأداة الحكومية هى 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 ووكلت أمره إلى كبار المختصين الذين يستطيعون أن يدخلوا عليه أحدث المبتكرات وأمتن القطع والأدوات . ففى أمريكا مثلاً كونت فى سنة ١٩١٢ « لجنة الاقتصاد والإنتاج » لتنظيم الأعمال الحكومية واقتراح أحسن الوسائل لإنجازها على وجه يتفق والروح الاقتصادية العامة ، وقد حاكتها انجلترا فكونت هى الأخرى فى سنة ١٩١٨ لجنة سمتها « لجنة الأداة الحكومية » عهد إليها بفحص أساليب العمل فى الإدارات والمصالح والنظر فى توزيع الخدمات العامة بينها . ولم تتردد دول أخرى فى أن تحذو حذو هاتين الدولتين بحيث أصبح فى كل بلد من البلاد الراقية هيئة خاصة شأنها أن تدرس الأداة الحكومية وتسير بها فى سبيل الضبط والدقة وسرعة الإنجاز .

هذا هو شأن البلاد الأخرى التى تطورت أداتها الحكومية قطعاً تطوراً أسرع مما يلحظ 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 فى الأمر أنّا لا نفكر تفكيراً جديًّا فى إصلاحها وتقويمها .

ودون أن نتتبع تاريخ نظمنا الإدارية فى تفصيل ، يمكننا أن نقول إنها تصعد فى جملتها إلى ما فوق ستين سنة مضت . فعهدنا بأول تنظيم إدارى شامل يرجع إلى تلك المحاولة التى قام بها اللورد دفرن سنة ١٨٨٣ ، فقد وضع دعائم نظامنا الإدارى الحاضر ورسم خطة بعض

المجالس الاستشارية ، ونظم الوزارات والمصالح الحكومية . و بقيت هذه الصورة فى عناصرها الهامة إلى اليوم ، وما أدخل عليها من تعديل لوحظ فيه قدر الإمكان أن يتمشى معها ، على أنه فى أغلب الأحايين سريع وليد اعتبارات شخصية ومؤثرات حز بية قبل أن يكون تلبية لنداء المصلحة العامة .

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

فنحن فى حاجة ماسة إلى تعديلها و إصلاحها ، بل نحن فى حاجة أكثر من هذا إلى تكوين هيئة تحاكى تلك الهيئات التى لجأت إليها الأمم الراقية ، والتى يراد بها أن تشرف عليها إشرافاً دائماً فى سيرها و اضطلاعها بأعبائها . خصوصاً وقد انقضى علينا زمن ما كان يجرؤ فيه فرد أن يوجه إليها أى نقد أو أن يتدخل فى أسرارها وأعمالها ، فبقيت طوال عهد الاحتلال محجوبة عن الأنظار لا يباح لأجنبى أن يطلع عليها ، وما إن جاء الاستقلال حتى ازدادت الأمور تعقيداً ، فبدت أداتنا 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 خفى من أمرها وأبانا للناس عيوبها ، وشعر العامة شعور الخاصة بضعفها وسوء سيرها .

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

ونعيد بعض هذه الحجج ، لا تهكماً ولا زراية ولكن عرضاً للموقف على علاته و بياناً للحالة كما هى . ذلك لأن الإحساس بالنقص أول مرتبة من مراتب الكمال ، ولا يمكن أن يصف طبيب الدواء إلا بعد أن يشخص الداء تشخيصاً كاملاً .

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

فنهوضنا الوطنى الذى ننادى به ، واستقلالنا الذى نحرص عليه يستدعى إصلاحاً ، و إصلاحاً سريعاً ، لهذه الأداة الحكومية المهدمة . ويسوءنا أن نعود هنا — وسنعود فى كل مناسبة — إلى الحزبية وآثارها السيئة فى الأداة الحكومية ، فإنها إن فكرت فى 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 سياسى يشير إلى الأداة الحكومية وعيوبها .

ومع أنه كان المنتظر أن يحفزنا النظام الجديد إلى أن نعيد النظر فى نظمنا الإدارية لنتبين ما إذا كانت منسجمة مع ما رضيناه لأنفسنا من برلمان ودستور — وقد كانت هذه خطوة طبيعية وضرورية — فإنا لم ننتبه إلى ذلك ، ففات واضعى الدستور وشغلتنا الخلافات الداخلية فيما بعد عن تعهده ومعالجته . ولا يمكن أن يستقيم النظام النيابى ولا أن يؤدى 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 فى أغلبه إلى عدم انسجام هاتين السلطتين والتوفيق بينهما .

وكلنا يعلم أن وظيفة الأداة الحكومية بوجه عام تنحصر فى نقطتين أساسيتين ، أولاهما الرقابة والتوجيه للإشراف على سير الخدمات العامة وانتظامها ، وثانيتهما العمل والتنفيذ لسد حاجات الأمة وتحقيق رغباتها . ولقد كانت هاتان الوظيفتان قديماً فى قبضة واحدة ، فالمراقب والمنفذ شخص واحد يقترح ما يرى و يعمل على نحو ما يبدو له ، ثم قضى التطور الإنسانى بفصلهما فوكلت الرقابة إلى فريق آخر لتسير دفة الأعمال سيراً نزيهاً محكماً . و إذا 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 الديموقراطية الدائمان وعنصراها الأساسيان . فلا بد للشعب أن يراقب ليتقى ذلك الطغيان والاستبداد القديم ، ولكن حذار أن يعمل و ينفذ لأن العمل والتنفيذ يتطلب خبرة واختصاصاً مقصوراً على بعض الأفراد ، ولا بد من هيئة خاصة ترعى الخدمات العامة وتتعهدها ، ولكن تحت إشراف البرلمان ومراقبته . فالرقابة الصالحة تدفع الفنيين إلى الإجادة والإتقان ، 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 ومسيَّرين على حسب الأهواء والشهوات .

و يظهر 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 أزمات كثيرة و ينهض بالبلاد النهوض المنشود . ولكن الدساتير الأخرى التى وضعت على غراره لم تحاكه تمام المحاكاة وفاتتها بعض أسراره وعناصره الهامة ، ولم تستطع بوجه خاص أن توازن بين سلطة الشعب ومهمة الفنيين أو بعبارة أخرى أن توفق بين البرلمان والإدارة .

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

وحينذاك يمكننا أن نحكم فى وضوح على النظام النيابى وصلاحيته ، أما أن نتعجل بالحكم عليه ولم تتوفر لدينا كل الوسائل لتسييره فحكمنا ولا شك ناقص ومعيب . ومن الغريب أنّا فى العشرين سنة الماضية التى طبقناه فيها فكرنا غير مرة فى تعديل الدستور جملة أو تفصيلاً ، ولم نفكر تفكيراً جديًّا فى 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 المديريات 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 النيابى فى أسسه وعناصره والوزارة فى تمثيلها لسلطة 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 فى 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 ، فتلك هى السعادة الشعبية المنشودة .

ولم نعن فى كل هذا بلغة الفقه والقانون عنايتنا بالواقع وما يشعر به الجمهور ، ونحن لا ندعى مطلقاً أنّا نقدم بحثاً فى النظم الإدارية أو الدستورية ، وإنما نرمى أولاً وبالذات إلى وصف أداتنا الحكومية كما هى وبيان ما فيها من نقص ، جادين فى أن نرسم لها ما اطمأننا إليه من وسائل العلاج . على أنه لم يفتنا أن نرجع إلى الفقه الدستورى والإدارى فى البلاد الأخرى ، وكم أدهشنا أن صادفنا فيها صوراً وأشكالاً تكاد تكون تكراراً لما نلحظه 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 فى علاجه حتى القادرون على ذلك ، وأقل معنى من معانى الوطنية يدعونا لأن نضطلع بهذا العبء ونقوم بهذه المهمة . وأشد ما نخشى أن يقال إنّا هدامون ، كثيرو النقد والتقريع ، إلا أنّا فى نقدنا إنما نعبر فيما نعتقد عن رأى عام وروح سائدة . على أنّا لا نريد النقد للنقد ، ولا نفكر فى الهدم إلا لنؤسس على الأنقاض البالية أبنية كلها إحكام وبهاء وروعة . وليس فى وسعنا إلا أن نقترح ونرسم الخطط العملية ، ونعتقد أنها فى بساطتها لا تصادف صعوبة فى التنفيذ ، والفكرة متى بسطت للناس ستعمل عملها عاجلاً أو آجلاً .

الباب الأول

الرقابة والتوجيه

١ — النظام الملكى النيابى

الدستور وغموضه ، تطبيق الدستور ، الدستور والتربية القومية

٢ — البرلمان

الانتخابات ، الحزبية ، تكوين البرلمان ، الإنتاج البرلمانى

٣ — الوزارة

مهمة الوزير البرلمانى ، رئيس الحكومة ، مجلس الوزراء

٤ — مجلس الدولة

القضاء الإدارى ، إعداد التشريع ، الإفتاء

الرقابة والتوجيه

لا نزاع فى 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 فى غير تهاون ، أما الشئون العامة فليس فيها من نفع مباشر يدفع خدامها إلى الحرص عليها ، وفى 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 هى من الشعب وإليه فمن حقه أن يشملها برعايته ويحوطها بكنفه .

لذلك رأى لزاماً عليه فى نهوضه الحديث أن يرقب الخدمات العامة فى سيرها ويتتبع القائمين عليها ، فيستنهضهم إن أبطأوا ويحمد لهم آثارهم إن جدوا ونشطوا . ووسيلته فى هذه الرقابة نوابه وممثلوه أولاً ، ثم وزراؤه ثانياً الذين ليسوا إلا مجموعة منحها البرلمان ثقته وأنابها عنه فى تعهد الشئون العامة والإشراف عليها . وفى هذه الرقابة إن أديت على وجهها ما يساعد على النهوض ويفتح أبواب الإصلاح ، لأنها فى معناها الصحيح تعهد للحاضر وتطلع إلى المستقبل ، فهى والتوجيه متلازمان ومتكاملان .

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

وإذا كان للباب الأول من هذا الكتاب هدف فهو أن يبين هذه الرقابة البرلمانية على وجهها ، ويرسم فى وضوح معالمها ويضع الشرائط الصحيحة لحسن أدائها . فكان لابد أن نتحدث عن نظامنا النيابى منذ نشأته ملخصين ما صادفه من صعاب وعقبات ، ونعرض للبرلمان فى تكوينه وإنتاجه وما جنته عليه الحزبية من دعايات ومهاترات ، ثم رأينا أن نبرز إبرازاً تامًّا مهمة الوزير البرلمانى الذى يعتبر روح الحياة النيابية وقوامها ، فقصرناها على الرقابة العليا والتوجيه الصحيح . مهمة ما أسماها إلا أنا لم نفهمها بعد على حقيقتها ، ولم يقنع بها وزراؤنا ويطمئنوا إليها ، فصمموا على أن يتدخلوا فى تفاصيل وجزئيات شغلتهم عن عملهم الأصلى ، وأقعدتهم عن واجبهم الرئيسى ، ويقيننا أنه لم يبق مجال لهذا الخلط وأن سير الحياة النيابية وانتظامها يستلزم أن تحدد فى دقة الحقوق والاختصاصات .

وقد ختمنا هذا الباب بكلمة عن هيئة نعتقد أن فى نظامنا ما يقتضيها ، لأنها تساهم فى إعداد التشريع وتيسير أمر الرقابة والتوجيه ، كما أنها فى دفاعها عن الحقوق وحمايتها للقوانين تحول دون العدوان السياسى والتعسف الإدارى . ونعنى بها مجلس الدولة الذى فكرنا فيه غير مرة دون أن نسلك به مسلك التنفيذ ، ولعل فى الصورة التى صورناه بها ما يُقرب به منَّا ويربطه بنظمنا القائمة . ففى حديثنا عن الرقابة والتوجيه عرض ونقد ثم تجديد وإنشاء ، وسر كل علاج فى أن يفهم الفهم الحق ، ويؤخذ به فى جملته ويستعمل الاستعمال الصحيح .

الفصل الأول

النظام الملكى النيابى

صورة من الحكم الديموقراطى قد لاتكون الوحيدة فى بابها ، ولكنها أول صورة عرفت له فى التاريخ الحديث . وهى فى شكلها العام ترمز لذلك النضال القديم بين رغبات الشعب وقوة الحق الوراثى ، بين سلطة الأشراف ورؤساء المقاطعات من جانب وسلطة الفرد من جانب آخر ، نضال مرّ بمراحل عدة وأدوار عنيفة ، ثم انتهى إلى ذلك النظام المعروف فى انجلترا والذى حاكاه كثير من البلاد . وهو حيث شبّ ونشأ يمثل أحسن مظهر نجح فيه الحكم الديموقراطى ، ولعله حل وسط بين الماضى والحاضر ، بين القديم والجديد ، بين نظرية الحق الإلهى وحقوق الشعب .

بيد أنه ككل نظام حكومى خاضع لمؤثرات البيئة والظروف الاجتماعية المختلفة ، فليس بلازم أن يصادف فى كل مكان نفس النجاح الذى صادفه فى مهده ومنشئه . هذا إلى أنه ليس مجرد مظاهر شكلية يكفى لتحقيقه أن تحاكى وتقلد ، كلا بل هو شبيه كل الشبه بكائن حى له جسم وروح ، فجسمه هيئات الحكم المختلفة والبرلمانات أو المجالس الاستشارية والانتخاب فى صوره المتعددة ، أما روحه فهى ذلك المعنى السامى الذى دعا إليه والقوة الكامنة التى جذبت الشعب نحوه ، وعبثاً نحاول إن أردنا أن نضع لمجتمع نظاماً حكومياً ليس إلاّ مجموعة أشكال ومظاهر خالية من كل معنى وحقيقة .

وإذا كان قد قدر للنظام النيابى الإنجليزى نجاح ، فما ذاك إلا لأنه يحيا الحياة الصحيحة ويعتمد على تلك الروح القوية التى تلازمه فى أشد الأزمات وأحرج المواقف . وما هذه الروح وليدة يوم أو نتيجة مقال أو خطبة ، بل هى مجموعة عواطف تمكنت من النفوس

ورسخت فى الأفئدة ، فلبى الكل نداءها وسار على مقتضاها دون ضير أو كلفة . هى روح كونتها الأجيال المتعاقبة والقرون المتتالية فجعلت كل مواطن يشعر أن من حقه إذا ما دعى للإدلاء برأيه فى تصرفات حكومة ما أن يحكم عليها فى نزاهة وشجاعة معاً ، فلا يتردد أن يؤيد المحسنين و يعارض المسيئين ؛ وهو أيضاً مطبوع على التسليم بالحقيقة ، فلا يغالط 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 التى نادوا بها ، ملقياً عليهم كل المسئولية ومتفرغاً بعد هذا لعمله الشخصى .

هذه هى الروح التى نجح بها النظام النيابى فى انجلترا ، 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 التى اعتمد عليها من قوة و يبينوا ما لها من أهمية، على أنه لا يكفى تعرفها بل لابد من خلقها حيث يراد تطبيق النظام النيابى . ونحن لا نزعم مطلقاً أنها ميزة شعبية أو سر اختص به قوم دون آخرين ، ونعتقد على العكس أن من السهل أن تربىّ وتكوّن إن قصد إلى تغذيتها وتنميتها ، وكل الذى نود أن نقرره هو أن نجاح النظام النيابى يتوقف عليها توقفاً كبيراً .

ولقد شاءت مصر الناهضة بعد نضال طويل أن ترسم لنفسها سبيلاً من سبل الحكم الديمقراطى ، فتخيرت النظام النيابى الملكى واتخذت منه دستورها الأساسى . ويسرنا أن نثبت هنا تلك الكلمات السامية التى صدر بها الدستور المصرى ، فقد جاء فيه أنه « نظام دستورى كأحدث الأنظمة الدستورية فى العالم وأرقاها ، تعيش الأمة فى ظله عيشاً سعيداً مرضياً ، وتتمكن به من السير فى طريق الحياة الحرة المطلقة ، ويكفل لها الاشتراك العملى فى إدارة شئون البلاد والإشراف على وضع قوانينها ومراقبة تنفيذها ، و يترك فى نفسها شعور الراحة والطمأنينة على حاضرها ومستقبلها ، مع الاحتفاظ بروحها القومية والإبقاء على صفاتها ومميزاتها التى هى تراثها التاريخى العظيم » .

ولا نزاع فى أن دستورنا من أحدث الدساتير ، اقتبست مبادئه من الأنظمة الدستورية الممتازة وخاصة فى انجلترا و بلجيكا وفرنسا . وقد جدّ واضعوه فى أن يصوغوه فى 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 دستود حديث ، فإنا مع الأسف الشديد لم نخرج منه بالثمرة المرجوة ، ولم يوفر على البلاد ذلك الرخاء وتلك الحرية التى وعدت بها. بل على العكس صاحب الحكم الدستورى تعسف واستبداد أهدر معهما كثير من حقوق الأفراد وحرياتهم ، كما صاحبه اضطراب وقلاقل حالت دون سير البلاد فى سبيل الإنشاء والتعمير ، وقد وصل هذا القلق والاضطراب إلى درجة عطل معها الدستور ثلاث مرات فى أقل من عشر سنوات . وظن فريق أن ذلك الدستور خطا 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 الرأى العام لا يقره ، فلم تلبث البلاد أن عادت إلى دستورها الأصلى .

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

ثانيها إلى من طبقوا هذا الدستور وحاولوا العمل به ، و يرجع الأخير إلى الرأى العام ومستوى الشعب الثقافى والفكرى .

١ — الدستور وغموضه

فأما العامل الأول فملخصه 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 بها سلطة الوزراء وصلتهم بالشعب ممثلاً فى نوابه من جهة، و إشرافهم على ما يؤدى إليه من خدمات عن طريق المصالح والإدارات من جهة أخرى ، كما أجمل إجمالاً مخلاً فى بيان موقفهم من رئيس الدولة ومليك البلاد ، وا كتفى 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 .

و إذا 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 و يقيلهم » ، 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 تقريباً جملة النصوص المتصلة بهذا الموضوع ، ولا نظن أن فيها ما يكفى مطلقاً لحل أى مشكلة من المشكلات التى أشرنا إليها . فإذا مابحثنا 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 فيهما من تعارض ظاهر، يردّان 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 مثار اعتراضات وجدل طويل .

وكم من أزمات حدثت وخلاف جدّ 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 أثيرت على أثر خلاف شجر بين الوزارة والسراى، وجدَّ 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 نتتبع 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 [1].

(١) لا يفوتنا أن نشير إلى أن واضعى 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 نمهد به سبيل الضغط لدولة قوية تريد مخالفتنا وسيكون لها جيش على ضفة القنال فهى 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 شىء ، وليس من المصلحة أن يصادم العرش المجلسين » . وقال عبد اللطيف المكباتى 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 فى الغالب متأثرون بالماضى وحريصون على أن يحتفظوا ببعض الأشكال والتقاليد وإن لم تتفق مع النظام الجديد ، وقد لا تكون رغبتهم فى تطبيق الدستور والأخذ به أقل من سواهم إلا أنهم بحكم مركزهم ينساقون إلى ذلك الجانب . وليتنا نلجأ دائماً إلى التفاهم وحل المسائل فى صراحة ووضوح فلا نضيف إلى المشكلة القائمة صعوبات أخرى ، ولكنا مع الأسف كثيراً ما نعتد بمراكزنا فتتعقد أمور كان اللازم أن تحل بسهولة ، وكم نشأت أزمات من خلاف شخصى لا تقل حدة عن تلك الأزمات التى ترتبت على عوامل دستورية . وعلى كل حال لهذا أثره السيئ خصوصاً وما يجرى على ألسنة رجال السراى يعزى عادة إلى تلك الشخصية السامية التى يجب أن نضعها جميعاً فوق تباين الآراء .

ولم يقف سلطان الماضى عند الأشكال والتقاليد ، بل جاوزها إلى المبادئ والنصوص الدستورية التى كان الأصل فيها أن تثور على هذا الماضى وتتحرر من قيوده . فهى فى تعبيرها عن الصلة بين الملك ووزرائه مقتضبة مجملة ، وكأنما تخشى البيان والتحديد أو كأنما تحيل على تلك الحقوق القديمة التى جاء الدستور والحكم النيابى لتنظيمها . والتجربة فى مرارتها تدعونا لأن نخرج من هذا الغموض ، وسير الأمور الطبيعى 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 النيابى لأنها تصيبه فى صميمه ، ونعنى بها سلطة الملك فى إقالة وزرائه حتى ولو أحرزوا ثقة البرلمان . وكيفما كانت هذه الثقة حقيقية أو مزيفة ، فإن النظام النيابى يقضى باحترامها . وكم يكون أكيس أن ندع الأغلبية التى جاءت بها الانتخابات تمثل دورها ، والتجربة والزمن كفيلان بالحكم عليها ، فنسلك بالرأى العام مسلكاً دستورياً ونربيه على الحياة النيابية واحترامها ، ولا يضيرنا أن تبطىء هذه التربية قليلاً فطبيعة الأشياء تقتضى ذلك . على أن سلب السلطة من الأغلبية يكسبها عطفاً لم تكن تطمع فيه وتأييداً قد لا يكون فى أعمالها السابقة ما يؤدى 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 فى النفوس ، خصوصاً والأمة كلها متعلقة بمليكها ومعتمدة فى نهوضها ورفع أعلام مجدها على ما يمنحها من رعاية وتعهد دائمين ، وهو فى شخصه السامى قبلة الأنظار ومحط آمال الجميع ، فنسئ كل الإساءة إلى الوطن و إلى مقامه الكريم إن بدا منا ما يؤذن بأن أبناء الشعب غير متكافئين فى إخلاصهم له وغير جديرين بحظ متساو من رعايته ، ونغالط أنفسنا إن زعمنا أن الأحداث الماضية لم تكن مصحوبة بذلك الشعور الذى استطاع المليك بعطفه الشامل أن يقضى عليه . وأغرب ما فى الأمر أن تكون هذه جناية أخلص الناس للعرش ومن واجبهم أن يحيطوا الصغير والكبير بالرعاية السامية و يغرسوا حب الملك فى جميع النفوس . وليس ثمة شك فى أن مصر لن تصل إلى ما تصبو إليه من مجد ورفعة الا إذا تضافرت فيها الجهود على اختلافها لتحقيق سعادة الوطن ورفاهيته ، فتلك عدتنا الأولى وسلاحنا الذى إن فقدناه فلن نرجو نصرة الآخرين .

ليس دستورنا غامضاً فى 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 شىء أو أن نضيقها فلا تشرف على شىء . وفى المادة ٥٧ ، وهى الوحيدة فى هذا الموضوع ، أوضح دليل على ذلك ، فإنها تكتفى بأن تقول إن « مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة » . فكيف تتم هذه الهيمنة ، وهل فى مقدور الوزير مهما تكن عبقريته أن يحققها وحده ؟ وهل تلتئم هذه الهيمنة التامة أيضاً مع سير الأمور واطرادها ، مع أن الأصل فى الوزير البرلمانى أنه غير مستقر استقرار الوزير الإدارى ؟ ولو كانت لنا تقاليد سابقة لعالجت هذا النقص ووضحت هذا الغموض ، ولكن ماضينا مع الأسف يتعارض كل التعارض مع الروح الدستورية الجديدة ويضع كثيراً من العقبات فى طريقها . ووزراؤنا على الرغم من تعلقهم بأهداب الدستور لم يوفقوا للتخلص من هذا الماضى ، ولم يحاولوا الملاءمة بين النظام الجديد والأداة الحكومية المعقدة . ولعل ما نشكو منه من ركود فى سير الأعمال العامة ، وتردد فى الآراء والمقترحات ، وهدم وبناء لا ينقطعان فى العشرين سنة الأخيرة ، يرجع فى قدر

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

وأخيراً امتد غموض الدستور أيضا إلى المسئولية الوزارية على الرغم مما جاء فى المادة ٦٢ ، أو بعبارة أخرى فى نصوص الدستور ما يضعف هذه المسئولية ويكاد يقضى عليها . فإن الوزارة البرلمانية لا يمكن أن تكون مسئولة مسئولية صحيحة إلا أمام ممثلى الشعب ، أما أن تتخلص من هذه المسئولية مستترة وراء بعض المراسيم أو الأوامر السامية ، فذلك ولا شك يناقض روح الدستور ويقضى على نفوذ السلطة النيابية . وكم حاول وزراؤنا البرلمانيون الخروج من مأزق أو التأثير فى نفوس ممثلى الشعب برد تصرفاتهم إلى سلطة عليا والاحتماء بجناب ما كان يليق بهم أن يلجأوا إليه ، وهم المسئولون أولاً عن تدبير الشئون العامة ؛ ويظهر أن أنصار الدستور القائلين بالمسئولية الوزارية يرضونها لغيرهم وينكرونها كل الإنكار إن أريد تطبيقها عليهم ، فيجهدون الجهد كله ويتسلحون بشتى الأسلحة كى لا يثار موضوع هذه المسئولية ، وكلنا يعرف تلك الوسائل المضحكة والمخزية التى أريد بها صرف ممثلى الشعب عن أداء مهمتهم ، أو وضع بعض العقبات فى طريقهم . ولا نكاد نعرف فى تاريخنا النيابى إلا حادثة واحدة رضى فيها الوزير الأول بإخلاص أن يطبق عليه مبدأ المسئولية لأنه تصور أن هناك شبه امتعاض لدى ممثلى الشعب ، فلم يتردد فى أن يفسح المجال لمن هم أجدر منه بثقتهم[1] . وكم يبدو هذا الموقف مشرفاً ولا سيما إذا لاحظنا أنه جاء باكورة صالحة لأول عهدنا بالحياة البرلمانية ، إلا أنها باكورة فقط لم يعقبها شىء من نوعها ، إذ فيما وراء هذا نرى أن تكالبنا على كراسى الحكم ينسينا أنّا برلمانيون ، وأن الوزير الذى جاءت به الرغبة والاختيار إلى

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

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

ولسنا من يقولون بسقوط الوزارة البرلمانية لأوهى الأسباب ، ولكنّا نريد فقط أن تبدو سلطة الشعب بارزة فى شخص ممثليه كى تتحقق الرقابة المنشودة . وإذا ساغ للوزير غير البرلمانى أن يستبد بالرأى العام ، فإن ذلك لا يقبل مطلقاً من أبناء البرلمان ووزرائه ، وإذا كان هؤلاء الوزراء يشعرون أحياناً أمام أنفسهم بأنهم صنعوا ممثلى 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 علي أيدى حماته 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 الإنسانى والشعور القومى أشنع من المناداة بمبدأ والعمل بما يخالفه تمام المخالفة .

٢ — تطبيق الدستور

هنا نصل إلى العامل الثانى من عوامل أزماتنا الدستورية ، ألا وهو تطبيقنا السيئ لمبادئ الدستور وفهمنا الخاطئ لروحه ومغزاه . وإذا ما بحثنا عن المسئولين عن هذا التطبيق فلن يعز علينا حصرهم ، فهم أقلية قليلة بالنسبة لمجموع الشعب وعامته ، إلا أنهم أقلية خطرة ، منحتهم الظروف فرصة فأساءوا استعمالها ، وهيأت لهم الأقدار قيادة فلم يحسنوا تدبيرها ، أو حبتهم الأمة ثقة فلم يقدروها قدرها . تلك الأقلية هى جماعة الوزاريين والمستوزرين الذين اقتضى النظام النيابى 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

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

نعم لقد أساء الوزاريون والمستوزرون فى تطبيق المبادىء الدستورية ، لأنهم أرادوا بالوزارة أن تخلق ممثلى الشعب لا أن تجىء وليدة إرادة الأمة الخالصة الصريحة . فزورت انتخابات وشوهت حقائق واستبيح كل شىء فى سبيل الوصول إلى كرسى البرلمان أو كرسى الوزارة الذى لا يجىء إلا عن طريق البرلمان ، فإن عز الكرسى الأخير عن هذا الطريق ، فليهدم الدستور وتحارب الحريات ولتصم الآذان ويختم على الأفواه كى لا تعبر الأمة عن رأى ولا تترجم عن شعور و إحساس . فجنا هؤلاء الوزاريون على الدستور فى إحيائه كما جنوا عليه فى تعطيله ومحاربته .

وأساءوا إلى الدستور كذلك بتعطيلهم للأداة الحكومية ، محاربين لبعض الموظفين أحياناً أو محابين لبعضهم الآخر أحياناً أخرى . فلم تقتصر إساءتهم على النظام النيابى بل تعدته إلى النظام الإدارى ، وربما كانت الإساءة فى هذا الجانب الأخير أوضح وأبلغ لأنها عطلت سير الأعمال وأهدرت المصالح العامة . وليتهم قصروا ألاعيبهم وتدبيراتهم على البيئات الساسية فقط وتركوا للأمة منفذاً واحداً تتنفس منه وترجع إليه لتصريف أمورها اليومية وشئونها العامة ، فأما أن يمتلىء الجو كله بسموم السياسة فذلك هو الاختناق الذى بلينا به فى غير ما شفقة أو هوادة .

وأساءوا إلى الدستور أيضاً بإهدارهم للأغلبية البرلمانية وعدم تقديرهم لميولها واتجاهاتها ، سواء أكانت هذه الأغلبية مؤيدة أم معارضة . فهى فى موقف التأييد سلم ومطية يستخدمها الوزارى 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 . وفى الوقت الذى يلوّح

فيه بسلطان الأغلبية وخطرها ، لا يشعر أمام نفسه بهذا السلطان ولا يحاول أن يشعر الناس باحترامه له فى 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 و يستنجد بها ، ونعتقد أنها محقة كل الإحقاق إن تباطأت أو ترددت فى النصرة والنجدة .

أما الأغلبية المعارضة فيجب أن تسحق وتحارب و يشتت شملها بمختلف الوسائل . وكم شهدنا مع الأسف الشديد على مسرح السياسة المصرية فى 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 فى الرى والسقى وأوذيت الأغلبية بمختلف ألوان الأذى فى مالها وأشخاصها. و بذا أضحت هذه الأغلبية البائسة محاربة من خصومها ، ومهينة فى نظر من تؤيدهم وتجد فى نصرتهم ، وأصبحنا وكأن مبدأنا أن لا أغلبية مع أن روح النظام الدستورى والحياة النيابية أن تكون هناك أغلبية تعتمد عليها السلطة التنفيذية وتسير فى ظلها دفة الأمور سيراً مطرداً محكماً .

وأساء الوزاريون والمستوزرون إلى الدستور فى تأويله ووضع نصوصه موضع التنفيذ . وقد تفننا فى الفقه الدستورى إلى درجة خرجنا معها إلى الغريب وجاوزنا كل مألوف ، وفى مقدور المتأول أن يجد لكل وجهة من النظر دليلاً ولكل رأى مستنداً ، غير أن التأويل شىء والواقع شىء آخر ، وما كان الفقه الدستورى يوماً مجرد قضايا نظرية تؤخذ لذاتها بصرف النظر عن ملابسات الظروف والمناسبات . وقد برعنا مع الأسف فى المماحكات اللفظية والمناقشات والتأويلات الفقهية إلى درجة لا نكاد نجدها فى بلاد أخرى . وكثيراً ما فرقت هذه التأويلات بيننا و باعدت بين رجالنا، وكثيراً ما اصطنعنا تأويلاً لحاجة فى نفس يعقوب ولغرض معين . وأغرب ما فى الأمر أن الوزارى الواحد يعتنق نظرية دستورية اليوم ، ثم لا يلبث أن يعدل عنها فى الغد إلى نظرية معارضة توصله إلى هدف آخر غير الذى وصلته

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

وفى بعض مواد الدستور ما يستلزم قسطاً من الشرح والتأويل لأنه ، وقد صيغ فى قالب عام ترك أمر تحديده للشراح والمفسرين ، غير أن سلامة النية وحسن القصد ومراعاة مقتضيات الأحوال شرط أساسى لهذا الشرح والتأويل . وقد فتحت المادة ٤١ بوجه خاص[1] للوزاريين والمستوزرين باباً فسيحاً استطاعوا أن ينفذوا منه إلى مخالفة الدستور ، وإمضاء ما عز عليهم إمضاؤه بموافقة الأمة وإقرار ممثليها . 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 ، ولكنا 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 تحقيقة بمرءى منه ومسمع . وكثيراً ما يتوهم الوزراء سرعة لا أصل لها ويغلون فى تقدير الأخطار والطوارئ ، فيصدرون تشريعات وأوامر كان ينبغى أن تأخذ طريقها العادى . ويمكننا أن نقول إنا 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 الاسراع 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 فاذا لم تعرض أو لم يقرها أحد المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون» .

مخالفات أخرى فاحشة رو ينا فيها وقصدنا إليها ؛ ومن المألوف لدينا أن نحاول تبرير خطئنا مهما عظم بما ارتكبه الآخرون من أخطاء ، وكأنا نتنافس فى الزلل والنقص بدل أن نجد فى الإصلاح والتقويم .

ولقد أساء الوزاريون والمستوزرون بهذا كله إلى الأمة فضللوها 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 فى موقف و باطلاً فى موقف أخر ، حقاً مادمنا خارج الحكم و باطلاً 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 فى الكذب والاختلاق أية غضاضة ، بل ربما ذهبوا إلى ما هو أبعد من هذا وعدوا الدسائس وتدبير المؤامرات من أول شرائط السياسى الناجح .

ولا لوم على العامة والدهماء بعد هذا كله إذا ما ضعف شعورهم الوطنى وتزعزع إيمانهم بمصر وحقوقها المقدسة ، فقواعد هذا اليقين قد انهارت على أيدى القادة المسئولين ، 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 فى أن يقل اغتباطهم بالنظام الجديد ، أو ينكروا آثاره ومزاياه و يشكوا فيما يمكن أن يجلبه للأمة من خير ورفاهية ، وأخشى ما نخشاه أن يتحول هذا إلى نفور وكراهية ينتهيان بنا إلى البحث عن نظم أخرى لا نفكر فيها ولا نريدها . والوزاريون والمستوزرون هم المسئولون وحدهم عن تطور غير منتظر فى شعور أمة حديثة العهد بالدستور والحياة النيابية .

وأساءوا أخيراً إلى الوطن ، فهيأوا الفرصة للإنجليز أن يتحكموا فيه و يتدخلوا فى شئونه فى الوقت الذى يعلنون فيه البعد عنها . فلولاهم ما تمكنت دار المندوب السامى قديماً من أن تملى

إرادتها على الأمة ، وتنصر سياسة على سياسة ، وتأخذ بيد فريق ضد فريق آخر . ولولاهم ما شوهت حركتنا الوطنية الكبرى ولا فقدت شيئاً من جلالها ، ولا استصغر الرأى العام واستهين بأمره . فبدلاً من أن يكونوا سلاحنا القوى فى تحقيق الأمانى القومية ، استخدموا سلاحاً عنيفاً ضدنا فى محاربتها والحط من شأنها . ولا نزاع فى أن الأنجليز تدخلوا فى شئوننا الداخلية والخارجية حتى بعد إعلان الدستور والعمل به ، وكان ينتظر منهم أن يتحاشوا ذلك ويتحرزوا منه ، إلا أن الإنصاف يضطرنا أن نقرر أنّا نحن الذين هيأنا لهم الفرصة ومهدنا السبيل وفتحنا الأبواب ، فاستعانت بهم الأحزاب على تحقيق مآربها ، وأصبح صنائعهم يباهون بأنهم أبقى على الدهر وأرفع من أن يعدو عليهم الزمن ، لأنهم التجأوا إلى الجانب القوى واحتموا بالحمى 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 ، فمما يؤسف له أن فريقاً من المصريين لم يلحظ هذا المعنى ولم يعتبر به .

ومما يؤسف له أكثر من هذا أن الإنجليز بعد أن أمضوا المعاهدة الأخيرة أعلنوا أنهم ابتعدوا كل البعد عن شئوننا الداخلية ، ومع هذا نتبرع نحن ، ونحاول أن ندخلهم فيما خرجوا منه ونضع فى يدهم ما قرروا أن لا حق لهم فى التصرف فيه . وبدل أن نقف متكاتفين فى وجه أى تدخل أجنبى يتسلل بعضنا ويتسابقون إلى تحقيق ذلك ، ولن يغفر لهم زعمهم أنهم إنما رموا إلى غاية وطنية ومصلحة شعبية ، فان التصرف فى ذاته خيانة للوطن ، ومساومة على صفقة لا يمكن أن تتم إلا إن بذل ثمنها على حساب الأمة . ويزيدنا ألماً أن نلاحظ أن مبعثه فى الغالب خلافات شخصية واعتبارات حزبية ، وبذلك نعدو على استقلال الأمة المقدس فى 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 فى صورة تحد صارخ يقضى على كل معالم التحالف والصداقة .

وكان لتدخلهم المتكرر أثر كبير فى اضطراب الحياة النيابية وتقلقلها ، فلم تتعطل يوماً إلا ولهم يد فى تعطيلها ، ولم يعد عليها إلا بمؤازرتهم وتأييدهم . وغريب أن يكون هذا شأنهم ولديهم نشأ النظام النيابى و بينهم شب وترعرع ، فما أجدرهم أن يأخذوا بيد الدساتير الحديثة ويوطدوا دعائمها . غير أنّا نود أن نضع هذا الماضى جانباً ونصوب إلى المستقبل ، آملين أن يكون فى التعاون العالمى وما اشتمل عليه من وعود وأمانى ما يسمح لمصر بمتابعة تجربتها الدستورية ودعم حياتها النيابية فى جو من الحرية الحقة 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 والحط من كرامتها . فيقال ، وخاصة فى 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 و يذهبون 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 مستعينين بها على محاربة الدستور تارة أخرى ، ولم يقتصدوا فى ازدراء الشعور العام ، ولم يعفّوا عن أن يصموا مصر وهم من أبنائها بوصمات ما كان أجدرهم أن يحاربوها و يتبرأوا منها . ولعل من الأسلحة القوية التى التجأت إليها الأقلية عادة فى إنكار الأغلبية وعدم التسليم بها ما يعلن من أن الرأى العام لم ينضج بعد ، فهو لا يستطيع أن يفاضل بين سياسة وأخرى ولا أن يحكم حكماً دقيقاً فى موقف ما . وما لنا ولأغلبية أساسها العامة والدهماء فى حين أن الحياة النيابية الصحيحة تتطلب من الناخبين أن يزنوا الأمور بميزان دقيق ، وأن يعطوا آراءهم بعد البحث والاقتناع . وقديماً اختلفنا على طريقة الانتخاب أيتم على درجة واحدة و يكون مباشراً ، أم على درجتين أو أكثر كى تضيق الدائره على الناخبين ؟ ولكل

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

ولا نريد الآن أن نوازن بين نظرية وأخرى فإنا 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 يألفوا هذه اللغة ولم يعرفوها من قبل ؟

وليت الجمهور الناشئ فى هذا الجو السياسى يعترف بذلك و يسلّم بنقص تجربته ، ولكنه مع الأسف يأبى إلا أن ينغمس فى هذا الميدان الشائك و يشغل نفسه بما ليس من عمله . فتراه على قلة معلوماته وضيق أفقه يتفنن فى الموازنة بين هذا وذاك ، و ينتقد على غير أساس مبدأ سياسياً و يحبذ آخر ، و يولع بذلك إلى حد يصرفه عن شئونه الخاصة و يقعد 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 ، و إذا كانت المدن تقوى على احتمالهم نوعاً فإن صدر القرى لا يتسع لهم بحال ، لذلك لا ندهش إذا رأيناهم يبعثون فيها الفتن والقلاقل والعداوات والخصومات .

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

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

كل تلك حقائق لا سبيل إلى إنكارها و إن تكن مرة ومؤلمة . غير أن هذا الشعب الذى يرمى بالسذاجة وقصر النظر أعمق مما يظن ، فله طريقته الخاصة فى الحكم والتقدير وله ماضيه الذى يحمل فى ثناياه تجارب عدة ومحناً مختلفة هى أول شىء يصهر الجماعات والأفراد . ومن الخطأ كل الخطأ أن نذهب إلى أن رجل القرية الأمى يمكن أن يخدع فى 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 فى انتخاب عمدته وشيخه 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 التى أشرنا إليها آنفاً براجعة إلى عامة الشعب وحدهم ، بل هى إن أردنا الإنصاف إنما ترجع فى قسط كبير منها إلى الخاصة ومن لهم بالجمهور صلة . وقد كنا نرجو أن تكون الانتخابات الحديثة مدرسة يتكون فيها الرأى العام وتنضج الأفكار السياسية الشعبية ، وإنا لنغتبط دائماً حين نرى صغار الزراع والصناع يتنفسون الصعداء ليلقوا عن كاهلهم عبء الاستبداد والتحكم القديم ، شاعرين بأنه قد جاء دورهم ليساهموا بنصيب فى تدبير شئون الأمة وتصريفها . إلاّ أن المشرفين على هذه المدرسة الشعبية أفسدوا جوها وسموا أفكار من فيها من التلاميذ بآراء ومعلومات لا أساس لها ، وبدل أن تقوم المنافسات الانتخابية على البحث والتفاهم اعتمد فيها على الطعن والتشهير ، و بدل أن تعتبر النيابة عبئاً

ومسئولية يحسب لها حسابها، عدت سبيل رزق ومغنم لا بد أن يتقاسم فيه الناخبون والمنتخبون و يتخاصم عليه المرشحون . ولو سلكنا فى انتخاباتنا سبيل الرزانة والهدوء لوفرنا كثيراً من تلك الأموال الضائعة ، وقطعنا دابر خصومات لا أصل لها ، وقضينا على الرشوة وسماسرة الانتخابات المبتذلين .

وفى مقدور البرلمانى أن يجعل من نيابته عن الأمة فرصة صالحة أيضاً للإرشاد والتعليم ، فيسهر على المصالح العامة دون أن يدعى إليها ، و يرفض المطامع الشخصية مهما كان مصدرها ، وينشر ألوية العدالة والسلام فى دائرته كما يدعو إلى تحقيق ذلك فى البلاد كلها تحت قبة البرلمان . وقل من برلمانى أن يستنكر على ناخب ولا سيما إذا كان ذا مركز ووجاهة مطلباً مهما بدا ظالمه وعدوانه ، وتلك ولا شك هى الفرصة التى كان يجدر به أن ينتهزها ليلقن أبناء الشعب المبادئ الصحيحة و يربيهم التربية السياسية الصالحة .

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



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

بيد أنّا نعتقد أن الإنسانية لن ترجع إلى الوراء بعد تلك الخطوة التى خطتها فى سبيل الحرية واحترام الشخصية الإنسانية . وكيفما يكون الإسم الذى سيعطى للنظم الحكومية المستقبلة ، فإن الأمم والجماعات لن ترضى مطلقاً أن تضحى بحرياتها أو تتنازل عن سلطانها فى الإشراف على شئون الدولة وتوجيهها ؛ وإذا رضيت أن تتنازل عن شيء من هذا فإنها لن تقبل مطلقاً أن يعتبر هذا التنازل منها استسلاماً وعبودية ، فسيبقى من النظام النيابى دائماً عنصراه الرئيسيان وهما الحرية وتبادل الرأى ، وهذا هو الذى يدعونا إلى الاستمساك به والمحافظة عليه ، ويحملنا على القول بأنه سيكون نظام المستقبل كما كان نظام الماضى فى شيء من التنقيح أو التعديل .

والأنظمة الحكومية فى 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 تسايرها أينما سارت وتتلاءم معها ما أمكن . لهذا عدّلت أشكالها ونوّعت مظاهرها على حسب مقتضيات الظروف والأحوال ، ولا نزاع فى أن الديموقراطية التى نتحدث عنها اليوم تختلف قليلاً أو كثيراً عن تلك الديموقراطية التى كانت معروفة قبل الحرب العظمى ، ومن يدرينا فقد تتشكل هذه الديموقراطية بأشكال جديدة بعد الحرب الحاضرة .

والذى نحاوله فى بحثنا هذا إنما هو تصوير نظامنا النيابى بالصورة التى تجعله ملائماً لحاجاتنا فى الإصلاح والتقدم ، ومحققاً لأغراضنا فى 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 التى بؤنا بويلاتها فى العشرين سنة الأخيرة . وأى خطوة فى سبيل الإصلاح لا تعتمد على هذا الأساس الدستورى فلا جدوى لها ، وأى أمل مهما سما فلا سبيل إلى تحقيقه إلا على أيدى رجال أقوياء حازمين .

ويمكننا أن نستخلص مما تقدم أن النظام النيابى الصالح هو الذى يعتمد أولاً على حكومة قوية مستقرة ، ويصدر ثانياً عن سلطة شعبية محترمة ، وإذا ما وفرنا على نظامنا النيابى هذين الشرطين استطعنا أن نحقق ذلك المثل الأعلى الذى 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 التى تتمتع بثقة الأغلبية ، وحينذاك يصبح الوزراء مسئولين أمام ممثلى الشعب وحدهم .

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

النيابية من تقيد إلى تقيد 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 هى تلك التى تعنى بصغائر 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 نثق 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 هى أساس النظام النيابى .

وماذاك البطء والتردد الذى بليت به الحياة النيابية قديماً وحديثاً إلا نتيجة إلحاف ممثلى الشعب ورغبتهم فى محاسبة الوزارة على الصغير والكبير . والنظام النيابى الناجح هو الذى استطاع أن يعالج هذا النقص و يتخلص منه ، كما حدث فى انجلترا حيث تترك الوزارة حرة طليقة تتصرف فى تدبير شئون الدولة مادامت محافظة على ما رسمته لنفسها من سياسة عامة ، ولا يمكن أن يقترع بالثقة هناك إلا على مسألة تتعارض مع هذه السياسة . وقد استطاعت بلاد أخرى أن تستفيد من هذه التجربة ، فعدلت نظامها النيابى على النحو الذى يتفق مع المسئولية 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 مبدأ دستورياً ، أو خرجت على أصل من أصول النظام الإدارى .

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

بعض مواد الدستور التى أشرنا إلى نقصها أو غموضها ، ومن حسن الحظ أن ما نقترحه 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 واضعى الدستور واتجاهاتهم ، وهؤلاء أنفسهم مع الأسف الشديد لم يكونوا فيما بعد وفيين دائماً لآرائهم ومبادئهم ، بل أخضعتهم الظروف والتقلبات لحكمها وسلطانها بدل أن يقبضوا على ناصيتها بحكمتهم ورزانتهم .

وليست تلك المواد التى تتطلب التعديل أو التفسير بكثيرة ، ويمكن حصرها فيما يلى :

١ — لابد أن تفسر المادة ٤٨ التى جاء فيها « الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه » تفسيراً يقضى بحصر السلطة التنفيذية فى أيدى الوزارة وحدها المسئولة أمام البرلمان ، وليس شىء أصرح فى ذلك مما جاء على لسان لجنة الدستور فى تقريرها ونصه : « وما دامت الوزارة هى التى تباشر أمور الحكم فعلاً وهى وحدها المسئولة عنها وجب أن تكون مستقلة فى عملها[1] » .

---

(١) وقد جاء فى مناقشات الجلسة الثامنة للجنة وضع المبادىء العامة ما نصه :

دولة الرئيس — اقترح النص على أن « الملك يباشر سلطته مع مجلس الوزراء وبواسطته » .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — لفظ « مع » يشعر بأن الملك يشترك فى الأعمال اشتراكاً فعلياً وأرى أن يقتصر على عبارة « بواسطة مجلس الوزراء » .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — لا أريد أن يكون للملك اشتراك فعلى فى الأعمال العامة ولا أن يرأس مجلس الوزراء ، بل اقترح اتباع النظام الإنجليزى كيما يكون الملك فوق المناقشات والخلافات السياسية.

واستؤنفت المناقشة فى الجلسة الحادية عشرة وجاء فيها ما نصه :

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أعود إلى المناقشة فى المبدأ الذى سبق أن قررناه وهو أن الملك يحكم مع وزرائه و بواسطتهم . هذا المبدأ يجعل الدستور عديم القيمة لأنه يخول الملك حق الاشتراك الفعلى ، فيكون له بذلك رأى معدود فى مداولات المجلس وفى إجراء مقتضيات السلطة التنفيذية ، وهذا هادم للدستور . تداخل الملك فى أعمال مجلس الوزراء يجعل الوزارة آلة فى 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 المشخص للأمة يملك ولا يحكم . لهذا اقترح حذف كلمة « مع » من النص .

دولة الرئيس — إذا كنت تفهم من كلمة « مع » فى النص الذى 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 بحضرته وعلى الأخص فى المسائل الهامة . وأطلب أخذ الرأى على بقاء كلمة «مع» أو حذفها .

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

٢ — ينبغى أن يحدد المعنى المراد من المادة ٤٩ التى تقول «الملك يعين وزراءه و يقيلهم» بحيث يلحظ فى هذا التعيين أو الإقالة رغبة الأمة و إرادتها الممثلة فى البرلمان . و يستتبع هذا أن تفسر المادة ٣٨ الخاصة بحل مجلس النواب تفسيراً يضيق دائرتها، ولا يسمح بتطبيقها إلا إذا أصبحت أغلبية المجلس لا تمثل الأمة ، فتتحاشى ذلك الحل أو التعطيل الذى بلينا به من قبل لمجرد أى خلاف بين الوزارة والبرلمان . وما دام رأى الأمة فى 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 البرلمانى، مع أنها جديدة بالنسبة لنظمنا المألوفة وأساسية فى سير الأداة الحكومية وتحقيق الحياة النيابية الصحيحة . وقد اكتفوا فى هذا بذلك النص المقتضب الذى جاء فى المادة ٥٧ (مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة) دون أن يثير أية مناقشة أو استفسار ، وربما كان ذلك راجعاً إلى أن لجنة الدستور فى تأثرها بالماضى لم تتنبه إلى هذه المهمة ولم تقدر خطورتها . وقد آن الأوان لتحديدها وتوضيحها توضيحاً كاملاً ، كى نضمن للسلطة الإدارية سيراً مطرداً لا يعوقه عدوان السلطة السياسية ، وسنرى فى حديثنا عن « الوزارة » المبادىء التى ينبغى أن تحدد فى ضوئها هذه المهمة .

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

الدستور فى مشروعها [١] ؛ ولا سيما وتجارب الماضى تدعو إلى ذلك ودستورية القوانين التى تصدر فى غيبة البرلمان من المشاكل التى تثار من حين لآخر والتى لا تزال قائمة إلى اليوم .

مقترحات يسيرة وحلول سهلة ، ولكنها فى رأينا ناجعة وعملية فإنها ستضع الأمور فى نصابها وتشعر كلاً فى 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 المخالفات الدستورية . وفوق هذا فالحقوق والواجبات الواضحة إن لم يعمل بها اليوم ، ففى وضوحها ما يدعو إلى أدائها مستقبلاً والتشدد فى تحقيقها .

ومن العبث أن نتذرع بحرمة الدستور لنقضى عليه ، وأن نعارض فى تعديله وإن كان فى ذلك ما يرفع غموضه و يثبت أقدامه و يعظم سلطانه . على أنّا لا نتشبث بالتعديل لمجرد التعديل ، ونود ألاّ نتعرض كثيراً لتلك الشكليات التى لا بد منها لإدخال أى تغيير على نصوص الدستور ، ويكفينا 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 ينقح فى ضوء التجربة والواقع ؟ والفكرة تصاغ أولاً ، فإذا ما أحكمت صياغتها نفذت إلى الآذان والقلوب ثم أضحت ديناً وعقيدة .

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

الفصل الثانى

البرلمان

دار الندوة ومجلس الشورى وتبادل الرأى ، تعرض فيه الأفكار على بساط البحث ، فيقابل بعضها ببعض و يصحح خاطئها و يكمّل ناقصها و يوضح غامضها ، وقديماً قالوا : الحقيقة بنت البحث . وليس تبادل الرأى بمقصور على البرلمان والحياة النيابية ، فقد درج الناس على ذلك فى شئونهم الخاصة ، فيستشير الصديق صديقه و يبحث أفراد الأسرة الواحدة فيما بينهم كل ما يحزبهم من أمر . والشركات والمؤسسات التجارية على اختلافها إنما تحيا فى ظل التشاور الدائم والتعاون المتبادل ، والمستبد والحاكم المطلق نفسه ، وإن اعتد برأيه واعتز بشخصه ، يخضع على الرغم منه لفريق من أعوانه وحاشيته و ينزل 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 فينزل عندها الحاكمون والمحكومون على السواء .

البرلمان مستشار ، والمستشار ناصح أمين ، ولن يجد البرلمانيون سبيلاً إلى النصح فى مشورتهم والدقة فى حكمهم إلا إن توفرت فيهم كفاية خاصة و إلمام بشتى المسائل العامة ؛ وأما أمانتهم فأساسها النزاهة والإخلاص فى عملهم ، فلا يبتون فى أمر تحت تأثير ميل ما ولا يفصلون فى مشكلة بدافع من دوافع الهوى ، و إنما يضعون المصلحة العامة — والمصلحة العامة وحدها — نصب أعينهم دائماً ؛ ولن يؤدى 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 وممثليها 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 وتعقدها والظروف الاجتماعية وتطورها ، أدركنا حاجتنا المستمرة إلى التشريع المتجدد والملائم ؛ ولعل الجماعات الأولى فى مجالسها الاستشارية الصغيرة إنما لجأت إليها لتحدد 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 ، وبتجدده وتطوره على حسب الظروف والأحوال فهو تشريع حى يساير الزمن ومقتضيات الساعة . وكلنا يعرف ما يتطلب التشريع من خبرة وسعة اطلاع وحسن تقدير للأمور وبعد فى النظر ، وكم تبدو هذه الشرائط 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 ومبادىء قويمة .

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 ، لايدينون 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

الكامل . على أن الحرية وحدها لا تكفى البرلمانيين ليقوموا بالرقابة المطلوبة ، ولا بد لهم من خبرة يدركون بها الأمور ويقفون على دخائل الأعمال العامة . وعلى كاهل القادة ورؤساء الأحزاب تقع هذه المسئولية ، فعليهم أن يختاروا من بين أنصارهم أكفأهم وأقدرهم على تحمل أعباء النيابة عن الأمة ، وعلى الناخبين 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 الرأى ، لينير السبيل أمامهم ويتحمل بعض أعبائهم ويقفهم على حاجات الأمة ومواطن النقص فيها . ثم يشرف بعد هذا كله على تصرفاتهم ، فإن أحسنوا كانوا جديرين بثقته إلى النهاية ، وإن أساءوا أعاد النظر فى صفوفه مرة أخرى فاستخرج منها كتيبة جديدة تضطلع بالعمل والتنفيذ . فالبرلمان فى اختصار هو حكومة الشعب ، يبحث ويمحص ، ثم ينجز وينفذ متى انتهى إلى رأى قاطع وقرار أخير .

وللبرلمانات صور شتى وأشكال متعددة فى التاريخ قديمه وحديثه ، وأساسها كلها أنها هيئات تمثل الأمة وتنوب عنها . وقد اختلفت الجماعات فى تصوير ذلك التمثيل وتلك النيابة فتارة توسع دائرتهما وأخرى تضيقها ، وبهذا يزيد أو ينقص عدد ممثلى الأمة على حسب الظروف والأحوال . وقد يقنع 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 فى تلك الصور آراء متباينة ونظريات متعارضة ، ولن نحاول هنا أن ندخل فى تفاصيل ذلك كله ، وكل الذى نود أن نلاحظه أمران : أولهما أن بعض هذه الأشكال قد لا تكون له قيمة ذاتية وإنما احتفظ به لأنه تراث الماضى ورمز الأجيال الغابرة ، والزمن الذى أبقى عليه كفيل بأن يمحوه ؛ وثانيهما

أن من الخطأ أن يحكم على نظام نيابى حكم نظرى مجرد دون أن يحسب للتجربة والواقع حسابهما ، فرب شكل برلمانى خاص معيب من الناحية النظرية يلائم مجتمعاً ما ويؤدى وظيفته على النحو المنشود .

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

ففى 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 برلماناتنا الرقم القياسى فى قصر مدتها ، فمنها ما لم يعمر ساعات ، وليس فيها مجلس نواب واحد أتم دوراته كلها ، ومدة عملها لا تذكر فى شىء بجانب أوقات تعطيلها[1] . وكم رجَّت الانتخابات الأمة وهزت أركانها ، وقضت عليها بأن تعيش أياماً وأسابيع كلها اضطراب وتوجس وخيفة ، وبذل للمال

---

(١) تتلخص حياتنا البرلمانية فيما يأتى :

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

البرلمان الثانى — اجتمع وحل فى 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 ملكى بحل مجلس الشيوخ والنواب وتعطيل الحياة النيابية ثلاث سنوات قابلة للتجديد .

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

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

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

وكثيراً ما يؤخذ علينا أنَّا لم نألف الحياة النيابية ولم نطمئن لها ، ولكنا نتساءل بحق هل أعطيت لنا الفرصة الكافية لنتذوقها ونعيش فى جوها . وما كانت مصر الناهضة التى طالبت بالدستور والبرلمان لتتوقع أبداً أن يكون داؤها فى دوائها ، وأن يكون مطلبها مصدر شقائها . ونعتقد أنَّا 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 برلماناتنا لا يتعادل مطلقاً مع حاجات الأمة ووجوه الإصلاح المتعددة التى تتطلب ألواناً من القوانين والتشريعات . ولا نكاد نلحظ 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 بطء وتحت

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

البرلمان الخامس — عمر سنتين ونصفا ، انعقد فيها ١٣ شهراً ، ثم حلّ 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 .

ففى إحدى وعشرين سنة حل مجلس النواب سبع مرات ومجلس الشيوخ ثلاثا ، 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 يخشى لها تعطيل لم يخرج عن القاعدة العامة ، وعطل بدوره من يونية ١٩٣٤ إلى مايو ١٩٣٦ .

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

لم تقصّر برلماناتنا فى مهمة التشريع فحسب ، بل قصرت أيضاً فى الرقابة والإشراف ، فجاملت حيث لا تليق المجاملة ، وتغاضت حيث لا يسوغ التغاضى ، أو تحاملت فى غير ما إنصاف فاتهمت وشنعت دون أن تعتمد على دليل حازم وحجة كافية . وربما كان الاتهام والتشنيع مجرد حملة شخصية ، أو تشفياً من عدوان سابق ، أو تهديداً و إرهاباً تمهيداً لغاية مرجوة ، وكم من حملات وخطب ترسل باسم الأمة وكلها حماس وقوة ، ولكنها تخفى وراءها أموراً شخصية ومنافع خاصة . والأسئلة والاستجوابات إما أن يسلك بها مسلك الإسراف فتبتذل ، و إما أن يعدل عنها عدولاً تاماً فلا تشعر الحكومة برقابة ولا رقباء — نرضى عن وزير فلا نوجه إليه سؤالاً ، ونغضب على آخر فنكيل له الأسئلة والاستجوابات دون حساب ؛ وأسوأ ما يكون فى هذا الموقف أن يتحول تيار الأسئلة والاستجوابات تبعاً لتحول العلاقات الشخصية، فنستجوب اليوم من كنا نستنكر بالأمس أن يوجه إليه سؤال.

لهذا لم تشعر الحكومة بسلطان هذه الرقابة ولم تحاول أن تستشعر به ، لم تشعر به لأن الرقباء لم يقدروه قدره ولم يزنوه بميزانه الصحيح ، ولم تستشعر به لأنها ترغب فى أن تتخلص منه ، وتكتفى بأن تعد وتجامل كما جاملها ممثلو الأمة ؛ وكأنّا جميعاً نواباً ووزراء ، رقباء ومراقبين ، فى حفلة رسمية نتبادل فيها كل عبارات التجلة والتكريم ، وما دامت الحفلة فى شكلها الخارجى قد انقضت بسلام فقد أحسنا التمثيل . ذلك إن هدأت أمورنا واستقرت ، فإن ثرنا واضطربنا وقلب كل واحد منا لأخيه ظهر المجن،فنحن فى حرب شعواء كل ما نخرج به منها إنما هو قدر من الشتائم والسباب ، والخصومات والأحقاد التى تطغى على المصلحة العامة وما تتطلبه من رقابة و إشراف .

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

بيد أنّا لم نحرم مع هذا من برلمانيين يعدون بحوثهم ويروّون فيما يتقدمون به من ملاحظات ومقترحات ، وهؤلاء هم موطن الأمل ومبعث الرجاء ، يجلون المصلحة العامة ويتفانون فى خدمتها ويبحثون فى 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 قَلّ 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 البرلمانى ، وأخذ البرلمانيون أنفسهم يتساءلون عن مهمتهم ، ويبحثون عن موقفهم من الشعب الذى يمثلونه أولاً ومن السلطة التنفيذية التى يؤيدونها ثانياً ، وليس فى جوابهم عن هذين السؤالين مايبعث على الاغتباط والطمأنينة . فلا يستطيع

برلمانى مخلص أن يقرر أمام ضميره وفى سريرة نفسه أنه يؤدى الأمانة على وجهها ، ويمثل الأمة التمثيل الذى دعته إليه ، كما لا يستطيع أيضاً أن يزعم أن له رقابة فعالة على الحكومة فى تصرفاتها ، أو أن مقترحاته ورغباته تصادف من رجال التنفيذ ماتستحق من عناية وتقدير . وإذن فما حظينا به حتى الآن يعتمد على كثير من المظاهر والشكليات التى تطغى أحياناً على اللب والحقيقة : جلسات تعقد وتنفض ، واجتماعات تنظم وترتب ، وأقوال تحكم وتنسق ، وكل ذلك فى دائرة محدودة وبين جدران معينة أغلقت نوافذها قصداً كى لا يتسرب إليها شىء مما يجرى فى العالم الخارجى .

ولسنا فى حاجة أن نرجع إلى كتب الفقه والقانون لنحلل فى ضوئها أخطاءنا البرلمانية ونواحى النقص فى حياتنا النيابية ، ففى ماضينا ما يغنينا عن هذا كله ، وفى تجربتنا مايسمح لنا بتشخيص الداء ووصف الدواء ، وما أجدرنا أن نصعد إلى عوامل المرض وأسبابه الأولى ثم نتتبعه فى 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 يجرؤ أحد أن يحاسبهم على ما عملوه أو أهملوه . وإذن لابد لنا أن نعرض لانتخاباتنا فى ترشيحاتها ومعاركها ، وأحزابنا فى نظمها وسياستها ، وهيئاتنا النيابية فى تكوينها وأعمالها إن كنا نريد أن نصور نظامنا البرلمانى التصوير الصحيح .

١ — الانتخابات

هى مدرسة الشعب ووسيلة تربية الرأى العام ، ومظهر الكرامة الشخصية والاستقلال الفردى ، تمثل الديموقراطية فى أوضح مظاهرها وتحقق المساواة فى أكمل صورها ، تثار فيها الشئون العامة فيلمّ بها الزارع فى حقله والصانع فى مصنعه ويشعر كل هؤلاء بأنهم مرتبطون بالوطن برباط وثيق ، وأن شئون الدولة على جلالها تنتهى فى آخر تحليل إلى رأيهم ومشورتهم . فهى أجلى مظهر لسلطة الشعب ونفوذه ، يرجع بواسطتها إليه كلما جد الجد وتعقد الأمر .

هذا إلى أنها تكشف عن مواهب مستورة وكفايات ربما بقيت مجهولة ، فإن ما فيها من تنافس ونضال يحفز الهمم ويبعث على التسابق فى 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 فى أحكامها ، فلا بد للأمم الناشئة من تربية خاصة تمكنها من الحكم الصحيح والتقدير السليم .

وفى الانتخابات أيضاً غذاء متجدد للشعور القومى ، إذ أنها مظاهرة وطنية أو بعبارة أخرى حج إلى كعبة الأمة يكبر فيه الكل ويهلل بآلاء الوطن وأياديه . وما أحوج الشعور القومى إلى هذا الغذاء وأبناء الأمة إلى هذا التذكير ، فإن الحياة الخاصة فى شواغلها ، والإنسان فى أثرته لا يذكر إلا نفسه وقلّ أن يفكر فيمن سواه . والأمم التى تشيد دعائم مجدها أحوج إلى هذا من غيرها ، إذ لن يتوفر لها كيان ولا استقلال صحيح إلا إن اعتمد على شعور وطنى 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 ، ويؤدى أحياناً إلى تلفيق التهم وتدبير المؤامرات ، وسماسرتها يبيعون الذمم ويشوهون الحقائق ويبتزون الأموال ، وجلبتها وضوضاؤها قد تطغى على معانيها السامية ، فلا تنتهى بمن يساهمون فيها إلى ثمرة مرضية أو نتيجة مقبولة .

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

قوانينه فقط و إحكام قواعده ، فنحن هنا فى الواقع أمام نقطة تمس التنفيذ قبل كل شىء ، ونحن أحوج دائماً إلى قضاة عدول منا إلى قانون عادل . لهذا يحسن بنا أن نفكر فى طريقة الانتخابات وتنفيذها أكثر مما نفكر فى ضرورة الانتخابات المباشرة وغير المباشرة ، وفى التمثيل النسبى أو غير النسبى .

و يظهر أن مشرّعينا شغلوا هنا أيضاً بالجانب النظرى أكثر مما شغلوا بالجانب العملى ، فتوسعوا فى شرائط الناخبين والمنتخبين ، وتمسك بعضهم بالانتخاب المباشر وعول عليه التعويل كله ، ورأى فريق آخر أن ظروفنا الاجتماعية تقتضى أن نسير الهوينى وأن يتم انتخابنا على درجتين أو ثلاث ؛ وجدّ كل فريق فى أن يؤيد موقفه بشتى الحجج والأدلة النظرية . أما دقة الانتخاب و إدارته ، وحركته فى تدبيرها وترشيحاته فى نظمها ، فقلّ أن تستلفت النظر أو تحظى بالعناية اللائقة ، مع أنها النقطة الحساسة والعامل الرئيسى فى 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 عدّ له 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 الأصلى استصحبت معه كذلك قانون الانتخاب المباشر الذى اختارته فى أول عهدها بالحياة النيابية . تشريعات عدة كما نرى ومحاولات مختلفة ، إن دلت على شىء فإنما تدل على أن أصحابها كانوا يشعرون بنقص لم يجدوا السبيل إلى سده ، ولقد فاتهم جميعاً أن التشريع شىء والعمل شىء آخر ، بدليل أن هذه القوانين على تعددها وتنوعها لم تنته بنا إلى تمثيل الأمة الصحيح ، ولم تحل دوننا و بعض الانتخابات المزيفة .

وفى 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 التى كان لها أثر فعال فى حركاتنا الانتخابية ، وإذا كان الأمر أمر تأثير فى 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 فى الانتخابات تحت ظل هاتين الطريقتين المتعارضتين . فنحن لا ننتصر 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 التى نحرص عليها وننادى بها دون انقطاع .

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

وهنا يبدو واجب الأحزاب السياسية فى تخير مرشحيها والتأكد من كفايتهم وصلاحيتهم للنيابة عن الأمة . وعلى الأحزاب فى النظام النيابى واجبات كثيرة ، إلاّ أن هذا الواجب من أخطرها وأدقها ، فمرشحو كل حزب هم عنوانه وموضع ثقته ودليل حسن اختياره ، وهم فوق هذا جنوده وأعوانه الذين يعوّل عليهم فى المستقبل ، وبقدر توفقه فى اختيارهم يقدر نجاحه السياسى . على أن مهمة الترشيح لا تمس الحزب فى شخصه فحسب بل تذهب إلى ماهو أبعد من ذلك وتتصل بحياة الوطن كلها ، فما المرشحون إلا نواب وشيوخ

منتظرون سيكوّنون السلطة التشريعية و يشرفون على السلطة التنفيذية و يديرن 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 الرأى العام لتأييد مرشح ومساعدته على كسب قضيته الانتخابية ، وتزكية من زعيم أو حزب سياسى لمن يعرض خدماته على الشعب و يعلن حسن استعداده لها . وما أخطر هذه الشهادة فإنها إنما تؤدى باسم الوطن وفى سبيله و يترتب عليها مسئوليات لا تقف عند الماضى والحاضر ، بل تتعداهما 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 فى هذا الواجب الله والوطن ؟ ويسوءنا أن نقرر أنها بعدت عن ذلك كل البعد ، وجاملت فى أمور لا تملكها وحقوق لا يليق بها أن تتهاون فيها : جاملت على حساب الوطن ، ولو طلب إليها أن تجامل على حسابها الخاص — ولو كان ذلك فى سبيل الوطن — لترددت فى هذه المجاملة بل رفضتها . فرشحت القريب والنسيب ، والزميل والصديق ، ولو أدى ذلك إلى إهمال الكفايات ونكرانها . واضطرت باسم المجاملة أن ترشح أكثر من واحد من أنصارها فى دائرة واحدة ، فتجنى عليهم وعلى نفسها بدل أن تحاول الإصلاح والتوفيق ، أو الحزم والشدة لتضع كل واحد من المتنافسين فى موضعه وتلزمه بالحق الذى لا مراء فيه . وقاتل الله المجاملة التى تكاد تقضى على كل شىء فى حياتنا العامة والخاصة ، وتحول دوننا وقول الحق وإن كان واضحاً جلياً .

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

وفوق هذا يظهر أن روح المساومة الانتخابية امتدت إلى الترشيح ، فأصبحت الدوائر سلعة تباع فى الأسواق ، فلا يحظى بالترشيح فيها إلا من بذل النفس والنفيس . والحزبية ولا شك فى 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 .

و إذا شئنا أن نحلل عملية الترشيح لدى أحزابنا السياسية المختلفة ، وجدنا أنها لا تكاد تخضع لمبدأ ولا تسير فى ضوء قاعدة ثابتة ، فما دام شخص ذا صلة بالهيئة التنفيذية أو باليد العاملة فى 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 التى لا تكلف ، كما يظن على الأقل ، حزباً سياسياً أى ثمن ، والتى 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 والرأى الناضج سبباً فى حرمان شخص من الترشيح ، لأنه تخشى معارضته وترهب حجته ممن يريدون التسليم الأعمى والموافقة الصامتة .

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

تأييد الرأى العام لها أن تفسح المجال لبعض ذوى الكفايات من معارضيها وخصومها السياسيين ، ولب الحياة النيابية فى المعارضة ويقظتها ، ونشاطها فى 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 فى النجاح أو صغر ، والمهم أنها برهنت على نفوذها السياسى بملئها للدوائر كلها ، وعلى مقدرتها فى النزال بتقديمها أبطالاً يناضلون حتى آخر قرش فى جيوبهم أو قطرة من دمائهم ! وما هؤلاء الأبطال المزعومون ، فى قدر منهم على الأقل ، إلا نكرات قضت بها الضرورة ، ثم لاتلبث بعد فشلها أن تدعى حقوقاً حزبية ما كان أغنى الأحزاب عن الاعتراف بها . وباسم المنافسة أخيراً تذهب الحزبية إلى ترشيح رجالها البارزين فى أكثر من دائرة لتقهر بهم الخصوم وتطمئن على الأغلبية، فاذا ما أضحى الحكم لها فهذه الدوائر مكسوبة لا محال ، والانتخابات التكميلية عادة صدى للانتخابات الأصلية.

ونحن لاننكر أن الحزبية فى أساسها ضرب من التنافس وتنازع البقاء ، وفى ذلك مايدعو إلى جمع الجنود والتسلح بالأسلحة الكافية ، والانتخابات بوجه خاص تحيا بالمنافسة وتعيش فى جوها . إلا أن التطرف معيب فى كل شىء ، فقد غلونا فى نضالنا الانتخابى وخرجنا به عن ذلك التنافس الشريف المحدود الأجل إلى خصومة حادة وعداوة مستأصلة لاتمحوها الأيام ، ولا يبرئها ذهاب برلمانات وقيام أخرى . وليت هذه الخصومة تقتصر على المتنافسين وحدهم ، وإنما تتعداهم إلى أعوانهم وأنصارهم وكل من يمت بصلة لهم ، بحيث تتحول المعركة الانتخابية فى دائرة واحدة إلى معارك ، والنضال الحزبى إلى مناوشات ومعاكسات فى كل نجع أو قرية. وقد لمسنا جميعاً بأيدينا الجروح الدامية التى خلفتها 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 . وبالأمس تحدث فريق عن الاختيار قبل الانتخاب ، آملين أن ينظموا الانتخابات ويقللوا

من أخطائها ؛ والفكرة سليمة فى ذاتها وإن كانت غير عملية ، وفى رأينا أن الاختيار الصحيح مهمة الأحزاب أولاً وقبل كل شىء ، فإذا ما وفقت إلى ترشيحات صحيحة فقد حققت الاختيار الذى نصبو إليه . وقد آن لها أن تضع لهذا الترشيح بعض المبادىء التى يجب أن تخضع لها كيفما كانت الظروف ، وكائنة ما تكون المنافسة التى تستحثها . وفى مقدمة هذه المبادىء :

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

٢ — لئن كان الدستور يبيح للشخص أن يرشح نفسه فى أكثر من دائرة ، فقد أسرفنا فى هذا وتحكمنا فى 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 فى 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 لملئها .

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

تلك ملاحظات عامة أملتها التجربة وهدانا إليها تاريخنا القريب . والتجربة خير معلم ، والذى نرجوه أن نستفيد من درسها ونأخذ بتعاليمها ، خصوصاً وهى تثبت أيضاً أن أكمل

ترشيحاتنا وأحسن انتخاباتنا ما جاء نتيجة تفاهم وتعاون مشترك بين الأحزاب المختلفة ، فأفسح المجال لكل أبناء الأمة ، ومثل الرأى العام فى أشكاله وصوره المتباينة ، واستطاع الأكفاء أن يجدوا طريقاً إلى البرلمان برضى الجميع و إقرارهم ، ووقينا الشعب بوجه خاص من ذلك النضال العنيف وتلك المعارك الطاحنة التى تهلك الحرث والنسل ، والتى 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 فهى إسراف فى كل شىء : إسراف فى القول فأكثرنا من الوعود والأمانى الممكنة وغير الممكنة ، المعقولة وغير المعقولة ، وملأنا أدمغة الناس بها تاركين أمر تحقيقها إلى المستقبل الذى لا نتوقع أن يحاسبنا فيه أحد ؛ على أنه إن جاءت ساعة الحساب وعدنا إلى ناخبينا مرة أخرى ، فلن نعدم الحيلة فى 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 فى غير ما أدب أو تعفف ، أو مدحاً وتقريظاً فى غير ما استحياء أو تواضع ، أما الأفكار والمبادئ والمشروعات والبرامج فآخر ما يتحدث عنه وما يقام له وزن فى الإعلان والدعاية لمرشح خاص .

و إسراف فى 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 ، وكم يتصنع فى مقابلة ناخبيه والتلطف فى محادثتهم . وكل ذلك مقصور على المعركة الانتخابية ، يحيا بحياتها ويموت بموتها ، وبذا يبدو فى وضوح أنه ضرب من الخداع لا يخفى حتى على صغار الناخبين .

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

آثارها السيئة فى هذه الناحية قد بدت بيننا فى صورة شنيعة نكراء : فصرف فى معركة انتخابية واحدة أحياناً ما يزيد على بضعة آلاف الجنيهات من كل جانب من المتنافسين، وتفنن المرشحون أيما تفنن فى التأثير على الناخبين بهذه الوسيلة ، فقدموا الأطعمة تارة والكسوة تارة أخرى ، ونفحوهم 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 و بيوت قد نقشت عليها الانتخابات بحروف واضحة كل مظاهر الفقر والإفلاس .

وليت المعركة الانتخابية تقف عند المرشحين وإسرافهم فى قولهم وعملهم ، وإنما تطغى عليها عوامل ومؤثرات خارجية ما كان أجدرها أن تبعد عنها ، وأن تدع عملية الاستفتاء تتم فى جو من تبادل الرأى الهادىء بين الناخبين والمرشحين . وفى مقدمة هذه العوامل السلطة التنفيذية ومحاولاتها الظاهرة أو الخفية التى ترمى إلى توجيه الناخبين اتجاهاً خاصاً ، قصدوا إليه أو لم يقصدوا . ولم نحظ حتى اليوم بانتخابات سلمت من التأثير الحكومى ، اللهم إلا تلك التى جاءت وليدة اتفاق قومى وتضامن بين الأحزاب المختلفة . ويمكننا أن نقرر دون مغالاة أن انتخاباتنا فى جملتها شكلت بأشكال الحكومة القائمة ، وكل ما هنالك من تفاوت إنما هو فى درجات التأثير وطرائقه ؛ فهناك حكومة تجاهر بتدخلها ولا ترى فيه بأساً ولا ضيراً ، وحكومة أخرى تلجأ إلى التعليمات 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 يكفى أن يسكتوا عليه، وقد يتم أحياناً دون أن يشعروا به ، ولكن هذا لا يعفيهم من المسئولية بحال .

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

دائرة القرى والناخبين الذين لا تطمئن إليهم وتحل محلهم آخرين ، غير مراعية فى ذلك أى اعتبار جغرافى أو أية صعوبة من صعوبات النقل ووسائل اتصال المرشح بناخبيه ، فانعكست الآية وأصبح المرشحون الحكوميون يختارون ناخبيهم بدل أن يختارهم الناخبون ! وقد أبى دستورنا إلا أن يدع لها هذا الباب مفتوحاً على مصراعيه ، فليست دوائرنا الانتخابية بمحدودة العدد كما هو الشأن فى 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 مايبين خطر هذه النقطة وأثرها فى تشويه صورة الرأى العام وتزييفه .

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 ، وتحرّم 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 ممثلها الأول والمباشر أمام جماعة الناخبين ، الذين كثيراً ما يخضعون لأمره وينقادون لإشارته رغبة أو رهبة ، فمن طريقه تستطيع الحكومة أن تلقّن بعض الناخبين أسماء معينة أو أن تحملهم على مقاطعة الانتخابات[1] . وبواسطة العمد 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 تثور الحكومة وتغضب أحياناً فى ظروف ما كان أجدرها أن تعتصم فيها بالرزانة وضبط النفس . وإذا ما ثارت وغضبت

---

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

فلا تسل عما تبتكره من حيل ومؤامرات ومعاكسات واعتداءات لإهباط جهود مرشح خاص : فتهاجمه فى شخصه وماله وتحاربه فى أعوانه وأنصاره ، فإن كان له متجر أغلق أو مصنع أوقف أو زراعة حرمت من السقى والرى ؛ 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 و إبعادهم .

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

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

للنتيجة النهائية التى تنتظرهم . وتلك النتيجة هى أن ينتخبوا شخصاً معيناً أو يلغى صوتهم ، يعلنون بذلك أحياناً أو يتم دون علمهم ما دامت قد صدرت به تعليمات الجهات العليا والمصادر الرئيسية . وماذا على اللجنة أن تزور فى أوراق الانتخاب مادام فى ذلك مرضاة الرؤساء وسلم الترقية والعلاوة ؟ أما الضمير وحسابه فقل أن يفكر فيه إذا جد الجد وتعارضت المصلحة الخاصة مع المصلحة العامة .

هذه هى صور التدخل الحكومى فى معاركنا الانتخابية ، وهذا التدخل فى ذاته يهدم كل معنى من معانى الديموقراطية والحرية ، ويسىء إلى شعب كنا نطمع أن تسلك به الحكومات المتعاقبة مسلك التعليم والإرشاد ، وأن تشعره بشىء من الشخصية والكرامة ، بدل أن تقضى عليه بذل وخضوع دائمين . فخرجت بالانتخابات عن غرضها الرئيسى ، 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 يداجى ويداهن ويظهر ما لا يبطن ، ويلجأ بعض المرشحين إلى التلفيق والتزوير ليرد بعض العدوان الحكومى ، 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 فى الوصول إلى أغراضها المختلفة ، فأما أن تلجأ إلى الغش والتزوير فهذا ما لا يتصور بحال ولا يغفر للمسئولين عنه كيفما كانت معذرتهم ، لاسيما وفيه جناية على الفضيلة وأخلاق الأمة قبل أن يكون جناية على حزب معين أو سياسة خاصة ، فلم نخسر فى انتخاباتنا سياسياً فحسب ، بل امتدت الخسارة إلى أخلاقنا ومقوماتنا الشخصية .

فانساق المرشحون على اختلاف ألوانهم وأحزابهم فى ذلك التيار الجارف والصراع العنيف الذى يود كل أن يظفر فيه بصرف النظر عما يستخدمه من وسائل ، والغاية تبرر الواسطة كما يقولون . ولم يرعوا فى الأخلاق والفضيلة إلاًّ ولا ذمة ، وأغفلوها ولو مؤقتاً إلى

أن تنتهى المعركة الانتخابية . ويبدو لأول نظرة أنهم يستبيحون باسم هذا النضال كل منكر ولا يتعففون عن أية رذيلة ، فيكيلون الطعن والسب لخصومهم ومنافسيهم ، ويفتشون فى صحائف الماضى عن عيوبهم ونقائصهم ، ويعلنون ذلك كله على رءوس الأشهاد وربما طبعوه فى صحائف توزع على الجماهير . وإذا ما عجز أحدهم عن التفنن 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 وطافوا بالدائرة قبل أن يطوف بها المرشحون ، وأخذوا يعرضون خدماتهم على المتنافسين ، وكم فى هذا العرض من تدلل ومساومة وتحدث عن أياديهم البيضاء فى نصرة كثيرين من المرشحين السابقين . ولاينقصهم الجرأة فى أن يتغنوا بالإخلاص والوطنية والتعصب لبعض المبادىء الحزبية ، مع أن ماضيهم وحاضرهم 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 السرادقات والحفلات ، ولا نزاع فى أن لهم فى كل مقترح مكسباً وفى كل خطوة مغنماً . وقد لا يقنعون بهذا فيوعزون إلى بعض أذنابهم 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 أغلبيتهم من سقط المتاع وفاقدى الحيلة الذين لايجدون سبيلاً للعيش

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

وقد كنا نتوقع من رؤساء الأحزاب وقادتها فى طوافهم الانتخابى أن يرأبوا الصدع ويعالجوا هذه العيوب ، فيخففوا من حدة تلك الخصومات الخاطئة التى تولدها الانتخابات ، ويحاربوا تلك النقائص التى يقع فيها المتنافسون . ولكنهم مع الأسف كثيراً ما أججوا نار الخصومة ، وتورطوا فى تلك المهاترة والمطاعن الشخصية التى كان ينبغى أن يترفعوا عنها ويضربوا لأنصارهم مثلاً فى النقد النزيه والمنافسة الشريفة . وبدلاً من أن يكبحوا جماح الإسراف فى نفقات الانتخاب يشجعون عليه ويبالغون فيه ، فلا بد أن يستقبلوا بكل مظاهر الحفاوة والتكريم فيسير ركبهم فى عشرات السيارات ، وتذبح أمامهم شتى الذبائح ، ويقام لهم أفخم السرادقات ، وأظرف مايقال 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 ، حكاماً وسياسيين ، على أن ندير معاركنا الانتخابية بروح كلها أثرة وغش وخداع وتضليل . ولعل هذا هو السر فى فشل كثيرين من ذوى النفوس الطاهرة والضمائر الحية الذين يتعففون عن السباب والمهاترة ويستنكرون الدس والتلفيق ويمقتون الرشوة والمرتشين ، وكل مايتجهون به إلى ناخبيهم إنما هو الفكرة والمبدأ والبرنامج والخطة ، يعرضون ذلك فى وضوح وهدوء دون

جلبة أو ضوضاء و بلا هتاف أو مظاهرة ، وما كان لدعاية طاهرة كهذه أن تحيا فى ذلك الجو الخبيث الموبوء . فنفر من الترشيح أحق الناس به ، وأعرض عن النيابة من يرجى خيره للأمة ، ولم يخضع النجاح فى المعركة الانتخابية للكفاية والنبوغ بقدر ما خضع لعوامل ومؤثرات أخرى تأباها الفضيلة و ينكرها الوطن .

و بعد ، فلقد طالبنا بالدستور والحياة النيابية و بنيناعليهما آمالاً كباراً ورأينا فيهما مثلاً أعلى لتحقيق إرادة الشعب ، ولكن جاءت انتخاباتنا فخيّبت الأمل وشوهت هذا المثل . فجرّت على بعض البيوت ماجرت من فقر و إفلاس ، وولّدت فى كثير من البيئات ماولدت من خصومات وعداوات ، وأفسدت فيما أفسدت الأخلاق والذمم . . . وليتها مع هذا انتهت بنا إلى إعطاء صورة صادقة عن الرأى العام ، بل كان للميول والأهواء وتدخل الحكومات المختلفة فيها أثر كبير . وما دمنا لانجد إلى الحياة النيابية سبيلاً غير هذا السبيل ، وما دام البرلمان يتطلب انتخاباً ، فلا بد لنا من تلافى هذا النقص ودرء هذه الأخطار .

وخير وسيلة لذلك أن نحول دون الحكومة والتدخل فى المعارك الانتخابية ، وقد لايكون هذا سهلاً فى ظروفنا الحاضرة ، ونظامنا الإدارى كله خاضع لمركزية متطرفة يشرف فيها الوزير إشرافاً يكاد يكون مباشراً على كل من دونه من مرءوسين ، فيكفى أن يشير من مكتبه بإشارة ليقوم القطر و يقعد من أقصاه إلى أقصاه . ولوزير الداخلية بوجه خاص دخل كبير فى موقفنا هذا ، فما له من سلطة مطلقة يوجه رجال الإدارة ، ومن بينهم العمد ، على النحو الذى يراه . وكم كنا نود أن يصلح نظام العمدية وأن نخطو به خطوات نحو الاستقلال الموضعى تتناسب مع حياتنا الجديدة ، وتكفل للقرية مشرفين يشعرون بشىء من الكرامة والشخصية . ومن الغريب أنّا نسلم جميعاً بأن هذا النظام البائد فى حاجة إلى الإصلاح ، وقد كوّنا لذلك لجاناً عدة ووضعنا 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 نرجىء فى انتظار الطفرة والتغيير التام .

وربما كانت هذه النقطة جزئية فى ذاتها، إلا أنها جوهرية بالنسبة للحياة النيابية واستفتاء الرأى العام ؛ ذلك لأنّا لن نصل إلى انتخابات صحيحة إلا إذا استطعنا أن نهيىء للناخبين جواً من الحرية الكاملة بعيداً عن الحكام وعدوانهم . فكلما شعر العمد بشيء من الاستقلال أعاننا هذا على تحقيق ذلك الجو الحر الطليق ، ومن الواجب أن نأخذ بيد الهيئات النيابية الأقليمية كمجالس المديريات والمجالس القروية ونعزز سلطانها ، فإن فى 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 فى انجلترا أبعد مايكون عن التأثير الحكومى ، فإن ذلك راجع فى أغلب الظن إلى نظام « الحكومات الإقليمية » التى تسير عليه البلاد والذى يجعل من كل مقاطعة هيئة مستقلة إلى حد ما ، فيسد أبواب التأثير التى قد يلج منها السياسيون ورجال الحكومة المركزية .

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

وفى انتظار الإصلاح الإدارى المنشود ، لابد لنا من اتخاذ بعض الوسائل الواقية التى تحول دون الحكومات وتسلطها على الرأى العام وتدخلها فى الانتخابات ذلك التدخل الممقوت ، وتنظيم المعارك الانتخابية تنظيماً مقبولاً . ومن بين هذه الوسائل :

١ — أن تحدد الدوائر الانتخابية على إثر كل تعداد بقانون يقره البرلمان قبل إعلان الانتخاب بمدة كافية و إلا أخذ بالتحديد القديم ، و بذا نضع حداً لتحديد الدوائر الخاص أو العام الذى يثار فى جو المعارك الانتخابية .

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

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

ومن حسن الحظ أن السلطة القضائية ، على الرغم من المحن والتجارب السابقة ، قد احتفظت بكثير من استقلالها وبرهنت على أنها حصن العدالة والإنصاف ، فهى 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 الضرورى ، فهو ولا شك أعظم هيئاتنا الحكومية استقلالاً ، وكفاه سلطاناً أنه حامى حمى القانون والمدافع عنه ، وما أحوجنا إلى أن نربط بعض مظاهر نظامنا السياسى بالقانون العام ليندمج هذا النظام فى الحياة كلها ، ولنشعر بأن سلطة القانون فوق الجميع . وفى انتقالنا السياسى الحاضر لا بد لنا من دعامة نرتكن إليها ، وسلطتنا الإدارية فى حاجة ماسة إلى الإصلاح لا تقل عن السلطة السياسية ، وهاتان

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

٣ — وما دمنا 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 مهاترة وسباب أو رشوة وإسراف .

وكم كنا نود أن نترك هذه المسائل للعرف العام والقيادة الحزبية لتتولى تنظيمها والإشراف عليها ، إلا أن التجارب الماضية تثبت أنا محتاجون كل الاحتياج إلى مثل هذا التشريع ، وفى مجرد وجوده ما يحول دون بعض المفاسد 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 الرأى العام بشتى الوسائل ، فلم يروا بداً من أن يضعوا قوانين تحرم الرشوة والقذف والإسراف فى النفقات الانتخابية ، وبذلك قضوا على كثير من هذه العيوب .

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

ولا نظن أن هذا الاقتراح يحتاج إلى توضيح أو إثبات ، ففى التجربة أيضاً ما يؤيده ، وقد تنبه واضعو الدستور إليه [١] ، ثم دعى إليه أخيراً فى مشروع تعديل لائحة مجلس النواب الداخلية [٢] . ولكن الذى نود أن نقرره هو أن الانتخابات ، وقد أضحت جزءاً من

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

(٢) جاء فى المادة ٧٥ من مشروع تعديل اللائحة الداخلية لمجلس النواب سنة ١٩٤١ « يبعث 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 ، تضطرنا 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 شىء 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 ، وإلا أصبح الأمر فوضى وعزّ الوصول إلى نتائج جلية واضحة . فالحزبية إذن أداة من أدوات التنظيم ، تنظم الحياة النيابية منذ البدء إلى النهاية ، فتشرف على المعارك الانتخابية وتسيرها بناء على تدبير محكم وخطة ثابتة ، وتتعهد العمل

ويسرنا أن نثبت 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 أضاع على الهيئة التشريعية من وقت ثمين ، فإن مجرد اختصاص المجلس بالفصل فى صحة نيابة أعضائه قد حمله على الدوام مضض 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 متنافراً مع طبيعة تكوينه السياسى والحزبى ، كما يبدو متنافراً — خصوصاً فى صدر حياة كل هيئة نيابية جديدة — مع طبائع النفوس ، ولما تنقشع حفائظ المنافسة والخصومة 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 وموافقته 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 أصدق تعبير .

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

والحزبية الصحيحة فى أصل نشأتها دعوة إلى الإصلاح وجمع كلمة على النهوض ، وما الحزب إلا هيئة كونتها الفكرة وألّف بين قلوب أفرادها مبدأ أو عقيدة . وكم فى الارتباط باسم المبدأ من سمو وفى التآخى تحت لواء العقيدة من تفان وإخلاص ، أخوة لا تتقيد بزمان أو مكان ، ولا تميز بين شريف ووضيع ، ولا تبالى بفوارق دينية أو طائفية ، وربما وصلت متانتها إلى درجة لا تصل إليها أخوة القرابة والنسب ؛ والارتباط ولا شك قوة ، والتآخى 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 . وفى ارتباط الأحزاب السياسية بفكرة النهوض والإصلاح ما يدفعها دائماً إلى أن تساير الزمن وتتشكل 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 الشئون 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 الشئون العامة من التعدد والتعقد بحيث تتطلب قسطاً من الاختصاص والتفرغ ، وليس فى مقدور العامة وجمهور الشعب أن يكوّنوا رأياً ناضجاً وحكماً دقيقاً ، ومن الغلو أن نطالبهم بذلك ، وحسبهم أن يأخذوا برأى حزب معين أو ينتموا إلى جهة سياسية خاصة . ولا يكفى السياسة أن ندّعيها وننتسب إليها بل لا بد أن

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

على أن الحزبية لا تعد للحكم الصالح فحسب بل تؤيده وتأخذ بيده يوم أن يوجد ويتحقق ، فهى دعامة قوية للحكومات البرلمانية ، تغذيها بالآراء الصائبة والخطط السديدة ، وتدرس وتبحث بجانبها أو تسبقها إلى الدرس والبحث تاركة إليها مهمة الإنجاز والتنفيذ . وكم يشعر الوزير الحزبى 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 ويقضون على كل ما يقف فى وجهه من معارضة . إلا أن هذا التأييد الحزبى يستلزم رقابة خاصة إلى جانب الرقابة العامة ، فليس الوزير الحزبى بمسئول أمام البرلمان فقط بل هو مسئول أيضاً أمام حزبه ، وفى المسئولية والرقابة تقويم وإصلاح ، وفى التعاون الحزبى ما يخطو بالأمة خطوات سديدة وحثيثة .

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

وبهذا تتحول إلى تحزب أعمى ينسى العقيدة والمبدأ ويتجاهل الغايات والمثل العليا التى 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 فى أن يضللوا الرأى 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 .

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

وقد ظهرت بوادر الحزبية السياسية فى مصر يوم أن لجأنا إلى الشورى وتبادل الرأى إن فى 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 فى غالب الظن أساساً لما تكوّن فيما بعد من أحزاب معروفة ، كالحزب الوطنى وحزب الأمة ؛ غير أن الحزبية بمعناها السياسى الواضح وما تستلزمه من تدبير وتنظيم لم تعرف فى مصر إلا بعد نهضتها الأخيرة ، ولم يشعر بها الرأى العام خاصة فى الماضى كما شعر بها اليوم .

ولا شك فى أن ثورة سنة ١٩١٩ بدأت أول ما بدأت قومية لا تفرق بين هيئة أو طائفة، ويتباهى كل من شهدها من المصريين بأنه ساهم فى حمل أعلامها أو كان له الشرف فى قيادة بعض حركاتها . وما وجدت الفُرقة إلا يوم أن حلت أزمة المفاوضة ، فأعلن أنصار الحزب الوطنى القدماء أن لا مفاوضة قبل الجلاء ، ورأى فريق أن تتولاها الحكومة لتبقى الأمة فى ثورتها بمأمن مما يصيب المفاوضين من فشل أو سوء تقدير ، وأبى فريق آخر إلا أن تمثل الأمة فى شخص رئيس الوفد مهاجمة أو مسالمة ، ثائرة أو مفاوضة . وعلى هذا انشق على الوفد فريق ممن ساهموا فى الثورة وكانوا فى مقدمتها ، وكوّنوا حزب الأحرار الدستوريين . ثم استدعت الخصومات السياسية والمعارك الانتخابية تكوين حزب الاتحاد ، ثم حزب الشعب الذى لم يلبث أن انشق على نفسه وكوّن حزب الاتحاد الشعبى . ولم يقف الانشقاق عند هذه الأحزاب الفرعية بل تعداها إلى الحزب الرئيسى ، فتفرع عن الوفد الحزب السعدى الذى شارك رجاله الوفد فى محنه وماضيه ، واتصلوا به اتصالاً ما كان يظن أن تحدث بعده أية فرقة أو انفصال .

أحداث لا تزال ماثلة أمام أعيننا ، وتقلبات تمتزج بالحاضر وإن رجعت فى أصلها ونشأتها إلى الماضى ، فلسنا فى حاجة إلى تفصيل القول فيها أو سرد تاريخها ، وكل ما نود أن نلاحظه هو أن هذه الأحزاب ، وإن افترقت فى نشأتها وعوامل تكوينها ، فإنها تلتقى فى بعض المميزات والخصائص التى تصدق عليها فى جملتها .

فهى أولاً شخصية لا تعنى بالخطة والبرنامج بقدر ما تعنى بأشخاص القادة والمنظمين ، تتحدث عن فلان وفلان وتعتز بزيد أو عمرو ، ولكن قلّ أن تتحدث عن الفكرة فى ذاتها والمصلحة القومية بصرف النظر عمن يرعاها ويتعهدها . وقد نجد فى 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 يكوّن منها منهج واضح ، وليس من البرنامج فى شىء توكيل الأمة للوفد المصرى فى المفاوضة ، ولا تلك المبادىء التى أعلنها حزب الأحرار

الدستوريين يوم أن تكوّن ثم نسيها أو تناساها وأصبحت وكأن لا وجود لها .

وربما كان الوفد معذوراً يوم أن تأسس فى أنه لم يضع برنامجاً ولم يرسم لنفسه خطة ، لأنه ولد فى جو الثورة وفوق بركانها ، وليس من السهل وضع البرامج أو رسم الخطط فى هذا الجو ؛ وقد كان فى مقدوره أن يتدارك هذا فيما بعد ولم يفعل . أما الأحزاب الأخرى التى نشأت فى جو غير هذا فلا عذر لها ، اللهم إلا أن يكون قادتها ومنشئوها قد تحاشوا ذلك فعلاً خشية أن يكون فيه ما يسد الطريق فى وجوههم ويحول دون تكوين أحزابهم ، فمن بواعث نشأة بعض هذه الأحزاب ما لا يصح التصريح به ، وما يمكن أن يعلن عنه لا يباعد بينها مطلقاً وبين الأحزاب القائمة . وإذا بحثنا عما يدّعى من فوارق بين حزب وآخر ، فلا نكاد نجد هنا أيضاً إلا المفاوضة وطرائقها والمعاهدة وبعض قيودها ، فحزب يتشدد فى هذا ويستمسك ببعض الصيغ والتعبيرات ، وحزب آخر يميل إلى التفاهم والمسالمة . ومع هذا فبعد المعاهدة الأخيرة التى أقرتها الأحزاب جميعاً ما عدا الحزب الوطنى لم يبق محل كبير لتلك التفرقة ، وكنا نتوقع على إثرها نشاطاً حزبياً حقيقياً يرسم خططاً قويمة 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 فى الغد . فإن تأييدهم لا يعتمد على عقيدة ثابتة ولا على اعتناق مبدأ خاص ، وما الأمر إلا تحيز وتحزب يصدق على هيئة كما يصدق على أخرى . والشخص الذى ينضم إلى حزب تحت تأثير الرهبة أو الرغبة لا يتردد فى أن ينفصل عنه لرغبة أو رهبة أقوى ، ولا يشعر بكبير ضير أو غضاضة فى 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 التى بلينا بها فى العشرين سنة الماضية ، فلم تكن هذه الحركات نتيجة ضعف الاستقلال الفردى فحسب ، بل أعانت عليها

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

وتلتقى هذه الأحزاب أيضاً بوجه عام فى 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 فى مضمار النفوذ والسلطان . أما الرأى العام واتجاهاته ، والشعب ومطالبه ، والحياة الاقتصادية وتقلباتها ، والتطورات الاجتماعية وآثارها ، فلم يكن لهذا كله دخل كبير فى نشأة الأحزاب وتكوينها ، اللهم إلا الوفد الذى التفت حوله الأمة — أو بعبارة أدق خلقته — لتحقق غرضها الأسمى من الاستقلال والحرية ، على أنه قد حرص على أن يعيش على حساب المـاضى أكثر من أن يعمل للحاضر والمستقبل . وهو الحكم وكراسيه الذى قضى علينا بكثير من تلك التشكيلات السياسية والهيئات الحزبية ، ولو وجدنا إليه سبيلاً غير هذا السبيل لوفرنا على أنفسنا جهوداً ضائعة ، وكفينا فريقاً من الناس مؤونة الانضمام والتأييد ، وأرحناهم من التلون والتقلب ، والذبذبة والاضطراب . نعم إن الحزبية فى أساسها البرلمانى سبيل إلى الحكم والسلطان ، ولـكن بعد أن توجد وتحمل إلى الجمهور رسالة خاصة ، فأما أن تخلق لتحقيق حكم معين ومحاربة بعض السياسيين فتلك حزبية لا نظير لهـا فى النظم البرلمانية الأخرى . وحزبية يخلقها الحكم تحيا بحياته وتموت بموته ، فما دام السلطان فى يدها فأنصارها عديدون ومتملقوها لا يحصرون ، ولا تـكاد تنتزع السلطة من يدها حتى ينقلب المؤيدون معارضين والمحبذون ناقدين ، ويسارع إلى نكرانها والإعراض عنها أول من سارع إلى الحفاوة بها والانتماء إليها .

ولقد أجمعت أحزابنا أخيراً على أن تتسلح بسلاح المهاترة والدس والتلفيق ، تتبارى فى ذلك وتتفنن فيه على ألوان شتى وضروب متعددة . فجرّح الحزبيون بعضهم بعضاً ورمى كل واحد أخاه بأشنع التهم ، وأصبحنا وليس بيننا سياسى لم يلقم حجراً من تلك الأحجار ، ولم يتطاير إليه شرر من نار تلك الخصومات المتأججة ، وما دامت التهم تكال جزافاً فمن السهل اختراعها وتلفيقها ، وما دام الرأى العام لا يتحرى كثيراً فليس بعسير علينا أن نغشه ونخدعه . و إذا لم يجدنا الطعن فلندس ونلفق 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 والاتهام والدفاع كثيراً ما بلبل الأفكار وشغل الأذهان وصرف الأمة عن العمل النافع .

ومما يؤسف له أن تربيتنا السياسية لم تكتمل بعد، فليست 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 ، و إذن لا تتعارض الحزبية الصحيحة مع التعاون فى شىء . أما حزبيتنا فقد أثبتت مع الأسف الشديد عدم صلاحيتها لذلك ، وعز عليها التعاون حتى فى أحرج 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 ، وثمرة 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 فى 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 التى تتصل بتربية الشعب وتكوينه ، فإن تلك هى التى عظم خطرها والتى تتطلب علاجاً حاسماً ممن شاء أن يقيم مجد الأمة على دعائم سليمة وأساس متين . وفى مقدمة تلك الآثار المغالطة والتضليل ، والاستهانة بالمصلحة العامة وعدم تقديرها ، والمحاباة والمحسوبية ، والغلو والإسراف .

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

وليتنا اقتصرنا فى تضليلنا وخداعنا على من لهم بالحياة السياسية صلة ، من ناخبين ومرشحين وكتاب وصحفيين ، ولكن أحزابنا لم تقنع بهذا واتجهت نحو الشبيبة ، فغمستها فى 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 الأصلى ، ولقد وصل بها الأمر أن اتخذت من الامتحانات وغيرها وسيلة لاجتذابها وضمان تأييدها . فأضعفت فيها روح النظام والطاعة ، وأباحت لها العدوان والتهجم متى كان فى ذلك نصرتها . وتملقتها وأحسنت استقبالها فملأتها غروراً ،

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

وأما التهاون بالمصلحة العامة فمما يؤسف له أنه أصبح اليوم فكرة يجهر بها العامة والدهماء 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 فى جو كله أثرة وأنانية ، يتنافس فيها الكبير والصغير والغنى والفقير . وليس للمصلحة العامة من مظهر فى نظر أحزابنا إلا تولى الحكم والتكالب عليه ، فمتى تربع حزب فى دست الوزارة فقد أدى رسالته وقام بواجبه نحو الأمة والوطن ؛ وهنا نسىء إلى الوطن ونحن نحمل رايته ، ونهدم المصلحة العامة فى الوقت الذى ندعى فيه خدمتها . وخصوماتنا 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 فى السعى 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 الوزارى المنتظر . ونظرة إلى الصحف السيارة فى ظرف كهذا تبعث فى النفس أسى وسخرية ، فلا نكاد نرى فيها هذا العنوان التقليدى « النشاط السياسى » إلا يوم أن يفكر فى 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 يلبى دعوتها كثيرون ولن يحرص على هذا النوع من البحث إلا عدد محدود ، وعلى هذا لا تخرج محاولاتنا عن مجرد رغبة اتجه نحوها نفر قليل ، دون أن توصل إلى نتيجة أو قرار عملى . وفى هذا الموقف الوطنى الخالص يضعف ذلك الحماس الذى كنّا نلحظه عند

المطالبة بالوزارة ، وتفتر تلك الحرارة التى كنّا نحس بها لدى الحزبيين عند سماعهم لأول أخبار الأزمة الوزارية . ويكفينا أن نشير هنا وفى النفس ألم إلى أحزابنا وموقفها من ذلك الخطر الذى أحاط بمصر فى الحرب الحاضرة ، فإنها قابلته فى شىء من التهاون والتواكل ، ولم تقف عليه من وقتها ونشاطها مثل ما وقفت على بعض الأزمات الوزارية التى مرت بنا فى تلك الظروف العصيبة ، اللهم إلا الحزب السعدى الذى برهن فى هذا الشأن على شجاعة بارزة . ولا نخفى أنّا كنّا نشعر جميعاً بشىء من الخجل إزاء ذلك النضال الحزبى العقيم فى وقت أجمع فيه قادة الشعوب الأخرى على اتقاء الخطر وإعداد العدة له .

وما دامت المصلحة العامة لا قيمة لها فى ذاتها ولا حرمة فى نظر من يعلنون الدفاع عنها ، فلنحاب من نشاء ولنغدق العلاوات والترقيات على من نحب ، ولنتخذ من دور الحكومة ودواوينها ملجأ 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 الرأى العام لم يشعر بها بالأمس كما شعر بها اليوم ، وبدت له وكأنها من مستلزمات الحكومات البرلمانية والمنافسات الحزبية . لهذا لا يجد أى فرد غضاضة فى أن يطلب ما لا يستحق ويطمع فيما ليس أهلاً له ، فالواسطة كفيلة بتحقيق كل مطمع وإجابة كل طلب . والحزبيون ميالون عادة لأن يحابوا ويكافئوا لكى يستكثروا من الأعوان والأنصار ، وفى أعناق السياسيين دين لأنصارهم ومؤيديهم لا يفكرون فى الوفاء به إلا عن طريق المحسوبية والمحاباة . وكيفما كان الباعث على هذه المحسوبية وتلك المحاباة ، فإنها قد أفقدت الجماهير ثقتها بالنظام

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

وأخيراً جنت علينا الحزبية غلواً و إسرافاً لا حد لهما ، فجاوزت كل تقدير فى آرائها وأحكامها وخرجت عن المألوف فى أعمالها وتصرفاتها ، فمن رضيت عنه عدته من الزعماء والأبطال ، ومن غضبت عليه حشرته فى زمرة الخوارج والدساسين . و إذا ما تعصبت لرأى أو فكرة أغمضت عينيها عن كل نقد ، وأظهرتهما بمظهر الكمال الذى لا يعتوره أى نقص ، وكثيراً ما تتورط فى صفات المدح والذم تورطاً لا تجد السبيل إلى التراجع عنه فى المستقبل . وأما غلوها فى تصرفاتها فواضح أيضاً فى عنفها وقسوتها على أعوانها ومعارضيها ، فلا تبيح للاعوان أن يسألوا و يستفسروا ولا أن يبحثوا و يعللوا ، لأن شرائط الإخلاص للحزب فى نظرها التسليم الأعمى والانقياد الذليل ؛ و إن أبى حزبىّ إلا أن ينقد و يلاحظ عدّ متهجماً وقليل الذوق والكياسة ، واعتبر دسيسة وصنيعة لحزب آخر . وتقسو على خصومها أشد القسوة وتسىء إليهم أعظم الإساءة ، وكثيراً ما تتخذ من الحكم ذريعة للانتقام والتشفى فتطارد هذا وتحارب ذاك . وكأنما خيل إليها أن الفلك لن يستكمل دورته ، وأن الحكم لن ينتقل منها إلى يد أخرى ، فأججت نار الخصومة فى القطر من أقصاه إلى أقصاه وضاعفت أسباب العداوة والشحناء .

* * *

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

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

ونحن لا ننكر أن أحزابنا قد فشلت فى مهمتها ، وأفلست فى سياستها وتدبيراتها ، ولم يخف فشلها و إفلاسها على الرأى العام الذى أخذ يشكو منها و يلمس ضعفها وعيوبها. غير أنا لا نذهب إلى الرأى القائل بإلغاء أحزاب و إحلال أخرى محلها ، فإن فى مثل هذا التصرف مايتعارض والروح الديمقراطية التى ندافع عنها . على أن الحزب الذى يراد إلغاؤه ، إن لم يكن جديراً بالبقاء فسيفنى على الرغم منه ، ومن أحزابنا ما قد شاخ وهرم فهو يحمل فى طياته عوامل فنائه . وما لابد له أن يعمر و يبقى لن يقوى تشريع على محاربته والقضاء عليه ، إذ ما دام الرأى العام يستمسك به ، فسيمده بحياة دائمة و يحتفظ به فى صورته الحالية أو يظهره ثانياً فى صورة أخرى تقرب منها .

ونظننا قررنا من قبل أن الأحزاب الحقيقية لا تخلق خلقاً ولا تملى إملاء ، فلا يمكن أن تجىء نتيجة تشريع خاص أو تحقيقاً لوحى و إرادة معينة . وكفانا ما صادفناه من تلك التشكيلات المصطنعة والهيئات المتكلفة التى تبرز إلى حيز الوجود زمناً ، ثم لا تلبث أن تتضاءل وتنهار . و إذا كانت الأحزاب لا تملى ولا يوحى بها فإنا نعتقد أن الرأى العام فى نموه وتطوره سيتجه نحو حزبية منتجة من طراز جديد ، وعسى أن يكون فى الأفكار التى نعرضها فى هذا الكتاب ما يزيد هذا الرأى نمواً ونضوجاً .

ولسنا نخشى كثرة أو تعدداً فى أحزابنا على النحو الذى وقعت فيه بلاد أخرى ، ذلك لأن تاريخنا القريب يدل على أن هيئاتنا السياسية ، على الرغم من تعددها الظاهرى ، تكاد ترجع إلى حزبين أو ثلاثة رئيسية . هذا إلى أن ظروفنا الاجتماعية والاقتصادية لا تسمح بهذا التعدد ، فإن ما نلمسه 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 التى 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 التى تفصل بينها اليوم . وعلى كل حال يحتاج النظام النيابى لكى يسير سيراً مجدياً إلى حزبين رئيسيين ، يتبادلان الحكم فيما بينهما، ويشرف كل واحد منهما على الآخر ويراقبة 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 تطغى على مشاكلنا الداخلية كما حدث بالأمس ، ونتوقع أن تنال هذه الأخيرة قسطاً أعظم من العناية والتعهد تحت ضغط الرأى العام وحاجاته . ومهما تعددت نواحى الإصلاح الداخلى فلن يعز جمعها وتأليفها فى برامج منسقة يلحظ الإنسان فيها لأول نظرة الاتجاهات الأساسية لسياستنا الداخلية العامة .

وقد انقضى زمن الجمل الطنانة والعبارات الفخمة ، وأصبحنا نتوق إلى خطط محدودة واضحة ، تصوّر الإصلاح المرجو أمامنا مجسماً ملموساً . تلك هى 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 والتقديس فهى التى ستتحكم فى 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 ، والتفانى فى خدمة المصلحة العامة والتعلق بأهدابها .

٣ — تكوين البرلمان

لعلنا أطلنا الحديث نوعاً عن الانتخابات والحزبية ، وما هما فى الواقع إلا وسيلتان من وسائل النظام البرلمانى والحياة البرلمانية ؛ غير أنهما وسيلتان يكاد يتوقف عليهما كل شىء ، وإذا ما وفقنا للنهوض بهما فإنا نخطو بحياتنا النيابية خطوات سديدة فى سبيل الرشاد والتوفيق ومع هذا فقد آن الأوان لأن نقول كلمة عن البرلمان نفسه فى 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 فى التعبير عنها . وإذا لاحظنا أن النيابة مسئولية وواجب ثقيل الحمل ، أدركنا أنه كلما قلّ عدد نواب الأمة وممثليها زاد شعورهم بمسئوليتهم وإحساسهم بواجبهم . ومن الخطأ ما يظن أن الكثرة فقط تزيد ممثلى الأمة سلطاناً ورهبة ، فإن التمثيل فى 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 مهما قل عددهم ، ورب رأى عام قوى ينيب عنه فرداً واحداً ، فيكون له من السلطان والنفوذ ما يعادل برلمانات مجتمعة .

وفوق هذا لا نزاع فى أن سير العمل البرلمانى يتلاءم مع العدد المحدود ، لأن فى تحديد العدد ما يوفّر النظام الضرورى للمناقشة وتبادل الرأى ، وما يخفف من حماس الخطب وتكرارها ، الأمر الذى يعدو على كثير من وقت البرلمان وجهوده وإنتاجه ، وكلما خرجنا من جو الجماعات الصاخب المضطرب إلى جلسات البحث الهادئ المتزن وفّرنا 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 فى تحديد العدد أيضاً ما يخفف من طغيانها و يقلل من عدوانها .

وهناك نقطة أخرى لها أهميتها، ألا وهى أن فى قلة عدد الممثلين ما يباعد بينهم و بين تأثير الناخبين والخضوع لميولهم وأهوائهم،وما يصعد بالانتخابات من الاعتبارات الفردية إلى المعانى السامية والخطط والبرامج . فإن المرشح الذى يتقدم إلى مائة ألف مثلاً لا يجد بينهم تلك العصبية والعلاقات الشخصية التى يجدها مرشح يتقدم إلى خمسين ألفاً ، و إذا كان النائب مديناً فى نيابته إلى من انتخبوه بنسبة عددهم ، فإن هذا الدين يتضاءل كلما وزع على عدد أكبر . ولن يجرؤ 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 فى عدد الممثلين مستوى الأمة الفكرى وظروفها الاجتماعية والاقتصادية . و إذا تتبعنا البلاد النيابية وجدنا أن نسب التمثيل متفاوتة تبعاً لتفاوت عدد السكان ، فتصعد إلى واحد عن الأربعين ألفاً ، وتهبط إلى واحد فى المائتى ألف ، و يعنينا أن نشير هنا بالذات إلى مَثَلين من أمثلة الحياة البرلمانية البارزة وهما انجلترا التى يمثل النائب فيها سبعين ألفاً ، والولايات المتحدة التى يكتفى فيها بممثل لكل مائتى 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 التى تذكر عادة فى هذا الصدد ، وأهمها أن فى هذا التقليل ما يساعد على تحقيق النظام ، و يضعف شهوة الكلام. و يشعر كل ممثل بمسئوليته و ينهض بالإنتاج البرلمانى فى جملته،و إذن لنقنع بأن ينوب ممثل واحد عن كل مائتى ألف من السكان . وعلى عكس هذا نرى فريقاً آخر يدعو إلى الإكثار من ممثلى الأمة ليصبح مجلس النواب هيئة محترمة ، و يتشبث بأن ينوب واحد عن كل خمسين ألفاً . وقد توسطت اللجنة الفرعية فى الأمر واقترحت أن ينوب كل ممثل عن خمسة وسبعين ألفاً، إلا أن اللجنة العامة لم تقرها على هذا الرأى واعتبرت النسبة

الملاءمة ممثلاً لكل ستين ألفاً ، وهذا ما أخذ به الدستور وجرى عليه العمل حتى اليوم (١).

و إنا لندع جانباً الاعتبارات النظرية والتعليلات الفقهية ، ونود أن نناقش هذه المسألة — كعادتنا — فى ضوء التجربة والواقع . وفى التجربة ما يثبت أنّا أكثرنا من ممثلى الأمة كثرة لا داعى لها ، بل لقد عقّدت سير الأمور وزادت صعوبات ذلك النظام الجديد الذى اخترناه لأنفسنا ، ففى 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 نواحى الحياة المصرية متشابهة كل التشابه وقريبة كل القرب ، فليس بيننا تيارات اجتماعية متعددة ولا نزعات اقتصادية متباينة تستدعى كثرة الممثلين الذين يترجمون 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 فتربيتنا السياسية فى حداثتها تقتضى أن نتريث فى خطانا ، ومستوى الشعب الثقافى يستلزم ألا نرهقه بعملية الاختيار والانتخاب فى دوائر ضيقة محدودة ومتعددة ، إذ لا نزاع فى أنّا كلما أكثرنا من الدوائر الانتخابية طالبناه بالحكم على أشخاص ومواقف ربما لا يتيسر له دائماً وزنها بميزانها الصحيح ، فيخطئ فى حكمه بنسبة أعظم مما لو كانت الدوائر الانتخابية أقل عدداً . ولعل فى سعة الدوائر وكثرة سكانها ما يوفر من الممثلين ذوى الكفايات والاستعداد الحسن ما لا نجده فى الدوائر القليلة العدد .

و إذا ما جاوزنا الترشيح والانتخابات إلى العمل البرلمانى نفسه ، أملت علينا التجربة هنا أيضاً درساً كله عظة وعبرة ، فقد لاحظنا جميعاً أن كثرة العدد فى 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 فى مناسبات معينة ، وفيما وراء هذا الحاضرون عادة قليلون بحيث أصبح من المتفق عليه تقريباً ألا تثار مسألة العدد القانونى فى أية جلسة من جلسات مجلس النواب خشية تعطيلها ؛ وما دام المجلس لا يأخذ الرأى فى موضوع ما فسواء لديه أن يكثر عدد الحاضرين أو يقل ، وكأن درس المسائل و بحثها لا يعنى البرلمانيين بقدر ما يعنيهم قولهم لا أو نعم . وفى كثرة العدد ما يشجع على الغياب والتخلف ، لأن كلاً يتوهم أن فيمن سيحضرون الكفاية ، ومن بين الجلسات ما استلفت النظر بقلة أعضائه ونقص الحاضرين فيه ، ولم يكن فى وسع المشرفين عليه إلا أن يلجأوا إلى حيلة « الجلسات المستمرة » التى تحمل فى ثناياها الاعتراض على هذا التخلف ومحاولة التكفير عنه . ولسنا ندرى إذن لم نتشبث بكثرة ممثلى الأمة ، وليس من بينهم إلا عدد قليل هو الذى يرعى التمثيل و يقوم بواجبه .

ولا نظننا فى حاجة أن نلاحظ أن كثرة العدد عطلت فى مواقف مختلفة أعمال مجلس النواب وعاقت إنتاجه ، ولولا اللجان و بحوثها التمهيدية لقضى ليالى وأسابيع فى خطب و بيانات دون أن يخرج منها بطائل . وليت الأمر يقف عند هذا ، فإن للكثرة خطرها أحياناً فى ناحية من نواحى الحياة النيابية الحساسة ، ألا وهى إبداء الرأى والتصويت فى مسألة ما : ذلك لأن بعض البرلمانيين فى جو الكثرة لا يشعر بمسئولية ، وكثيراً ما تحلل منها ما دام قد انحاز إلى رأى قال به كثيرون ، فينساق فى تيارهم و يصوّت كما يصوّتون ، و إن كان لا يدرى بالدقة لم صوّت أو لم أخذ بهذا الرأى دون سواه . وللكثرة سلطانها دون نزاع ، فقد نقف مع الواقفين أو نقعد مع القاعدين بحكم التقليد والمجاراة ؛ وقد درجت المجالس النيابية على أخذ الرأى عادة بهذه الطريقة ، ولا تلجأ إلى المناداة بالاسم إلا فى أحوال خاصة ، وفى هذا ما يغلّب قوة العدد على قوة الاستقلال الفردى ، ولذلك تتشبث الحكومة أحياناً بأن يؤخذ الرأى بطريق المناداة بالاسم لكى تتخلص من سلطان الكثرة من جهة ، وتبرز رأى

كل عضو على انفراد آملة أن يكون فى هذا سبيل للتأثير على بعض الأعضاء . على أن المناداة بالاسم خاضعة أيضاً لسلطان الكثرة ، فإذا ما رأى مصوت أحياناً أن جانب « نعم » فى رجحان ، انحاز إليه و إن كان قد انتوى معارضته من قبل . وفى اختصار كلنا يسلم بأن توزيع المسئولية يضعفها أو يكاد يقضى عليها .

ولقد شاءت الظروف أن يكون لنا هيئتان تشريعيتان متفاوتتان فى العدد ، وفى هذا التقابل ما يسمح بشىء من المقارنة والموازنة . ففى المجلس الأقل عدداً نشعر بهدوء لا نلحظه فى المجلس الآخر ، ونلمس رغبة عن الكلام ونفوراً من الإسراف فيه ، بل نفوراً من المسرفين أنفسهم ، وسرعة فى الوصول إلى الغاية . هذا إلى أن مسافة الخلف بين ذوى 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 البرلمانى من أن بعض الأعمال يجب أن يمر بمجلس النواب قبل أن يراها مجلس الشيوخ ، بل إن لقلة العدد دخلاً كبيراً فى سير العمل البرلمانى .

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

وفى نمو سكاننا المطرد ما يدعونا فوق ما تقدم إلى أن نفكر فى هذه المسألة تفكيراً جدياً .

فقد تكوّن مجلس النواب الأول فى 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 علاته فلن ينقصوا عن ثلثمائة عضو بعد تعداد سنة ١٩٤٧ . ولا نظننا نفكر فى منافسة بلد كالولايات المتحدة مثلاً فى عدد نوابه إذا ما استمرت حركة نمو سكاننا سائرة فى طريقها . ولقد تنبهت إلى هذه الظاهرة لجنة المحاسبة بمجلس النواب فى تقريرها عن ميزانية المجلس لسنة ١٩٤١ ، واقترحت تعديل المادة ٨٣ من الدستور ، وتقليل عدد الدوائر الانتخابية ووقفها عند حد معين ؛ وكيفما كانت الأسباب التى بررت بها مقترحها ، فالمهم أنا بهذا قد بدأنا نشعر بما لكثرة ممثلى الأمة من أثر فى حياتنا النيابية بوجه عام .

ولهذا نرى ، معتمدين على الحاضر والماضى معاً ، أن المصلحة فى أن نقلل عدد ممثلى الأمة . فقد كان مجلس شورى النواب مكوناً من ٧٥ عضواً ، ولم يمنعه هذا من أن يؤدى واجبه أداء يتناسب مع ظروفه الخاصة ، كما كانت الجمعية التشريعية مكونة من ٨٣ عضواً ، ولم ينقص هذا وحده من سلطانها . وليس فى تقليل عدد ممثلى الأمة ما يتنافى والروح الديمقراطية فى شىء ، فقد أشرنا إلى نسبة التمثيل فى بلاد عريقة فى النظام النيابى ، وهى منخفضة كل الانخفاض عن النسبة التى أخذنا بها ، خصوصاً إذا لاحظنا مستواها الثقافى والفكرى . وما هذه النسب والأرقام إلا أشكال ومظاهر ، والديمقراطية إنما تعنى بالحقيقة والروح . وفى رأينا أنه يكفينا اليوم كل الكفاية أن ينوب واحد عن كل مائة وعشرين ألفاً من السكان ، ولن يعوق هذا سير العمل البرلمانى ، ولن يفوّت علينا أى غرض من الأغراض الديموقراطية ، وسيترتب على هذا طبعاً تقليل عدد البرلمان كله ، إن فى مجلس النواب أو فى مجلس الشيوخ .

* * *

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

جرت فى أغلبها على فكرة الأخذ بهيئتين تشريعيتين ؛ وهى متأثرة فى ذلك — فيما نعتقد — بشىء من بقايا الماضى و بعض التقاليد المقدسة ، فإن إحدى الهيئتين تمثل إلى حد بعيد الأرستقراطية التى جاء النظام الديموقراطى ليخفف من غلوائها ، وكثيراً ما تقوم على أنقاض هيئات كان يعتد بها النظام السابق . وفى هذا الازدواج ما يحول دون الغلو والإفراط أو التقصير والتفريط ، فتلطف إحداهما حدة الأخرى إن جمحت وتستنهضها إن تراجعت أو قصّرت . وتتقاسمان الرقابة والإشراف على السلطة التنفيذية ، بدل أن يكون ذلك فى قبضة هيئة واحدة يخشى منها الاستئثار بالسلطان وشلّ يد المنفذين والحكام . وربما كان فى تفاوت تكوين الهيئتين واختلاف شرائط العضوية فى كل ما يسمح لإحداهما بأن تستكمل ما فات 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 يبهم علينا إرادة الأمة فى حقيقتها واتجاه الرأى العام الصحيح . ذلك لأنّا لا ندرى ، إن تباينت الهيئتان التشريعيتان فى ميولها السياسية ، على أيهما نعول لنقرب من رأى الأمة وننزل عند إرادتها . وفى هذا التباين والتعارض نفسه بين هيئتى 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 التى استبقت نظام المجلسين النيابيين لم تمنحهما سلطة واحدة ، وأخذت ترجح أحدهما إلى أن أضحى الممثل الحقيقى لإرادة الأمة ، فى حين أن المجلس الآخر أشبه ما يكون برمز تاريخى وهيئة استشارية[١] . وقد أسفر تطور النظام النيابى الإنجليزى 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 التى أقرها مجلس العموم ، على أن التشريعات الأخرى لا يستطيع أن يمسها إلا فى دائرة ضيقة وأشكال محدودة .

ولقد رأت مصر مجاراة أغلبية البلاد النيابية فأقرت هذا الازدواج ، وقيدته بقيود خاصة ، فاشترطت لعضوية مجلس الشيوخ ما لم تشترطه لعضوية مجلس النواب من سن أو نصاب مالى ، وفتحت فى الأول باب التعيين بنسبة الخمسين لتتدارك ما فات الانتخابات تحقيقه ، ولتستفيد من كفايات ربما لا يقدر لها الظفر فى المعارك الانتخابية ، فتحقق تمثيل الأمة على أكمل وجه ممكن . ولم يتردد واضعو الدستور فى الأخذ بنظام الهيئتين التشريعيتين ، وكل ما ترددوا فيه إنما هو تساويهما فى السلطة أو التفرقة بينهما . وقد انتهوا إلى مبدأ عام خلاصته أن « الأصل فى المجلسين أن يكونا متساويين فى الاختصاص » ، ولم يستثنوا من هذا إلا الاقتراع بالثقة الذى اختص بها مجلس النواب ، والقوانين المالية التى 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 البرلمانى إلى اليوم ، بل لقد كان أبقى منه على الزمن وأعصى على التعطيل والإلغاء . وكان لوضعه الدستورى الذى يقضى بعدم جواز حله شبه حمى التجأ إليه أنصار الدستور فى تلك الأزمات المتعددة التى مرت بنا ، وكان الشيوخ دائماً ممثلى الحياة النيابية حتى فى فترات تعطيلها والإعراض

(١) ندع جانباً مجلس الشيوخ الفرنسى الذى ربما وصل به الأمر إلى فرض إرادته على مجلس النواب ، كما ندع البلاد المكونة من مقاطعات شبه مستقلة استقلالا داخلياً ، كالولايات المتحدة وسويسرا ، فان 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 فى ماضى البلاد وحاضرها .

وشاءت الظروف أن تكون الأغلبية فيه بوجه عام منسجمة مع أغلبية مجلس النواب ، فلم نلحظ بين المجلسين مظاهر فرقة واضحة أو تباين فى الرأى جلى ، ولم يترتب على وجود المجلسين تعطيل ولا إرجاء . ويوم أن أخذت الاتجاهات السياسية تباعد بينهما ، بدأنا نشعر بشىء من الأخذ والرد والتعارض والتنازع ، إلا أن هذا كان أقرب إلى المنافسة المقبولة منه إلى التعنت المذموم . وكان فى تعارض المجلسين ما أدى إلى تمحيص للحقائق وروية فى الحكم ، مما خطا بحياتنا النيابية خطوات لا بأس بها . ولا نظن أن هذا التعارض بين المجلسين قد عطل سير الأعمال أو وقف بالإنتاج البرلمانى وقوفاً ملموساً ، 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 الرأى العام لا يقرها ولا يسلم بها ، وفى هذا ما يحقق بعض الأغراض من الازدواج فى الهيئة التشريعية .

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

لهذا كله نرى أنه لا بد لنا فى ظروفنا الحاضرة من الاحتفاظ بهيئتين تشريعيتين تعملان

جنباً إلى جنب وتتعاونان على حماية الحياة النيابية وتثبيت مبادئها ؛ ولو لم يكن لمجلس الشيوخ فى الماضى إلا أنه كان حمى ودريئة ضد العدوان على الدستور والبرلمان ، لكفى فى أن نحتفظ به فى الحاضر . ونتوقع أنه يوم أن تتمكن التقاليد البرلمانية من نفوسنا ، سنساير 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 .

بيد أنّا فى انتظار هذا التطور لابد لنا من أن نشير إلى صعوبة اعترضت مجلس الشيوخ ولا تزال تعترضه ، وهي فى حاجة إلى حل واضح صريح . ذلك أن واضعى الدستور فى حديثهم عنه قرروا كما قدمنا تساويه فى الاختصاص مع مجلس النواب ، ولا ندرى لم لم يبرز هذا فى نصوص الدستور ، أخيف عمومه وإطلاقه فاكتفى بالإشارة إليه فى الأبحاث التمهيدية دون التصريح به فى الصيغ النهائية ؟ أم رؤى تخفيفه وإضعافه فلم ينص عليه كما نص على المبادىء 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 مالم يرده 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 البرلمانى

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

ولا نزاع فى أن التشريع هو عمل البرلمان الأول ، إلا أنه لانزاع أيضاً فى أن البرلمانيين 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 وقتهم الذى يصرف فى مناقشة القوانين وصياغتها بذلك الوقت الذى يصرف فى الأسئلة والاستجوابات ، وجدنا أن الأول لايكاد يذكر بجانب الثانى ، ولعل ذلك راجع إلى أن البرلمانيين مولعون بالرقابة أكثر من ولعهم بالتشريع ، لأنها تفسح المجال لمضايقة السلطة التنفيذية وإحراجها وتبرز النفوذ البرلمانى واضحاً جلياً . هذا إلى أن فى الأسئلة والاستجوابات أحياناً ضرباً من التسلية والتهكم ، وعلى كل حال لاتتطلب من الإعداد والدراسة ماتستدعيه مشروعات القوانين.

لهذا لاندهش إذا لاحظنا على تشريعنا البرلمانى بطأه ، ونقصه ، وتردده ، وعدم انسجامه . فهو بطىء لانصراف البرلمانيين عنه كما قدمنا ، ولخضوعه 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 فى موضوعه ، ولكن بعض الأحزاب يعمل على تعطيله لأنه يرى فيه دعاية لحكومة يعارضها ، أو ليحظى بشرف إقراره فى الوقت الذى يضطلع فيه بأعباء الحكم . ولسنا نجهل مايجنيه هذا البطء على حركة الإصلاح العامة ، خصوصاً والقوانين حاجة من حاجات الأمة تسير بسيرها ، وكل قيمتها فى أن تجىء فى الظرف المناسب .

والتشريع البرلمانى ناقص ولايخلو من أخطاء على الرغم من الزمن الذى يصرف فى 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 ختصاص لهم فى الموضوعات التى تعرض عليهم والتى لابد لهم أن يدلوا فيها برأى . وفوق هذا فكثيراً ماينتهى البرلمان فى مناقشاته إلى حلول وسطى يوفق بها بين الآراء المتعارضة والاتجاهات السياسية المتقابلة ، ولا يخفى ماتستلزمه هذه الحلول من تساهل متبادل هو فى الغالب على حساب المبدأ التشريعى والفكرة الرئيسية التى دعت إليه ، هذا إلى أنها قد تجىء فى اللحظة الأخيرة بعد نضال عنيف يقبل معه المتخاصمون أى اقتراح يقدم إليهم دون أن يبحثوه و يمحصوه . وكل من له اتصال بالحياة النيابية يشعر بتلك المآزق الحرجة والمواقف الحادة التى يقفها البرلمانيون من جراء نص قانونى معين ، ثم لايلبثون أن يروا اقتراحاً بتعديل هو ابن الساعة ، ومع ذلك يقدر له من النجاح مالم يقدر لنصوص نوقشت وحققت فى جو هادىء .

والتشريع البرلمانى متردد ، ينقصه كثير من الصراحة التى يتغنى بها البرلمانيون ، فلا يساير دعوة الإصلاح فى كل مرماها ، ولا يتمشى مع روح التجديد فى كل مايدعو إليه . وليس شىء أغرب من هذا التردد والضعف من رجال الأصل فيهم أن يكونوا قادة النهوض والتقدم . فتراهم يتحدثون عن الفلاح و بؤسه والعامل وشقائه ، و إذا ما قدم إليهم تشريع يعالج شيئاً من ذلك تلكأوا فيه بحيث يفوتون الغرض المطلوب منه ، و إن أبرزوه إلى حيز الوجود فإنما يكون ذلك فى صورة مشوهة لاتخطو بنا إلى الأمام كثيراً .

والتشريع البرلمانى أخيراً غير منسجم فى جملته وتفاصيله ، فبعض مشروعات القوانين يعارض البعض الآخر و يتنافى معه ، ففى فترة نرى البرلمان يتجه فى تشريعاته نحو مناصرة فكرة معينة ، ثم لانلبث أن نراه بعد حين يعرض عن هذه الفكرة بل و يحاربها . وربما كان ذلك راجعاً إلى اختلاف السياسة العامة للوزارات المتعاقبة ، ولكنا نعتقد أن من حق البرلمان ، بل من واجبه ، ألا يغفل هذا التعارض المكشوف و يحول دون وقوعه ، مادام هو الرقيب والمشرف الدائم على التشريع والتنفيذ ، فعليه أن يضع الأمور فى نصابها و يعقد حلقة اتصال مستمرة بين مراحل الإصلاح المتتالية .

فتشريعنا إذن راكد فى وقت يقضى فيه التطور الاقتصادى والاجتماعى أن يسير و يتجدد ، وفقير فى ظرف نباهى فية بمجلسين أعدا لسد حاجة الأمة التشريعية . بيد أن الأمر فيما نعتقد لايرجع إلى البرلمان وحده : حقاً أن لكل برلمانى أن يقترح ما شاء من مشروعات القوانين ، إلا أن الحكومة بما توفر لديها من وسائل البحث والوقوف على أحوال الشعب أقدر على إعداد ذلك وتهيئته . ونعتقد أنه قد انقضى الزمن الذى كان يظن فيه أن مهمة السلطة التنفيذية أن تحكم فحسب ، وأصبحنا نقرر جميعاً بأن من واجبها أن تغذى البرلمان دون انقطاع بمشروعات القوانين الضرورية .

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

شبابه ، ثم شاءت السياسة أن يبعث فى ثوب آخر دون أن يسلك به مسلك التنفيذ . وقد استرد مرة ثانية نشاطه القديم ، فأقره البرلمان و بدئ فى تنفيذه ، و إن كان فى الظروف الحاضرة ما قد يغنى عنه .

وفى رأينا أن علاج ذلك كله لا يمكن أن يتحقق إلا إن اضطلع بمشروعات القوانين هيئة فنية تباعد بينها و بين السياسة فى مرحلة إعدادها ، كي تتوفر لها الصبغة القانونية ، وتبدو منسجمة منسقة ، وتتمشى مع مقتضيات الإصلاح البحتة ، و بهذا تتهيأ فيما بعد لمناقشات البرلمانيين واعتباراتهم السياسية . وقد أثبتت التجربة أن أقلام قضايا الحكومة ، إن كانت تتناسب مع العهد الماضى ، فهى لا تتفق بحال مع الحياة البرلمانية ، وليس فى مقدورها على وضعها القائم أن تغذى البرلمان بمشروعات القوانين اللازمة. وكم من مشروعات قدمت إليها ، ثم قضت أشهراً بل سنوات دون أن تقرها وتفسح لها السبيل إلى البرلمان .

وليست اللجان التى تكوّن خصيصاً لإعداد بعض القوانين بأسرع خطى من أقلام قضايا الحكومة ، و إنما هى مصابة بنفس البطء الذى 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 ، وفى ذلك ما يقضى عليها بالفتور والتهاون ؛ ولنا فى تعديل مشروعات قوانين الأحوال الشخصية أصدق مثل على ذلك . وقد تقضى لجنة بضع سنوات فى إعداد مشروع قانون خاص ثم لا يكون نصيب جهودها إلا الترك والإهمال .

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

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

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

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

(١) لنستذكر هنا ما قلناه من قبل عن النظم الحزبية وأثرها فى الإنتاج البرلمانى ، ولا شك فى أن الحزب الذى يدرس ويكون رأياً عن مشروع قانون أقدر على الفصل فيه تحت قبة البرلمان من حزب آخر يدع أعضاءه دون أن يرسم لهم اتجاهاً خاصاً .

وليست الرقابة بأحسن حظاً من التشريع على الرغم من حب البرلمانيين لها وتعلقهم بها . فبدت فى كثير من الأحايين 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 فى أقوالهم وأعمالهم ، ولا سيما إذا تحكمت النزعات الحزبية والشهوات السياسية . وأنجح البرلمانات فى رقابته ذلك الذى يستطيع أن يربأ بها عن الاعتبارات الشخصية ، ويقفها عند حدود المصلحة العامة .

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

ولا يخفى أن الرقابة ضرب من النقد ، بل هى ذلك النقد الذى يستتبع حساباً ومسئولية، فلن تتم على الوجه الكامل إلا إذا لوحظت فيها شرائط النقد وآدابه . ويظهر أنّا لا نعرف كيف ننقد ولسنا مستعدين لقبول النقد ، يعز علينا أن نحصر كلامنا فى الموضوع وأن نبعد بنقدنا عن الأشخاص والمسائل الشخصية ، إن فى الأدب أو العلم أو السياسة ؛ وقد نخرج عن حد الاعتدال ، فنجرى على أقلامنا وألسنتنا ألفاظاً يأباها 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 تتهيج لأدنى مناسبة وصدورنا تضيق بأقل ملاحظة ، ففى شىء من الغرور والصلف الكاذب نرفض كل نقد ونعده تجريحاً ومهاجمة شخصية ؛ وكثيراً ما نغفله إن جاء نزيهاً بريئاً ، بحيث أصبحنا ولا يسترعى آذاننا ولا ينفذ إلى قلوبنا إلا تلك المهاترة والسباب المكشوف .

ويسوءنا أن تتلون رقابتنا البرلمانية بلون ذلك النقد العام ، فأصبحت صورة من صور خصوماتنا السياسية والفكرية التى تحدث خارج البرلمان . نجاوز فيها دائرة المصلحة العامة إلى بعض الشئون الخاصة ، ونوجهها نحو توافه الأمور معرضين عن المسائل الرئيسية ، ونكيل فيها التهم جزافاً من غير حجة أو بينة ، وإذا مادارت حول الشئون العامة قدينقصها الإخلاص وتجىء نتيجة بواعث شخصية وأغراض معينة . وكم للتهديد والوعيد فيها من نصيب ، وكم تحمل فى ثناياها شيئاً من المساومة !

ومظهر الرقابة البرلمانية الرئيسى هو الأسئلة والاستجوابات من جانب وبحث الميزانية والتعليق عليها من جانب آخر . والسؤال فى أساسه استفهام أو استيضاح أو تأكد 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 النابية والاعتبارات الشخصية ، والتشنيع والدعاية ، وكشف الأسرار والإضرار بالمصلحة العامة ، وأقبح الأسئلة ماوضع لمجرد الإحراج والمعاكسة ، أو أثير فى موقف خاص بقصد التهويل وإفساح المجال للتهم والظنون .

وإذا تتبعنا أسئلتنا البرلمانية وجدنا أنَّا فى أغلب الأحايين قد أسرفنا فيها كل الإسراف دون أن تحقق الغرض المطلوب : فهناك برلمانيون يسألون لمجرد 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 نتعفف أحياناً عن استخدام الأسئلة البرلمانية فى أغراض شخصية ومنافع خاصة ، يحسن إلينا موظف فنزعم أنه مغبون ونسأل عن سبب غبنه ، ويسىء إلينا — فى رأينا — موظف آخر فنتوهم أنه محاب ونسأل عن سبب محاباته .

ونحن لا نريد أن نحدّ الأسئلة ، ولا أن نمنح رئيس المجلس حق التحكم فيها ، ولا أن نضيق دائرة الرقابة البرلمانية فى مختلف مظاهرها . ولكنا نعتقد أن البرلمانيين أنفسهم يستطيعون أن يقفوا بها عند نطاقها النافع و يقصروها على هدفها الرئيسى ، فلا يسألون إلا لجمع البيانات استعداداً لمحاسبة وتحديد مسئولية ، أو لفتاً للنظر نحو مصلحة عامة يخشى إهمالها أو التهاون فيها ، ويتركوا المسائل الإقليمية الصغيرة جانباً لأن من السهل معالجتها فى مناطقها الخاصة ؛ لا سيما والأصل فى البرلمان أن ينظر فى شئون الدولة العامة ومسائلها الهامة ، ومن العبث أن تطغى 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 كمّ أسئلتنا ، و بقدر هذا النقص لا بد لنا أن نهض بنوعها ، وحينذاك تبدو فى ثوبها اللائق وتحقق الرقابة المنشودة .

أما الاستجوابات 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 ، و إذا 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 ، و إلا فات الغرض منه ولم يحقق ما يرمى إليه من استنهاض وتهديد .

و إذا كنّا قد شكونا من أسئلتنا البرلمانية وعيوبها ، فإن فى استجواباتنا ما يتطلب كثيراً من التقويم والإصلاح . ففيها أيضاً إسراف قريب من ذلك الإسراف فى الأسئلة ، ففى 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 فى الموضوع الواحد أكثر من برلمانى وإن اختلفت الصيغ والتعبيرات . ومما ضاعف فى عددها تلك السنة التى درجتا عليها من تحويل بعض الأسئلة إلى استجوابات دون أن يكون ثمة داع واضح ، اللهم إلا المشادة والمعارضة ، وأخشى ما نخشاه أن يكون هذا التحويل نتيجة لعدم تفرقتنا بين طبيعة السؤال والاستجوابات .

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

وأقبح شىء ألا نكون جادين فى استعمال ذلك السلاح الرهيب ، فنشهره ثم نتراجع ونضعه فى غمده . على أنّا إن سلكنا به سبيل الجد بدت منا أمور مدهشة وغريبة حقاً ، ذلك لأنّا فى ساعة الخطب والتعليق على موضوع الاستجواب نكيل للحكومة ألواناً من اللوم والتقريع الذى يصادف تأييداً عاماً وموافقة شاملة ، حتى ليخيل للرائى والسامع أنه لم يبق على الوزارة إلا أن تستقيل وتفسح المجال لمن سواها ، ومع ذلك تجىء النتيجة على عكس هذا وتحظى الوزارة بثقة شبه مطلقة ، وكأن لا لوم ولا تقريع ، وكأنما الخطب والتصفيق فى واد والتصويت وإعطاء الرأى فى واد آخر . تناقض غريب وموقف كثيراً ما استلفت النظر ، وأقل ما يلحظ عليه ، إما أنّا نقول ما لا نعتقد ، أو ليست لدينا الشجاعة الكافية لننفذ ما تمليه العقيدة الصادقة ، وليس فى أحد الفرضين ما يرفع من شأن البرلمان والبرلمانيين ، ومما يزيد الأمر خطراً أن شذوذ هذا الموقف لم يخف على الرأى العام ولم يسغ لديه .

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

ودخلنا بها فى جزئيات لا أهمية لها ، وشغلنا بها الحكومة أكثر من اللازم إلى حد أنها استهانت بها ولم تتردد فى أن تتخلص من بعضها بالتأجيل والمماطلة ، والاستجواب فى أصله محاسبة وتحديد للمسئولية يجب أن يتم فى الظرف الملائم ، وإلا أضحى ولا أثر له . على أن ما نناقشه من استجواباتنا يتمخض غالباً عن مظاهرة جوفاء ، تعلو فيها الأصوات إلى عنان السماء ثم تخفت فلا نسمع لها حسيساً . وليس بلازم أن يستتبع كل استجواب سحب الثقة من الوزارة ، ولكن لا أقل من أن يمثل الاستجواب القوى تياراً فى المجلس وتؤيده أصوات يعتد بها ؛ أما أن يذهب صرخة فى واد ففى 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 التى 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 — فى الاستجوابات ووضعها ، فلن تحظى بتأييد الجمهور ولن تبعث فى نفوس الحكام شيئاً من الخشية والرهبة .

* * *

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

اختلافها ، والميزانية الدقيقة هى تلك التى تعبر تعبيراً صادقاً عن الخدمات العامة ، وتتوزع توزيعاً مناسباً مع أهميتها ؛ فهى باب فسيح إذن يستطيع البرلمانيون أن ينفذوا منه إلى تصرفات السلطة التنفيذية و يقفوا عليها فى تفاصيلها .

ونحن لا ننكر أن برلماناتنا المتعاقبة قد منحت الميزانية قسطاً كبيراً من عنايتها ، وأثارت عند عرضها موضوعات شتى ، وتقدمت بتقارير مستفيضة ، وهى دون نزاع الناحية الجدية لإنتاجنا البرلمانى . إلا أنّا كثيراً ما نبطىء فى درسها ، ونردد بعض الآراء السابقة عند عرضها ، ولئن كنا قد سلكنا بها مسلك الترتيب وبو بناها تبويباً أعم وأدق من ذلك الذى كانت عليه قبل الحياة النيابية ، فلا تزال فى حاجة إلى تعديل وتنقيح . هذا إلى أن الجهد البرلمانى ، والجهد الحكومى بوجه خاص ، يكاد ينتهى بها فى آخر تحليل إلى إقرار الأرقام واعتمادها ، أما ما يصاحب ذلك من ملاحظات واقتراحات ، هى خلاصة الرقابة ، فإنا نقنع بأن نضعها تحت عنوان « رغبات برلمانية » . وياله من تعبير فيه ما فيه ، ومع ذلك استسغناه وقنعنا به : يقوم البرلمان و يقعد و يعترض و يناقش ، ثم تتلخص جهوده فى مجرد رغبات ! والرغبة فى مدلولها اللفظى أمر محبوب قد يتحقق وقد لا يتحقق ، أما فى عرفنا البرلمانى فمقطوع بعدم تحقيقه ، وكل ما يحظى به البرلمانيون من الحكومة رداً على رغباتهم إنما هو إجابة سنوية فيها وعود وأمان لا تلزم بشىء . ولا نغلو إذا قلنا إنه لو أخذت حكوماتنا المتعاقبة بتلك الرغبات لنظمت عقداً منسقاً للنهوض الإدارى والاقتصادى والاجتماعى .

ومن حسن حظنا أنّا لم نقحم فى مشروع الميزانية بعض التشريعات العادية كما حدث فى بلاد أخرى ، بل لقد تحاشينا أيضاً أن ندمج فيه تشريعات مالية جديدة لم يسبق إقرارها ، اللهم إلا فى 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 فى ثوب مشروع مستقل[١] . وكيفما كانت المبررات التى تذكر عادة لإدماج بعض التشريعات الجديدة — مالية كانت أوغير مالية — فى الميزانية ، فإن فى هذا التصرف خلطاً يحول دون درس هذه التشريعات الدرس الكافى، ويعوق الرقابة الضرورية لبحث الميزانية ؛ وفوق هذا فهى ظاهره ما يؤذن بالمغالطة ومايبعث على التفكير أن السلطة التنفيذية قد شاءت أن تحتمى بالميزانية لإقرار مشروعات قوانين قد لا تجد السبيل إلى إقرارها عن طريقها العادى . فجدير بنا إذن أن نعرض الميزانية خالصة مجردة كى توقف عليها وحدها جهود البرلمان كلها، وما أحوجها إلى ذلك .

وطبيعى أن تكون اللجنة المالية بين اللجان البرلمانية من أهمها ، وأن يتسابق إليها ذوو الخبرة والكفاية ويعتد بها البرلمانيون كل الاعتداد ، ولقد ضمت لجنتنا المالية فى مختلف البرلمانات ، إن فى مجلس الشيوخ أو فى مجلس النواب ، كثيراً من الكفايات البارزة والشخصيات الممتازة . إلا أن هذه اللجنة نظر إليها أحياناً نظرة خاصة فاعتبر أعضاؤها ذوى سلطان قد لا يتجهون نحوه ولا يفكرون فيه ، وأريد استغلال هذا السلطان استغلالاً لا يتفق والمصلحة العامة . ولم يتردد بعض الموظفين فى تملق هؤلاء الأعضاء ، كى لا يمسوا علاوات مقترحة أو ينقصوا من درجات يراد إنشاؤها ؛ ولا نزاع فى أن باب المهايا والمرتبات بين أبواب الميزانية هو الباب الدقيق والحساس الذى 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 الايلولة . وكما يقال « رب عجلة تهب ريثاً » فشاءت الحكومة أن تصل سريعاً إلى إقرار هذه الضريبة ، ولكن الأقدار أبت إلا أن يبقى مشروعها نائماً فى محفوظات مجلس الشيوخ ، إلى أن استرد سنة ١٩٤٢ فيما استرد من مشروعات القوانين ثم بعث به إلى مجلس النواب حيث أخذ يغط فى النوم مرة أخرى ، وإن كانت لجنة الشئون المالية قد نظرته. ولم يقره البرلمان إلا فى العام الماضى فقط ، بعد أن أدخلت عليه تعديلات فوتت الكثير من أهدافه .

ونحن لا ننكر على البرلمانيين مراقبة المهايا والمرتبات ، ولكنا نود ألا تشغلهم عن أبواب الميزانية الأخرى ، وإذا كانت مشكلة الموظفين تكاد تعدو على نظامنا الإدارى فى جملته ، فجدير بنا ألا ندعها تطغى على الإنتاج والرقابة البرلمانية . على أن لجاننا المالية كثيراً ما جاملت فى هذا الموضوع أيضاً مجاملة تتعارض مع المصلحة العامة تعارضاً صريحاً ، فتستنكر بعض المقترحات الخاصة بالعلاوات والترقيات وترى بادىء ذى بدء إلغاءها، ثم لا تلبث أن تعدل عن رأيها مجاملة 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 الضرورى أن نقيد 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 عنى البرلمانيون بالحساب الختامى ، إذ أن ميزانية كل عام فى اعتماداتها وتقديراتها ليست إلا طائفة من المقترحات ، وليس بلازم من إجادة وضع الخطة وحسن رسمها أن ننجح فى التطبيق والتنفيذ ، وليس لمشروع من قيمة إلا فى نجاح تطبيقه . وعلى هذا فالحساب الختامى هو الفرصة الملائمة للمراقبة العملية ، والتأكد من نجاح المشروعات المختلفة ، وتحديد مسئولية المنفذين عما تصرفوا فيه . هذا إلى أن كل ما يعتمد فى الميزانية من إيراد لا يحصل ، وكل ما يقدر من مصروفات لا ينفق فيما أعد له ، وقد يجدّ أثناء العام من أبواب الصرف أو دواعى الاقتصاد ما تتغير معه الميزانية تغيراً محسوساً . فإذا كان للبرلمان أن يراقب الحكومة فى مقترحات الميزانية فلا يصح أن تفوته مراقبتها فيما تدخله على هذه المقترحات من تغيير . وكثيراً ما شكونا من كثرة الاعتمادات الإضافية وتتابعها فى غير الطوارئ والظروف القاهرة ، وفيها ما يؤذن عادة بسوء التقدير وعدم بعد النظر ، إلا

أنّا نعتقد أن فى درس الحساب الختامى الدرس الكافى ما يسمح بعلاج لها ويحول دون تكرارها .

هذا هو الحساب الختامى فى 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 فى عرضه على أرقام لا يفهم منها الشىء الكثير وتعز متابعتها ، وبقدر ما نلحظ فى دراسة الميزانية من نشاط ورغبة يقابل الحساب الختامى بكثير من الفتور والإهمال . وكأن سياسة الأمر الواقع تلعب دورها هنا كما تلعبه فى نواح أخرى ، فنعرض عن مناقشة أمور ماضية فقط لمجرد أنها ماضية ، ولسنا ندرى كيف تتحقق الرقابة والمسئولية إن لم نقم بهذه المناقشة .

ويظهر أن السلطة التنفيذية نفسها شعرت منذ قيام الحياة النيابية بتقصيرها فى درس الحساب الختامى 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 فى تنفيذ الميزانية . ومن هنا نشأت فكرة ديوان المحاسبة التى رددناها منذ خمس عشرة سنة تقريباً [١] . وكدنا فى بعض الظروف ننفذها لولا خلاف على الأشخاص وتنافس بين من يعهد إليهم الإشراف على الديوان الجديد . وقد أخذت سبيلها أخيراً إلى التنفيذ ، ولم يمض 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 ننشده من رقابة صادقة ومراجعة دقيقة ونزيهة لإيرادات الدوله ومصروفاتها .

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

فهناك تقصير برلمانى إذن فى درس الحساب الختامى ، ومراجعته تكاد تكون شكلية ، وفيها كثير من التهاون والتفريط ، بل هناك تقصير أيضاً من الحكومة فى 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 — فى تقاريرها السنوية التى تشير فيها إلى الظروف الاقتصادية وتطور الأحوال المالية وما صادفها من صعاب ، وما خطته من خطوات فى تنفيذ المشروعات التى تقدمت بها فى الميزانية . وفى اختصار ينبغى أن يعرض الحساب الختامى عرضاً يقفنا على تصرفات الحكومة فى عامها الماضى ، وفى هذا ما يمكّن البرلمانيين من درسه الدرس الكافى وأداء مهمة الرقابة الملقاة على عاتقهم .

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



لعل فى الصورة السابقة ما يوضح إنتاجنا البرلمانى فى نقصه و بطئه وتعارضه وسوء نوعه ، ولعل فيها أيضاً ما يفسر أسباب هذا الفساد والنقص و يسمح بمعالجتها . بيد أنَّا نود أن نشير فوق ذلك إلى بعض العوامل الهامة فى تنمية الإنتاج البرلمانى و إتقانه ، وفى مقدمتها رياسة المجلس وما لها من إشراف يسير بالعمل البرلمانى سيراً حثيثاً ، واللجان ونظمها وجلساتها وتقاريرها التى تعتبر دعامة المناقشة البرلمانية على اختلافها ، ثم تفرغ البرلمانيين أنفسهم لما هم بصدده إن شاءوا أن يؤدوا مهمتهم على وجهها و يحققوا معنى النيابة عن الأمة .

وليس ثمة شك فى أن لرياسة المجلس دخلاً كبيراً فى إنتاج البرلمانيين سواء أكان ذلك فى الجلسات أم خارجها . فالرئيس هو الذى بيده أن يوجه المناقشة التوجيه الصحيح ، و يباعد بينها و بين الحشو والتكرار ، و يخفف بحكمته من حدة الحملات الحزبية و يحول دون بعض الألاعيب البرلمانية . وفى نفوذه وشخصيته ما يضع ملاحظاته موضع الاعتبار ، و ينزل إشارته منزلة التقديس دون أن يلجأ إلى ما خولته اللائحة الداخلية من سلطة . وألزم شىء لكرسيه أن يصعد به فوق مستوى التحزب والحزبية ، و بقدر ما يحرص على ذلك يكون نصيبه من حسن الإدارة والتنظيم .

والرئيس هو الذى يغذى المجلس أيضاً بما يبذل خارج الجلسات من جهود وأعمال ، فيبعث بالأسئلة والاستجوابات إلى الوزراء ، و يتتبع أعمال اللجان و يراقب اجتماعاتها و يساعد على إمدادها بما هى فى حاجة إليه من معلومات و بيانات ، 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 ، و بوجه عام إليه يرجع فى قسط كبير ما يلحظ فى المجلس من نشاط وحركة أو ما يصاب به من خمول وسكون.

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

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

ولسنا ندرى إن كانت اللجان فى حاجة إلى أعضاء كثيرين ، كما ينزع إلى ذلك البرلمانيون رغبة فى إرضاء الأحزاب أو بعض الشخصيات . ذلك لأن هذه اللجان فى عملها العادى تنعقد بمجرد حضور خمسة من أعضائها ، وقل أن يزيد عدد الحاضرين على ذلك ، على أن هذه الزيادة قد تكون سبباً فى التعطيل وإطالة المناقشة ، والخروج عن جدول الأعمال إلى مسائل هى أقرب إلى السمر والحديث الدارج منها إلى البحوث المنتجة . ونعتقد أنا إن وفقنا إلى إنقاص عدد ممثلى الأمة — كما أشرنا إلى ذلك من قبل — فسيترتب على ذلك نقص عدد أعضاء اللجان إلى الحد الذى يزيد من إنتاجها ويوفر لها الدقة والنظام . وكل من له صلة بالحياة النيابية يدرك أن اللجان البرلمانية متفاوتة فى إنتاجها تبعاً لتفاوت أعضائها والمشرفين عليها ، فإذا ما أحسنا تكوينها وأدعمناها بالكفايات الضرورية ، استطعنا أن ننهض بالإنتاج البرلمانى نهوضاً كبيراً .

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

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

ولا نظننا فى حاجة أن نشير إلى إعراض البرلمانيين عن عملهم وتقصيرهم فى أداء واجبهم ، فقلة الحضور فى الجلسات واللجان أكبر شاهد على ذلك . على أن من بين الحاضرين عدداً غير قليل يكفيه أن يثبت اسمه فى القائمة ، وأما جدول الأعمال وما فيه والمناقشات وما تقتضيه ، فلا يفكر فيها من قبل ولا يعرف منها إلا ما تسوقه إليه الصدفة ، وقلّ أن يتابع جلسة إلى نهايتها أو يشارك لجنة فى كل بحوثها . وكيف يحاول البرلمانيون أن يضطلعوا بأعباء النيابة ، وهم فى أغلبهم ينظرون إليها على أنها وظيفة شرف ليس فيها عمل ولا إنتاج ، وليست وراءها مسئولية ولا حساب ؟ على أن القليل منهم الذى 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 الشئون العامة فى أن توكل إلى رجال جديرين بها ، يعرفون كيف يقدسونها ويتفانون فى خدمتها ، ولقد انقضى ذلك الزمن الذى 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 فى مقدور كل شخص أن يضطلع بها . لذلك اضطر بعض البلاد أن يحرّم على ممثلى الأمة الأعمال التى تتعارض مع مهمتهم وتتنافى مع الأمانة التى يحملونها فى أعناقهم . ويوم أن تحظى مصر ببرلمان يسهر على مصالحها حقاً ، ويطرح الميول والأهواء جانباً ، فستخطو خطى موفقة سديدة فى سبيل النهوض والإصلاح .

الفصل الثالث

الوزارة

مطمح الأنظار ومجال التسابق قديماً وحديثاً ، لما لها من أبهة وجلال وعظمة ، وما يحيط بكرسيها من منافع وخيرات وجاه وسلطان . فتخاصم من أجلها جلساء الملك والمقربون إليه فى الزمن القديم ، وناضل فى سبيلها الحزبيون والسياسيون أشد النضال فى العصور الحديثة . ومن شأن التنافس أن يحفز الهمم و يبعث على الإجادة ، ولكنه فى هذا المضمار كثيراً ما ولد الفتن والدسائس والمؤامرات والخصومات ، وليس هذا التنافس مقصوراً على الأحزاب المتعارضة و إنما يمتد إلى أفراد الحزب الواحد ، فيكون فيه تقاطعهم وتنافرهم بل قضاؤهم على أنفسهم بأنفسهم . وقد يغلو السياسيون جميعاً فى تشبثهم بكراسى الحكم إلى حد أن يهدموا نظاماً ساهموا فى بنائه ، و يقعدوا بنهضة كانوا فى مقدمة الدعاة إليها . كل ذلك لأبهة الحكم وفى سبيلها ، ولسنا ندرى إن كان الحكم فى معناه الصحيح يشتمل على شىء من الأبهة ، وخاصة فى 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 ببعيد .

والوزارة شارة الدولة ومظهر عظمتها فى 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 فى القيادة ، وهم وحدهم الذين يستطيعون أن يعملوا و يحققوا ماينشدون . فهم إما حملة راية التجديد والإصلاح أو العقبة الكؤود فى سبيل النهوض والتقدم ، و بقدر ما سعدت بهم أمم شقيت من جرائهم أمم أخرى ،

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

حقاً إن الوزارة من النظام النيابى 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 و بعثوا بوحى من تلك الرغبات ، ولعل هذا هو الفارق الجوهرى بين الوزير البرلمانى وغير البرلمانى . فهم إذن خدام الشعب وحكامه ، يضطلعون بالقيادة زمناً ثم لا يترددون فيما بعد أن يكونوا فى الساقة ويسيروا فى الصف ، وليس شىء أبعد عن روح النظام النيابى 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 شىء إلا « المجلس المخصوص » 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 ، ووكل إليها تدبير الشئون العامة ، إلا أنها ما كانت تتمتع بذلك الاستقلال والحرية التى يفرضها الدستور وتقتضيها 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 البرلمانى غامضة عملياً ونظرياً ومختلطة بمهمة الوزير الإدارى .

ولم يقف الأمر بوزاراتنا البرلمانية عند هـــذا الحد ، بل تعاقبت وتعددت إلى درجة خرجت عن المألوف وتعارضت مع المصلحة العامة ، ففى عشرين سنة تشكلت خمس وعشرون وزارة ، من بينها ما لم يعمر إلا شهراً واحداً ، وأطولها ما عمر سنتين أو يزيد[1] . حياة ولاشك قصيرة تتنافى كل التنافى مع الاستقرار والاطراد الضروريين للنهوض ووضع سياسة عامة موضع التنفيذ ، إلا أنها مع الأسف كانت نتيجة لعدم استقرار النظام النيابى والأخذ به . وإذا كنا نشكو من الإصلاح وإغفاله ومن سيرنا وبطئه ، فإن ذلك يرجع فى قسط كبير منه إلى أنا لم ننعم بوزارات مستقرة تستطيع أن تتابع الخطى فى هدوء وطمأنينة .

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

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

(١) وهناك تعديلات وزارية متكررة فى قلب الوزارة الواحدة ، حتى أن أحوج الوزارات إلى التواصل والاستقرار هى التى يتتابع وزراؤها بشكل أسرع من رؤساء الوزارات ، ففى وزارة المالية مثلا تغير الوزير فى العشرين سنة الأخيرة ٣٣ مرة وفى المعارف ٣٢ مرة ، وكل هذا عدا الانتدابات الكثيرة التى لم ندخلها فى الحساب .

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

ويتلخص هذا الفشل بوجه عام فى أنّا لم نفهم مهمة الوزير البرلمانى ، ولم نحاول أن نلائم بين نظامنا السياسى الجديد وسير أعمالنا الإدارية . والحكم كلّ 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 الأمس 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 مايحرصون 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 الشىء 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 يتودد إلى أبناء حزبه ، ويتصل بهم كلما جد جديد أو دعا داعى النضال والمنافسة . وهم جميعاً ملزومون 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 ومشاغل 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 الحقيقى للخدمات العامة فى مختلف المصالح والإدارات .

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

١ — مهمة الوزير البرلمانى

الوزير هو الرئيس الأعلى لطائفة من المصالح والإدارات التى يجمعها غرض واحد وتصوّب إلى هدف مشترك . وواضح أن هذه المصالح فى 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 فى مقدور

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

و إذا كان هذا هو شأن الوزير الإدارى ، فهو بالأولى شأن الوزير البرلمانى الذى يضطلع بأعباء كثيرة يستدعيها النظام النيابى ونزعته السياسية ، إلى جانب ما هو ملقى على عاتقه من الإشراف على شئون وزارته . ولسنا فى حاجة أن نستعيد هنا الاختصاصات المتعددة التى يضطلع بها وزراء اليوم ، فهم الذين يرتبون شئون وزارتهم ، و يفصلون الإدارات بعضها عن بعض ، ويحددون لكل مصلحة نطاقها الخاص ؛ وهم الذين يمضون القرارات المتعددة ، و يوقعون المراسيم ، و يصدرون اللوائح ، و يأذنون بالصرف ؛ وهم أيضاً الذين يعاقبون المسيئين فيشكلون المجالس التأديبية ، و يوقعون الغرامات أو ينقلون و يفصلون ؛ وهم الذين يثيبون المحسنين ، فيرقون و يكافئون ، وهم أخيراً الذين يعينون الموظفين ، و ينوبون عن الدولة فى دائرة اختصاصهم و يرسمون لوزاراتهم الخطط العامة والمناهج الشاملة . هذه الاختصاصات الكثيرة تدل دلالة واضحة على أنها أصبحت فوق طاقة الفرد كيفما كانت مواهبه ، فالإشراف الإدارى الكامل لا سبيل إليه اليوم لا من وزير برلمانى أو غير برلمانى .

على أن هذا الإشراف الذى كان يستمسك به قديماً يقتضى اختصاصاً وكفاية معينة ليس بلازم أن تتوفر فى الوزراء البرلمانيين ، وما كان لوزراء بعث بهم الرأى العام ، وصعدت بهم إلى الكراسى ثقة الأمة ، أن يشترط فيهم شرائط معينة . ومن أخص خصائص الوزير البرلمانى أنه هو ذلك الشخص الذى يمثل الرأى العام وكفاه ، وكثيراً ما رأينا وزراء برلمانيين يضطلعون بوزارات لاتتصل أى إتصال بثقافتهم أو خبرتهم السابقة ؛ وقد يعترض عليهم أحياناً ، و يعتبرون مظهراً من مظاهر الضعف فى الوزارة التى يساهمون فيها ، ولكن هذه الاعتراضات ترجع فى رأينا إلى أنّا لم نفهم بعد مهمة الوزير البرلمانى ، وأنا لا نزال نتشبث بخيال ذلك الوزير الإدارى الفنى القديم .

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

فلا الخدمات العامة فى نموها ولا البرلمان فى مهمته يسمح لوزرائه بأن يكونوا إداريين يشرفون على المصالح العامة إشرافاً مباشراً ، ولئن حاولوا ذلك فسيضيعون وقتهم بدون جدوى ويهملون واجبهم الحقيقى ويسيئون إلى النظام النيابى فى جملته . وجدير بهم أن يذكروا أن عملهم يتلخص فى 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 . ففى الرقابة سلطان ليس وراءه سلطان ، وفى 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 النيابى تطبيقاً صالحاً ، وينهجوا بإدارات الحكومة ومصالحها منهجاً سديداً . تلك ولا شك خدمة وطنية تتلاشى أمامها الأحقاد والأضغان ، ويضحّى فى سبيلها عن طيب خاطر بالثأر وحب الانتقام ، أما إن بقينا وكل وزارة ترفض أن تحد من سلطانها فى التعيين

والعزل ، وتأبى إلا أن تتدخل فى الشئون الإدارية انتقاماً من سابقتها أو ثأراً لنفسها ، فسنهدم كياننا السياسى والإدارى معاً ونتمادى فى أسباب الاضطراب والفوضى اللذين عمت الشكوى منهما .

وليست الرقابة بالعمل الوضيع أو اليسير ، فبها تستحث الهمم ويبذل النشاط ، ومن أجلها يشعر كل موظف بمسئوليته ويجدّ فى أن يحاسب نفسه قبل أن يناقَش الحساب . ويوم أن تبسط الرقابة سلطانها على الدواوين والمصالح الحكومية ، فإنا سنقضى على كثير من بطء الأعمال وشكاوى الجمهور ، وننهض 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 ، وكم نهضت إدارات على أيدى رؤساء يقظين يرقبون كل ما يجرى تحت إشرافهم ويلمون 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 ، ويصوّب إلى أهداف بعيدة بدل أن يقتصر مرماه على أقرب الغايات وأدناها ؛ وينفض عن كاهله غبار الملفات المتراكمة ، ليخرج إلى عالم الأحياء حيث تتحرك الخدمات العامة وتسير . وبعد أن كانت إمضاءاته وتوقيعاته التى لا حصر لها سبباً فى البطء والتأخير ، تصبح رقابته عاملاً من عوامل السرعة ووفرة الإنتاج . وهو وحده الذى يستطيع أن يراقب فى غير هوادة لما له من نفوذ وسلطان ، وفى غير تردد لأنه قد وكل الإشراف والتنفيذ إلى مرءوسيه ، فاستوجبوا بذلك مراقبته وحسابه . ودعامة الرقابة إحصاءات دقيقة وموازنات صحيحة بين إنتاج اليوم والأمس ، ومدى السرعة والبطء ، أو زيارات يُلحظ فيها الزمن والمكان والبيئة التى تؤدى فيها الخدمات العامة ، ويُستنهض بها المتواكلون كما يشجع المجدون .

ولا بد من رقابة سابقة على الإنجاز والتنفيذ وأخرى لاحقة لهما ، فيراقب الوزير بمساعدة من حوله من أعوان فنيين وسائل تنفيد 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 يقوّم المعوج ويستحث البطىء ، ويشعر كل مرءوسيه بإحاطته وإلمامه .

وكفانا ما مضى تضليلاً ومغالطة يموّه 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 الشاخصة إلى أعمال الموظفين وتصرفاتهم ، يصبح عين الموظفين لدى البرلمان التى تراقب الحملات والاستجوابات وتعد العدة لاتقائها . ولو لم يكن فى الرقابة إلا أنها تقفنا على العيوب المستورة ، وتكشف عن نواحى 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 ، فيتعهدها بالإصلاح ويغذيها 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 المحكومين ، فهى أنهم أناس شغلوا بالشئون العامة وعرفوا كيف يدبرونها ؛ والبرلمانى الذى لا برنامج

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

وما سياسة الوزير إلا قطعة من سياسة الوزارة بأسرها ، فهى إذن جزء من ذلك الطابع العام الذى يفرق بين وزارة وأخرى ، ويميز الأحزاب بعضها عن بعض . ومن أهم الفوارق بين الوزير البرلمانى والإدارى أن الأول يمتاز بسياسته التى توجه بها إلى الشعب ، وبرنامجه الذى فصّله فى الانتخابات وأحرز من أجله ثقة الأمة ، ولا نزاع فى أن الوزير البرلمانى 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 فى اتجاهاتها الإنشائية ، وخطب العرش فى تشابهها وتكرار معانيها أوضح شاهد على ذلك .

ولن يستقيم الحكم فى بلدنا إلا إن اضطلع به رجال يشغلون بالشئون العامة وهم بعيدون عنها كما يحسون بثقلها وهم قائمون عليها ؛ أما أولئك الذين تسوقهم الصدفة والانقلابات المختلفة إلى كراسى الحكم دون أن يدركوا كنهه وحقيقته ، فهم نهازن للفرص ، لا يقدرون المصلحة العامة حق قدرها ولا يعرفون كيف يخدمونها . بيد أن خطة الوزير مهما اتضحت وسياسته مهما تحددت ، ما هى إلا فكرة عامة واتجاه اجمالى ينقصه الدرس والبحث الفنى ، وإعداد الوسائل العملية على أيدى الإخصائيين الذين يتولون إنجازه ؛ وإذا كنا نعيب على وزير برلمانى أن لا سياسة له ، فإنا نعيب عليه أيضاً أن يفرض سياسته على الفنيين والإخصائيين

فرضاً ، دون أن يستنير بآرائهم وتجاربهم . وكم من مشروعات قيمة شاء الوزير أن يستقل بها وحده فماتت ، وكنا نود لها الحياة لو أحيطت بالظروف والوسائل الفنية الضرورية .

فليس للوزير البرلمانى من عمل إذن إلا الرقابة والتوجيه ، وهما جد كثير . وبقدر تفرغه لهما 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 . وكم نود أن يجىء ذلك اليوم الذى 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 إدارى ، بقدر ما نحاسبه على عدم إحاطته به ووقوفه عليه ، ولن يضيره بعض الأخطاء التى تصاحب الإنجاز والتنفيذ بقدر ما يعيبه بل ويحرمه ثقة الأمة جهله بها ، وتقصيره فى محاسبة المسئولين عنها .

وما دامت مهمة الوزير أن يضطلع بالرقابة والتوجيه فى وزارة معينة ، فإنا لا نفهم وزراء الدولة الذين لجأنا إليهم فى بعض الأحايين مرضاة لفريق من الأنصار والمؤيدين ، أو محاكاة لبلاد أخرى تختلف ظروفها عنا كل الاختلاف . ذلك لأن وزير الدولة سيبقى بمعزل عن الوزارات كلها فلا داعى إليه ، وإن شارك وزيراً آخر فى رقابته وتوجيهه ففى 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 الرأى العام إنكاره لهذا التصرف واعتراضه عليه ، لأنه عده ضرباً من التنافس فى منح الألقاب بدل أن يكون محاولة لسد حاجة أو اضطلاعاً بأعباء خدمة عامة .

وليس ثمة داع أيضاً لوكيل برلمانى ، 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 أجدر الوزير أن يقوم بهذا التمثيل ، وما أغناه عن أن يشاركه فيه أشخاص آخرون . ولا نزاع فى أن من المصلحة ألا تجد السياسة سبيلها إلى الإدارات الحكومية إلا بقدر وفى حساب دقيق ، وإذا كنا نخشى طغيانها عن بعد فلا يصح أن نثبت أقدامها فى البيئة الإدارية ونفتح لها أبواباً عدة ، وفى باب الوزير ما يغنى 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 دخيل 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 فى كرسى الوكالة البرلمانية ما يؤذن بالمنحة الحزبية ويفسح المجال لتقاسم الغنائم ، ذلك التقاسم الذى لا يقف عند حد . وإذا كانت الوزارة من السمو والرهبة بحيث لا يطمع فيها كثير من الحزبيين ، فالوكالة البرلمانية أهون شأناً وأيسر منالاً ، فلا يتردد أحد فى أن يطالب بها ويدعى أهليته لها . لهذا كله نعارض فيها تمام المعارضة ، ونعتقد أنها إن لاءمت بعض البلاد النيابية فإنها لا تلائم الأخرى ، وفى تجربتنا الخاصة ما يشهد على ذلك ، ومن حسن الحظ أنّا لم نكررها ويخيل إلينا أنّا لن نعود إليها .

وفى الرقابة والتوجيه مايدعو الوزير إلى أن يكون على اتصال مستمر بوكيله الدائم الذى يضطلع بعبء التنفيذ العام ويُسأل 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 فى رسم الخطط العملية لإنجازها ويمده بالمشورة الفنية . وبودنا أن نرى وكلاء وزارات يشعرون شعوراً جلياً بأنهم رجال فنيون وإخصائيون ، لا يخلطون بين السياسية والعمل الإدارى فى شىء ، ويعتدون بمراكزهم واختصاصهم فلا يميلون مع الهوى أينما مال ، ويوم أن نوفق إلى هؤلاء فسننهض

بأداتنا 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 أنّا نود أيضاً أن يحس وزراؤنا دائماً بأنهم مبعوثون إلى وزاراتهم ليؤدوا رسالة الأصل فيها أنها مؤقتة ، فجدير بهم أن يضعوها نصب أعينهم ، وألا يندمجوا فى السلك الإدارى فينسوا مهمتهم ووظيفتهم . ومن شأن العمل المؤقت أن يدفع صاحبه إلى تحاشى 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 . وفى مقدور الوزير البرلمانى ، إن قصر نفسه على الرقابة والتوجيه ، أن يزود وزارته فى زمن قصير بمشروعات وإصلاحات ما كان يجد الوزير الإدارى إليها سبيلاً فى سنين طويلة .

* * *

هذه هى مهمة الوزير البرلمانى التى لم يحاول وزراؤنا ، اللهم إلا فى القليل النادر ، أن يتفهموها ويأخذوا أنفسهم بها . ولم يكن من السهل أن يطبعوا عليها دفعة واحدة ، أو أن يحدوا من سلطتهم لمجرد أنهم برلمانيون ، ولكنا 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 فى هوادة ووضعها فى بطء ، لأن الأمر يمس نظام الحكم فى جملته ، ولا حياة له إلا إن حددت الاختصاصات ومنحت الهيئات الإدارية ما تقتضيه من نفوذ واستقلال .

وعلى هذا نحن فى حاجة ماسة إلى تشريع يوضح المادة ٥٧ من الدستور[1] ويحدد مهمة الوزراء ، وليس فيه ما يتعارض مع الدستور فى شىء ، ولا تغنى 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 نرمى 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 والمحسوبية ، 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 نرمى إلى تحديد مهمة الوزراء فى دوائر الحكومة ، فإنّا نود أيضاً أن يقضى على كل ما يربطهم بالهيئات والمؤسسات الحرة ، فيحرم عليهم كما نص الدستور أن يستغلوا نفوذهم أى استغلال بالمساهمة فى شركة أو الانتفاع بعضوية فى إدارة مصرف أو بيت من البيوت المالية . وليس شىء 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 نعف عن ذكرها ، وكنا نأمل

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

٢ — رئيس الحكومة

هو قطب الرحى فى 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 فى حينه كان ذلك أعون له على النجاح فى 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 ، فعزة الوطن ومجده ملقى على عاتقه ، واستقامة الشئون العامة وحسن تدبيرها موكول إلى تصرفه ؛ وليس له فى النظام النيابى ما يدْرئ به لستر هفواته ، ولا ما يحتمى خلفه ليكفر عن سيئاته . مركز خطير ومهمة شاقة ، ينوء بحملها الممتازون وذوو الكفايات ، فكيف بها إن وكلت إلى المحدودين 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 . فرئيس الحكومة المتردد أو الضعيف لا يستطيع أن يخطو إلى الأمام خطوات جريئة متتابعة ، ولا أن يقابل الحوادث وجهاً لوجه ، وإنما يفر منها ويجدّ فى إخفائها . والرئيس الذى لا قلب

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

ولو استطاع رئيس الحكومة أن يضطلع باعبائه كلها ، ما كان فى حاجة إلى أعوان ، إلا أن تشعب الخدمات العامة وتعدد حاجات الأمة يضطره إلى أن يشرك معه فى تدبير شئون الدولة بعض الأنصار يختارهم بنفسه فى ضوء تجربته ، واختيار المرء رائد عقله . فلابد له من فراسة ودراسة وبعد نظر ليتخير أركان حربه الذين يصمدون فى ساعات الشدة ، ويتعهدون المعركة إلى أن يتم لهم الفوز والظفر . وما أشد خيبته إن خدع بالظواهر أو انقاد لمعلومات مموهة 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 فى أن يسوى بينهم فى معاملته ومجلسه .

ومهما يكن من شأن هؤلاء الأعوان فإنهم لن يخففوا من مسئوليته ولن يحدوا من سلطانه ؛ فهو الذى يرسم لهم السياسة العامة ، ويطبع شئون الدولة بطابع مشترك ، ويهيمن على مختلف الوزرات ويرقب سير الأداة الحكومية كلها . ومن العبث إذن أن يعد فرداً بين زملاء أو واحداً بين شركاء ، بل هيمنته وسلطانه شرط أساسى لتحقيق الوحدة والتناسق الضرورين 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 ينبغى أن يكون رئيساً بلا وزارة ليحقق غرضه الأسمى ومهمته الكبرى ؛ أما ما يلجأ إليه بعض رؤساء الحكومات من تولى وزارة أو أكثر إلى جانب رياسة الحكومة ، فذلك إرهاق لا قبل لهم به وتكليف لا طاقة لهم عليه ، وسيؤدى حتماً إلى تقصير فى واجب الرياسة والوزارة معاً . ولا نظنهم فى حاجة إلى هذا التوسع ليبرهنوا على عظيم سلطانهم أو يثبتوا كفايتهم ومقدرتهم ، فالسلطة التنفيذية كلها مستمدة منهم ، وشئون الدولة على اختلافها فى متناول أيديهم ، وساعة أن يقفوا منهما 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 بد لهم من إدارات فنية تمدهم بالمعلومات الضرورية وتعينهم على ما هم بصدده ، وفى مقدمة هذه الإدارات ثلاث أساسية تكفل لرئيس الحكومة الإشراف والتوجيه العام الذى يضطلع به . فيحتفظ إلى جانبه بمكتب أبحاث يقف على المقترحات الوزارية الهامة ، ويتتبع الظروف الاجتماعية والاقتصادية ، ويحاول أن يرسم فى ضوء ذلك كله الخطة العامة وبرنامج الإصلاح المرجو ؛ ويحرص بوجه خاص على أن ينسق شتى المقترحات ويوفق بين متنوع المشروعات ، فتجىء كلها وكأنما أملتها 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 يكفى أن يرجع رئيس الحكومة كل عام ، وفى 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 ، فهى أقرب إلى تسديد النمرة وسد الخانة منها

إلى أى شيء آخر ، ويدرك إلى أية درجة يؤمن بها جامعوها ، فهم فى أغلب الأحايين يقترحون لمجرد 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 يعنينا أن نقف على الناجح 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 ملابسات ومقتضيات غير عادية . فيجد الرئيس الأعلى للمصنع الحكومى عند الحاجة فى متناول يده كل البيانات التى يريدها والتى تقتضيها الرقابة العليا ، ويحس دون انقطاع أنه على اتصال بالإنتاج الحكومى العام . وما أشبهه فى هذا برئيس لمؤسسة مالية أو صناعية كبرى ، لايعدو 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 فى الحرب الأخيرة ؛ غير أنا بقدر مانتشبث بالدعاية باسم الأمة والوطن ، نمقتها كل المقت إذا انصبت على الأشخاص واتخذ منها الحاكمون وسيلة لتغطية سيئاتهم وستر عوراتهم . فالدعاية أمر شائك إذن ، نتقدم باقتراحه فى كثير من الحذر والحيطة ، لأن تجارب الماضية مع الأسف تدل على أنّا كثيراً ماغلّبنا الاعتبارات الشخصية والحزبية على المصالح العامة .

وما أحوجنا إلى دعاية نزيهة صادقة ومنصفة ، تتعهد الرأى العام فى الداخل ، فتقفه على حقائق الأشياء ، وتسلك به سبيل الحكم الصحيح والتقدير السليم ، وتربيه فى اختصار تربية قومية ؛ كما تحاول أن تصعد بالوطن كله فى الخارج ، وتبرزه أمام الأجانب فى مظهر الاحترام والكرامة . ولهذه الدعاية الخارجية آثار لاتحصى اقتصادياً واجتماعياً وسياسياً ، وكم لفتت الأنظار إلى بلاد مجهولة ، وهيأت لها مكاناً ممتازاً لم تكن تحلم به من قبل . وعلى هذا لاينبغى أن تتم دعاية داخلية أو خارجية ، تتولاها وزارة الداخلية أو تقوم بها وزارة الخارجية ، إلا وهى تحت إشراف هذا المكتب ، يضطلع بها وينظمها فى جملتها ، ويرسم لها خطة مرتبطة متضامنة . وليست الدعاية من السهولة بحيث ترسل إرسالاً أو يكلف بها أى فرد من غيرحساب ، وإنما هى فن دقيق إن لم تتوفر فيه الإجادة والإتقان كان ضره أكبر من نفعه .

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

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

على أن هذه المكاتب لاتستطيع بما لها من اختصاص ونظام فقط أن تحقق إشرافاً ولا أن تقوم بتوجيه ، وإنما دعامتها الأولى وعمادها الحقيقى موظفون يختارون من أحسن طراز من موظفى الدولة ، الذين يضمون إلى الكفاية الخبرة والتجربة ، ويتحلون بخلال تشهد بالاستقلال والرجولة . وجدير بمكاتب رياسة الحكومة أن يتولى الأعمال فيها النابغون من الموظفين ، وفى مهمتهم ومركزهم مايدعو إلى أن نتحرى كل التحرى فى اختيارهم ، ويكفى أن نقول إنّا إذا وفقنا فى اختيار هذا العدد القليل فسنقوّم كثيراً من أود الأداة الحكومية . والأفكار مهما كانت سليمة والمقترحات مهما كانت صحيحة ، لاحياة لها بدون أشخاص يتولون تطبيقها وتنفيذها ، وما أكثر شكوانا من الأشخاص ، وقد نحس بالفقر فى هذه الناحية ، إلا أنا لن نعدم الحيلة فى تخير هذا النفر القليل ، ولا بد لنا من أن نوفر له الطمأنينة والهدوء مهما تغيرت الحكومات وتبدلت السياسيات .

وتقتضى هذه المكاتب رياسة مباشرة ، تراقبها مراقبة دقيقة وتتصل بها عن قرب اتصالاً دائماً . فهى فى حاجة إلى سكرتير عام لرياسة الحكومة يشرف على جهودها وإنتاجها ، ويساعد على ربطها بالوزارات والمصالح المختلفة ، ويمنحها نوعاً من الاستقلال يخرج بها عن مظهرها السياسى ويكسوها بكساء إدارى ؛ ومن الضرورى أن تصبغ بهذه الصبغة الإدارية ، لا سيما وفى طبيعة عملها ووظيفتها ما يقربها من التيارات السياسية . وليست سكرتارية رياسة الحكومة بأقل خطراً من مركز الوكيل فى أية وزارة ، بل لعل من الخير أن نسمو بها فوق ذلك مالياً وإدارياً ، فى هذا السمو ما يحقق لها الاستقلال المنشود ، وما يضعها فى قمة المصالح والإدارات الحكومية ، وما يسمح بأن تؤدى وظيفتها أداء متواصلاً حتى فى ساعات العواصف والأنواء . وإذن ليس ثمة مجال لأن نخلط بينها وبين

سكرتارية مجلس الوزراء المعروفة من قديم ، والتى لن يكون لها داع فى المستقبل كما سنشير إلى ذلك بعد قليل ، فالوظيفتان مختلفتان ومتفاوتتان فى مركزهما وأغراضهما . وفى مقدور سكرتير عام رياسة الحكومة أن يمنح الرئيس من المعونة ويمده دون انقطاع بالمعلومات والبيانات التى 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 فى الفصل التالى أن مجلس الدولة بما له من احترام وما يقتضيه من استقلال ، يجب أن يربط ربطاً وثيقاً برئيس الحكومة ، وألاّ يخضع فى شىء لأية وزارة من الوزارات ، وبذا يستطيع الرئيس أن يشرف على تنسيق التشريع أيضاً ، كما يشرف على تنسيق التنفيذ وحركة الإصلاح . أما ديوان المحاسبة الذى أشرنا إليه من قبل ، فحقه أن يربط كذلك برياسة 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 باقى الوزارات .

* * *

لعل فيما تقدم ما يكفى لإثبات أنا قصدنا أن نركّز أعمال الدولة كلها فى شخص رئيس الحكومة ، وأن نجمع فى يده من النفوذ والسلطان ما يتناسب مع مركزه . وحياة الدولة فى ذلك السلطان ، وهيبة الإدارة فى 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 البرلمانى أنه أضعف السلطة التنفيذية وقضى على كثير من هيبة الحكومة ، فجدير بنا أن نتعظ بهذا ونحذره ، خصوصاً ورئيس الحكومة الذى يرعى المصالح العامة ، وينعم ما دام حريصاً عليها بتأييد البرلمان ويخضع فى بقائه لإرادته ، لن يكون فى قوته وسلطانه ما يتعارض مع فكرة الشورى وتبادل الرأى .

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

٣ — مجلس الوزراء

مركز القيادة العليا وأسمى صورة للسلطة التنفيذية فى البلاد ، يلتقى فيه الرئيس بهيئة أركان حربه ويتبادل الرأى مع من تخيرهم من زملاء وأعوان . وشأن هذا الملتقى أن يستلفت النظر ويثير اهتمام الرأى 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 ينبغى أن يكون مجلس الوزراء مهيباً فى انعقاده وقراراته ، فأما هيبته فى انعقاده فتقتضى أن يدعى بحساب خاص وفى فترات غير متتالية ، ولا شك أن جلسات مجلس الوزراء التى 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 هيبته فى قراراته ، فسبيلها أن يقتصر بحثه على المسائل الهامة وشئون الدولة الخطيرة ، وأن يبحثها فى عمق ونزاهة كى لا تقبل التعديل أو الاعتراض .

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

ما يدور فى المجلس من اعتراضات وملاحظات ، لأن هناك مسائل قد لا يستكمل بحثها فى جلسة واحدة ، ولا يمكن السير فيها سيراً مجدياً فى الجلسة التالية إلا إن ارتبط الحاضر بالماضى ؛ على أن الشئون التى يعرض لها مجلس الوزراء من الخطورة والأهمية بحيث تستدعى الحفظ والتقييد ، وكثيراً ما اضطررنا إلى العودة إلى مسألة أثيرت 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 الذى يستلزمه أحياناً خطورة الموضوعات المعروضة على مجلس الوزراء ، لأن الوزراء الحريصين على كتمان أسرارهم سيحافظون على ذلك سواء أكانت مكتوبة أم شفوية ؛ والموظف المختص الذى 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 فى إذاعتها حتى ولو كانت أحاديث خاصة قد وجهت إليهم على انفراد ، وكم من أمور جرت فى 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 فى الدولة . وفى هذا التدوين ما يشعر كلاً بمسئوليته ويدفعه إلى التروى فيما يدلى به ويقرره ، إن لم يكن باسم الحاضر فباسم المستقبل بل واسم التاريخ جميعه .

وليس شىء أضر بمجلس الوزراء فى هيبته وسلطانه من أن يتناقض فى قراراته ، أو يتوسع فى باب الشذوذ والاستثناء ، أو يتسرع فى الحكم ولما يستكمل البحث والدرس . ذلك لأن رهبة الحكومة كلها فى أن تحاط هذه القرارات بقسط كبير من التقديس والاحترام ، وكيف يمكن أن تقدس إذا جاءت متناقضة متهافتة ، أو آذنت بالغرض والتحيز ، أو بدت على صورة من صور التسرع والاندفاع ؟ والخطأ فى هذا المقام خطير ، والتسرع قد يؤدى إلى نتائج لا تنصب ويلاتها على الجيل 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 فى ذلك العهد ، وتدور فى 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 الشئون العامة لا فرق بين صغيرها وكبيرها ، فهو الذى يضع السياسة العامة للدولة ، ويقر مشروعات القوانين والمراسيم ، ويصدر قرارات تفسيرية لها قوة القانون ، ويتولى المسائل الإدارية التى تتصل بأكثر من وزارة واحدة ، ويراقب الهيئات المحلية وينوب عنها كمجالس المديريات أو المجالس البلدية ، ويتدخل أخيراً فى شئون 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 لائحة ، 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 ألاّ يشغلوا أنفسهم بها . فيعرض لمسائل تستطيع وزارة المالية مثلاً أن تستقل بها ، كتأجير الأراضى الحكومية إلى الجمعيات الخيرية تأجيراً اسمياً ، أو زيادة وتسوية المعاشات الطفيفة ، أومنح أجازات بمرتب أوصرف مكافآت ضئيلة لبعض الأفراد والموظفين نظير عمل خاص ؛ كما يعرض لمسائل أخرى فى مقدور أقسام وزارة الداخلية أن تفصل فيها على انفراد ، كمصادرة بعض النشرات أو منع دخول جرائد أجنبية ، أو انتدابات المحافظين والمديرين ، أو إحالة بعض ضباط البوليس الموجودين فى الاستيداع إلى المعاش ... ويطول بنا الحديث لو تتبعنا جزئيات المسائل الصغيرة التى كتب على مجلس الوزراء أن يفصل فيها ، وما أشرنا إليه كاف فى التدليل على أنه لا يليق بأسمى هيئة فى الدولة أن تشغل نفسها به .

وكم يبدو مخجلاً وغريباً أن يقضى وزراؤنا ساعات فى دراسة أمور لن يعز على صغار مرءوسيهم

الفصل فيها ، على أنهم لا يخرجون فى قراراتهم إلا فى النادر القليل عن مقترحات هؤلاء المرءوسين ، وما أشق الدولة التى 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 فى سنى الاحتلال ، ورغبة المحتلين فى أن يشرفوا على كل شىء عن طريق الوزراء ، هى التى وسعت اختصاص المجلس ذلك التوسع المعيب . وكنّا نتوقع أن يجىء الاستقلال بنظام جديد وحياة جديدة تملأ كبار الموظفين ثقة بأنفسهم وتشعرهم بمسئوليتهم ، فيكل إليهم مجلس الوزراء كل ما يدخل فى سلطتهم ويتصل بأعمالهم ، ويتفرغ هو لمعضلات المسائل وشئون الدولة الهامة .

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

ولشدّ ما اغتبطنا يوم أن وجدنا الرأى العام يقابل هذا الاقتراح بالتأييد والتحبيذ ، مما دفع مجلس الوزراء إلى أن يكوّن لجنة خاصة من بين أعضائه تتولى درسه والبت فيه؛ وقد انتهت إلى قرارات ، وإن كانت لا تحقق كل ما ننشده ، تعتبر بوجه عام خطوة إلى الأمام كنّا نود أن توضع موضع التنفيذ . ولكن مع الأسف الشديد لا تزال مسافة الخلف بين القول والعمل لدينا فسيحة ، ولا زلنا نزعم أنّا نؤمن بأشياء ثم تجىء أعمالنا مناقضة لإيماننا على خط مستقيم ؛ فعلى الرغم مما كتب فى هذا الموضوع من مذكرات وما دار حوله من

بحوث ، وعلى الرغم من تسليمنا جميعاً بصوابه ووجاهته ، لم نأخذ به ولم نقر هذا التعديل الطفيف ، وإن كنا ننادى بالإصلاح صباح مساء . وقد أثير الموضوع ثانية فى 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 فى الشهر إلا مرة واحدة ، اللهم إن دعت إلى ذلك ظروف خاصة ؛ وكلما قلّ انعقاده زادت هيبته ، وتفرغ كل وزير لما هو بصدده ، وتمكن رئيس الحكومة من إشرافه العام ، ووقف الوزراء مجتمعين جهودهم على مهام الدولة وشئونها الخطيرة . وإذا ما تحدد عمل مجلس الوزراء على هذه الصورة ، فلن يكون فى حاجة إلى سكرتارية خاصة ، وإنما تعد له وتغذيه سكرتارية رياسة الحكومة وهى فى وضعها الذى نقترحه أقدر على ذلك وأنسب لمهمة التوجيه والإشراف العام .



والآن وقد بينا مهمة الوزارة البرلمانية ، نود ألا نختم هذا الحديث قبل أن نشير إلى مسئوليتها . وقد ألقى الدستور على عاتقها مسئوليتين 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 والمخالفات التى تقع منهم أثناء تأدية وظيفتهم ، ولمجلس النواب وحده حق اتهامهم وتقديمهم إلى مجلس الأحكام المخصوص لمحاكمتهم . وإذا كان دستورنا قد اقتصد فى حديثه عن المسئولية السياسية ، فإنه توسع توسعاً ملموساً فى المسئولية الجنائية ، فوقف على الأولى ثلاث مواد قصيرة (٦١ و ٦٢ و ٦٥) فى حين أنه خص الثانية بسبع مواد مفصلة (٦٦ — ٧٢) .

والمسئولية السياسية هى أوضح مظهر لسلطة الشعب وإشرافه على الشئون العامة ، ومراقبة البرلمان لمن أنابهم عنه فى تدبير مصالح الدولة . وللنواب باسمها أن يحاسبوا الوزراء مجتمعين

أو منفردين على ما أتو من تصرفات لا يرتضيها 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 نقطه 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 شىء 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 يقترع نوابنا على الثقة بالوزارة اقتراعاً 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 الأحايين خداع ومراءاة . وقيمة النظام البرلمانى 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 التى لم يتناولها قانون العقوبات وأعدت تشريعاً دعا الدستور إليه[١] ؛ إلا أنه كان العقبة الكأداء فى سبيلها ، ولم تلبث أن استقالت بسببه قبل أن تقدمه إلى البرلمان .

ولسنا فى حاجة أن ندخل فى تفاصيل هـذا التشريع وظروفه ، وكل الذى نود أن نلاحظه هو أنا فى 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 التى حددت دساتيرها مسئولية الوزراء الجنائية لم تطبق هذه المسئولية إلا فى أحوال نادرة ، وكأنها عولت على المسئولية السياسية واستغنت بها عن أية مسئولية أخرى .

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

---

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

الفصل الرابع

مجلس الدولة

الوزارة فى النظام النيابى — كما رأينا — هى حلقة الاتصال بين البرلمان والإدارة ، بين الرقابة والتوجيه من جانب والعمل والتنفيذ من جانب آخر ، فالوزراء هم الذين يحملون رغبات الشعب ممثلاً فى البرلمان إلى السلطة الإدارية ، ويوجهونها التوجيه الذى يتفق وإرادة الأمة، وهم أيضاً الذين يراقبون هذه السلطة فى تنفيذها لتلك الرغبات وخضوعها لهذه الإرادة . ولكن هناك حلقة اتصال أخرى ضرورية للاستشارة والرقابة الفنية ، ذلك لأن السلطتين السياسية والإدارية تحتاجان معاً إلى هيئة فنية دائمة ، تعد مشروعات القوانين واللوائح ، وتغذى الإدارة بالآراء الفنية والفتاوى القانونية التى هى فى حاجة دائمة إليها لتصريف شئون الدولة ، وتضمن بما لها من سلطة قضائية حسن سير الخدمات العامة ، فتنظر فى بعض المنازعات التى 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 فى تنظيم الاتصال الضرورى بين من يضطلعون بالرقابة والتوجيه ومن يقومون بالعمل والتنفيذ ، وتضمن للسلطة السياسية استشارة دائمة ونزيهة ، كما تحقق التنسيق والنظام والتواصل فى أعمال الدولة ، وترعى علاقات الجمهور بالسلطة الإدارية .

ولقد فكرت فرنسا قبل غيرها فى إنشاء هذه الهيئة ، التى شاءت أن تسميها مجلس الدولة ، منذ قرن ونصف تقريباً . فأدت خدمات كبرى ونجحت نجاحاً عظيماً فى تنظيم الإدارة وضبطها ، مما حمل بلاداً كثيرة على محاكاتها ، فأنشئ فى القرن الماضى مجالس لعدة دول ، نخص بالذكر منها اليونان ورومانيا وإيطاليا ، ولعل أحدثها مجلس الدولة التركى الذى أسس سنة ١٩٢٥ . ولم تتردد مصر منذ عهد بعيد فى 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 يكد يتم إنشاء المجلس الجديد حتى أوقف بعد ذلك بقليل .

وعادت الفكرة إلى الظهور فى العهد الأخير بعد قيام الدستور والحياة النيابية ، وكان ضرورياً أن تدعو 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 ، فشعرنا بحاجة ماسة إلى تكوين هيئة تكفل النظام وتحول دون العدوان . لهذا أثيرت المسألة مراراً فى السنوات الأخيرة ، وأعدت فيها بحوث متتابعة وكتبت تقارير متعددة ، ووضعت بالفعل مشروعات مختلفة . إلا أن شيئاً من ذلك لم ينفذ ، إعراضاً 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 و بين 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[1] . 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 ، و إنما قامت المحاكم العادية ببعضه فى قضايا التعويضات ، و يستحدث قضاء الإبطال الذى لم تعرفه بعد نظمنا العامة ، و يجمع 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 يسير فى طريقه إلى النهاية .

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

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

ونحن لا نذهب إلى أن هذه الهيئة فى تعقدها وتعددها استطاعت أن تملأ الفراغ الذى ترتب على عدم إنشاء مجلس الدولة ، وكل ماندعو إليه هو أن يربط الجديد بالقديم ، ويوضع

ما نحن فيه إلى جانب ما ندعو اليه ؛ فننظر فى نظمنا القائمة ، فما حقق الغرض احتفظنا به، وما بدا نقصه أخذنا فى معالجته . ويمكن أن تلخص وظائف مجلس الدولة فى ثلاث ، هى القضاء والتشريع والإفتاء ، وسنحاول أن نبين كيف كانت تؤدى لدينا حتى اليوم ، وفى هذا ما يمكّننا من أن نحدد اختصاص مجلس الدولة الذى ننشده ونلائم بينه وبين حاجاتنا وظروفنا الخاصة . ولن نقف طويلاً عند تكوينه وشرائط عضويته فتلك أمور يكاد يتفق عليها .

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

١ — القضاء الادارى

مثار اختلاف كبير ومصدر نظريات متعارضة وآراء متباينة : فمن الفقهاء من يقره ويتعصب له ، بحجة أنه متميز فى غرضه وموضوعه فلا بد له من نظام معين وقضاة مختصين ، ومنهم من يعارض فيه وينكره باسم السلطة القضائية التى تتولى وحدها تطبيق القوانين، فلا بد أن يمتد نفوذها إلى كل خصومة كيفما كان طرفاها وأن تفصل فى 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 انجلترا 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 يجمعون 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 ، يكفينا أن نشير إلى هذه المنازعات من حيث موضوعها تتلخص فى أربعة أنواع رئيسية ، هى قضايا التعويض ، وقضايا الإبطال أو الإلغاء ، والمنازعات بين فروع الأداة الحكومية المختلفة ، ثم قضايا الموظفين . ويعنينا أن نبين الآن كيف استطاعت نظمنا القائمة الفصل فى هذه المنازعات ، وإلى أى مدى نجحت فى تطبيق القانون وحماية الجمهور ؛ وإذا كان من العبث أن ندعو إلى خلق أنظمة لا ضرورة لها ، فمن الظلم أن نفوّت 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 تؤوّل أوامرها أو تفسرها ، ولم تدّع 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 فى بعض الأحوال تعدياً ملموساً .

حقاً إن المحاكم المختلطة قد غلت وجاوزت الحد أحياناً فى بعض ما قضت به من تعويض، وجنحت أكثر من اللازم إلى توسيع اختصاصها فى القضايا الإدارية ، وأفسحت المجال فى بدء عهدها بوجه خاص للتهجم على الدوله بحق أو بغير حق . فأثار هذا من السخط والكراهية ما أثار خصوصاً وفى قيام هذه المحاكم وكيفية تكوينها ما يتنافى مع القومية ؛ وإذا كنا نتقبل فى مضض 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 فى بعض قضايا التعويض المرفوعة على الدولة ، فليس ثمة غضاضة فى أن يوكل إليها هذا العبء برمته .

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

على أن هذا التخفيف ليس يسيراً بالدرجة التى تظن ، فإن قضايا التعويض الإدارية متعددة ومتنوعة بحيث يتعذر قصرها على محكمة رئيسية واحدة ؛ وإذا ماشئنا أن نتوسع فى 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 ويلمس ما سببه من اضرار ، وكل ما نرجوه أن يقضى على هذا التعدد ، فمن الخطأ أن نزيده اليوم تعقيداً ونضاعفه بهيئات قضائية جديدة .

وليس الأمر طبعاً أمر تقليد أعمى للنظام الفرنسى الذى يرى أن توكل قضايا التعويض إلى مجلس الدولة ، فإن هذا النظام لو فهم على حقيقته لبدا منه أنه لا يلتئم 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 فى الدرجة الأولى وتسبق مجلس الدولة ، وما هذا الأخير منها إلا بمثابة محكمة استئنافية . ولا نظن أن أحداً يوافق على إقامة هذه المحاكم الإدارية فى متعدد مديرياتنا ، وأخشى ما نخشاه أن تغيب عنا هذه الفكرة ثم نكل قضايا التعويض على كثرتها إلى مجلس الدولة ، فتصطدم بالصعوبات العملية التى أشرنا إليها .

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

ولا نرمى بهذا قطعاً إلى العدول عن فكرة مجلس الدولة أو القضاء على نفوذه وسلطانه ، وإنما نود فقط أن نصوره بالصورة التى تلائمنا ونمنحه الاختصاصات التى تتفق مع ظروفنا . فنرى إعفاءه من قضايا التعويض لأن لدينا من سبل القضاء ذات التقاليد الثابتة والتجربة

ما يحل محله فيها ؛ وفى إعفائه منها ما يخفف عنه عبئاً لا ضرورة إلى تحمله ، وما يسهل أمر تنظيمه وتكوينه ، وما يقف جهوده على نواح أخرى نشعر فيها بالنقص الواضح والحاجة الماسة.

وفي مقدمة هذه النواحى قضاء الإبطال أو الإلغاء الذى لا عهد لنا به ، فلم تعرفه نظمنا الإدارية ولم يطبق على أى تصرف من تصرفاتنا الحكومية [١] ، 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 الإداة 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 كنّا 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 ببطلان الأمر أو التصرف الإدارى ، دون أن تعرض لاعتباراته 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 الشىء 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 تتولاه وتستقل به ، تتصل بالإدارة دون أن تخضع لها وتعاونها دون أن تتلاشى فيها . ولا يكفى أن يضطلع به رئيس المصلحة الأعلى ،

(١) لسنا فى حاجة أن نشير إلى أن محاكمنا ، رغبة فى توسيع اختصاصها ، حاولت أن تطبق نظرية الغصب والتعدى على بعض التصرفات الإدارية فقضت ببطلانها ، 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 فى الشكايات ، لأن هؤلاء لا يفسحون المجال للأفراد فى عرض شكواهم و بيان مظالمهم ، كما أن قراراتهم ليس لها قوة الحكم القضائى وعمومه . وليس الأمر أمر تظلم ثم النظر فيه فحسب ، بل المقصود قبل هذا رقابة تشعر رجال الإدارة بأن لسلطتهم حدوداً لايجوز 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 ألصقها به وألزمها له ؛ فإذا كنا نرى أن نعفيه من قضايا التعويض ، فإنا على العكس ندعو إلى إنشائه باسم قضاء الإبطال . ذلك القضاء الذى 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 فى ذلك تعد على السلطة الإدارية ، وإن فصلت عنه أضحت مجلس الدولة الذى ندعو إليه ولكن فى صورة مشوهة .

ربما يقال إن فى قضاء الإبطال ما يشجع التهجم على السلطة الحاكمة ، ويضاعف عدد الشاكين والمعترضين خصوصاً وشكواهم ربما أعفيت من الرسوم القضائية ، وما يعوق تبعاً لهذا سير الأعمال و يضعف نشاط رجال الإدارة . إلا أنّا نلاحظ من جهة أن من العدل والمصلحة أن نفتح للأفراد باب التظلم والشكوى ، فليس شىء أثقل على النفس من الشعور بعدوان لا يجد المرء السبيل إلى دفعه أوالتظلم منه ؛ وفى توقع حصول الاعتراض أو الشكوى ما يحمل المنفذين على التحرى والدقة ، وما يساعد على كشف أخطاء قد لا يتنبه إليها عن طريق الإشراف العادى . ومن جهة أخرى نؤكد أن الشكاوى لن تكثر بالدرجة التى تخشى ، ولئن بدت كثيرة أول الأمر فإنها لا تلبث أن تتلاشى وتتضاءل بعد قليل. ذلك لأن الشعور بالرقابة سيدفع حتماً إلى الإتقان والإجادة ، فتزول أو تقل أسباب الاعتراض والشكوى ؛ هذا إلى أن الأفراد أنفسهم سيتهيبون تلك السلطة القضائية الإدارية العليا ، فلايتجهون إليها بالشكوى إلا فى تلك التصرفات التى ثبت لديهم خطؤها ونقصها ، على عكس مايحدث منهم اليوم من إرسال الشكاوى جزافاً دون حساب أو تقدير .

وفى ظروفنا الخاصة ما يدعونا إلى إنشاء قضاء الإبطال والأخذ به ، فحياتنا العامة فى تطور مستمر، وإداراتنا ومصالحنا فى زيادة مطردة ، ولوائحنا 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 فى إصلاحها وتجديدها . فتبصّر رجال الإدارة بحقوقهم وتفسر الغامض من لوائحهم وتعليماتهم وتتخذ من قضاء الإبطال وسيلة ناجعة لتثبيت التقاليد الإدارية ، واحترام القانون ، وحماية حقوق الأفراد ؛ وهناك نظم تكفى رهبتها لتقويم ما اعوج من أمور كثيرة دون أن تطبق وتنفذ . ولن تؤدى الخدمات العامة على وجهها وتقوم الإدارة بمهمتها إلا يوم أن تسود الحاكمين والمحكومين روح احترام القانون وتقديسه .

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



وهناك نوع من القضاء الإدارى ، وهو الذى يتولى الفصل فى المنازعات التى تحدث بين فروع الأداة الحكومية المختلفة ، كالخلاف 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 ليكوّنوا لجنة تدرس الموضوع من أساسه ، وإذا ما تعذر الحل ربما صعدنا إلى مجلس الوزراء ليخرج بنا من هذا الإشكال. غير أن تجارنا مع الأسف فى هذا الباب ضائعة وحلولنا جزئية ومؤقته، فلم يستتبع فى الغالب خلاف من هذه الخلافات وضع لائحة جديدة ، ولا تغيير نظام مصلحة أو وزارة تغييراً يحول دون النزاع فى المستقبل ، وكثيراً ما عنينا بترضية المتنازعين أكثر مما عنينا بمعالجة الأعمال الإدارية وتنسيقها ، فنسلم بأمور لمجرد الترضية وإذا ما فاتت العاصفة عدلنا عنها . وعلى هذا لا نستطيع أن ندعى أن لدينا نظاماً ثابتاً لفض المنازعات الإدارية ، أو تقليداً محترماً للفصل فيما يحدث من خلاف بين المصالح والوزارت .

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 الحقيقى ، ولابد لها أن تصل إلى ذلك قريباً إن كنا نريد للأقاليم حياة وللريف نهوضاً ، كما سنبين ذلك فى حديثنا عن المركزية ؛ وحينذاك ستزيد اختصاصاتها ويكثر احتكاكها بالسلطة الرئيسية ، وحياتها فى أن تسلم من عدوان هذه السلطة وتتقى شر طغيانها . فهى فى حاجة ماسة إذن أثناء نموها وتطورها إلى هيئة تتوسط بينها وبين الحكومة المركزية ، فترد إليها حقوقها وتدافع عن استقلالها ، وتقف فى الوقت نفسه فى وجهها إن شاءت أن تجاوز حدها وتتعدى دائرة اختصاصها .

فالمنازعات الإدارية سواء أكانت بين الوزارات والمصالح أو بين الهيآت 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 ، فى أن يصدر من الأحكام ما يبين الحقوق ويحدد الاختصاصات ، فيضع الأمور فى نصابها ، ويفصل فى هذه المنازعات على وجه أضبط وأسرع ، ويقترح لنظمنا الإدارية ما ينقصها من تعديل وإصلاح ، ويُخضع 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 فى سيرها ، ونهوضنا فى مراميه وغاياته قد تشعبت سبله وتعددت مسالكه ؛ وإذا كنا بالأمس قد تركنا الأمور تسير عفواً تقريباً ، وخدمتنا الصدف أحياناً ، فليس هذا من الوسائل التى 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 فى تقديره لم يتمش مع النظم المألوفة . ولقد زادت الشكوى منذ أن اجتاحت الأهواء السياسية المصالح والدواوين ، وتغلغلت الحزبية والمحسوبية فى شئون الوظائف والموظفين ، فعين أو رقى فريق بلا مبرر ونقل أو فصل آخر من غير ذنب . وكان لذلك الحق الاستثنائى الغريب الذى منحه مجلس الوزراء أسوأ الأثر فى هذا الصدد ، فاستطاعت كل حكومة مستترة وراءه أن تنكل بخصومها كيف تشاء ، وتغدق على أعوانها وأنصارها الدرجات والعلاوات كما تهوى ، حتى لقد وصلنا فى هذا النضال والتنافس إلى درجة تبعث فى آن واحد على الأسى والسخرية ، فيعين موظفون اليوم ثم يفصلون غداً ، وبعد قليل يعودون إلى الظهور ، وهكذا دواليك فى حلقة مفرغة

تبلبل الأفكار . وكم عز هذا الظلم الصارخ على الرأى العام ، و بعث 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 المحاكم 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 محاكمنا الاستئنافية فيما يبدو لا تفسح 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 الالتجاء إليه عند الشعور بالظلم ، و يستطيع هو بما له من هيمنة أن يطمئن كلاً على حقه ، و يفرض على الجميع احترام القانون .

وليس فى موقفه هذا ما يحد من نشاط الموظفين ولا ما يدفعهم إلى الإسراف فى الشكوى بل بالعكس سيملأ نفوسهم ثقة وقلوبهم طمأنينة ، و بذا يتفرغون لعملهم دون أن يبحثوا عمن يشفعون لهم أو يتوسطون . ولعلهم 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 العبث إذن ما يقال إنه بهذه السلطة القضائية سيعدو على سلطان رجال الإدارة أوسينافسهم فى مراكزهم . ومن الإسراف أن يظن أنه وحده سيقوم ما اعوج من أمر الموظفين و يصلح كل ما فسد ، ذلك لأن مهمته متوقفة أولاً وبالذات على صلاحية القوانين وملاءمتها ، فلا بد من أن نزوده 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 يُفصَل فيها مطلقاً ، و إن فصل فى بعضها فعلى وجه ناقص وغير مقبول ؛ فعدالتنا على هذا لا تستوعب كل نواحى الظلم والشكوى ، و بعض 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 ، و إبطاله للأوامر والتصرفات التى لا يؤيدها نص أو قانون .

٢ — اعمار 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 ، و بقدر توفيقها فى

ذلك تستطيع الأمة أن تساير الزمن وتتقدم إلى الأمام بخطى ثابته رشيدة . وقد تحدثنا طويلاً عن مهمة البرلمان التشريعية ، و بينا انها تنحصر أولاً و بالذات فى السهر على أن تكون القوانين محققة لرغبات الشعب ومتفقة مع اتجاه الرأى العام .

بيد أن هذه القوانين فى حاجة إلى إعداد ، وكائنة ما تكون مقدرة البرلمانيين 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 تقره من مراسيم أو تقدمه إلى البرلمان من مشروعات القوانين . و إذا كان لكل عضو من أعضاء البرلمان بمقتضى الدستور أن يقترح مشروع القانون الذى يراه ، فإن التجربة تثبت أن نسبة مشروعات القوانين التى تقدم بها الأعضاء فى البرلمانات المختلفة لا تكاد تذكر فى شىء إلى جانب ما اقترحته الحكومة .

فإعداد القوانين والمراسيم واللوائح واجب أساسى من واجبات السلطة التنفيذية ، وهذا الإعداد يقوم على عنصرين هامين : أحدهما فنى موضوعى والآخر شكلى لفظى ، ففى كل قانون أو مرسوم لا بد أن تلحظ الاعتبارات الفنية والمسائل الموضوعية التى يعرف الإخصائيون وحدهم كيف يقدرونها قدرها ، و إذا ما فرغ هؤلاء من مهمتهم شغل علماء الفقه والقانون بجانب الشكل والصياغة ، فوضعوا الآراء والأفكار الفنية فى القالب الذى ينبغى . ونجاح التشريع موقوف على هذين الجانبين ، فإذا ماطغى الشكل على الموضوع ربما فوّت الغرض المقصود ، و إذا لم يعتد الفنيون بالصياغة ربما عز على المنفذين والجمهور أن يدركوا ما قصدوا إليه . وسيراً على الخطة التى رسمناها ، سنعرض كيفية إعداد التشريع فيما يلينا ، لنبين ما فى ذلك من نقص وما يؤدى إليه من خطأ ، وفى هذا ما يعيننا على وصف العلاج واقتراح الوسائل الناجعة .

وليست لنا حتى الآن طريقة ثابتة فى إعداد مشروعات القوانين وتحضيرها ، فتارة يستقل

بها شخص واحد إخصائياً كان أو غير إخصائى ، وأخرى يشترك فيها اثنان أو ثلاثة دون أن تلحظ 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 إرهاقاً 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 بمبادئها الأولى مبادئ أخرى معارضة لها . ومن الغريب أن يتم هذا على أيدى رجال فرض فيهم أن يقدروا الاعتبارات 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 ماتدرسه 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 فى عمومها وتربط أطرافها المتعـددة وتعالج بالاشتراك بين وزارتين أو أكثر .

ولعل هذا هو منشأ النظرات الجزئية التى ننتهى إليها ، والحلول الناقصة التى نقترحها ، والتناقض والتعارض بين مشروعاتنا . وليس شىء أضر بالإصلاح وأمنع للتقدم من أن تتردد الأمة فى خطاها ، وتحرم من التنسيق والتواصل فى أعمالها وقوانينها[1] . ونقصنا فى هذه الناحية واضح ملموس ، فلا اتصال ولا تساند بين جهود فروع الإدارة المختلفة . وكثيراً ماتهدم الحكومة من جهة ماتحاول 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 . وفى هذا ضياع للمجهود ، وقضاء على المصلحة العامة ، وإهمال للمشاكل القومية .

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

---

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

وقتاً لحضور هذه اللجان وتصريف شئون مكاتبهم اليومية . وليس بخاف أن فى هذا جناية وعدواناً على عملهم الأصلى ، كما أن فيه تكليفاً بما لا يطاق . لهذا يكاد يتلخص اشتراكهم فى تلك اللجان فى مجرد الحضور والانصراف ، والمناقشة العارضة والسطحية غالباً دون أن يجدوا وقتاً للدراسة والبحث . وقد يحس القائمون على الأمر بأن هذه اللجان موزعة ومتفرقة ، فيكوّنوا أحياناً بعض لجان ذات اختصاص أوسع وأشمل ، إلا أن هذا فى 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 فى كل المصالح والوزارات .

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

ولم يبق إلا البرلمان فى مجلسيه ولجانه المختلفة ، وهو دون نزاع يحرر ويناقش مشروعات القوانين ويعدلها أحياناً أو يضيف إليها الشىء الجديد . إلا أنه يفترض كما قدمنا — ومن حقه أن يفترض — أن المشروعات المعروضة عليه قد درست من قبل موضوعياً وشكلياً ، فهى كاملة أو تكاد من الناحية الفنية واللفظية، ولا بد أنها نسقت مع التشريع القائم وانسجمت فى مبادئها وتفاصيلها 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 و بناء آمال يعز تحقيقها . على أنا قد أشرنا من قبل فى وضوح إلى أن المصلحة كل المصلحة فى أن تعد مشروعات القوانين مبدئياً بمعزل عن التيارات والاتجاهات السياسية .

وفوق هذا هناك قسط هام من تشريعنا لا يعرض على البرلمان ، و يكفى فيه تصديق مجلس الوزراء أو مجرد قرار من الوزير المختص ، ونعنى به مجموعة اللوائح والتعليمات الإدارية التى هى دستور الخدمات العامة ، فبها تنشأ الإدارات وتحدد الاختصاصات، وفى ضوئها يباشر رجال الإدارة مهمتهم و يقومون بأعمالهم . و إذا كانت القوانين تضع الخطط العامة وتبين وجوه الإصلاح المختلفة ، فإن اللوائح والتعليمات تسعى إلى تطبيق ذلك وترمى إلى تحديد وسائل تنفيذه ، وتكوين الأداة الضرورية لإبرازه إلى حيز الوجود . وليست اللوائح والتعليمات بأقل حاجة إلى الدرس والإعداد من مشروعات القوانين ، فهى فى أغلبها معقدة وغامضة ومتعارضة ومتناقضة ، وسنبين فى الباب الثانى أهم مظاهر نقصها وفسادها ، ومع هذا فالعمل الإدارى متوقف عليها كل التوقف، و إنتاج الأداة الحكومية مرتبط بها كل الارتباط.

ومما يؤسف له أنا لم نعرها حتى الآن ما تستحق من عناية ولم نحاول أن نلم شعثها ونلائم بينها فى مختلف المصالح والإدارات . ولعلها مقرونة إلى القوانين أبعد عن التنسيق والانسجام، فلكل مصلحة لائحتها الخاصة حتى فى الأمور التى تشترك فيها مع المصالح الأخرى ، وما أكثر ما نلحظه من تعارض واختلاف بينها فى النظر إلى الموظفين أو الصلة بالجمهور . فهذه اللوائح فى حاجة إلى التنقيح والتعديل، ولا بد من أن يوضع لإعدادها وتكوينها نظام أكمل وأشمل، خصوصاً ودائرتها تتسع من حين لآخر ونطاقها يمتد عاماً بعد عام .

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

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

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

وقيمة هذا المكتب فى 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 التى تدخل فى 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 أثر لا يخفى فى تحقيق وحدة المشروعات وتنسيقها وانسجامها . وبديهى أن هذا المكتب لا يلغى المجالس الاستشارية العليا التى لجأنا إليها فى بعض الوزارات والتى 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 و يطبق على وزاراتها ومصالحها المختلفة . ولهذا ندعو إلى أن تربط هذه المكاتب بمكتب البحوث الذى قررنا ضرورته لرياسة الحكومة ، فلا يعد بحث ولا يحضر مشروع فى وزارة إلا وترسل نتائجه إلى مكتب الرياسة ،وفى هذا المكتب الأخير يتم التنسيق الشامل و يتحقق الانسجام الكامل . فهو نقطة اتصال بين المكاتب الأخرى كلما دعا الأمر إلى ذلك ، وصلته بها قطعاً فنية بحتة تقوم على تبادل الرأى واستكمال وجهات النظر .



والآن وقد فرغنا من تحضير موضوع التشريع و إعداده فنياً ، نستطيع أن ننتقل إلى جانبه الشكلى وصياغته . ولتلك الصياغة أهميتها فإن القوانين واللوائح — وقد وضعت للجميع — يجب أن تكون واضحة فى غير ما إسراف ، ومضبوطة فى غير ما تعقد ، ومكسوة بكساء خاص يحقق الوضوح والضبط ؛ وكل هذا يتطلب طائفة من رجال الفقه والقانون الذين مرنوا على هذه الصياغة ، وألمّوا بالتشريع الوطنى جميعه ، ليلائموا بين أطرافه و يربطوا الجديد منه بالقديم ، ويزنوا العرف العام بميزانه الصحيح .

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

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

بما يعد له من تشريع ، فبقيت لديها بعض مشروعات القوانين بضعة أشهر بل وسنوات ، وربما اضطر بعض الوزراء إلى استخدام نفوذهم الشخصى ليتمكنوا من إخراج مشروعات القوانين من ذلك المصنع الهادئ الحركة . وبقدر ما يلحظ 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 فى بعض العهود أن تجاهلت الحكومة اللجنة التشريعية ، فلم تعرض عليها مشروعات القوانين وتخطتها إلى البرلمان رأساً ، أو أصدرت منفردة دون استشارتها أيضاً ما عنّ لها من مراسيم اعتماداً على المادة ٤١ من الدستور . ولعل هذا هو السبب فيما شوهد فى بعض القوانين الأخيرة من أخطاء ليست موضوعية فحسب ، بل شكلية أيضاً تتصل بالصياغة والقالب القانونى .

ولا نزاع فى أن تشريعنا قد تعددت أبوابه وتنوعت مقاصده ، وقضى علينا الإصلاح بأن نجدد فى كل شىء ونبث روح الحياة فى معالم الماضى البالية ، ولا بد لتشريعنا أن يساير نهوضنا ويتمشى مع ميولنا وآمالنا ؛ فلم يكن فى وسع اللجنة التشريعية أن تنهض بهذا العمل الثقيل ، ولا أن تحقق كل مطالب النظام الجديد . ونعتقد أن الوزراء قد شعروا بهذا النقص قبل غيرهم ، وشاركهم فى ذلك كثير من البرلمانيين وممن لهم بالحركة التشريعية صلة ، فوجدت فكرة فى لجنة القضايا نفسها ترمى إلى تنظيم اختصاصها التشريعى وتوسعته ، ولكنها لم توضع حتى اليوم موضع التنفيذ . وكم من نقص نحسه ونلمسه ومع هذا نتهاون فى تلافيه وعلاجه وكأنا نستلذه ونستطيبه .

وفى رأينا أن مجلس الدولة هو الوسيلة الناجعة لإكمال هذا النقص وتنشيط الإنتاج

التشريعى ، ففيه مايسد 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 . ففى مقدور مجلس الدولة أن ينجز فى الوقت المناسب مشروعات القوانين التى نريدها ، ويشرف على إعداد اللوائح والتعليمات التى نبغيها ، وله أكثر من سواه أن

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

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

٣ — الإفتاء

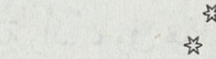
الدولة كما نعلم شخصية معنوية تستطيع أن تتعاقد وتتعامل كالأفراد ، وهى فى عقودها ومعاملاتها عرضة لكثير من الخلافات ، فيستدعى الأمر استشارة وفتوى تصدر عن خبير يلم بشروط التعاقد ويطبق عليها القانون ؛ وكلما زاد نشاطها تنوعت عقودها وتعددت اتفاقاتها ، فكثرت لذلك موضوعات الاستشارة والاستفتاء . ولئن كان فى وسعها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

جد أمر أو دعا داع . على أن الاستفتاء لا يقف عند هذه المعاملات التى تخضع فى جملتها 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 لائحة تنظم بعض الإجراءات الإدارية .

ولقد قامت أقسام القضايا منذ نشأتها حتى اليوم بالإفتاء فيما يعرض عليها من مسائل ، محاولة أن تبين الأصول والمبادئ التى تعتمد عليها القوانين واللوائح ؛ وقد تشير فى فتواها إلى بعض الاعتبارات الموضوعية والعملية ، ولكنها تحرص بوجه خاص على مهمتها الأصلية وهى وجهة النظر القانونية . وفى العادة تكتفى 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 فى موضوع فتوى مايتصل بمبدأ عام أوحادثة كثيرة الوقوع ، لم يترددوا فى أن يصدروا بها منشوراً يضع الأمور فى نصابها و يغنى عن الاستفتاء فى المستقبل .

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

ونرجو فوق هذا أن يكون فى اضطلاعه بهذه المهمة ما يساعد على حل بعض المشاكل الدستورية وما أحدّها لدينا وأكثرها ، فتحاول الحكومة أن تحمل مادة من مواد الدستور على معنى خاص لا يقره البرلمان ولا يرضاه ، ويطول فى هذا الجدل والنقاش ، وقد تحدث بعض الأزمات السياسية الدقيقة . فإذا ما كانت لدينا هيئة تنعم بالاستقلال وحرية الرأى وتحظى باحترام الجميع وتقديرهم ، تستطيع أن تقف موقف الوسيط بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية ، وسيكون لآرائها من الوزن ما يتناسب مع خبرة رجالها ومقدرتهم القانونية . ولم يكن فى وسع لجنة القضايا ، على الرغم من أنها استشيرت فأشارت واستفتيت فى مسائل دستورية فأفتت ، أن تقوم بهذه الوساطة النافعة ، لأنها وهى ملتصقة التصاقاً وثيقاً بالحكومة ، لا تجد لدى البرلمانيين الاستعداد الكافى لقبول فتواها . 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 النصح والسداد .



لعل فى الصفحات السابقة ما يكفى لتحديد مهمة مجلس الدولة و بيان وظيفته ، وعسى أن يكون فى هذا التحديد ما يقرّب هـذا المجلس منا و يصوره بصورة مألوفة لدينا ، فليس إذن ذلك المخترع العجيب الذى تخشى أخطاره ونتائجه ، ولا البدعة القبيحة التى لا عهد لنا بها ولا صلة . ولا نود مرة أخرى أن نستشهد هنا بتجارب غيرنا و إنما 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 و يوفر 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 هذة 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 غذوا لجنة القضايا واللجنة التشريعية ، ولهؤلاء جميعاً خبرتهم وتجربتهم التى تؤهلهم بحق للمجلس الجديد . ولن تعز الاستعانة بغيرهم وضم عناصر أخرى إليهم إن دعا الأمر ، على أنا لا نوافق مطلقاً أن يبدأ فى إسراف وغلو ننكره على الهيئات القائمة ، ولن نقره بحال للمنشآت الجديدة ؛ وكلما كان هادئ السير محكم التكوين سليم الاختيار تمكن من بسط نفوذه وتوطيد دعائمه ، وخلق جو من التقاليد المرعية المحترمة .

غير أنا نرى أن حياة مجلس الدولة فى استقلاله ومضاء أحكامه ، ولا قيمة له بدون هذين الشرطين ، فمن العبث أن نخدع أنفسنا بإنشاء هيئة جديدة نسميها مجلس الدولة أو أى اسم آخر ، ثم لا نمنحها سلطة تزيد على سلطة لجنة القضايا . وهذا الاستقلال الضرورى يقضى بأن يباعد بين مجلس الدولة وتأثير الحكومة عن أى طريق كان . فيفصل أولاً عن الوزارات كلها ويلحق برياسة الحكومة رأساً ، وفى هذا ما فيه من الاعتداد وسمو التبعية ، وقد خطونا أخيراً فى هذا السبيل خطوة محمودة فألحقت أقلام القضايا برياسة مجلس الوزراء ، وليس مجلس الدولة أقل منها شأناً فى هذا . وتقصر 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 وملحقين فيخضعون فى تعيينهم لمبدأ المسابقة ، ويخصون فى 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 فى هذا الباب إنما هو حكم قضائى صادر من هيئة يجب أن تنال أحكامها من الاحترام ما تناله 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 الحادثتان 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 تباين الرأى 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 متئد الخطى بحيث لا نتوسع 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 لنهوضنا ولازمة للأداة الحكومية كلها ، وكل ما يشك فيه ويدور حوله الخلاف إنما هو

الهيئة أو الهيئات التى يمكنها أن تؤدى هذه الوظيفة . فهناك فريق يرى أن فى هيئاتنا القائمة من لجنة قضايا أو لجنة تشريعية الغناء والكفاية ، ولايتردد فى أن يضيف إلى هذا أن مجلس الدولة ربما خلق حكومة فى قلب الحكومة ودولة فى داخل الدولة ، فسلب من الوزراء الكثير من نفوذهم وسلطانهم ، وأضعف بهذا مسئوليتهم الوزارية وقضى على استقلالهم . وفوق هذا فى نظامنا القضائى من التعقيد ما يدفع لأن نبسّطه 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 والتوانى فى سير الأعمال الحكومية ، أفلا يخشى أن يزيد هذا المجلس الجديد فى بطئنا ويساعد على تعويق إجراءاتنا وقراراتنا ؟

تلك هى الاعتراضات الهامة التى رددت عند كل مناسبة أثير فيها موضوع مجلس الدولة ، ونرجو أن يكون فى عرضنا السابق ما قضى على أشدها وأقواها . فقد أثبتنا أن ضرباً من القضاء معطل بين ظهرانينا ، وطائفة من الخلاف والمنازعات الإدارية لا تجد حلاً مطرداً ومقبولاً ، كما أن حركتنا التشريعية راكدة ومعيبة ؛ وليس فى مقدور هيئاتنا 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 وسلطانه ، واختصاصاته معروفة ودائرة عمله محدودة . وإذا كان يلجأ إليه لطلب النصفة من عدوان بعض رجال الإدارة ومخالفاتهم ، فتلك فيما نعتقد حسنة لاندرى كيف تصور بصورة السيئة ، خصوصاً وفى مركزه هذا مايقف كلاً عند حده ، ويملأ القلوب احتراماً للقانون . ولنسلم جدلاً أنه يحد من سلطة الوزراء ، أفلا نشعر فى نظمنا القائمة أن هذه السلطة كثيراً ماتعدّت حدها وتجاوزت مداها ؟

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

أما مايرمى به من زيادة تعقيد نظامنا القضائى ، فدعوى أخاذة فى ظاهرها وغير مسلمة فى حقيقتها ،لأن هذه الزيادة إنما تتصور إذا كان مجلس الدولة سيشارك أنواع القضاء فى عملها ، وينازعها فى دائرة اختصاصها . ولكنا قد بينا فى جلاء أن سلطته القضائية جديدة بالنسبة لنا فى موضوعها وغايتها ، وليس من عمل المحاكم العادية أن تضطلع بها . فإنشاؤه لايزيد إذن أمورنا تعقيداً ، والإعراض عنه لايخفف ذلك التعقيد الذى نشكو منه ، ولا يقضى على تنازع الاختصاص القضائى الذى بلينا به ؛ وعلى العكس نأمل فيه أن يساعد بتحديده للاختصاص على إزالة بعض آثار هذا التعقيد . ولا شك فى أن تعدد جهات القضاء داء من أدوائنا الاجتماعية و بقية من بقايا الماضى السيئة ، ولابد لنا أن نتخلص منه ونحارب تلك الاعتبارات الطائفية وعوامل الاختلاف والتفرقة ، 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 ،وأسلس فى سيره ، وأضيق فى اختصاصاته ، فليس فيه مايدعو إلى بطء أو إرجاء . على أنا كثيراً ما قسنا البطء والسرعة بمقياس أهوائنا وشهواتنا : نرغب فى أمر الآن فنود أن ننجزه سريعاً دون أن نعد له العدة أو نعطى منجزيه الوقت الكافى لتحضيره وتهيئته ، وإذا ما اضطروا قهراً للتخلف والتأخر رموا ظلماً بالبطء والتعويق ؛ ونعرض عن أمر آخر بحيث إذا جاء فى وقته المناسب ، عددنا بغير حق منفذيه متهورين ومتسرعين . و بوجه عام تغفو حكوماتنا أحياناً غفوات طويلة ، فإذا ما استيقظت تناست مقتضيات العمل ومستلزمات البحث والدراسة ، وأبت إلا أن تنجز ماتريد فى طرفة عين ؛ وليتها استعانت ببعض المنشطات الدائمة ، وهيأت لكل مشروع مايلائمه من إعداد وتمحيص .

الباب الثانى

العمل والتنفيذ

١ — الخدمات العامة

توزيعها ، الإشراف عليها

٢ — الإنتاج الإدارى

المركزية ، اللوائح والتعليمات ، الجانب الشكلى للعمل الإدارى .

٣ — الموظفون

التعيين والترقية ، الماهيات والمعاشات ، الموظفون والجمهور .

٤ — القضاء

توحيد جهات القضاء ، استقلال القضاء ، تنظيم العمل القضائى .

العمل والتنفيذ

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

هذا إلى أن العمل والتنفيذ سبيل النهوض الحقيقى ومقياس النجاح الصحيح ، وربما كان من السهل وضع الخطط والبرامج ورسم سياسة شاملة ومحكمة ، إلا أن قيمة هذه السياسة وتلك الخطط فى أن تُبَث فيها روح الحياة وتبرز إلى حيز الوجود . وليس لأى وعد مهما عظم ، ولا لأى أمل مهماسما ، من أثر فى النفس واستيلاء على القلب ما لذلك العمل الصغير الذى يراه الناس بأعينهم ويلمسونه بأيديهم . ورب سياسى خانه التوفيق فى صوغ برنامجه وتحديد خطته ، فوجد من عمله وتنفيذه مامكّنه من تدارك مافاته وتلافى نقص الخطة والبرنامج ؛ والإدارة الصالحة تستطيع دون نزاع أن تكفّر عن كثير من سيئات السياسة والسياسيين ، وأن تقدم للجمهور من الخدمات مايصرفه عن تتبع أخطاء الوزراء والبرلمانيين.

وعماد العمل والتنفيذ إنما هو السلطة الإدارية وجسم الحكومة الممثل فى الإدارات والمصالح

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

ولقد سبق لنا أن أشرنا إلى أن الأداة الحكومية ذات جانبين ، أحدهما فى 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 فى أن أحاديث هيئات الدولة العليا تسترعى الآذان وتجتذب الاهتمام أكثر مما يقال عن الإدارة العمومية فى أقسامها وفروعها ، فنرغب فى 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 فى حاجة إلى درس السلطة الإدارية فى مختلف أبوابها دراسة دقيقة توضح عيوبها الرئيسية وترسم وسائل علاجها الهامة ، ولسنا مبالغين فى شىء 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 لإحداهما بدون الأخرى . ونعتقد أنّا 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 لايستطيع أن يحقق غايته إلا إن توفرت بجانبه سلطة إدارية رشيدة ، محببة إلى الشعب بقدر ما هى محترمة منه . فالحكم الصالح سياسة وإدارة يتعاونان ويتكاملان ، وإذا لم نلائم بينهما ونحدد معالمهما ، فمن العبث أن نتحدث عن نهوض وإصلاح .

و إذا كانت الآراء والمقترحات السياسية موضع أخذ ورد ومجال اعتراض ومناقشة ، فمن حسن الحظ أن المسائل الإدارية بطبيعتها أبعد عن الخلاف وتباين الرأى ، لأنها موضوعية لا تخضع كثيراً للاعتبارات المعنوية والتقديرات الشخصية . هذا إلى أن ميدان التجربة فيها أضبط وأيسر ، والتجربة أصدق شاهد وأحسن دليل . ولنا فى تجارب الأمم الأخرى مانستعين به على تنظيم السلطة الإدارية والنهوض بها ، وما الإدارة إلا هيئة فنية تؤدى أعمالاً معينة وخدمات خاصة ، قل أن تختلف باختلاف الأمم والبيئات ؛ فشرائط الإدارى الصالح ، من خبرة ونزاهة و إخلاص للشئون العامة ومضاء فى إنجازها ، متفق عليها فى كل البلاد الراقية ، والنظم الإدارية السليمة ووسائل الإنتاج الناجعة أصبحت من القواعد المقررة والواضحة التى لايعز 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 .

ولكنا مع الأسف الشديد وقفنا حتى الآن عند نظمنا الإدارية البالية ولوائحنا العتيقة ، وصرفتنا السياسية بشرورها وويلاتها عن كل عمل مجد أو إصلاح مفيد . فلم يتنبه وزراؤنا ، 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 ماأنكر اللاحق السابق وشوّه معالم ماذهب إليه من تجديد و إصلاح .

وليس لوزرائنا فى قعودهم عن الإصلاح الإدارى عذر يعتذرون به ، ولا لزعمائنا السياسيين فى إهمالهم لذلك الركن الركين من أركان الدولة حجة يحتجون بها ، فالنقص واضح ووسائل الإصلاح معروفة ، وما كان يطلب منهم إلا أن يفكروا فيها و يجدّوا فى تحقيقها . وليس ثمة هدف أسمى لزعيم حزب أو رئيس حكومة من أن يهيىء لأمته إدارة نزيهة ومنتجة ، إذ أنه سيدرأ عنها بهذا أخطاراً عدة ، و يزودها بأنجع الأسلحة التى تخطو بها إلى الأمام وتحلها فى المحل اللائق بها بين الأمم . والإصلاح الإدارى الذى يعتمد أولاً و بالذات على الصبر والجلد ،

والإخلاص والتفانى ، و يبعد كل البعد عن الإعلان والدعاية ، أحق بإعجاب الأمة وأجدر بتقديرها من تلك الخطب الرنانة ، والحملات السياسية التى لا تخلو من هوى جامح أو مطمح شخصى .

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 لكى تنتج إنتاجاً صحيحاً لابد لها من نظم وقواعد تضبط سيرها وتساعد على تنظيم العمل الإدارى وتبسيطه والنهوض به ، وما هذه القواعد والإجراءات إلا ضرب من العرف والاتفاق الذى يجب أن يساير الزمن و يتمشى مع روح العصر . والقواعد مهما كانت مضبوطة لا تحيا إلا فى أيدى رجال يعرفون كيف يطبقونها ، والخدمات العامة مهما أحسن تنظيمها لا تؤدّى على الوجه الكامل إلا إن أشرف عليها موظفون ذوو خبرة ونزاهة وكفاية .

فحديثنا عن السلطة الإدارية المصرية فى مظهرها الحالى وما تستدعيه من إصلاح وتقويم يقتضى أن نعرض للخدمات العامة أولاً التى هى مادة العمل الإدارى جميعه ، ثم نتبعها بتحديد الوسائل الضرورية لتنظيم هذا العمل وحسن إنتاجه ، ونضيف إلى ذلك فصلاً ثالثاً عن الموظفين الذين هم اليد العاملة فى المصنع الحكومى ؛ وقد رأينا أن الحديث عن الأداة الحكومية لا يكتمل إلا إن أشرنا إلى السلطة القضائية ، وما ينبغى أن تكون عليه فى بلد يحس بإحساس واحد و يشعر بشعور مشترك ، لهذا عقدنا لها فصلاً خاصاً بينا فيه نظامها الحاضر وما يتطلبه من تعديل و إصلاح . والأداة الحكومية فى مظهرها السياسى أو الإدارى والقضائى إنما تعمل باسم الجمهور ولحسابه ، و يظهر أنّا كثيراً ما أهملناه وأغفلناه ، لذلك حرصنا فى كل هذا على أن نشير إليه ونبين حقوقه ، لا سيما وقد أخذ يطالب بها و يدافع عنها ، و إذا لم نأخذ أنفسنا برعايتها وأدائها فإنا نخشى غضبه بل وثورته .

الفصل الأول

الخدمات العامة

من أخص خصائص المجتمع الإنسانى ، همجياً كان أو متحضراً ، اشتراكه فى طائفة من الحاجات والمنافع التى يساهم جميع الأفراد فيها بنصيب متساو أو متفاوت على حسب الظروف الاجتماعية ؛ وعلى كل حال فهذه الحاجات والمنافع تمتاز بأنها قدر مشترك يقدسه الجميع ويؤمنون بضرورته ، وليس ملحوظاً فيها بوجه عام اعتبار خاص أو جهة معينة ، وإنما رائدها الأول وهدفها الرئيسى الصالح العام ومنفعة المجتمع فى جملته . لهذا يعمل الأفراد على تحقيقها متعاونين ومختارين دون نظام ثابت أو طريقة معينة ، أو يلجأون إلى هـذا النظام وتلك الطريقة إن تعددت الحاجات وتنوعت المنافع ، بحيث أصبحت تستلزم هيئـة خاصة تتولى الإشراف عليها . وكل من يسـد حاجة من تلك الحاجات أو يحقق منفعة من تلك المنافع يؤدى دون نزاع خدمة من الخدمات العامة .

ولقد كانت هذه الخدمات فى الجماعات البدائية قليلة ومضطربة ، تنحصر فى تحقيق مطالب محدودة ومباشرة تمس الفرد فى ظروفه الحاضرة أو العاجلة ، وتتصل على وجه العموم بما يسد حاجاته من الطعام والشراب . ومع هذا لم تكن تسير السير المطرد ولا تؤدى أداء منتظماً ، بل كثيراً ماتحكمت فيها ميول الأقوياء واستبد بها طغيان الإنسان على أخيه الإنسان . ويمكن أن يلخص تطور المدنية فى هذه الناحية فى مظهرين رئيسيين ، أولهما الخدمات العامة وتنوعها ، ذلك التنوع الذى يتفاوت بتفاوت درجات الرقى والحضارة ، وثانيهما رغبة ملحة فى تنسيقها وتنظيمها ، بحيث تسد حاجات أكبر عدد ممكن من أفراد المجتمع الواحد فى 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 و بين ظروفنا الاجتماعية والاقتصادية . ومن أوجب واجبات الأداة الحكومية أن ترقب هذه الخدمات دون انقطاع، وأن تجعل منها صورة صحيحة لمقتضيات التقدم والعمران ، و إذا كانت حاجات الأمة فى تعددها وتنوعها لا تخضع من كل وجه للسلطة الحاكمة، فإنه لا يصح لها أن تغفل هذا التنوع أو أن تقصّر فى الملاءمة بينه و بين الخدمات العامة ؛ وليس شىء أدعى إلى الاضطراب والفوضى فى مجتمع من أن يعجز حكامه عن تحقيق الانسجام بين حاجاته و إعداد الإدارات التى تعمل على سدها . وأوضح مظهر للرقى الإدارى أن تبدو الخدمات العامة شاملة ومحكمة ، فلا تفوتها حاجة من حاجات الأمة ، ولا تتوانى عن سد هذه الحاجات فى أوقاتها الملائمة .

على أنه ليس بلازم أن تضطلع السلطة الحاكمة وحدها بسد كل حاجات الشعب ومطالبه، فقد تكل بعضها إلى هيئات ومؤسسات حرة ربما كانت أقدر وأمهر فى أدائه ، وفى هذا التوزيع ما يرفع عنها شيئاً من العبء و يفسح السبيل للتخصص والإجادة . غير أن الخطر كل الخطر فى أن تحاول المؤسسات الحرة تحويل الخدمات العامة إلى مصالح خاصة ، أو أن تقصّر السلطة الحاكمة فى إشعارها دائماً بحقيقة المهمة الملقاة على عاتقها . ونلحظ الآن عموماً أن هناك تعاوناً مشتركاً بين الهيئات والمؤسسات الحرة من جانب والحكومة من جانب آخر على أداء الخدمات العامة وتيسيرها لشتى الأفراد ، كما نلحظ أيضاً تبادلا مستمراً بين دائرتى الخدمات الخاصة والخدمات العامة ، ففى حين يبدو عمل على أنه خدمة عامة ثم لا يلبث أن يتحول إلى خدمة خاصة ، وعلى عكس هذا نرى فى وفرة أن كثيراً من الأشياء التى كانت تعد بالأمس من المصالح الخاصة أضحت اليوم جزءاً من الخدمات والمنافع العامة .

* * *

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

الوزارة الواحدة . فإلى أخريات القرن الماضى لم يزد عدد وزاراتنا عن سبع، وها هو ذا يصل فى 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 الشئون الاجتماعية ، ثم وزارتا التموين والوقاية .

وفى قلب الوزارات القديمة المعروفة جدت إدارات وأقسام متنوعة . ففى 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 . وفى وزارة المالية نرى مصلحة للقطن اعتمدت على أصول سابقة لها فى وزارة الزراعة ، ولكن شئونها أضحت من الأهمية بحيث اضطلع بها وكيل وزارة خاص ، وقد استدعت الضرائب الجديدة إنشاء مصلحة تتنوع أقلامها ويزيد نفوذها يوماً بعد يوم . وهناك أمثلة أخرى كثيرة لسنا فى 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 فى ذاته طبيعى ، بل لعلنا لم نسر فيه السير الكامل الذى تقتضيه ظروفنا الاقتصادية والاجتماعية ، فأبطأنا فى إنشاء إدارات أو مصالح كانت تدعو الضرورة إلى إنشائها، أو تعجلنا أحياناً فى خلق إدارات أخرى ربما لا تكون لازمة لزوم غيرها . ومهما يكن فلا غرابة فى أن تنمو الخدمات العامة بيننا تبعاً لنمو مستوى العمران والمدنية ، ولكن الغريب أنّا لم نرقب هذا النمو ولم نتعهده التعهد الكامل . فلم توزع الخدمات العامة بين الإدارات والمصالح توزيعاً تلحظ فيه مصلحة العمل وحدها ، بل كثيراً ما خضع ذلك للمجاملات أو النفوذ الشخصى ؛ 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 و إلى تلك حيناً آخر . وفى المصلحة الواحدة نرى الأقسام والإدارات مضطربة متقلبة ، يزيد عددها فى فترة ثم ينقص فى 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 و بين وزارات مختلفة ، ورب قسم ليس له عمل ملحوظ فى 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 فى تقسيم الخدمات العامة بينها وتنظيمها وتحديد اختصاصاتها ، و إنما لكل وزير أن يرتب وزارته كما شاء ،فينشئ فيها من المصالح والإدارات مايريد دون قيد أو شرط ، وفى أغلب الأحايين دون رجوع إلى هيئة فنية سبق لها أن درست هذا التعديل وأدلت فيه برأى خاص . ثم يجىء وزير آخر بعده ، فيهدم ما بنى و يقيم على تلك الأنقاض إدارات جديدة قد لا تكون أطول عمراً من سابقتها . وليت الأمر بمقصور على الوزراء وحدهم ، بل لرؤساء المصالح سلطة لا تقل عن هذه فى دائرة مصلحتهم ،فينشئون أقساماً و يحذفون أخرى كما يعن لهم؛ و يزداد هذا المحو والإثبات خطراً إذا توالى على المصلحة الواحدة رؤساء مختلفون فى فترات متعاقبة .

والوزارات الجديدة بوجه خاص التى أنشئت على عجل ودون دراسة كافية أوضح مثل على أنّا لانكاد نشعر بأن للخدمات العامة نظاماً ، وأنها تتطلب قدراً من التنسيق والانسجام، ذلك لأن منشئيها لا يبدو عليهم أنهم وضعوا نصب أعينهم هدفاً عاماً تتصل به طائفة من الخدمات والمصالح المتقاربة والمتعاونة ، و إنما 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 ترضيته بأن نضيف اليه 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 التى كانت أبعدت عنهم .

وعلى هذا يمكننا أن نقرر أنه لم يبذل فى 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 الاعتبارات الشخصية والإعداد السريع ، ولا نظن أن أحداً فكر فى أهمية هذا التوزيع ، وما له من أثر فى 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 لنواحى الإنتاج فى المصنع الواحد ، وهذا التنظيم نفسه هو الذى يسمح بالاختصاص والتفرغ .

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

ومن جهة أخرى لهذا التعطيل من الناحية المالية ثمن ، وفى 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 فى المصنع الحكومى ثمنها

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

وليس الأمر بمقصور على هذه الإعتبارات الإدارية والمالية ، لأنه يمس الجمهور عن قرب ويتصل به إتصالاً وثيقاً ؛ وكم 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 فى الخدمات العامة أن تسير فى سبيلها من غير استحثاث ، وأن تؤدّى دون أن يضطر المنتفعون منها إلى الإلحاح والمطالبة ؛ على أن هذه المطالبة إن دعت إليها الضرورة ليست فى 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 فى سبيل الإشراف عليها ، لأن من شرائط هذا الإشراف أن يتحدد الاختصاص وتتعين المسئولية ، وتتضح معالم العمل الإدارى فى جملته وتفصيله ، فيجد المشرفون السبيل إلى مراقبة كل فيما يعمله ، ومحاسبة المقصر على تقصيره . والتقسيم الدقيق لعمل هو فى الواقع ضرب أو خطوة أولى فى 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 الذى 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 التى نعتقد أنها كفيلة ، إن احترمت ، بتحقيق توزيع صحيح للخدمات العامة .

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

غير أنا نسىء من جهة أخرى إلى الخدمات العامة كلها إساءة بالغة بذلك التغيير المستمر الذى ندخله عليها ، والتعديل الذى لا ينقطع فى أقسامها وفروعها . فباسم التجديد نخلق أحياناً إدارات صورية ليست إلا مجرد مسخ لإدارات قديمة ، وفى سبيل المحاباة وإفساح المجال لبعض الدرجات والعلاوات نهدم نظماً معروفة ونعطل سيراً مألوفاً ، ونضم أقساماً بعضها إلى بعض ليحظى شخص بلقب أو رياسة . وكثيراً ما تفعل الخصومات الحزبية فعلها فى تدبير الإدارات وتنظيمها ، إلى حد أن أضحى من مستلزمات الحكم أن يلغى الوزير اللاحق كل

تنظيم نفذه وزير سابق ينتمى إلى حزب غير حزبه ؛ وأصبحنا نلحظ 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 مافيه 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 .

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 لتعهدها ، 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 يعدلها الإعداد

الكافى ؛ ولنا فى تجارب الماضى القريب خير شاهد على ذلك . فلنأخذ أنفسنا إذن فى غير ما تراجع أو جمود بالتدرج فى كل ما نقدم عليه من منشآت الدولة .

وأخيراً لا نزاع فى أن توزيع الخدمات العامة يعد بين أعمال الدولة الخطيرة ، ولا أدل على ذلك من أن الدستور قد نص عليه فى مادة خاصة (٤٤) ، وصرح بأن « الملك يرتب المصالح العامة » ، فهو تصرف من تصرفات السلطة التنفيذية التى يجب أن تخضع لرقابة البرلمان وإشرافه . ولكنا فيما أنشأنا من إدارات ومصالح بل ووزارات فى العشرين سنة الأخيرة لم نخضع لقاعدة ثابتة ، فأنشئ بعضها بمجرد قرار وزارى وأنشئ البعض الآخر بمرسوم ، وقل ما أنشئ منها بقانون ؛ فخضعت بذلك لكثير من الميول والأهواء وأدخل عليها تغيير وتعديل لا ضابط لهما ، ووجد البرلمان نفسه إزاءها فى أغلب الأحايين 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 فى قانون خاص . أما التعديلات الأخرى المتصلة بالأقسام والإدارات ، فقد أبنا فى الفصل السابق ما يكفل حسن إعدادها وما يضمن انسجامها مع المبادئ العامة .

* * *

هذه هى القيود والملاحظات التى نرجو أن يكون فيها ما يحول دون كثير من العبث الذى بلينا به ، والإسراف فى خلق إدارات ومصالح لم تدع إليها ضرورة ماسة ، والإمعان فى 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 التى يمتاز بها الإدارى الحازم . وبما أنه لم يوضع حتى اليوم مشروع شامل لخدماتنا العامة فى توزيعها بين الوزارات المختلفة ، فسنحاول أن نعرض صورة من ذلك ، لا ندعى 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 يلى : المالية ، والداخلية ، والخارجية ، والدفاع ، والتربية ، والعدل ، والإنتاج القومى ، والأشغال والمواصلات ، والشئون الصحية والإجتماعية . والوزارات الست الأول باقية بوجه عام على صورتها الحالية ، وإن كنا نرى إدخال تعديلات هامة عليها فى مشتملاتها وأقسامها .

أما الإنتاج القومى فقد أدمجنا فيه وزارة الزراعة ووزارة التجارة والصناعة ، وفى هذا ما يحقق التنسيق والوحدة الضروريين 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 تغله 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 الموصلات 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 أنا 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 البعوث إلى أوربا من أجلها ، ومع هذا لم ننجح حتى اليوم فى أن نضعها موضع التنفيذ وإن كانت عناصرها مكتملة فى أيدينا .

أما الشئون الاجتماعية والصحية فهى من باب واحد وتصوّب إلى هدف مشترك ، ولن يؤدى 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 . وها هى ذى وزارة الصحة تدرك هذا النقص أخيراً فتنشئ قسماً للصحة الاجتماعية . والشئون 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 الأوليين وزارتا ضرورة والضرورة تقدر بقدرها ، فبمجرد انتهاء الحرب لن يكون ثمة داع إليهما ، ونستطيع أن نحيل ما يبقى من أعمالها إلى وزارتى الداخلية والإنتاج القومى[1] . 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 مستحقيه ، 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 التموين .

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

هذه هى الوزارات التى نقترحها ، ويطول بنا الحديث لو تتبعنا أقسامها جميعاً ، ولهذا نكتفى بأن نشير إلى أمثلة منها ، مبينين إداراتها الحالية ومحاولين تعديلها على شكل جديد ، رجاء أن يكون فى هذا مايفتح الباب لتنسيق الوزارات الأخرى . ومن الغريب أن وزاراتنا لم تنشأ كلها دفعة واحدة ، ومع ذلك لم يستفد لاحقها من سابقها ولم توزع الخدمات العامة فى الوزارات الجديدة توزيعاً أضبط وأكمل منه فى الوزارات القديمة . ولا نكاد نجد من بينها إلا وزارة واحدة تنبهت إلى هذا النقص وأخذت فى تلافيه ، وقد وفقت فى ذلك توفيقاً لا بأس به ؛ ونعنى بها وزارة الخارجية التى أعادت النظر فى توزيع العمل بين إداراتها وتحديد اختصاصها ثلاث مرات فيما لا يتجاوز عشرين سنة ، وانتهت أخيراً إلى توزيع واضح يرمى إلى تحديد المسئولية ومحاربة المركزية ، ولم تتردد فى أن تتخلص من الأعمال التى ليست من طبيعة اختصاصها .

ولا نظن أن هناك مثلاً أبلغ من وزارتى المالية والداخلية التى 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 ومعقدتين . فأما وزارة المالية فإنها تشتمل على تسعة فروع رئيسية ، هى الديوان العام ، ومصلحة الأموال المقررة ، والضرائب ، والجمارك ، والمساحة ، والمناجم ، والأملاك الأميرية والكيمياء ، والإحصاء ، والمطبعة الأميرية ، وتحت كل فرع من هذه إدارات وأقسام عدة . ونظرة إليها فى عمومها تدل على أنه لا تناسق بينها ولا انسجام ، وأن بعضها إنما ألحق بوزارة المالية لمحض الصدفة ، أو لأسباب تاريخية أضحت ولا قيمة لها ، وأغرب ما فى الأمر أنا مع شعورنا بتنافرها لا نعمل على تنسيقها وتنظيمها .

وفى رأينا أن عمل وزارة المالية الأساسى 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 الذى يتولى الإشراف الأعلى على الإيرادات والمصروفات عامة . أما الأملاك والمطبعة الأميرية والمنشآت الصناعية المتفرعة عن المناجم ، فما أجدرها أن تصبح مصالح مستقلة ذات ميزانية واحتياطى خاص وتابعة لوزارة الإنتاج القومى. وواضح أخيراً أن مصلحة الإحصاء ، بما تجمعه من بيانات شاملة ومعلومات تتصل بشئون البلاد كلها ، ألصق ما يكون برياسة الحكومة .

وننتقل الآن إلى وزارة الداخلية التى كثرت أقسامها وتعددت إداراتها ، وليس من بينها فى الواقع ما يجاوز اختصاصها العام ، إلا أنها تحتاج إلى تنسيق وتبسيط . ويخيل إلينا أن مهمة هذه الوزارة تنحصر فى 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 والمحافظات ، بما فيها من السكرتارية والانتخابات ومجالس المديريات والشياخات ، وإدارة البلديات والمجالس المحلية والقروية التى 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 ، فإنا نرى أيضاً أن نرد إليها مصلحة السجون لصلتها الوثيقة بالأمن العام .

وقد كنا نود أن نتتبع الوزارات الأخرى فنرسم لها الصورة التى نرتضيها من التوزيع والتنسيق ، كما كنا نود أيضاً أن ندخل فى تفصيل أدق وأعمق فيما يتعلق بوزارتى المالية

والداخلية ، إلا أن هذه التفاصيل إن لاءمت المختصين فإنها لا تلذ لجمهور القراء ، وليس من السهل الحكم عليها فى دقة لمجرد النظرة الأولى . وفوق هذا لم نشأ إلا أن نضرب مثلاً لا يعنينا أن يؤخذ بنصه بقدر ما يعنينا 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 فى قلب الوزارات القائمة ، ولكن ظروفها المالية والإدارية تستدعى أن تستقل بنفسها وتصبح مصالح ذات ميزانية واحتياطى خاص ، مع خضوعها فى الإشراف للوزارات التى تمت إليها بصلة . والأصل فى هذه الإدارات أنها مصدر إيراد ، ولها صبغة الإنتاج الذى يربطها بالسوق الاقتصادية العامة ، فمن المصلحة إذن أن تكون طليقة فى تصرفاتها وحرة نوعاً فى سيرها ، لتستطيع أن تساهم فى النشاط الاقتصادى وتنافس المؤسسات الحرة ، وتبعد عن قيود الحياة الإدارية التى لا تخلو من الآلية ولا تشجع على الابتكار . وفى استقلالها ما يكسبها شخصية أبرز ، ويحملها مسئولية 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 فى تردد — على السكك الحديدية التى فصلت ميزانيتها عن وزارة المواصلات ، ثم ألحقت بها مرة أخرى . ويظهر أن وزراءنا حرصاً على نفوذهم الشخصى يعارضون فى هذه الحركة الاستقلالية ، ويأبون على العكس إلا أن يتبعوا للديوان العام بعض أعمال كان لها من قبل مسحة الاستقلال . وفى رأينا أن السكك الحديدية ، والبريد والتلغراف والتليفون ، والأملاك الأميرية ، والموانى الكبرى ، والمنشآت الصناعية الأميرية ، وما شابهها ، يجب أن تستقل مالياً وإدارياً فى حدود الإشراف الذى بيناه . ذلك لأنها إدارات ذات مظهر اقتصادى ، وتعتمد على رأس مال يعنينا أن نعرف حركته ، وما يدر من ربح أو يجلب من خسارة ، ولها فى السوق أشباه ونظائر ينبغى أن تتأثر بها وتحاكيها فى وسائل الإنتاج وطرق التوفير . وفى نهوضها المالى

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 ، وتؤدى أداء حسناً ، إذ ليس يكفى 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 نعنى 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 يلمس الخدمات العامة عن قرب ويلحظها دون انقطاع ، وينفذ إلى دخائلها ويقف على تفاصيلها وجزئياتها ، ويدرك أسرارها الحقيقية وأمورها الخاصة التى ربما كان من المصلحة إخفاؤها عن العامة والجماهير . وإذن لا بد أن نكله 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 والحيطة والخشية والرهبة .

ولقد كانت إداراتنا إلى عهد بعيد تنعم بطائفة من هؤلاء الرؤساء والمشرفين ، الذين استطاعوا أن يضبطوا الخدمات العامة ويرقبوا القائمين عليها فى حزم وجرأة ، 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 ، وللمسىء : أسأت ؛ ولا حياة للإشراف إلا إن وزنت الأخطاء بميزانها

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

بيد أن نظامنا الإدارى قدتغير منذ إعلان الاستقلال وقيام الحياة النيابية. فحرم من إشراف بعض الأجانب الذين أبعدوا عنه ، ووكل إلى أشخاص لم تكتمل دائماً تجربتهم ولم تتوفر فى بعض الأحايين خبرتهم؛ ونفذ إليه السياسيون بمطامعهم وشهواتهم ، فولوا فى غير ما حاجه وعزلوا فى غير ما سبب ، ونقلوا بعض الرؤساء إلى جو لا يلائمهم و إدارات لا تتفق مع ماضيهم ومؤهلاتهم . فلم يحترم اختصاص ولم تقدس كفاية ، ولم يشعر الرؤساء بالاستقرار والطمأنينة الضروريين لإشراف مفيد ، بل لعلنا وصلنا إلى درجة نزعم 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 فى 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 دائما 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 بجديد. وفى تتابع السياسات والخطط ما يقضى على معالم الحياة الإدارية وأهدافها الرئيسية ، فلا يعرف الرؤساء بالدقة على ما يشرفون و إلى ما يرمون ، ولئن عرفوا هدفاً فترة ما ، فإنهم لا يلبثون أن يوجَّهوا 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 نخشى آثارها ، وبدأ الرأى العام يشك فى قيمة الأداة الحكومية كلها ويوازن بين إدارتنا الحالية وتلك التى عرفناها فى عهد الاحتلال ، ولا يتردد فى أن يفضل الثانية على الأولى . وسواء أكان مخطئاً فى حكمه أم مصيباً ، فإنه لا بد لنا أن نقضى على شكه ونخرجه من حيرته ، ونشعره بأن الخدمات العامة التى يضطلع بها المصريون تؤدى أكمل أداء وعلى أحسن وجه . ومن أهم الأسباب لخلق هذا الشعور أن تحس الأمة بأن هناك حراساً على مصلحتها وقوامين على حاجاتها ، يشرفون على الأيدى التى تتبادلها ويرقبون الوسائل التى تمكن من سدها .

وللإشراف الإدارى طرق شتى وأشكال متعددة . فهناك إشراف الزميل على زميله فيما يضطلعان به من واجب وما يتحملان من مسئولية، ولعل هذا من أضعف أنواع الإشراف، وكثيراً ما فقد فى بعض بيئاتنا الإدارية ، وبدل أن يتنافس الزملاء فى الإجادة 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 إلاّ إن دفعهم دافع أو جدّ إشكال أو أثير اعتراض ، وطالما يسير العمل سيراً عادياً ولو فى الظاهر فلا حاجة إلى تفتيش أو معاينة .

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

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

فنوسع فى السلطة ونزيد فى الاختصاص ، ونكثر من المرءوسين والأيدى العاملة ، دون أن نفكر فيمن يشرف عليهم ومقدرته على الإحاطة بمختلف تصرفاتهم . وكثيراً ما يكون الرئيس فى واد ومرءوسوه فى واد آخر ، لا يعرف من أمرهم — إن نشط له ورغب فى الوقوف عليه — إلا ما ينقله بعض الدساسين أو الوشاة من مرءوسيه والمقربين إليه . فإن فضل الهدوء والراحة على الوشاية والسعاية ، قنع ببعض أوراق يمضيها مهملاً ما وراءها من إجراءات ، وجاهلاً كثيراً مما يجرى فى دائرة نفوذه وتحت اختصاصه . ويخيل إلينا أنا لا نكاد نعنى إلا بالرياسات العليا للإدارة أو المصلحة ، أما الرياسات الجزئية للأقسام والفروع والأقلام فنهملها ، أو نقضى على نفوذها بحيث تصبح ولا عمل لها ولا فائدة منها . ظاهرة من ظواهر المركزية التى سنتحدث طويلاً عن عيوبها ، ويكفينا أن نشير هنا إلى أنها تجنى على سير العمل الإدارى والإشراف عليه جنايات لا تحصى .

ومما قضى على قيمة إشراف هؤلاء الرؤساء أنا كثيراً ما أخطأنا فى اختيارهم وأسرفنا فى تغييرهم وتبديلهم ، فتوكل إدارة لمن لا عهد له بها ولا صلة لمجرد أن فيها درجة مالية تفيده أو مركزاً ممتازاً يرضيه ، أو لأن 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 ، فى انتظار الفرصة الملائمة لنقله وترقيته . وكل تلك صور تتنافى مع الإشراف الصحيح ، وتحد من رغبة العمل والإنتاج إن وجدت . أما حركات التنقلات فمرض ابتلينا به إلى حد أن أصبح شغلنا الشاغل والمظهر الرئيسى للعمل الإدارى ، فكم من إدارات لا يبدو لها أثر أمام الجمهور إلا فى 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 اشراف مجد إلا إن كان متصلاً ومطرداً ، يتولاه أشخاص يباشرون العمل عن قرب ويدركون الصعاب التى تعترض مرءوسيهم ، فيساهمون معهم فى

تذليلها ، ويتبينون موضع إشرافهم بحيث يصبح قطعة منهم ، ويكسبون خبرة يكون من الظلم أن يضحّى بها لأى اعتبار من الاعتبارات . فلنقلل 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 في 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 مايرضونه لمصالحهم الخاصة ، فإنهم يدركون قطعاً أن المصنع أو المزرعة التى يتوالى عليها الرؤساء فى فترات متعاقبة تنتهى لامحال 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 وقريباً ، فلا نقنع 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 ، وكلما أحكمنا هذا التقسيم حققنا الإشراف على وجهه الأكمل . 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 واختصاصه الواضح ، ثم نرى على رأس هذه الجماعات مشرفاً عاماً يتصل بالأقسام الأخرى وله بالأولى حرية التصرف فى دائرته المعينة . وقد نلحظ 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 وتعهده 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 ، وتمكّنهم من أن يسيّروا العمل على نحو يرتضونه ويطمئنون إليه . وفى هذا ما يدل دلالة كافية على أهمية اختيار هؤلاء المشرفين ، وضرورة التروى والدقة فى تعيين الرؤساء فى مختلف درجات الإدارة ، لأنهم من الجهاز الإدارى بمثابة الروح من الجسم ، فتحيا ببعضهم إدارات وتموت على أيدى البعض الآخر إدارات أخرى . وما أجدر هؤلاء الرؤساء أن يفكروا فى إشراف الغد كما يفكرون فى إشراف اليوم ، وفى سير العمل الإدارى المستقبل كما يفكرون فى سيره الحاضر ، فيكّونوا خلفاء يستطيعون أن يضطلعوا بالعبء بعدهم . ولن يكون للإشراف قيمة إلا إذا ترتبت عليه نتائجه التى تتصل بالعمل فى تنظيمه وتنسيقه ، وبالعاملين فى مثوبتهم أو عقابهم .

* * *

وفى قمة هذا الهرم الإدارى يجب أن يجلس وكيل الوزارة ليلقى بنظره من أعلى فيحقق الإشراف الشامل ويمثل السلطة الإدارية الكاملة . ففى 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 وملأ كرسيه كما ينبغى — أن يحول دون كثير من طغيان السياسة وعدوانها على الخدمات العامة . وفى رأينا أن حجر الزاوية فى النظام النيابى ، ووسيلة التنسيق الهامة بين السلطة السياسية والسلطة الإدارية ، إنما هى فى بيان مهمة هـذا 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 ، فما ذاك فى أغلب الأحايين إلا لأن الوزير البرلمانى طغى على سلطة وكيله ، فحرم 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 بشىء من ذلك . فاذا ما اعتز وكيل بكرامته وناضل عن اختصاصه ، لم يتردد وزيره فى أن يتخلص منه بالعنف أو فى هوادة .

كل ذلك لأن وزراء اليوم لم يفهموا مهمتهم على وجهها . ولسنا فى حاجة أن نعود إلى هذا الموضوع بعد أن وضحناه 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 ليشعر كل بمسئوليته ويتحقق الإشراف الذى ننشده . ومهما يكن فمن دعائم الإصلاح الإدارى الأولى أن نحدد اختصاص الوكيل ونمنحه الهيمنة كلها على العمل والتنفيذ ، ولا مجال لأن نتردد فى هذا مطلقاً إن شئنا لنظمنا الإدارية الاستقرار ولخدماتنا العامة سيراً مستقيماً وأداء حسناً .

ومن شرائط هذا الوكيل المنفذ الرئيسية أن يكون فنياً ، خبر العمل ودرج فيه ومر بمعظم مراحله ، فلا هو بغير المختص الذى يتهكم عليه ويسخر منه سراً 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 شىء ، فإنما يدل على أنا 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 الكرسى ، ويعدون أنفسهم أحق به من غيرهم . وقد يشتد استياؤهم 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 شىء ويشرف على كل إجراء . وقد يلقى فى ذلك عنتاً كبيراً ومشقة زائدة ، ومع هذا لا يكاد يعرف وزارته حتى يفاجأ بالنقل إلى عمل آخر . وفى هذا ما يدل مرة أخرى على أنا لا نقيم للاختصاص وزناً ولا نقدر التجربة قدرها ، وهى المعلم الأول ووسيلة لاقتصاد فى الزمن والمجهود. فجدير بنا أن نضع حداً لهذا العدوان ، وإن كان لا بد منه فينبغى أن يترك الوكيل لعمله الجديد ليتخصص فيه وتؤتى 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 متعاونة ومتجانسة ، فإذا ما انتهى الإشراف عليها إلى رئيس دائم واحد ساعد ذلك على تحقيق كثير من التنسيق والانسجام .

وفى تعدد الوكلاء الأصيلين ما يثير من حين لآخر تنازعاً على الاختصاص ، وما قد يقسم موظفى الإدارات والمصالح إلى فريقين ينتصر كل فريق لوكيل خاص ، فلا يرى الوزير بداً من أن يتدخل فى هذه الخصومات التى ما كان أغناه عنها والتى 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 الأصيلون فى الوزارة الواحدة حتى بلغوا الثلاثة أو الأربعة .

وقد يكون الوكيل فى حاجة إلى من يعاونه ، ولهذا لا نمانع فى أن يكون بجانبه بعض الوكلاء المساعدين ؛ على أنا من جهة أخرى نمقت الإسراف فى هذه الوظيفة كل المقت ، وندعو إلى ألا يعين فى 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 فمعنى ذلك أن اختصاص الوزارة قد تضخم بحيث يستدعى التخفيف . وفى رأينا أن معظم وزاراتنا على النحو الذى 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 الإسراف الذى بلينا به أخيراً فى كرسى الوكالة ، ونحوطه بما يقتضيه من نفوذ واستقلال لا سبيل إلى الإشراف بدونهما .

فسلطة الوكيل دعامة قوية من دعائم الإصلاح الإدارى الذى ننشده ، وعنصر هام من عناصر الربط والتوفيق بين جانبى الأداة الحكومية السياسى والإدارى . ولم يبق لنا إلا أن نختار بين اثنين لا ثالث لهما ، فإما أن نأخذ بالنظام النيابى وندعمه بسلطة إدارية لها كيانها الخاص واستقلالها ، وإما أن نعرض عن هذا النظام ، ونرجع إلى عهد الوزارات الإدارية القديمة التى ثرنا عليها وأقمنا الدستور لنخرج من قيودها . ولا نظن أن أحداً يقر تلك الفوضى

التى نعانيها الآن فى مرحلة انتقالية طال أمدها ، وأصبحنا نبحث عن سير الأداة الحكومية القديم فلا نجده ، ونفتش عما منّانا به الدستور من آمال وخيرات فلا نعثر عليه .

ويقيننا أن الكل متفق على الأخذ بناصر الحياة النيابية ، وإذن لا بد من أن نصلح معها الحياة الإدارية، فنسير على نهج تلك البلاد الدستورية التى عرفت كيف توفق بين سلطة الشعب الممثلة فى البرلمان من جانب ، وبين خبرة المختصين البارزة فى دواوين الحكومة من جانب آخر . وإذا كان الوزير البرلمانى هو رسول الشعب فى المصنع الحكومى ، فإن الوكيل هو عنوان الخبرة والاختصاص ، ولن ينتج هذا المصنع ولن يؤدى 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 فى الوزارة ، فيحرم تعد الوكلاء ولا يبيح إنشاء وظيفة وكلاء مساعدين إلا بقانون .

الفصل الثانى

الانتاج الادارى

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

والإنتاج الإدارى فى جملته ضرب من الإنتاج الاقتصادى ، يحقق مطالب الأمة ويسد حاجاتها ؛ ونجاحه فى أن يساير 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 أى عدوان خارجى ، فهذه الخدمات ستبقى دائماً غالية الثمن ، ولا يمكن أن تخضع لقانون المنافسة . أما ماعداها من خدمات أخرى فهى ذات صبغة اقتصادية واضحة ، وفى مقدور الأفراد أو الشركات أن تقوم بها ، فإذا لم تحسن الحكومة تدبيرها خيف عليها التداعى والانهيار ، أو لعبت بها أيدى الاتجار والمضاربة ، وفى كلتا الحالتين تعطيل لها وقعود بالأمة عن السير فى طريق تقدمها ونهوضها .

ولا نزاع فى أن سير الحياة الإدارية بوجه عام — حتى فى النواحى 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 . وكم 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 . ودافعو الضرائب بوجه خاص يئنون من تضخمها المطرد ، دون أن يروا لذلك أثراً ملموساً فى سير الخدمات العامة وتعهدها ، وبودهم أن لو أديرت المصالح الحكومية بتلك العقلية الاقتصادية الحريصة المتيقظة التى تدار بها المنشآت الخاصة ، فلا تجد طريقاً للتوفير إلا سلكته ، ولا وسيلة للإجادة والإتقان 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 وإداراتنا : معيب فى كمه ، فلا يكاد يذكر فى شىء 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 الأصلى فى ثناياها ، وتنوسيت الخدمات العامة من جرائها . ومعيب فى سيره ، فهو بطىء بطئاً أصبح مضرب الأمثال ومثار الفكاهات والنوادر ، هذا إلى أنه كثيراً ما فوّت 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 فى معاملته ، ولسنا ندرى إن كان ينشد أداء الخدمات العامة ، أم يقتصر على مجموعة من الأوراق والملفات التى تتبادلها أيد لا حصر لها .

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

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

وفى وسعنا — إن شئنا — أن نستفيد من تجاربها وأن نهتدى بهديها .

ولا بد لنا أن نأخذ أنفسنا بذلك ، فإنتاجنا الإدارى لا يسد حاجة ، ولا يرضى الحاكمين ولا المحكومين ، وإذا كنا قد سكتنا طويلاً على عيوبه ، فإنما كان ذلك فى مضض وعلى أمل أن تحين ساعة العلاج والإصلاح. وقد طال انتظارنا لها، وليس شىء أدعى إلى التشاؤم 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 ننشده والمستقبل المجيد الذى نتعلق بأهدابه لا سبيل إليهما إلا بإنتاج فردى وحكومى ، شعبى وإدارى، والأداة الحكومية التى لا تساير 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 ، وسنتتبعها 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 مانحاوله 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 أدعى إلى تعقيد الأعمال ، ولا أبعد عن التحرى 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 فى بعض المسائل على الرغم منه .

وفى المركزية ما يؤذن بعدم الثقة ، فتقضى كما قدمنا على الشخصية وتميت روح المسئولية الفردية والشعور بالواجب ومحاولة الاضطلاع به . وفيها ما يسىء إساءة بالغة إلى مستقبل الأعمال واطراد سيرها ، لأن نظام التركيز يستدعى حصر الخبرة والتكوين الفنى فى أشخاص معينين ، يخشى أن يقف دولاب 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 ومرءوسيهم ، وكأنما يخشون أن يتهيأ واحد منهم لتحمل المسئولية بجانبهم ، فيهددهم بأن يحل محلهم . وليتهم يدعون لهؤلاء المرءوسين الفرصة أن يلاحظوا ويجربوا ، فيكوّنوا أنفسهم بأنفسهم ، ولكنهم بعكس هذا يقضون فيهم على كل معنى من معانى الاستقلال ، ويحاربون الرغبة فى البحث والاستفادة . والإنتاج الذى لا يصوّب فيه إلى المستقبل مقضى عليه بالفشل أو الانهيار لا محالة .

حقاً إن المركزية ضرورية فى الأعمال البادئة لما تتطلبه من تعهد خاص وصيانة معينة ، وهى طبيعية فى الجماعات الناشئة التى لم يتسع مجالها الحيوى ولم يتنوع نشاطها المادى والاقتصادى ، فيسهل إذن أن يحصر فى 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 لاءمت المركزية الأمس ، فإنها لا تتفق مطلقاً مع مقتضيات اليوم ؛ وإذا كانت النظم الإدارية العامة قد تشبثت بها قديماً ، فإنها تمقتها الآن كل المقت وتدعو إلى التخلص منها ما استطاعت .

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

والمصالح التى تتكون منها الوزارات ؛ وهناك مركزية فى كل خدمة عامة ، إن فى التعليم والصحة ، أو الشئون الزراعية والصناعية، أو البوليس والإدارة . وفى كل هذا قد جمعنا ألوان المركزية المختلفة ، من جغرافية تحارب السلطة الإقليمية ولا تعترف بها ، وتصاعدية تجعل من المرءوسين مجرد آلات لا تتحرك إلا حين يضغط على الزر الكهربائى فى مكتب الرئيس الأعلى .

ويظهر أن هذه المركزية بقية من بقايا العهد الماضى السيئة ، اقتضتها ظروف واعتبارات خاصة كرغبة الحكام فى أن يجمعوا فى أيديهم كل مظاهر السلطان والعظمة ، أو ميل مفتشى الإنجليز ورؤسائهم إلى أن يشرفوا على كل شىء ، ويديروا دفة الأعمال من طرف خفى . 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 المسئوليات وتخفيف الضغط عن كبار الرؤساء . فلم يتمش نظامنا الإدارى إذن مع نهوضنا الاجتماعى والفكرى ، وبقى سوس المركزية ينخر فى عظام إداراتنا ومصالحنا ، حتى أوشك أن يودى بها .

نعم إن المركزية قد أساءت إلى نظمنا الإدارية كل الإساءة ، فعقدت العمل وطولت الإجراءات ، وأخرت ساعة الفصل إلى درجة ينفد معها الصبر وتفوت مصالح كثيرة . وجعلت من الرؤساء مجرد « مؤشرين » أو « بصامين » يكتفون « بتأشيرة » خفيفة ، قد لا يفهم منها شىء أحياناً حتى فى أهم الموضوعات وأخطرها؛ فإن ضاقوا ذرعاً بالتأشير على ما تكدس أمامهم من ملفات قنعوا بالإمضاء ، وربما استعانوا إلى جانبه بخاتم أو أكثر يبصم به على شتى الأوراق فى حضورهم أو غيبتهم . وأغرب ما فى الأمر أن يقضوا فى 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 بتحر أو روية ، ولا تقترن ببحث أو دراسة ، ولا تفرق بين المهم

وغير المهم ، ولا تحمل المرءوسين على التعمق والدقة . فيفوت معها الإشراف فى أبسط معانيه ، والرقابة فى أدنى صورها ، ولا تدع للرؤساء الوقت الضرورى للتوجيه والإصلاح ، ورسم الخطة العامة وتعهد إداراتهم ومصالحهم فى جملتها ؛ فتقتصر مهمتهم على مجرد استعراض الأوراق وإمضائها ، دون أن يكون للناحية الفنية والبحث الهادئ أى تقدير أو اعتبار . وكيف يستطيعون البحث فى 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 ، وكم يئنون 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 شىء . 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 الرياسة بعدهم . وتلك جناية أخرى جنتها المركزية على بعض المصالح والإدارات ، فيضطرب سيرها بمجرد أن تحرم من رئيسها القائم ، لأنه لم يقصد إلى إعداد خلف له ، ولم يدع السبيل لمن يعملون معه أن يعدوا أنفسهم تحت سلطان المركزية وطغيانها .

وكأن 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 الأحايين 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 فى 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 البرلمانيين يغلون فى المركزية ، باسم المسئولية الوزارية أحياناً ، غلواً 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 دولاب العمل عند بابهم بما تكدس 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 المحصول ما يكفر عن بعض الأخطاء ويعوض عن سوء التصرف ؛ على أن حديثى 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 الأقلام 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 الكافى من البحث والتمحيص إلا إذا تقاسمه مسئولون يشعرون بثقل المسئولية وتبعاتها ، ولن نطمئن على إنتاجه إلا إذا اضطلعت به أيد متعددة ، كل على حسب كفايته واختصاصه .

على أن توزيع المسئولية 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 فى كل دواوين الحكومة وإداراتها ، وكثيراً ما ترمى اللوائح والمنشورات إلى ذلك علناً ، فتقف حجر عثرة فى منح أية سلطة لبعض المسئولين ، وتفسح المجال دائماً للرئيس الأعلى أن يتمحك أو يتدخل فى كل تصرف وإجراء . سياسة مقصودة وخطة مدبرة ، باعثها الرغبة فى 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 ، وفى هذا التحديد ما يسمح بالمراقبة الدقيقة والضرب على أيدى المسئولين دون شبهة أو تردد . وما دمنا قد حددنا الاختصاص ووزعنا المسئولية ، فلا ضير علينا فى أن نأخذ كلاً بجرمه وتقصيره فى غير ما شفقة أو هوادة ، وكم من أخطاء ومخالفات إدارية اهتز لها الرأى العام واضطرب من عنفها وشناعتها ، ثم مرت دون حساب أو عقاب لأن المسئولية لم تتضح والمسئولين يجدون السبيل إلى التنصل والتخلص .

وأخيراً لا بد لنا أن نبسّط الإجراءات ونقلل من حجم الملفات ونضيق دائرة الإمضاءات فنوفر شيئا كثيراً من الجهد والزمن والمال . ويعنينا الآن بوجه خاص أن نشير إلى الإمضاءات التى قد تبلغ فى ورقة واحدة العشر أو يزيد ، وما بعث إليها فى تعددها إلا التركيز من جانب ومحاولة الفرار من المسئولية من جانب آخر . ومن الغريب أنا إذا حللنا هذه الإمضاءات وجدنا أن معظمها آلى يكفى صاحبه أن يرى إمضاء سابقاً فلا يتردد فى أن يمضى بجانبه ، وإمضاءات هذا شأنها تعقد العمل ولا تفيده فى شىء . ونعتقد أن إمضائين أحدهما يمثل الإعداد

والآخر يمثل الرقابة والبت ، ما داما قد صدرا من المسئولين ، كفيلان بضبط العمل وسرعته وحسن الإشراف عليه. وهناك نوع من الإمضاءات فرضته المركزية وحدها، ألا وهو ذلك الذى يتصل بأوراق تنتقل من مصلحة إلى مصلحة، أو من وزارة إلى وزارة حتى ولو كان موضوعها مجرد استعجال أو استعلام أو إخطار عادى ، فدرج معظم مصالحنا على أن يمضيها الرئيس الأعلى ولا يمكن أن ينوب عنه فى ذلك سواه . وفى هذا ما فيه من التعويق والتعطيل الذى أدركته بعض الوزارات كالخارجية ، فتخلصت منه وسمحت لرئيس الإدارة أن يخاطب الوزارات والمصالح والجمهور فيما يقتضيه عمله ، وفى هذا على ضآلته ما يعالج التركيز و يخفف من حدته .

ومع هذا لا يفوتنا أن نصرح أن مشكلة التركيز معنوية و روحية إلى جانب أنها إدارية ونظامية ، فلا تكفى فيها وسائل العلاج مهما تنوعت إن لم نأخذ أنفسنا بالتخلص منها ، و إن لم يحارب الرؤساء الأعلون فى أشخاصهم تلك الرغبة الجامحة فى نفوذ وسلطان يقضى على شخصية مرءوسيهم و يسىء إلى العمل الإدارى فى جملته . ومن العبث أن ندعو إلى اللامركزية وتوزيع العمل والمسئولية على أساس عدم التركيز ، ثم يجىء مسلكنا وتصرفنا مناقضاً لذلك، فنهدم ما بيننا ونجنى على أعز الأفكار التى نزعم أنا نستمسك بها. وفى وزارة الأشغال من جانب ووزارة المعارف من جانب آخر ما يوضح الموقف تمام التوضيح ، ففى الوزارة الأولى قامت فكرة اللامركزية على أساس صحيح و رغبة صادقة ، فنجحت نجاحاً لا يقبل الشك أو الإنكار فى حين أن نظام المناطق فى وزارة المعارف لم يسلم فى بنائه وتدعيمه ، ولم تصدق الرغبة فى إنجازه وتنفيذه ، فتعثر فى سيره مما سمح لبعض المعترضين أن ينادوا بالعودة إلى تلك المركزية البالية التى تأباها اليوم الأعمال الحرة والإدارية ، ولكن فشل التجربة فى خطواتها الأولى لا يبيح مطلقا أن نقر نظماً أو مبادئ تتعارض مع الإنتاج المحكم الوفير[1] .



هذه هى المركزية التصاعدية فى عيوبها وأخطائها و وسائل علاجها . أما المركزية الجغرافية

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

فهى التى تعتمد على إدارة عليا وتتجاهل الفوارق الإقليمية ، وتدعى الإلمام بكل شىء والإشراف على كل ناحية من نواحى القطر ، و إن حالت دون ذلك حوائل مادية وطبيعية . وكنا نعتقد أن فى النظام النيابى ما يحاربها و يأخذ بيد الحكم الذاتى الإقليمى ، إلا أنا مع الأسف لم نخط فى ذلك خطوات تذكر ؛ ولن تتغلغل الروح البرلمانية فى 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 الذاتى المحلى ، ونتوسع فيه ما استطعنا فى المديريات والأقاليم . ولسنا فى حاجة أن نشير إلى أن الهيئات الإقليمية أعرف بحاجات أقاليمها وأقدر على معالجتها ، وفى قيامها ما يخفف العبء عن السلطة العليا ، وما يوزع العمل بين أشخاص مختلفين ، لهذا عنيت الدول الكبرى بإنهاضها وتوسيع اختصاصها شيئاً فشيئاً . وطبيعى أن تشرف هذه الهيئات على كل ما يمس الأقاليم عن قرب ، و يتشكل بأشكالها المختلفة و يستلزم رقابة موضعية ومباشرة ، أما ما يتصل بشئون الدولة العامة ومصالح أفرادها المشتركة فإنه من اختصاص الحكومة المركزية وحدها .

ومما يلاحظ أنا بدأنا خطواتنا فى سبيل الحكم الذاتى المحلى منذ عهد بعيد يرجع إلى أخريات القرن الماضى ، فشكلت لدينا مجالس بلدية ثم قروية ومحلية ، كما عرفنا مجالس المديريات وأقمناها إلى جانب الجمعية التشريعية أو مجلسى البرلمان . ولم يتردد الجمهور فى أن يقبل عليها ويساهم فيها ، وحاولت هى 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 السلحفاة ، فما أنشئ منها قليل جداً بالنسبة لذلك العهد الطويل الذى انقضى عليها ، ولو بقيت فى ركودها هذا فلن يعم نظامها مدن القطر وقراه إلا بعد بضعة قرون . وقد كان يظن أن فى ضمها إلى إدارة الشئون القروية بوزارة الصحة ما يساعد على استقلالها والنهوض بها ، ولكن التجربة أثبتت أنها أبطأ فى هذا المجال منها يوم أن كانت خاضعة لوزارة الداخلية .

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

والقرى ، وإنما خضعت للميل والهوى والنزعات الشخصية لبعض الرؤساء، فبدت آثارها متنوعة ومتباينة على حسب رغبات المدير أو المأمور . تتجه نحو الكمالى وتهمل الضرورى : فتنشئ بعض المتنزهات فى قرى لا تجد شربة ماء صالحة ، وتقيم فرق الموسيقى فى بلاد تعمها البرك والمستنقعات وتفتك بأهاليها الملاريا ، 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 المحلى ورمت إلى تكوينه وإدعامه ، ومع ذلك لا تكاد تفصل فى شىء 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 بالقرية أو المدينة خطوات تتناسب مع ذلك العمران التى وصلت إليه عاصمتا 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 ، وطنطنت 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 نتنبه لها ، ألا وهى أننا لا نستطيع أن ننهض بالحكم الذاتى المحلى إلا إذا لاءمنا بينه و بين نظام العمودية ، فإن فى مقدور السلطة الرئيسية الآن أن تجعل من العمدة شبحاً مخيفاً من أشباح المركزية التى ترمى إلى الاستئثار بكل سلطة والقضاء على استقلال أى مجلس أو هيئة ريفية . وكم تحدثنا عن قانون العمد وضرورة تعديله و إصلاحه ، وعقدنا لذلك لجاناً شتى ، وأشارت إليه خطب العرش ، وقدمت بعض مشروعات التعديل إلى البرلمان ثم سحبت منه ، ولكنا 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 و إنجازه . ومهما يكن فقد آن الأوان لأن نضع للقرية نظاماً إدارياً يلائم العصر ، ويجعل منها وحدة إقليمية تشعر بشىء من الاستقلال والحرية . ويسوءنا أن نقرر أن مبادىء الإصلاح معروفة ووسائل العلاج مهيأة ، فلا عذر لمعتذر ولا حجة لمقصر اللهم إلا أنا بلينا بالإمهال والإرجاء والكسل والتوانى ، وحرمنا 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 جلية . 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 والشيوخ

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

ولقد منحها قانون سنة ١٩٣٤ سلطات متعددة فى الإشراف على شئون الصحة والتعليم والأمن العام والزراعة والرى والمواصلات ، غير أن الاعتراف بالسلطة شىء واستخدامها شىء 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 فى الوزارات المختلفة تضن على مجالس المديريات بأبسط صور الحرية والاستقلال . فالشئون الصحية فى المديريات مثلاً مرجعها الأول والأخير وزارة الصحة ، وأنواع التعليم على اختلافها قد انتزعت من هذه المجالس ولم يبق منها إلا التعليم الإلزامى ، على أن الخصومة فى الإشراف عليه لاتزال قائمة بين وزارتى المعارف والداخلية . وفى هذا مايفسر تجاهل الإدارات المركزية لهذه الهيئات الإقليمية وعدم اعتدادها بها .

ولم يقف الأمر عند هذا ، بل بليت مجالس المديريات فى السنوات العشر الأخيرة بفوضى وركود شاملين ، فأما الفوضى فمنشؤها كثرة عدد الأعضاء دون انتظامهم فى حضورهم وغيابهم مع نقص فى 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 ملافاتها . 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 فى مجالس المديريات ، كشق الترع وإقامة الجسور وإنشاء المصارف وما أشبه ذلك[1] . وأخيراً شاءت السياسة أن تفسد علينا هذه الهيئات الإقليمية كما أفسدت كثيراً من مظاهر حياتنا الاجتماعية والفكرية ، فخضعت مجالس

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

المديريات لميول والأهواء ، واستخدمت فى الدعاية والتأثير أو الاستنكار والاحتجاج ، وكان لصلتها بالمديرين ماجعلها أداة سيئة فى هذا المضمار .

وفى رأينا أن مجالس المديريات مدرسة صالحة لتكوين حرية الرأى واستقلال الإرادة ، ووسيلة ناجعة من وسائل التخفيف عن السلطة المركزية ، ولكنا دون نزاع قد أسرفنا فى عدد أعضائها إسرافاً قضى على قيمتها وفوّت الغرض منها ، ووسعنا سلطتها ظاهراً دون أن يكون لها من السلطة الفعلية نصيب ، ولابد من معالجة هاتين النقطتين إذا أريد بها أن تؤدى وظيفتها وتبرهن على وجودها . ولقد أشرنا من قبل إلى كثرة عدد أعضاء البرلمان ودعونا إلى إنقاصه ، وإن هـذه 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 وفى تحديد أعضاء البرلمان مايهيئ الفرصة لمجالس المديريات أن يتوفر فيها أعضاء أكثر خبرة وتجربة . وإذا كان يظن أن قانون سنة ١٩٣٤ يتوسع فى اختصاص هذه المجالس أكثرمن اللازم — بدليل أنه لم يطبق على وجهه يوماً ما — فلنضيقه إن كان ولا بد ، ثم ندع هذه الهيئات الإقليمية تعمل فى دائرتها بملء السلطة والنفوذ . هذا هو الحل الطبيعى والعلاج الصحيح لمشكلة المركزية وإلا فإن نظمنا تبقى صورية لاقيمة لها ، تتعارض فى ظاهرها مع التركيز فى حين أن سير العمل لايزال يخضع للمركزية ويئن تحت عبئها .

٢ — اللوائح والتعليمات

لايستقيم العمل الإدارى إلا إن حددت معالمه ورسمت خططه وبين نظامه وطرائقه . ووسيلة ذلك طائفة من اللوائح والتعليمات تصدرها السلطة التنفيذية ، أو تساهم فيها أحياناً السلطة التشريعية . ومادامت تنظم الحياة الإدارية كلها فهى دون نزاع من أهم أبواب

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

ولأداتنا الحكومية لوائحها وتعليماتها الخاصة ، غير أنها فى معظمها قد وضعت بروح غير روحنا ، ولجيل غير جيلنا ، وفى ظروف تختلف كل الاختلاف عن ظروفنا . فجلها يكاد يصعد إلى أخريات القرن الماضى ، ومنها ما يرجع إلى أوائل هذا القرن ، وقدر ضئيل فقط لا يتجاوز الخمسة فى المائة من المجموع قد صيغ فى ضوء الدستور وعلى مقتضى روحه ومبادئه . فهى فى جملتها 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 ، وفى هذا ما فيه من الزلل وإرهاق الجماهير وتعطيل سير الأعمال العامة .

وهى فوق هذا معقدة غامضة ، لا يفهم المراد منها بسهولة ، ويعزّ على الجمهور بوجه خاص أن يدرك فى أغلب الأحايين مغزاها ومرماها ، وكم شكا هذا الجمهور البائس من ذلك التعقيد ولاقى الأمرين من هذا الغموض . على أن رجال الإدارة أنفسهم يختلفون فى 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 نلحظ فى لوائحنا ذلك الغموض لأنها وضعت أولاً بلغة غير لغتنا وأسلوب غير أسلوبنا ، وفى بعض اللوائح القديمة التى لا زلنا نعمل بها حتى اليوم تعبيرات مضحكة

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

ولوائحنا أيضاً كثيرة ومطولة ، تبالغ فى رسم الخطة ووصف الإجراء ، وكأنها تفترض فى مطبقها أنه لا يعرف كيف ينفذ ولا كيف يتصرف ، أو كأنها وضعت لطراز من مستخدمى الدولة غير ذلك الطراز الذى ينبغى أن يضطلع بالخدمات العامة . وقد زادها وبالغ فيها تعاقب الرؤساء وتوالى الوزراء ولكل تعليماته ومنشوراته ، وقل من بينها ما ينص فيه على أنه ينسخ الآخر أو يلغيه . وفى 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 فى المصلحة الكبيرة إلا موظف واحد يلم دون سواه بشتى اللوائح والمنشورات ، فيرجع إليه فى كثير من المناسبات ، وربما توقف الفصل فى مسألة عاجلة انتظاراً لرأيه .

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

مثل على ذلك ، فهى 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 أضعافاً مضاعفة لما تحرص عليه اللائحة وتدافع عنه[1] . ولسنا فى حاجة أن نشير إلى أن هذه القيود لم تقطع مع الأسف دابر اللصوص ولم تقض على اللصوصية ، وعلى عكس هذا نشرت فى الجو 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 يضحَّى 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 أضحى ولا قيمة له ؛ وهى على كل حال تطوّل الإجراءات بدون حاجة و إلى درجة غير مستساغة فيضيع بها زمن ومال ومجهود لو بذلناه فى شىء آخر لأتى بأطيب الثمرات . والأمر أعم 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 هزيلاً نحيفاً ، ثم لا يلبث أن يتضخم تضخماً 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 تضيع علينا أزمنتنا .

وهناك إجراءات حكومية أضحت مضرب المثل فى طولها و بطئها ، 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 إمهال وتسويف

(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 تشرف عليها السلطة المركزة فى العاصمة ، فيتعطل العمل وتزيد التكاليف ويشكو الجمهور ، ولكن ليغضب كل مخلوق ما دامت اللائحة راضية . ويبلى 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 ثمنه .

غير مرة [١] ؛ وقد انتهى الأمر بفريق أن حرّم على نفسه الدخول فى مناقصات حكومية ، لأنه يعز عليه بعد أن يسترد التأمين . وكثيراً ما يضل الجمهور بين مصالح الحكومة المختلفة ، فواحدة تبيعه صفقة وأخرى تنتزعها منه ، وكأنه يتعامل مع شخصيتين تجهل إحداهما الأخرى تمام الجهل . ومن أمثلة هذا منافع باعتها الحكومة فى طنسا بنى سويف سنة ١٩٢١ ، وقبضت الثمن جميعه وربطت الأموال الأميرية على المشترى ؛ وما إن بدأ ينتفع بأرضه حتى اعترضه موظفو الرى ، وحرروا ضده محضر مخالفة لتعديه على المنافع العامة ، ثم غرم بعشرة جنيهات ، وعبثاً حاول إثبات ملكيته . واستمر حتى سنة ١٩٣٩ مرغماً على دفع الأموال الأميرية فى الوقت الذى أضحت فيه أرضه جزءاً من ترعة عمومية ، ولا ندرى 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 نتشبث بتلك اللوائح البالية والمنشورات الغامضة التى جنتها علينا ، وقد كنا نتوقع أن تبعث مطالبنا وحياتنا الجديدة بعد ثورتنا الأخيرة على تنقيحها وتعديلها . ولم يتردد رجال البرلمان فى 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 لائحة الإجراءات واللائحة الداخلية لوزاة الأوقاف ، وفى كل مرة تجيب الوزارة بأنها أعدت العدة لذلك ؛ وقد شاء الله لها أن تتقدم منذ عامين أو يزيد بمشروع تعديل لائحة الإجراءات إلى البرلمان ولكنه لم يقر بعد ، لأن الوزارة لا تزال تجد حتى هنا سبيلاً للتسويف والإرجاء . ولا مناص اليوم من أن نعيد النظر فى لوائحنا وتعليماتنا كى ننظمها وننسقها ، ونكوّن منها مجموعة للقانون الإدارى .

ولا نزاع فى أن لهذا القانون مبادئه وأصوله الرئيسية التى تصدق على شتى المصالح

(١) جاء فى تقرير لجنة المالية بمجلس الشيوخ عن ميزانية وزارة المالية لسنة ٤٢ /١٩٤٣ مايلى : « لفتت لجنتنا النظر فى تقاريرها السابقة إلى تأخير صرف أثمان الأطيان التى تنزع ملكيتها من بضع سنوات ، فى حين أن المالك يستمر فى دفع الضريبة عنها مع حرمانه من الانتفاع بالعين وثمنها . . »

والإدارات ، ويجب أن تخضع لها الخدمات العامة على اختلافها . ولسنا بهذا نرمى إلى إلغاء الفوارق بين طرائق التنفيذ فى بعض المصالح والإدارات ، فتلك تفاصيل وخلافات موضعية لا شىء 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 ، تتعهدها 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 و يبينوا طرائق التنفيذ التى يرتضونها ، ولكنا 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 ، و يقدر نتائجها كل من تطبق عليه ؛ ومختصرة ، يدرك المراد منها بسرعة و يسهل على الموظفين المختصين الإلمام بها واستحضارها فى أذهانهم عند كل مناسبة ؛ ومرنة ، لا تستعبد منفذيها ولا تضيق المجال أمامهم ، بل تعتد بهم وتعول عليهم وتدعهم يتصرفون فى شىء من الحرية والطلاقة ؛ و بعيدة أخيراً ما أمكن عن القيود والشكليات ، فتبسّط 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 و بطئها . بهذا — وبهذا وحده — تصبح عاملاً قوياً من عوامل النهوض بالإنتاج الإدارى بدل أن تقف حجرة عثرة فى طريقه ، ولن يضيرنا كثيراً أن يخطئ منفذوها بادئ 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 الشكلى للعمل الادارى

هناك طائفة من الاعتبارات المادية والعوامل الشكلية قد لا يعتد بها ، ولكنها ذات أهمية فى سير العمل و إنتاجه . فاستعداد العامل وظروفه الخاصة ، ومكانه الذى يعمل فيه ، والأدوات والوسائل التى يستعين بها ، كل ذلك له دخل كبير فى وفرة الإنتاج وتقدمه . ولقد تنبهت 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 يحبب فى العمل و يدفع إلى الإقبال عليه ، و باعدت بين عمالها والجماهير كى يتوفروا على ما هم بصدده ، وتفننت فى استخدام الآلات والأجهزة الحديثة التى تساعد على اقتصاد الجهد والعمال ، دون أن تفوّت الجودة والإتقان .

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

وواجب الإنصاف والصراحة يقضى أن نقرر أنا من أقل الأمم إنتاجاً وأكثرها إعراضاً عن العمل إن فى المصنع الحكومى أو الأهلى . والمصنع الحكومى بوجه خاص صورة مزرية للكسل والإهمال والتواكل ، يقضى فيه كثيرون أوقاتهم فى قراءة الجرائد وسرد الحوادث والتندر بمختلف الفكاهات والأقاصيص ، و إلى جانبهم آخرون قتلتهم السآمة والملل ، يشكون من طول ساعات العمل على قصرها ، لا يعرفون ماذا يصنعون و يتحينون فرصة الفرار والهروب . و إذا ما تركنا هؤلاء المهملين والمستهترين ونظرنا إلى العمل الإدارى

فى 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 فى قسط كبير منه بين إجازات عامة أو فردية و بين مقابلات وزيارات لا حصر لها ولا ضبط .

فساعات العمل الرسمية عندنا أقل منها بكثير فى أى بلد من البلاد الراقية ، فهى ست صيفاً وشتاء مع أنها قد تصل فى البلاد الأخرى إلى ثمان . وليس الأمر أمر العدد فحسب ، بل لوضعها وتوزيعها على ساعات النهار أهمية كبرى ، فإن من بين ساعاتنا الست اثنتين على الأقل ضائعتان ، وهما الساعة الأولى والأخيرة اللتان يتهاون بهما كثير من الموظفين ، إذا ما تركنا جانباً بعض المدللين من مستخدمى 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 الحكومى عن سبع ، وأن توزع هذه الساعات بين طرفى النهار فنؤدى أربعاً منها فى الصباح وثلاثاً فى المساء .

وربما كان هذا الحل ألزم لنا فى جونا ومناخنا منه فى 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 ينبغى أن يقضى على تلك الامتيازات التى نعم بها مستخدمو الدولة منذ زمن ، وأن يسوى بينهم و بين من يساهمون فى مظاهر النشاط الاقتصادى والحيوى ويؤدون للمجتمع خدمات لها شأنها وخطرها .

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

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

وهناك داء و بيل يأكل الوقت و يخل بالنظام و يعطل العمل و يكشف الأسرار، ألا وهو داء الزوار الذين يترددون على المصالح والدواوين ، بحيث تبدو مكاتب الحكومة الهامة فى 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 و يستقبلون، وربما حلا لهم أن يقطعوا العمل عن قصد ببضع زيارات فيها ما فيها من الترويح والتسلية أو التملص من أداء الواجب . وللباعة المتجولين نصيبهم أيضاً فى المكاتب والدور الحكومية ، فيحملون جديد الأزياء ولذيذ المأكولات التى شاءوا أن يختصوا بها حضرات الموظفين ؛ أما باعة الصحف ومساحو الأحذية فلديهم تصريح عام ينفذون به إلى كل حجرة ، و يعتبرون أنفسهم من أصحاب الدار وساكنيها .

وقد يكون لبعض الزائرين عذرهم وللمترددين على دور الحكومة مبرراتهم، لأنهم وقد تعطلت مصالحهم لم يروا بداً من أن يسعوا إلى تحريكها بأنفسهم، أو يستشفعوا بمن ترجى شفاعته و يستعينوا بمن تجدى معونته ، ما دام الاستثناء هو القاعدة والواسطة هى السبيل الوحيد للوصول . ولكن هذا نفسه مرض آخر يجب أن نقضى عليه فنسير بالأعمال السير الطبيعى دون حاجة إلى استحثاث أو تحريك ، ونعطى كل ذى حق حقه دون داع إلى شفاعة أو رجاء . وقد قضت الحياة النيابية بتوارد هؤلاء الزوار وكثرتهم بدرجة تفوق الوصف ، وتدل فى مظهرها فضلاً عن مخبرها على شىء كثير من الفوضى والاضطراب .

وقد شعرنا بثقل هذه الزيارات ومضارها منذ زمن ، ونادت بعض الوزارات والمصالح بتحريمها معلنة ذلك فى لوحات بارزة ، وحددت مواعد ثابتة للاستقبال ، ولكن شيئاً من هذا لم يوضع موضع التنفيذ الدقيق ؛ وأقبح ما لوحظ فى هذا إلغاء نظم وضعت من قبل للتخفيف من حدة سيل الزائرين وتيارهم الذى لا ينقطع . ومما يؤسف له أنا أحياناً ، رغبة فى التحبب

إلى الجماهير والظهور بمظهر شعبى ، نأتى أموراً هى الفوضى والاضطراب ، فرب مصلحة أو وزارة يسودها الهدوء والسكينة و يتحاشاها الأجانب ، ثم يتغير الرئيس أوالوزير فتضطرب أمورها و يتردد عليها الزوار دون انقطاع .

وعلى هذا لن يستقيم عملنا الإدارى و ينتج 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 نعزلها عن المكاتب الأخرى ، وننظم طريقة الاتصال بها بشكل يحفظ الزمن و يسهل 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 وعمالها أثناء العمل وفى مقره .

ومن مظاهر التهاون بالعمل الحكومى وزمنه تلك الإجازات العامة التى نتلمس لها المناسبات ، ونتوسع 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 لايكادون يشتغلون نصف العام ، مع أنا 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 المجلات فى البلاد الأجنبية من التهكم والسخرية . وإذا كانت الإجازة مظهراً من مظاهر الاعتداد والحفاوة ، ففى مقدورنا أن نعبر 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 انقضى عهدها [1] .

(١) واضح أن لمعاهد التعليم حكمها الخاص ، على أن هذه بدورها أيضاً تنعم باجازات يجب تقصيرها ، وإذا ما حلل عامنا الدراسى انتهى إلى ساعات وأيام محدودة . والعطلة القضائية المستحدثة قد توسع فيها أكثر من اللازم ، وهى فى حاجة إلى إعادة النظر .

وليست الإجازات الفردية بأقل تعطيلاً للعمل الإدارى من الإجازات العامة ، فقد تكثر فى المكتب الواحد بحيث يتعذر معها سير العمل وتتعطل مصالح الجمهور ، هذا إلى أن للمحسوبية والمجاملة دخلا كبيراً فيها ، ففريق يجيز لنفسه أو يجاز له 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 للرؤساء فى إجازاتهم كما يريدون ، إذا بالمرءوسين يضيق عليهم كل التضييق مع أن سير العمل فى حاجة إلى الطرفين ، وقد تحرم إدارة من كل رؤسائها بسبب تلك الإجازات التى تعطى بغير حساب . فلا بد لنا إذن أن نعيد النظر فى إجازاتنا الفردية من حيث أساسها وتوزيعها ، وأن نعنى خاصة بطريقة منحها وتنفيذها ، فلا نبيح منها ما يعوق سير العمل أو يسىء إلى الجماهير ، ولا نحرم منها موظفاً ما .

كل تلك وسائل لإطالة الزمن وحفظه وحسن استخدامه فى أداء الخدمات العامة ، ويمكن أن يضاف إليها دفاتر الحضور والغيبة وساعات التسجيل التى يمر بها الموظفون وقت الحضور والانصراف . إلا أنها فيما نعتقد وسائل خارجية ومن السهل التلاعب بها ،[1] ولا بد من أن يضاف إليها ذلك العامل الشخصى الذى يلازم الفرد أينما سار ، ألا وهو الضمير الذى يؤنب صاحبه على كل تقصير والشعور بالواجب الذى يدفع خدام المصلحة العامة إلى رعايتها وحسن تعهدها ، وبدونه لن يستقيم عمل ولن تنهض أمة[2] . وإذا كنا نشكو من تهاون بعض مستخدمى الدولة وإهمالهم ، فإنه يجب أن يقرر من ناحية أخرى أن هناك طائفة من الموظفين تقدر المسئولية الملقاة على عاتقها ، وتراقب الله والوطن فى أداء واجبها .

وعلى هؤلاء نعقد آمالنا ، فهم كفيلون بأن يضربوا المثل لمن سواهم ، وأن يبعثوا فى

(١) كذلك الموظف الذى يدفع لزميل مبلغ جنيهين شهرياً ليوقع إسمه على ساعة التسجيل كل يوم عند الحضور والإنصراف .

(٢) أظننا فى غنى عن أن نضع بين قوسين ونهمس همساً خفيفاً بما وصل إليه بعض مستخدمى الدولة من اتخاذ دور الحكومة محلاً مختاراً لقضاء حاجاتهم وتصريف شئونهم الخاصة . فتعقد فيها الصفقات ويستقبل السمسار وكاتب الدائرة وناظر الزراعة . ويشغل التلفون الدقائق بل والساعات أحياناً بأحاديث تأباها الكرامة واللياقة وتغلق من أجلها النوافذ والأبواب .

الكسالى والمهملين روح النشاط والعمل . وللمثل والقدوة العملية هنا دخل كبير ، فرب موظف واحد متهاون يستطيع أن يقود كل زملائه فى المكتب إلى الاضطراب والفوضى ، كما أن فى مقدور موظف آخر مجد أن يحفز بمسلكه من حوله على التسابق فى مضمار العمل والإنتاج . غير أنا فيما يظهر لا نعرف للواجب مقياساً ولا لأداء الخدمة العامة ميزاناً ، فيخيل إلينا أن جهودنا على قلتها وصلت إلى أكمل صورة من صور الجد والنشاط ، وقد يعمل الموظف فى 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 تستدعى البحث والدراسة . ومنشأ ذلك من جانب هو عدم تصويرنا للواجب كما قدمنا تصويراً صحيحاً ؛ ومن جانب آخر لنقرّ دون تردد أو مجاملة أن جلدنا على العمل قليل ، واحتمالنا للمجهود محدود ، وتلك فى الغالب جناية من جنايات الترف ، أو أثر من آثار انخفاض مستوى المعيشة وسوء التغذية وضعف الصحة . وكيفما كان الشأن ، فلابد لنا أن نبرأ من هذه العيوب وأن نضاعف من جهودنا ، كى نستطيع السير فى معترك الحياة العالمية.

* * *

وإذا كان الزمان عاملاً من عوامل الإنتاج ، فللمكان أيضاً فيه دخل كبير . وأبنيتنا الحكومية فى 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 فى 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 المجاملة والمحاباة ، ففى سبيل إرضاء شخص أو أشخاص يتهاون فى أمر الخدمة العامة ، وتستأجر الحكومة بأجور مرتفعة بعض الأبنية التى لا تحقق الغرض المطلوب منها . وفى كل هذا ما يفسر لنا أن بعضها غير صحى ، ولا متناسب مع ما يحويه من فروع وأقسام .

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

العمل . فى حجرة متوسطة يجتمع ما لا يقل عن خمسة عشر موظفاً رصت مكاتبهم رصاً متلاصقاً ثقيل المنظر ، وضاق بهم المكان عن أن يعملوا و يتحركوا فى طلاقة ، وفى الوقت الذى نرى فيه هذه الحجرات المكتظة نجد حجرات أخرى قد اختص بها فرد أو فردان . وعدوان الرؤساء فى هذه الناحية واضح ملموس فى مختلف المصالح والإدارات ، فيأبون إلا أن يستقلوا بفسيح الحجرات دون أن يفكروا فى 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 فى أغلب الأحايين بعيدون عن رئيسهم الذى يفرض فيه أنه يشرف عليهم و يراقبهم ، خصوصاً وهؤلاء الرؤساء فى حرصهم على أن يقتربوا من الرئيس الأعلى ، يلتفون حوله بمكاتبهم وحجراتهم وكأنه هو موضع رقابتهم لا مرءوسوهم البعيدون عنهم .

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

وعبثاً نحاول إن شئنا أن نستهين بهذه الأمور على ضآلتها، فإن فى التنسيق والنظافة مايدل على حسن الذوق و يعين على سرعة الإنتاج دون نزاع ، وكثيراً ما دل مظهر المكتب أو الحجرة على مقدار عناية أصحابها بالخدمة العامة وحسن تعهدهم لها . ولقد بدأنا فأقمنا بعض الأبنية الحكومية على الطراز الحديث وأنشأناها تبعاً لفكرة معينة ، ويحسن بنا أن تكون لنا فى هذا سياسة إنشائية نتدرج بها على حسب مواردنا ، ونحقق ما تقضيه الشرائط الصحية وظروف العمل . ولنتشدد إلى حد القسوة فى كل ما يتعلق بالتنظيف والعناية بالأبنية الحكومية ، فإن المشرفين عليها مسئولون عنها مسئوليتهم عن دورهم الخاصة ، ولا نفهم تلك الرحمة والشفقة التى تؤدى إلى هذا المنظر المزرى والإهمال المعيب . وكم نشعر بالغضاضة والألم حين نرى بناء حكومياً فخماً قد شوهه ما ترا كم فيه من تراب وأوساخ فى 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 التى تساعد على وفرته وسرعته ، وإذا كانت المؤسسات الحرة قد سبقت دواوين الحكومة إلى هذا المضمار ، فإن من الواجب أن نتدارك هذا النقص . وقد شرعنا منذ زمن فى استخدام الآلات الكاتبة أو الحاسبة أوالناقلة للصوت ، إلا أنا لم نتوسع فى هذا بعد التوسع الكافى ، ويحسن بنا ألا نغفله ما دمنا نعيش فى عصر السرعة والإنتاج الوفير . وحبذا لو تواضعنا على نص معين للمكاتبات الرسمية تأخذ به كل المصالح دون استثناء ، و بسّطنا بوجه خاص « الأرانيك » المستعملة فى الإجراءات الإدارية المختلفة [1] . وللملفات فى جمعها وترتيبها و إعداد 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 طريفة فى هذا الباب ، ألا وهى أن الإنجليز المعروفين بقلة كلامهم وعدم ثرثرتهم أحسوا أخيراً بأن منشوراتهم ومكاتبتهم الرسمية لا تزال تشتمل على ألفاظ وجمل زائدة عن الحاجة ، فلم يترددوا فى حذفها واختزالها ، إلى حد أن منشوراً كان يؤدى فى ٣٦٤ كلمة أصبح لايتطلب إلا ١٨١ ، ولم تصرفهم نظمهم المحكمة وإدارتهم الدقيقة عن أن يتعهدوا هذا العلاج الذى قد يبدو لبعضنا تافهاً لايؤبه به .

ولا نحاول أن تستقصى وسائل الإنتاج المتعددة ، وكل الذى يعنينا أن نلاحظه هو أن فى هذا الميدان حركة وتجديداً لا ينقطع ، فلا يصح أن يغفله من يشرفون على الخدمات العامة والأعمال الحكومية .



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

وقد آن الأوان لأن ننظم الرقابة على الإنتاج الإدارى تنظيماً أدق وأحكم ، فنضع على كل مجموعة من الموظفين — لاتتجاوز السبعة أو الثمانية — مشرفاً ملازماً يشاركها فى العمل ، ويلمس بيده مايصادفها من صعوبات وعقبات ، ويحاسبها على إنتاجها يوماً بيوم . ولابد لهؤلاء المشرفين بدورهم أن يكونوا على اتصال دائم برئيس المكتب ، الذى يستحث خطاهم إن أبطأوا ويتدارك تقصيرهم إن أساءوا . ولايكفى فى كل هذا مجرد ملاحظات شفوية ، بل لابد من قوائم وإحصاءات تشتمل على نتائج العمل الأسبوعى ، 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 ، كى يعدوا لكل حال عدتها ويعالجوا كل نقص بما يقتضيه .

وقد تثقل هذه الإحصاءات على أنفسنا بادئ الأمر ، وربما ذهبنا إلى أبعد من هذا فزعمنا

أن فى إعدادها شيئاً من ضياع الوقت ، إلا أنّا نرحب بهذا الوقت الضائع لما نجنيه من رقابة وإشراف . وما أيسر أن نتخذ لإحصاءاتنا أشكالاً معينة ، فنطبعها ونوزعها على الفروع والأقسام لنتبين منها كمية الإنتاج وكيفية سير العمل . وبهذا يشعر الرئيس بهيمنته على عمله وإحاطته بما يجرى فى إدارته أو مصلحته ، ويجيب عند كل مناسبة عن أى سؤال يلقى أو ملاحظة تبدى ؛ كما يحس المرءوسون بأن هناك أعيناً ترقبهم وصحائف تسطر فيها أعمالهم ، فلا يعرفون كيف يتبرءون من إساءة أو يتنصلون من تقصير . ولغة الأرقام فى دقتها وضبطها لاتقبل الشك ولا المغالطة ولا الإنكار ، والإحصاءات فى إلمامها وإحاطتها أضحت وسيلة عامة وشرطاً أساسياً من شرائط العمل الواسع والإنتاج الكبير .

ولسنا فى حاجة أن نشير إلى ما لهذه المقترحات من أثر فى العمل والإنتاج ، إلا أنّا نلاحظ أن قيمتها فى حسن تنفيذها ، وبودنا أن نجد السبيل إلى تطبيقها ولو مرة على صورة كاملة ، وتلك تجربة لن تكلفنا كثيراً فى حين أنّا سنخرج منها بنتائج قيمة ، وفى إداراتنا القديمة أو الجديدة مجال فسيح لوضعها موضع التنفيذ . وحبذا لو حاولنا فى واحدة أن نكوّن منها إدارة مثلى ، نختار لها أكفأ الموظفين وأنشطهم وأقلهم عدداً ، ونعد لها أبنية صحية ملائمة ، ونحكم مراقبتها والإشراف عليها ، ثم ننظر بعد هذا ما ستدرُّ 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 يبعثون فى الإدارات والمصالح الحياة ، ويبثون النشاط وينجزون الأعمال ، وعليهم أولاً وبالذات يتوقف الإنتاج الإدارى . فلن يجدى توزيع الخدمات العامة فى شىء ، ولن يؤدى تنقيح اللوائح والتعليمات إلى غاية ، مادام المنفذون والمنجزون غير صالحين للقيام بمهمتهم أو غير راغبين فى أداء واجبهم بإخلاص وأمانة . وما أحوجنا فى كل حال إلى قضاة عدول منّا إلى قانون عادل ، فالموظف الكفء المخلص لعمله يستطيع أن يتلافى نقص اللوائح ، ويتغلب على مختلف الصعاب التى تعترضه فى طريقه .

ولقد أدركنا منذ زمن ما للموظفين من أهمية فى تسيير دفة الأمور العامة ، فعوملوا معاملة خاصة ، وأغدق عليهم الشىء الكثير من المنح والمزايا ، إن فى المسكن والإقامة أو فى 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 فى المزيد ، وأضحوا بحكم عددهم وتوقف سير الأمور عليهم قوة يحسب لها حساب ويتملقها القادة والسياسيون ؛ فأضافوا إلى حقوقهم الأصلية حقوقاً أخرى «مكتسبة» أصبحت مضرب المثل فى الرعاية والتقديس.

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 تضحيات ، ثم لا يجد مع هذا السبيل إلى سد حاجاته ، ولا الآذان التى تصغى إلى شكواه ومطالبه ، ففى هذا ما يبعث لامحالة على التذمر والاستياء . لذلك لا ندهش إن رأينا فى السنوات الأخيرة امتيازات الموظفين تقابل بكثير من الاعتراض ، وحقوقهم

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

وللبرلمانيين فى كل دورة وعند عرض كل ميزانية أحاديث طويلة وتقارير مفصلة عن الوظائف والموظفين ، فيشكون مر الشكوى من تضخم مرتباتهم وتزايد عددهم ، ويرغبون فى أن يوضع نظام أكمل لمكافأتهم واحتساب معاشاتهم ، ويسألون ويستجوبون عن طرائق تعيينهم وكيفية توزيع العلاوات والترقيات فيما بينهم ، ويثورون ويحتجون على مايلحظ من محاباة أو استثناء فى معاملتهم . ويمكننا أن نقرر أن أحمى جلساتنا وطيساً وأكثرها أخذاً ورداً ، وأشدها اجتذاباً للجماهير ، هى تلك التى تدور حول الاستثناءات وشذوذها والمحاباة وطغيانها .

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

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

على أنها فى جملتها تكاد تدور حول الجانب المالى وحده ، وهو على خطورته لا يصح أن يطغى على الجوانب الأخرى ، ولعلنا نكون أقدر على حله إن استوعبنا الموضوع فى مختلف نواحيه وأطرافه . ومشكلة الموظفين إدارية ومالية واجتماعية : تقوم أولاً على أساس إدارى يتلخص فى رسم الطريق الصالح لاختيار الموظفين وتعيينهم ونقلهم وترقيتهم ؛ وتمثل ثانياً باباً هاماً من أبواب ميزانية المصروفات هو باب المهايا 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 ، فجدير بمن يدرس شئونهم ألا يغفل مركزهم الاجتماعى وما تلقيه عليهم وظائفهم من تبعات ومسئوليات ، وما تضطرهم 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 ، و بقدر توفقنا فى هذا الاختيار بقدر ما تنتظم الأداة الحكومية وتؤدى الخدمات العامة أكمل أداء . والاختيار الصحيح هو ذلك الذى يلحظ المصلحة العامة ، و يقدم لها من يحسنون الاضطلاع بها من ذوى المواهب والكفايات . وفى الاختيار صعوبة دائماً ، فإن الأقيسة على دقتها قد تخطئ ، والأهواء على ضبطها قد تجمح ، وليس شىء أضر بالاختيار من هوى متبع وشهوة جامحة . غير أن النفوس تطمئن إلى المقياس المحترم مهما كان نقصه ، بقدر ما تنفر من الغرض والغاية و إن بدت نزاهتها ؛ لذلك عنيت الأمم الراقية بأن تُخضع تعيين الموظفين وترقيتهم لبعض الضوابط والقواعد التى تسد السبل والمنافذ فى 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 إداراتنا ومصالحنا ،

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

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

وفى هذا ما يفتح أبواب الرزق على الوصوليين والنفعيين ، فاستقل بكل وزارة فريق من الناس يعرف دخائلها و ينفذ إلى كبار المسئولين فيها ، لأنهم يستطيبون حديثه أو يطربون لدعابته ، وباسم هذه الحظوة يتجر بذممهم وضمائرهم ، 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 فى هذا على الأسى والحسرة ، وما يحملنا على أن نقف أمامه هذه الوقفة — وقد كنا نود أن ننظر إليه شزراً ونمر به معرضين متغافلين — نقول أكبر ما يدعونا إلى التنبيه إلى هذا أن الأمر لم يقف عند تلك الحوادث الفردية الشاذة التى كانت تحدث كل عام مرة أو مرتين ، بل أصبح من الكثرة والاطراد

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

وفيه أيضاً ما يفسح المجال للسياسيين أو المتجرين بالسياسة ، فانقلبت النيابة عن الأمة إلى شفاعة ووساطة بدل أن تكون توجيهاً ورقابة ، وأضحى بعض البرلمانيين طلاب وظائف وسماسرة أعمال ، يقضون جل وقتهم فى التردد على المصالح والدواوين ليقتنصوا وظيفة خالية أو يتحسسوا عن أخرى ينتظر خلوها . ولم ير بعضهم الآخر وإن حسنت نيته وطابت سريرته بداً من الانغماس فى هذا التيار والمنافسة فى هذا المضمار ، لأن «خدمة الدائرة» تستلزم تعيين أبناء الأنصار والمؤيدين أو المرشحين المنافسين. وأصبح شعار الناخبين أن البرلمانى الموفق هو ذلك الذى 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 فى شىء ولا يحقق لهم مصلحة ذاتية أو يجلب نفعاً خاصاً .

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

الأعزاء . وفى الانتخابات بوجه خاص تكثر هذه القرابين الحزبية والهدايا السياسية ، وكم 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 بقائمتين: إحداهما بيضاء تحوى التوصيات والتزكيات، والأخرى سوداء تشتمل 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 شفاعة الحزبى المعاكس على شفاعة 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 ليعفوا 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 حلال العقد ومبعث الغرائب فيما يتعلق بشئون الوظائف والموظفين ، يعزل دون إبداء سبب ، ويولى من غير تقيد 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 يضن أحياناً ببضع دنائق 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 ويستهين بكل ذلك ، راكباً رأسه وفارضاً إرادته ومعيناً ومرقياً 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 التكييف ، 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 ففيم الأمثلة وعلام التدليل ، وقد خرج الجمهور من غفلته واستيقظ الرأى العام يقظة إن لم يحسب لها حساب ، فإنه سيثور حتماً ضد تلك الفضائح والمنكرات ؟ ومهما جد الوزاريون فى إخفاء تصرفاتهم وستر مخالفاتهم ، فإنا 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 ، فانها 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 أنّا ننزلج فى منحدر الشهوات والمحسوبية بسرعة يخشى منها أن تقضى علينا وتنزل بنا إلى الهاوية . فبينما كانت آثار المحسوبية فيما مضى قليلة محدودة ، تختلس اختلاساً وتدبر فى جو محكم من الكتمان والتستر ، إذا بها تنمو شيئاً فشيئاً ، وتجرؤ على الظهور قليلاً قليلاً ، وكأنما أضحت القاعدة وما سواها الشذوذ والاستثناء ، والأساس والمبدأ وما دونها القليل والنادر . وفى هذا بلا جدال القضاء المحقق على الكيان الحزبى والنظام السياسى ، بل وكل مظاهر الاستقلال والقومية .

نعم فى هذا قضاء على الحزبية لأن المحاباة والمحسوبية إنما تبذر بذور الشقاق وتنمى عوامل الحقد والحسد بين أبناء الأسرة السياسية الواحدة ، وتعجز عن أن ترضى جميع الأنصار فتقف محسوبيتها عند الأقارب والأصهار . وفيه قضاء أيضاً على النظام السياسى لأنه أصبح وكل هدفه العزل والتولية والنقل والترقية ، يجىء الحزب الحاكم بدسته وجلبته وضوضائه ، فإذا ما انتهى دوره طارده الحزب الجديد ، وحاول أن يُحل محله فى كل كرسى ومقعد رجالاً 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 ليحظوا بالغنم دون انقطاع . وأخيراً فى التعيين من غير

حساب والترقية بلا ضابط ما يثقل كاهل الدولة ، و يستنزف أموال الخزانة العامة و ينتهى بنا الى الإفلاس والخراب . وها نحن أولاء نشكو منذ عشرين سنة من زيادة المرتبات الفاحشة وكثرة الموظفين الزائدين عن الحاجة ، وكأنا كلما أسرفنا فى الشكوى وكررنا الاعتراض ، دفع ذلك الوزراء والمستوزرين إلى أن يزيدوا الطين بله و يضيفوا إلى الإبالة ضِغثاً . ولا نريد أن نسترسل مع المتشائمين ، فنقرر أن هذا الموقف يسد باب الأمل وأن الداء قد استحكم واستعصى علاجه ، اللهم إلا أن يبدل الله بالحزبيين قوماً آخرين .



لسنا متشائمين حقاً لأن المحسوبية تحمل فى طيها عوامل فنائها ، وقد أضحت صارخة بدرجة لايمكن السكوت عليها ، وموزعة على فريق من الأقارب والأصدقاء الذين لايستطيعون الوقوف على أقدامهم منفردين لأنهم محرومون من الخبرة والكفاية . ولسنا متشائمين أيضاً لأن فى تجارب الماضى القريب والبعيد ما يؤذن بأن المحاباة عامل من عوامل الفناء ومظهر من مظاهر التراجع ، وأمة تريد الحياة والنهوض لابد أن تقضى عليها . ولقد تحكمت الشهوات الحزبية لدى الإنجليز قديماً ، وحاولت أن تخضع الحكم والإدارة لسلطانها ، فكانت وبالاً على الأمة والمصلحة العامة ، وظهر أن النظام النيابى الصحيح هوالذى يباعد بين السياسيين والمسائل الإدارية عامة ، والوظائف والموظفين بوجه خاص .

ولسنا متشائمين كذلك لأن الداء الذى نشكو منه قابل للعلاج والخطر الذى يهددنا محتمل الزوال ، وربما كان علاجه أيسر مما يظن وهوله أخف مما يتصور . وليس فى 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 ماهم فى حاجة اليه من طمأنينة على مستقبلهم ، واستقرار فى مراكزهم ، وهدوء فى أداء واجبهم . ووسيلة ذلك أمران أولهما أن نسد باب السياسة الذى تهب منه ريح عاتية

لاتبقى على كرسى ولاتحتفظ بوظيفة ، وتكاد تقتلع كل شىء 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 المسئولين أمامهم عن جميع تصرفاتهم . وإذا كان بعض وزرائنا لايزال يتخيل أن أبهة الحكم وسلطانه إنما يتلخص فى تعيين زيد وترقية عمرو ، فإنا 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 مايقتضيه 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 ، ونرفع 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 لابد منها ، ولايصح مطلقاً أن نقعد عنها إذا كنّا نود معالجة مشكلة الموظفين .

٢ — ولابد 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 الاستشنائية 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 فى حدود معينة و يقصرها على حالات خاصة، لأنها وهى استثنائية فالأصل 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 مافيه من معانى الاستثناء ، بحيث طبق وكأنه عادى يبيح لكل حكومة أن تفعل ما تشاء ، فباسمه تقرّب الأنصار وتبعد من تعدهم بين الأعداء والخصوم . وتكفى جلسة واحدة من جلسات مجلس الوزراء لتقلب الأداة الحكومية رأساً على عقب ، فينقل من ينقل من رؤساء المصالح والإدارات ، و يعزل من يعزل من وكلاء الوزارات، و يحال على المعاش من يحال من حكام المديريات والمحافظات ، ثم يحل محل هؤلاء فريق آخر قد لاتعرف له تجربة ولا يعترف له بكفاية ؛ وكم أحدثت هذه الحركات من ضجة و بعثت من استياء وشكاية ، وكانت شبيهة كل الشبه بالمفرقعات القوية التى هوت أو تداعت من جرائها أركان بنياننا الحكومى .

و إذا كان لهذا الحق الاستثنائى من أنصار بالأمس ، فلا نظن أن أحداً يناصره اليوم . فإنه لانزاع — وقد امتدت الثقافة والتعليم وتنوعت الكفايات والمؤهلات — فى أن الدولة تستطيع أن تحصل على موظفيها بشكل أيسر وأنفع مما كانت تفعل فى أوائل هذا القرن ، و يكفى القانون العادى الآن دون حاجة إلى استثناء لاختيار الموظفين الأكفاء . ومن الغريب أن لائحة الموظفين التى قررت هذا الحق ترجع إلى سنة ١٩٠١ ، ومع ذلك لم نشعر بغضاضته وثقله إلا بعد خمس وعشرين سنة تقريباً من وضعه وتقريره ، فحيث كان ينتظر استخدامه لم يبالغ فيه ، وحيث انتفت الحاجة اليه أو قلت أسىء استعماله . فهو حق إن دعت إليه ضرورات الماضى ، فليس فى الظروف الحاضرة مايقتضيه ، 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 وتضيق 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 بادئ ذى بدء فكرة الإلغاء ، لأنا ونحن الذين ندعو إلى إدعام سلطة مجلس الوزراء لا نقر أن يقف من موظفى الدولة ذلك الموقف السلبى الذى لا يستطيع أن يحاسب فيه مسيئاً أو يثيب محسناً على إحسانه . أما التحديد فقد أضحى ضرورة لازمة ، تمليها تلك التجارب القاسية التى مررنا بها ، ويدعو إليها ذلك النهوض الفكرى الذى انتهينا إليه ، وتوجبها تلك الرغبة الملحة فى أن يتفرغ مجلس الوزراء لكبريات المسائل ، تاركاً لوكلاء الوزارات ورؤساء المصالح التفاصيل والجزئيات .

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

٣ — وإذا كنا نحرم الاستثناء ونحاربه فلا بد من قاعدة يسير عليها العمل ، ومنهج يسلكه رجال التنفيذ لاختيار موظفى الدولة ومستخدميها . وإذا كنا لم نفكر قديماً تفكيراً جدياً فى تلك القاعدة وذلك المنهج ،فما ذاك إلا لأن قانون العرض والطلب يبسط سلطانه هنا كما يبسطه فى 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 فى رسم بعض الخطط وتحديد بعض الطرق لاختيار الموظفين وتعيينهم، فحكّمنا نتائج الامتحانات العامة تارة أو عقدنا بعض المسابقات تارة أخرى ، ولكن السياسة فى طغيانها قد عدت على هذا الاختيار كما عدت على غيره من مظاهر النظام والإدارة . فضرب بنتائج الشهادات والدبلومات عرض الحائط ، وعين الكسالى والمتأخرون فى الوقت الذى أهمل 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 فى فوضى إن لم نخرج منها اضطرب دولاب العمل الحكومى زيادة على ما به .

وسبيل الخروج من هذه الفوضى أن نكوّن هيئة دائمة تتولى اختيار الموظفين بوجه عام ، وألزم شىء لهذه الهيئة استقلال يسمو بعملها عن شتى المؤثرات ، ونزاهة تسبغ على قراراتها ثوباً من التقدير والاحترام ، وكفاية تمكنها من الموازنة والاختيار . وليس هـذا بدعاً أو خيالاً لا يعتمد على شىء من التجربة والواقع ، بل إنما نحاكى فيه أمماً عانت ما عانت ، واضطربت شئونها العامة من جراء شهوة التوظيف والتوظف ، فرأت لزاماً عليها أن تكل ذلك إلى هيئة معينة تختار الموظفين ، وتحكم على كفاية من يرغبون فى الاضطلاع بأعباء

الخدمات العامة . ومالنا نذهب بعيداً ، و بين أيدينا القومسيون الطبى الذى 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 مذعنين مسلمين .

و إذا 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 » . و يكفى 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 الطبى . والذى يعنينا 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 .

و إذا كان القومسيون الطبى 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 ، و يعلن عنها الإعلان الكافى ، و يحدد 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 .

وثمرة هذه المسابقات إنما تتم يوم أن تطبق على كل من يرغبون فى الالتحاق بخدمة الدولة ، وقيمتها لايمكن أن تتحقق إلا إن احترمت نتائجها وأخذ بها وكلاء الوزارات ورؤساء المصالح ؛ ولا بد أن يفعلوا ، فإن هذه النتائج يجب أن تكون علنية كى تضع الأمور فى نصابها ، وتشعر المقصر بضعفه وتقف المحسن على إحسانه . وإذن لا تعيين فى 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 فى موضوعها ، فلا يعين فى الوظائف المطلوبة إلا من نجحوا فيها وعلى حسب ترتيبهم دون أى شذوذ أو استثناء .

وفى هذه المسابقات ما يريح الحاكمين والمحكومين على السواء ، لأنها ستعفى الأول من شفاعة الشافعين وتدخل ذوى النفوذ والسلطان ، وتضع أمام الأخيرين نبراساً واضحاً ومقياساً محدوداً ، لا يجامل ولا يحابى ، وإنما يحكم على كل بما قدمت يداه . وما أحوجنا إلى هذا المقياس فى جو تسوده الفوضى ويملؤه الاضطراب ، وتنتهك فيه حرمة جميع اللوائح والتعليمات ، بل والمبادىء 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 ، فتلك هى الفوضى فى أخطر صورها . وفى هذه المسابقات أخيراً ما يقدم للخدمات العامة أصلح الناس للقيام بها وأقدرهم على أدائها ، وما يخرج بنا من الاعتبارات الشخصية إلى التعويل على الكفاية والاستحقاق ، وما يغرس فى 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 فى 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 ، واتخذه الباحثون والعلماء وسيلة لمقياس الذكاء ودرجات التفكير . ارتضيناه لأنا لم نجد بعد مقياساً أحسن منه ، ورضينا به لأن التجربة دلت على صدقه والنفوس اطمأنت إليه وسلمت بنتائجه . 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 أيد نشيطة ورؤوس مفكرة نزيهة ، وعملية جربتها الأمم الراقية وعولت عليها ، وجربناها نحن فى بعض المصالح والوزارات فى شىء 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 يجىء نتيجة فشل فى تجربة ، أو الوقوف على عيوب لم تلحظ من قبل ؛ ونخشى أن يقال إن باعثه 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 للتعيين ، فنحن فى حاجة أيضاً إلى بعض الأقيسة والضوابط التى تتم فى ضوئها الترقية . ذلك لأن ترقياتنا فى شذوذها وغرابتها ربما كانت أبعث على الشكوى والاستياء من تعيينات كثيرة ؛ والاستثناء والمحاباة والمحسوبية فى هذا الباب ، فوق أنها ظلم وخروج على القانون ، تقتل الهمم وتسد باب الأمل ، وتبعث فى الجو الإدارى روح الملق والزلفى . وقد تؤدى إلى ثورة وتذمر تخشى مغبته ، وتنزل دون نزاع بمستوى الإنتاج الإدارى إن فى كمه أو فى نوعه ، ونستطيع أن نقرر دون مغالاة أنه فى بعض العهود 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 ينبغى أن توضع موضع الاعتبار ، كالأقدمية والتجربة أو الكفاية والنبوغ ، على أن الحكم على الكفاية نفسها ، إن سلم بها ، ليس مما يقبل ويعترف به فى يسر ؛ وإذا كنا قد أوجبنا المسابقة فى جميع التعيينات ، فإنا مع الأسف لا نستطيع أن نطبقها فى كل أحوال الترقية المتعددة .

لهذا نرى أن يؤخذ بها أيضاً كلما أمكن ، كما حدث فى ترقية المدرسين من التعليم الابتدائى إلى الثانوى بوزارة المعارف ، أو ترقية الأئمة والخطباء إلى مفتشين في وزارة الأوقاف . وإلا أحللنا 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 استعداده . ويطول بنا الحديث لو تتبعنا هذه الصفات أو حاولنا حصرها ، ونود بوجه عام أن يحسب فيها للدقة وسلامة الحكم ومتانة الخلق والقدرة على الابتكار والتفانى فى الواجب والحذق واللباقة ؛ حساب خاص ، وينبغى أن نصطلح على طائفة من المزايا والصفات التى تجمع فى قائمة معينة ، ثم تملأ خاناتها على حسب ما يراه واضع التقرير ؛ وحبذا 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 فى شىء إلا إذا وضعت فى دقة ونزاهة وبواسطة الرؤساء المباشرين والمختصين ، فلا يكون للهوى إليها سبيل ولا للغرض والغاية نحوها منفذ ، ولا يكفى أن يعتمدها مقرر واحد بل لا بد أن تمر برئيسين مسئولين على الأقل . وأهم شىء فيها أن توضع فى جو بعيد عن حركة الترقيات وظروف العلاوات والدرجات ، أو فرصة تحضير الميزانية أو انتظار إقرار البرلمان لها ، وأن تكون بمثابة سجل يعتبر المحو فيه والإثبات جريمة لا تغتفر . فالتقارير التى توضع بالأمر ، أو تصنع اصطناعاً وتخلق بين عشية

وضحاها ، أو التى يأبى المختصون إمضاءها فيكلف بها آخرون لا صلة لهم بالموظف ولا بعمله ، باطلة ولا تحقق شيئاً من الغرض الذى نرمى إليه . ولسنا فى حاجة أن نشير إلى مهازل بعض التقارير والمقررين ، فقد يتناقضون فى أقوالهم ويمدحون موظفاً اليوم لأنه أريد بهم مدحه ويذمونه غداً لأنهم اضطروا إلى الذم ، دون أن يحدث تغير فى مسلكه أو أدائه لواجبه .

وإذا كنا ندعو إلى هذه التقارير ، فما ذاك إلا ليؤخذ بها ويعول عليها فتصبح أساس الترقيات وعمادها . ومن العبث أن توضع فى دقة وعناية ، ثم يجىء المرقون فيغضون الطرف عنها ، ويبعدون كل البعد عما تلزمه وتدعو إليه . وأغرب شىء أن يعدها الرؤساء المتعاقبون أعمالاً شخصية ، فتقارير كل رئيس مقياسه الخاص وعلى هذا يصبح خلفه فى 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 التى 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 وتجار به السابقة . فلنرق من أثبتت خبرته وكفايته واستحقاقه للترقية ، ولكن لنحرص عليه فى الدائرة التى أنتج فيها واستحق الترقية من أجلها؛ أما أن تصبح الترقية مجرد نفع شخصى لا تلحظ فيه الخدمات العامة وحسن أدائها ، فتلك جناية على الأداة الحكومية كلها بلينا بها منذ زمن واستفحل خطبها فى السنوات الأخيرة . وتحقيقاً لهذا المعنى ينبغى أن يوضع الكادر فى مرونة تسمح للموظف أن يرقى ويزيد راتبه مع اضطلاعه 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 والمحسوبية . وحركات التنقل لدينا بوجه عام كثيرة وسريعة ، نحاولها فى العام الواحد

غير مرة ونشكلها بأشكال مختلفة ، فهناك حركات أصلية ، وأخرى فرعية ، وثالثة تكميلية ، ولكل واحدة منها ذيول ربما طغت على الحركة الأولى . وكثيراً ما هدمنا ما بنيناه فى الشهر الواحد بل والأسبوع الواحد ، ونقلنا موظفاً إلى عدة أمكنة فى أيام متعاقبة ، ننقله على الورق أحياناً ثم يتمارض إلى أن يجد السبيل إلى تغيير الأمر الأول ، أو ننقله بالفعل ثم نرى أن هذا النقل لم يحقق النكاية والتشفى الكافى فننقله إلى مكان أبعد .

ولهذه التنقلات الكثيرة والمتعاقبة آثار سيئة ، فهى فوق أنها تكلف الدولة ما تكلفها تربك 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 جنى إسرافنا فيها على الشعور الوطنى جناية لا تغتفر ، ونزل باستعدادنا لخدمة الصالح العام إلى مستوى يتنافى مع الكرامة والقومية . وذلك أنا قسمنا القطر على صغره وشكوانا من ضيقه إلى مناطق للرضا وأخرى للغضب ، وأماكن للنعيم وأخرى للشقاء ، فلم يتردد الواصلون والمقربون فى أن يتخيروا لأنفسهم ما يحلو ، وطمع الكل فى أن تكون القاهرة مقره ولو توقف سير الأداة الحكومية فيما سواها ، ولم يتعفف الحزبيون والمنتقمون عن أن يصوروا جزءاً من وطنهم بصور الجحيم والعذاب المقيم .

ونحن لا ننكر أن بلاد القطر ليست على درجة واحدة من استكمال وسائل الراحة ومرافق الحياة، ولكن واجب المصرى أن يخدم وطنه أينما دعاه؛ ونعتقد أنه لا يتردد فى ذلك متى شعر بأن الدعوة نزيهة اقتضتها مصلحة العمل وحدها ، وأن الواجبات مقسمة بينه وبين زملائه بالعدل والقسطاس . حقاً إنا نلحظ فى بعض الشبان ميلاً إلى الدعة وتعلقاً بحياة العواصم ونفوراً من متاعب الريف وخشونته ، غير أنا مسئولون عن ذلك إلى حد كبير ، إذ أنّا نجيبهم إلى مايطلبون ونعين المحظوظين منهم حيث يهوون ؛ ويكفى أن نشير مثلاً إلى أن ثمانين فى المئة على الأقل من رجال البوليس والإدارة والنيابة فى الجيزة والقليوبية إنما هم محسوبون منسوبون .

ومتى فاز شخص بالرضا نقل إلى الإدارة التى يودها حتى ولو كانت معروفة من قبل بزيادة موظفيها عن الحاجة ، ومتى حقت كلمة العذاب على آخر طوح به إلى الأقاليم و إن لم يجد عملاً يلائمه . وكم نقل المحظوظون وتركت أماكنهم شاغرة إلى أن يأذن الله بملئها، لأن المهم أن يستريحوا و إن كان فى ذلك شقاء الجمهور و إهمال حاجاته . وأشد ما ندهش له أنا حين نعدم الحيلة لنبرر نقل أحد الموظفين ، نتذرع لذلك باسم « مصلحة العمل » ، وما أشقى هذه المصلحة لدينا وأهونها علينا ، ندعيها بغير حق ونستغلها بالباطل ، وكأنما أجمعنا على إهدارها وعدم الاعتداد بها . وأوضح شاهد فى هذا الباب أن طلبات التنقلات لدى الراجين والمستشفعين تعتبر فى 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 .

ففى التنقلات فوضى لا تقل عن فوضى التعيين والترقية ، وقد آن الأوان لأن نقطع دابرها ونقضى عليها ونحكم المصلحة العامة فى خدامها ، لا أن ندعهم يتحكمون فيها . ولا سبيل إلى ذلك إلا بأن نقللها أولاً ما أمكن ، لأنا أسرفنا فيها إسرافاً قل أن يدعو إليه

داع أو يبرره مبرر . نعم إن فى التجديد والتنويع مايبعث النشاط ، ولكن يظهر أنا ننسى من جهة أخرى أن الخبرة والألفة تساعد على تذليل كثير من الصعاب ، وتضمن وفرة الإنتاج وسرعة التنفيذ . ولسنا ندرى مثلاً لم ننقل معظم القضاة من أماكنهم كل عام ، ولم نستبدل بالمديرين ووكلاء المديريات أشخاصاً آخرين كل بضعة أشهر ، مع أن أعمالهم تستلزم اتصالاً بالأهلين ودراسة للأقاليم يقضى عليها قبل أن تؤتى ثمارها . ولا نزاع فى أن هذه التنقلات المتعاقبة التى بلينا بها أخيراً سبب من أسباب فساد الأداة الحكومية الذى نلمسه جميعاً ، وقد استطاع موظفو الأمس باستقرارهم وطول خبرتهم أن يعوضوا ما صح أن ينقصهم من قدرة على الخلق والابتكار ، فأنتجوا مالم ينتجه موظفو اليوم الذين أضحوا أشبه مايكون بالرحالة والسائحين .

ومن جهة أخرى لم نقف بالتنقلات عند فترة معينة من السنة ، ولم نربطها بظروف العمل المناسبة التى تسهل التبادل والتغيير ، فبعد أن كانت لها قديماً مواسم معروفة ، أصبحت الآن مستساغة فى كل لحظة . وأبت تقلباتنا السياسية وحركاتنا الانتخابية إلا أن تضاعف هذا التغيير والتبديل ، فنشهد فى العام الواحدعدة حركات إدارية تصحبها تنقلات أثر تنقلات ، وتحمل الانتخابات المتنافسين على أن ينقلوا ، ثم يعودون فيشفعون برد المنقولين إلى أماكنهم . 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 الإدارى وترعى المصلحة العامة الرعاية الحقة إلا إن حظرت التنقلات أثناء العام وجمعت كلها فى موعدها المحدد ، لتدرس الدرس الكافى وتتم فى ضوء المعلومات والتقارير السابقة ، بدل أن تكون تلبية لشهوة وتحقيقاً لهوى ، ذلك لأن الأصل فى النقل أن يجىء وليد اختبار وإشراف يستلزم التعديل والتبديل .

وأخيراً لابد لنا أن نضع للتنقلات بعض القواعد ونقيدها ببعض القيود ، دون أن يؤثر ذلك فى سير الخدمات العامة وحسن أدائها . حقاً إن النقل يخضع فى قسط كبير منه لتقديرات واعتبارات خاصة وبعض ظروف الموظف أو الوظيفة التى يضطلع بها ، غير أن فى مقدورنا أن نخضعه أيضاً لطائفة من المبادئ التى يسلم الموظفون جميعاً بوجاهتها ولا يرون أية غضاضة فى النزول عندها . ويصبحون وفى وسعهم أن يتوقعوا متى ينقلون ، وفى أى جهة على وجه التقريب ينتظر أن يتولوا عملهم الجديد ، فلا ينزعجون لأى نقل ولا تضطرب الإدارات باضطرابهم . فمن العدل مثلاً أن يعين الجدد فى الريف لكى يسمحوا بنقل سابقيهم إلى المدن ، ومن المصلحة أن يوضع حد أدنى للمدة التى يقضيها الموظف فى مكان ما فلا ينقل قبلها إلا عند الضرورة ، إبقاء على العمل واستكمالاً لتجربته . ولا نحاول أن نتتبع كل القواعد الممكنة فى 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 ، و بلغ 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 ، و يعزل من يعزل اليوم ، وسيعزل آخرون غداً — ولكن الذى نشكو منه هو ذلك الإسراف الذى بلينا به فى كل شىء ، حتى فى الظلم والعدوان . هذا إلى أنّا نسينا فيما يبدو أن العزل عقوبة ، بل وأقسى عقوبة يرهبها موظفو الدولة ، فاستبحناه دون خشية من الله أو محاسبة للضمير ، وأمضيناه دون تحر أو تحقيق ، وكم استسلمنا لثورة الغضب وانقدنا لسعاية الساعين وتحامل الواشين .

وما دام العزل عقوبة ، فلابد أن يجىء بعد ذنب أو تقصير ، و يترتب 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 يختلق من خصومات حز بية ، كل ذلك لا يصح أن يوضع فى قائمة الذنوب التى يعزل من أجلها الموظفون . على أن أسباب العزل إن كانت قد التبست علينا أخيراً ، تحت تأثير التصرفات الجامحة 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 المسيئين من الموظفين التى ارتضيناها 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 يغنى عنها لا سيما وهاتان السلطتان قاطعتان وسريعتان ، تعزلان دون أن تتكلفا عناء التحقيق ، وتفصلان وهما فى حل من ذكر الأسباب ، فحرمتا الموظفين من كل ثقة وعرضتاهم لكل خطر و تهديد .

فلكى يعود الحق إلى نصابه وتتوفر الطمأنينة الضرورية لذلك الجو الإدارى ، ينبغى دون تردد إلغاء تلك السلطة الاستثنائية الخاصة بالعزل أو الإحالة على المعاش قبل بلوغ السن القانونية التى منحها الوزير أو مجلس الوزراء ، وتقرير ذلك المبدأ العام الذى يقضى بألا يعزل موظف إلا بعد تحقيق ومحاكمة . وللمحاكمة كما نعلم طريقان قضائى و إدارى، إن سلك أحدهما أو سلكا معاً ، فلا يصح العدول عنهما ولا التصرف فى شىء قبل صدور حكمهما ؛ ولسنا فى حاجة أن نلاحظ أن الحكم القضائى شامل السلطان نافذ الكلمة ، ولكن الذى تدعو إليه أن تصبح مجالس التأديب من الموظفين بمثابة المحاكم العادية من عامة الشعب ، فينزل عند حكمها و يعمل بقرارها . وليست فى الواقع إلا محاكم خاصة أعرف بالتعليمات واللوائح ، وأقدر على تكييف الموقف وتصوير التقصير أو المخالفة ، ففيها إن أحسن تنظيمها ما يحقق العدالة و يبعث على ضبط الأداة الحكومية. ونعتقد أن الهوى لن يجد إليها سبيلاً ما دام مجلس الدولة يشرف من أعلى على قراراتها ، و يعيد النظر فيها إن طلب إليه .

* * *

تلك هى مقترحاتنا ، و يقيننا أنها ضرورية وناجعة : ضرورية لكى نخرج من تلك الفوضى الشاملة ونعود بالناس إلى رشدهم فيرعوا الحق و يحترموا المبدأ والقانون ، وضرورية أيضاً لضبط الأداة الحكومية نفسها و إحكام محركاتها ، إذ أنّا لا نكاد نسمع منها الآن إلا جعجعة ولا طحن ، وجلبة وضوضاء وجيوشاً جرارة من عمال الدولة ومستخدميها دون أن يبدو لهم أثر واضح أو تخطى الأمة بتحقيق مطالبها على أيديهم . وهى كذلك ناجعة لأنا لم نرسمها إلا بعد تشخيص الداء ، ولم نقل بها إلا بعد أن تأكدنا من آثارها فى بلاد أخرى . وناجعة أخيراً لأن هدفها الأول سد باب الهوى والمطامع ، وتخطيط الحدود والمعالم ، و إحاطة 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 فى قالب تشريع يقره البرلمان ، فيستعصى على عدوان الأفراد ، وينفذ إلى نفوس الشعب ويثبت ويتأكد بمضى الزمن .

٢ — المهيات والمعاشات

لقد تحدثنا طويلاً عن قصد فى 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 أنا لو أصلحنا شئون الموظفين الإدارية لقضينا على بعض ذلك العبء المالى الذى تئن 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 ترقياتهم وعلاواتهم ، سيزيد إنتاجهم ويقوم الموظف الواحد بما قد لا ينجزه اليوم شخصان ؛ ويوم أن نقضى على الاستثناء والمحسوبية ، ونقطع دابر الرجاء والواسطة سنملأ 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 ننتقص الجانب المالى ونقلل من أهميته ، فهو دون نزاع جدير أيضاً بالبحث والعناية وقد استلفت 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 لعلاجه . ووقف رجال التنفيذ إزاء هذا الموضوع الخطير موقف الوجوم والتردد تارة ، أو الإقدام والجرأة تارة أخرى ،

فعقدت 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 والعلاوة ، وصدرت قرارات بمنع التعيين والترقية لآجال محدودة اللهم إلا فى 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 وتحديده تفننا فى الخروج عليها والهروب منها . وعلى هذا توالى الكادر إثر الكادر ، والتعيينات هى التعيينات ، والترقيات هى الترقيات ، والاستثناءات هى الاستثناءات ، وربما كانت فى كل يوم أشد وأشنع منها فى أمسه . وقاتل الله السياسة فهى تلعب بذنبها هنا كما لعبت به فى 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 الماهيات والمرتبات، وباب المصاريف العمومية ، ثم باب الأعمال الجديدة . ونسبة هذه الأبواب بعضها إلى بعض متفاوتة بحسب البلاد المختلفة ، وتباين ظروفها المالية ودرجتها فى الحضارة والمدنية ، ولكن لاشك فى أن الأمم الناهضة أحوج مايكون إلى التوسع فى الأعمال الجديدة وضغط أبواب المصروفات الأخرى لتجد سبيلها إلى التعمير والإنشاء ؛ ولعل هذا هو السبب فى أن دعوتنا إلى النهوض صاحبت شكاية مرة من تضخم الماهيات فى وقت نتجه فيه نحو مشروعات حيوية كثيراً ما يقعد بنا نقص المال أو فقده عن إنجازها . ومما لاشك فيه أن اعتمادات الباب الأول لدينا فى تضخم مستمر ، ففى الثلاثين سنة الأخيرة تضخمت إلى أربعة أمثالها تقريباً ، فى حين أن اعتمادات الباب الثانى لم تنم هذا النمو كما أن اعتمادات الباب الثالث فى تراجع إلى الوراء مع الأسف فى أغلب الأحايين .

وهناك ملاحظتان أخريان لايفوتنا أن نشير إليهما : أولاهما أن زيادة اعتمادات الباب الأول، وإن كانت مستمرة ومطردة كما قدمنا ، إلا أنها أكثر وضوحاً وأسرع خطى فى ظل الحياة النيابية منها قبل ذلك ، فليست متناسبة مع نمو المصروفات ذلك التناسب الذى 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 فى الباب الأول فقط ، ففى المصروفات العمومية والأعمال الجديدة أيضاً أجور وماهيات ، وفوق هذا لايصح أن نغفل المعاشات والمكافآت واعتمادات السلطات العليا ؛ وإذا ما جمع كل ذلك ارتفعت نسبة الماهيات والمرتبات إلى مايقرب من خمسين فى المائة من جملة المصروفات.

وتلك ولاشك نسبة فاحشة كيفما كانت ظروفنا المالية واستقرارها ، وفيها مايبعث 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 فى الماهيات والمرتبات وحدها ، خصوصاً وأمامنا أعمال جديدة نحن فى مسيس الحاجة إليها ، وليس فى مواردنا العادية وضرائبنا من المرونة مايسمح فى يسر وسرعة بسد كل حاجة وتكميل كل نقص . ومن يدرينا إذا ما ترك الأمر على علاته أن تطرد الزيادة وتصعد هذه النسبة فيستفحل الخطب ، لاسيما ونحن ننتقل من سيء إلى أسوأ ونقنع بالحلول المؤقتة على الرغم من اشتداد المرض وتنوع آلامه . وهذا التضخم الذى صورناه دون غلو أو مبالغة يرجع إلى غلطات فنية وتصرفات خاطئة ، وإلى تلك العوامل السياسية التى لانود أن نعود اليها 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 يهيء لنا أسباب العلاج ويعصمنا من خطأ لايليق بنا أن نقع فيه مرة أخرى .

ويطول بنا الحديث لو تتبعناها على تعددها وتنوعها . فندع جانباً العلاوات والترقيات

الاستثنائية التى كان لها على مر الزمن دخل فى زيادة اعتمادات الباب الأول ، كما نغض الطرف عن التعيين على الوفرات الذى وجد فيه الوزراء معيناً لا ينفد لتعيين أو ترقية الأقرباء والأصهار والمحسوبين والأنصار. ووفر الباب الأول لا ينقطع كل عام ، فنى الإمكان أن تخلق على حسابه وظائف لا وجود لها فى 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 أو ترقية على وفور الميزانية ، فسد باباً ندرك خطره إن لاحظنا أن هذه الوفور قد تصل إلى أكثر من مليونى جنيه فى العام الواحد .

١ — ندع هذا ونوجه النظر خاصة إلى أخطاء أخرى فنية صاحبها نقص فى بعض الأنظمة وشذوذ فى بعض التصرفات ، فكان لها دخل كبير فى تضخم المهايات والمرتبات ، وأثر واضح فى مسخ نظام الوظائف والموظفين وتشويه معالمه . وفى مقدمتها ما حدث فى كادر سنة ١٩٢١ من ضم إعانة غلاء المعيشة — وهى وليدة الحرب الماضية — إلى المهايات الأصلية ، مع أن الأصل فى هذه الإعانة أنها مؤقتة تبقى ببقاء ظروفها وتزول بزوالها . وأملنا كبير ألا نرتكب هذا الخطأ مرة أخرى بعد أن تضع الحرب الحاضرة أوزارها وتصفى كل نتائجها ، لاسيما وإعانة غلاء المعيشة تزداد يوماً بعد يوم وليس فى موارد الدولة ما يسمح مطلقاً بالاستمرار فى تحملها ، ويبدو أنا تنبهنا لهذا فأفردنا هذه الإعانة بقسم خاص فى الميزانية[1] .

٢ — وهناك غلطة أخرى فنية كان لها أثرها السيء فى تضخم المهايا والمرتبات ، ألا وهى أن الكادر الآنف الذكر سهل أمر الترقيات وأغدق العلاوات ، فأجاز فى بعض الأحيان تخطى درجتين أو ثلاث، ومنح علاوات حتمية تصرف حين يحل موعدها ، ولم يتردد فى أن

(١) يسوءنا أن نقرر أن أملنا لم يتحقق ، وأنا وقعنا فى 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 ، فى ظروف ما كان ما يصح أن يمس فيها الكادر بحال .

يزيد فى مقدارها و يقصر المدة اللازمة للحصول عليها . وقد شاء كادر سنة ١٩٣١ ثم كادر سنة ١٩٣٩ أن يتداركا هذا النقص و يصلحا هذا الخطأ ، ولكن بعد فوات الفرصة وأخذ الماهيات سبيلها إلى الزيادة والتضخم . على أن هذين الكادرين الأخيرين ، و إن برهنا على شجاعة محمودة ودراسة عميقة ، لم يستوعبا كل النواحى ولم يصاغا فى قالب تشريعى يعز الخروج عليه ، فأصيبا من الناحية التى حذّرا منها ، وهدما حيث كانا ينشدان للبناء والتأسيس . وفى الواقع أنا تصرفنا فى شئون الوظائف والموظفين أثناء السنوات الأخيرة تصرفات كلها خطأ وشذوذ ، ولم نبال بقرار سابق أو مبدأ معين ، وكل همنا أن نتخلص من تلك القرارات ونتحايل على هذه المبادئ ، ومادام هناك حق استثنائى فى يد الوزير أو مجلس الوزراء فلن يعز علينا مطلب أو تقف فى وجهنا صعوبة .

٣ — فإذا كان الكادر قد فصل بين الدرجات الدائمة والمؤقتة ، ووضع لكل مميزاتها وخصائصها فإنا نأبى إلا أن نخلط بين النوعين ، ونلغى صفة التأقيت أو نجعلها مجرد مظهر شكلى . وذلك أن الدرجات المؤقتة تقتصر فى أساسها على موظفين لم يستكملوا شرائط التوظيف ، أو على وظائف وأعمال محدودة الأجل ، ولكننا تناسينا هذا وتوسعنا فيها بحيث وصلت فى ميزانية ١٩٤٢ إلى ١٣٠٠٠ درجة تقريباً ، مع أن نسبة الموظفين من الأجانب نقصت نقصاً واضحاً ، وأصبح فى مقدورنا أن نحصل على موظفين مستكملين لكل الشرائط الصحية والمؤهلات الفنية .

ومنشأ هذه الزيادة الحقيقى أنا اتخذنا أولاً التأقيت وسيلة لتوظيف دائم دون أن نجرؤ على التصريح بذلك ، فعينا بصفة مؤقته على أعمال جديدة لم تلبث أن تمت أو أوقفت ،ومع ذلك يستمر من عينوا عليها فى تأقيتهم غير المفهوم . ومن الغريب أنا نلحظ ثانياً فى السنوات الأخيرة اتجاهاً يرمى إلى عد التأقيت نوعاً من التوظيف لازماً للمصالح والإدارات جميعها ، بحيث أضحى 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 فى هذا تشويهاً لحقيقة الوظائف المؤقتة و إسرافاً فيها وتغريراً بمن يضطرون لقبولها .

وما طال تأقيتهم إلا لأنا نتردد فى معالجة حالهم ، أو نخشى البت فى أمر معاشهم أو مكافأتهم ، ولسنا ندرى إلى متى يقعد بنا الخوف والتردد عن حل مشاكل خطيرة غير مأمونة العواقب. وأوضح مثل لجماعة المؤقتين معلمو المكاتب الأولية ورؤساؤها ، وعدد غير قليل من موظفى وزارة الزراعة والصحة الفنيين ، وليس فى عمل هؤلاء ولا فى مؤهلاتهم مايفرق بينهم و بين الدائمين . ولا نقبل مطلقاً أن تقف مسألة المعاش حجر عثرة فى سبيل نقلهم إلى طائفة الموظفين الدائمين ، فإنها لا بد أن تحل وأن تحل فى مصلحتهم ما دام واجباً أن ترتب الدولة لخدامها جميعاً شيئاً ثابتاً فى شيخوختهم حين يعجزون عن كسب قوتهم .

لهذا نرى أن الدرجات المؤقتة زادت زيادة غير مفهومة ولا مسلمة ، ولا بد لنا أن نضيقها ونعود بها إلى وضعها الطبيعى . 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 . وفى العاطفة القومية ما يدفعنا من جهة أخرى إلى ألا نستخدم الأجنبى إلا عند الضرورة ، وحين لانجد من يحل محله من المواطنين . فلم يبق إذن إلا الأعمال التى 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 الذى عينوا عليه ، فى هذا غش لهم لأنهم وهم يصلحون للأعمال الدائمة قد صرفناهم عنها وخدعناهم بعمل مؤقت ، وفيه عبث بالمبادئ المالية واستهانة بأموال الدولة التى تصرف على غير أساس ولأدنى مناسبة. فينبغى أن ينظر فى أمر الدرجات المؤقتة كل عام ، وما ثبت زوال سببه استغنى عنه ، وما دعت الحاجة إلى بقائه احتفظ به ، ولا يسمح مطلقاً بالإبقاء على درجات مؤقتة انتظاراً لما سيخلق لها من أعمال .

وفى هذا ما يقضى على التدبير الخاطىء 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 هى طائفة الخارجين عن هيئة العمال . والمتتبع لعددهم فى العشرين سنة الأخيرة يلاحظ أنه تضاعف ، فبينما كانوا فى سنة ١٩٢٢ حوالى مائة ألف ، إذا بهم يصبحون فى سنة ١٩٤١ نحو مائتى ألف ؛ وقد صاحب هذا التضخم العددى تضخم آخر فى اعتماداتهم ، إذ قربت فى سنة ١٩٤١ من خمسة ملايين ونصف مليون من الجنيهات ، فى حين أنها لم تصل فى سنة ١٩٢٢ إلى مليونين ونصف. ونحن لا ننكر 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 فى نمو مطرد ، غير أنا نلاحظ أيضاً أن نصيب الخارجين عن هيئة العمال منه أكثر مما ينبغى ، وأسرع فى نموه من نصيب الوظائف الدائمة والمؤقتة .

ويرجع هذا فيما نعتقد إلى أن الضغط السياسى والرجاء والمحسوبيه استطاعت أن تفعل فعلها بشكل أيسر فى طائفة الخارجين عن الهيئة منها فى طوائف الموظفين الأخرى . وإذا عز على وزير أن يعين فى وظيفة دائمة أو مؤقتة فلن يصادف نفس الصعوبة فى التعيين على وظائف الخارجين عن هيئة العمال ، خصوصاً والاستثناء فى 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 فى أمر هذه الوظائف واعتماد ما استجد منها ، خوفاً مرة أخرى من مشكلة المعاشات التى ضحى فى سبيلها دون جدوى بأشياء كثيرة .

وكان من نتائج هذا أن انقلب نظام هذه الطائفة رأساً على عقب ، فحشر 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 الجنائنية ، فى الوقت الذى تكتظ فيه بعض المكاتب بموظفين عاطلين سلبوا هؤلاء الجنائنية 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 . و إذا ما بحثنا عن الأسباب التى دعت إلى عدهم بين الخارجين عن الهيئة ، أثيرت مشكلة المعاشات التى يبدو علينا أنا نزيدها تعقيداً لنبرر إعراضنا عن حلها . وهذا السبب واه من أساسه كما قدمنا ، ولا بد من أن يتساوى خدام الدولة جميعاً فى إعداد للمستقبل وادخار شىء 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 ، و إذا كانت البكالوريا مؤهلاً لعمل فدبلوم التجارة المتوسطة أو شهادة اتمام الدراسة الابتدائية مثلا تكفى للقيام بعمل آخر . ولأن يكون لكل عمل مؤهله خير من أن نقصر المؤهلات على بعض الأعمال ونترك أخرى فوضى لا نظام لها .

ولهذا ينبغى أن نعود بوظائف الخارجين عن هيئة العمال إلى وضعها الطبيعى ونقصرها على الخدمة السائرة بمدلولهم الحقيق ، من سعاة وفراشين وصناع ، ونحرص 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 عددناها خارج الهيئة مع أنها فى طبيعتها دائمة مستقرة ، فنلحق مثلاً محضّرى المعامل أو الممرضين والممرضات أو كتاب السجل بجماعة الموظفين الدائمين ، ولسنا ندرى لم لا يعد الكونستابلات والصولات ورجال البوليس بين الدائمين ، وهم يقومون على حماية 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 كى تستوعب قسطاً كبيراً من هذه الوظائف ، وإذا لم يكن فى الدرجة التاسعة كفاية ففى ووسعنا إنشاء أخرى عاشرة . 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 ويبث روح المساواة ، دون أن يقضى على القدر اللازم لسير العمل من الخضوع والامتثال ، فسيبقى دائماً للرئيس رهبته وعلى المرءوس واجباته ومسئوليته . وإنا لنرجو أن يجىء 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 أجاء ذكره فى الباب الأول أم فى الأبواب الأخرى ، وهو ما يعتمد «للأجور واليوميات» . عنوان ضئيل فى ظاهره ولكنا إن استوعبناه فى الإدارات والمصالح المختلفة ربما صعد إلى ما يقرب من مليونى جنيه [1] ، 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 ، أدركنا كيف يمكن أن يتضخم هذا الاعتماد . وقد كان بالأمس خفياً فى أغلب النواحى ، ثم أخذ يبرز شيئاً فشيئاً فى مشروع الميزانيات الأخيرة ، واللازم أن ينص عليه دائماً ، فلا يدمج فى مصاريف الصيانة أو الإصلاح مثلاً كى يمكن تتبعه والحكم عليه. ونحن لا ننكر أن مشكلة الأجور ، إن فى الأعمال الحرة أو فى الخدمات العامة ، دقيقة فى 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 الإدارى وينتهى إلى قمتها ، ففى المصالح والإدارات بل وفى الفروع والأقسام أجور ويوميات قد تزيد أحياناً على ما يعتمد لبعض الوزارات ، وضرورى أن يترك أمر هذه الأجور للرؤساء المباشرين يتصرفون فيها على النحو الذى يرون أنه يحقق المصلحة العامة .

بيد أن الأمر لم يقف عند هذا فقد أبى الوزراء إلا أن يتدخلوا فى الأجور واليوميات كما تدخلوا فى شئون الموظفين المختلفة ، خصوصاً وقد وجدوا فى 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 يستأذنوهم حتى فى إقرار أجر لعامل قد لا يستغرق عمله بضعة أيام . وقلبوا فكرة الأجور رأساً على عقب ، فاستخدموا اعتمادها فى تعيينات دائمة ، ولوظائف تتمتع بقسط كبير من الثبات والاستقرار ، فهناك كتاب وسكرتيرون معينون على اعتماد الأجور ، وبرواتب ربما بلغت فى 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 التى اعتمدت الأجور من أجلها . ومن العبث أن نستصغر أمر هذا التعيين أو نستهين بذلك التوظيف ، فإنه أخذ سبيله فى النمو بدرجة ملموسة فى 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 فى وضعه الشاذ يردد الشكوى صباح مساء فيحمل الوزراء على زيادة الأجر يوماً بعد يوم[1] ، وفى بعده عن الحساب والمراقبة ما يفسح مجال الشهوات والأهواء ، وفى نموه المطرد ما يزيد مشكلة الموظفين تعقيداً ويضيف إليها عاملاً مستتراً لعلنا لم نتنبه 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 فى 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 يجىء مخالفاً يعتبر باطلاً مهما كانت السلطة التى أقرته . أما أولئك الموظفون باليومية فيجب تصفيتهم تصفية نهائية فيثبت منهم من توفرت مؤهلاته وثبتت حاجة العمل إليه ، ويستغنى عمن دون ذلك ؛ ولا يساورنا شك فى أن اعتماد الأجور سينقص على إثر هذا ، وسنعمل على كل حال فى وضوح بدلاً من تلك التصرفات الشاذة التى يستعان على شذوذها بالغموض والتستر .

٦ — وأخيراً ننتهى إلى ذلك الداء المزمن والمرض شبه المستعصى ، الذى تتنوع أعراضه وتتعاقب مضاعفاته عاماً بعد عام ، ألا وهو مشكلة المعاشات . وكثيراً ما رددنا الشكوى منها ونوهنا بأخطارها ونتائجها ، دون أن يجدى ذلك فى شىء اللهم ألا فى مسكنات وقتية وبعض حلول جزئية قعدت بنا عن الدواء الناجع . وأغرب ما فى الأمر أن الوقائع نفسها ناطقة ، ومع ذلك نتغافل عنها ولا يبدو علينا أنّا نقدرها قدرها ، فاعتماد المعاشات فى تضخم مستمر إذ قد

(١) حاول إنصاف الجامعيين وغيرهم الذى ابتدع أخيراً أن يعالج هذا النقص ولكن بطريقة ضارة وخاطئة ، فقومت الشهادات بصرف النظر عما يؤديه صاحب الشهادة من عمل طمعاً فى التأثير والدعاية ، وترك الكثيرون من أصحاب هذه الشهادات فى أعمالهم التى ما كانت تلائمهم من قبل على الرغم من رفع ماهياتهم ومرتباتهم . فأنصف بعض الموظفين ولو ظاهراً ولم تنصف الوظائف ولا الخدمات العامة فى شىء .

زاد إلى ثلاثة أمثاله فى العشرين سنة الأخيرة : فنى سنة ١٩٢٠ لم يتجاوز ٨٠٠ ٠٠٠ جنيه إلا بقليل ، ثم أضحى فى سنة ١٩٤٢ أكثر من ٢ ٦٠٠ ٠٠٠ جنيه ، وهو فى هذا التضخم مذبذب الحركة غير مطرد السير ، فنراه يهبط عاماً ثم يصعد فى الذى يليه صعوداً يجاوز المألوف ، ومن أوضح الأمثلة على ذلك ما صرف فى سنة ١٩٢٥ فقد بلغ نحو ٣ ٤٠٠ ٠٠٠ 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 التى نرتكبها ونحن ندرك شذوذها وغرابتها . وفى مقدمة هذه الأخطاء عدم استقلال ميزانية المعاشات وفصلها عن الميزانية العامة ، ويظهر أنّا نسينا أن المستقطع من الماهيات أمانة أو دين لا يصح اعتباره مورداً من موارد الدولة ، فأدمجناه فى 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 حمّل خزانة الدولة ديناً لا تستطيع اليوم تجاهله أو إنكاره . وإذا كان المستقطع يزيد فى بادئ الأمر على المنصرف ، فإنه دونه اليوم بمراحل ، وفى هذا ما يثقل الحاضر بأعباء ليست إلا من جنايات الماضى وأخطائه .

وفوق هذا فقد أسرفنا فى المعاشات إسرافاً لا تبرره ظروفنا الاجتماعية ولا مواردنا المالية. وجاء قانون سنة ١٩٢٩ سخياً فى جملته وتفصيله ، فرفع الحد الأقصى للمعاش وتوسع فى قيود السن ، وأضاف ورثة جدداً لم يكن لهم حق فيه من قبل ، وزاد نصيب الآخرين . على أن هذا الإسراف كان مصحوباً بظلم صارخ جاء نتيجة لتفاوت الماهيات ومتوسطاتها ، ويكفى 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 فى الاستقطاع ولكنه لم يصل إلى تلك الدرجة العليا . ولو كان الأمر أمر حاجة وعدالة اجتماعية لبدا موظفو

الدرجات الصغرى أحوج من موظفى الدرجات الكبرى ، وأوضح ما يكون هذا الظلم فى معاشات الوزراء التى يصعد القانون السالف الذكر بحدها الأقصى إلى ١٥٠٠ جنيه ، ويكفى أن يصل موظف قديم إلى كرسى الوزارة لينعم بمعاش طائل .

ثم تجىء بعد هذا الاستثناءات ولها ذنبها فى كل شىء . فلمجلس الوزراء أن يتصرف فى المعاشات والمكافآت تصرفاً استثنائياً كما يصنع فى التعيين والترقية ، فيمنحها لمن لا يستحقها ، ويسوى حالات لا يقبلها القانون ، ويقر استبدالات لا تخلو من غبن على الدولة وخزانتها ، 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 فى 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 أبت تقلباتنا السياسية إلا أن تجعل من حق مجلس الوزراء الاستثنائى عاملاً قوياً من عوامل كثرة المحالين على المعاش وتعاقبهم ، على الرغم من مقدرتهم على العمل وصغر سنهم ؛ وهذه عقوبة شخصية فى ظاهرها ، ولكنها فى 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 وتتعقد ولا من يتجه فى جد إلى معالجتها . وكل ما حدث إنما هو قرار وقف التثبيت الصادر فى سنة ١٩٣٥ والذى يقضى بألا يثبت الموظفون المؤقتون إلا بعد موافقة مجلس الوزراء ، وألا يعين فى الوظائف الخالية (ما عدا طائفة قليلة منها) إلا بصفة مؤقتة وبموجب عقود قابلة للتجديد ، فهو يسد باب التثبيت واستحقاق المعاش أو يضيقه ما أمكن . ولا نزاع فى أن هذا مسكّن ، أقل ما جناه علينا أن صرفنا عن التفكير فى العلاج الصحيح ، دون أن يظهر له أثر فعلى فى تخفيف المعاشات أو منع تضخمها ؛ هذا إلى أنه كان من بين الأسباب القوية فى زيادة عدد المؤقتين والخارجين عن الهيئة ، وإذا كان مستقبل هؤلاء لا يشغلنا اليوم تماماً ، فإنه سيهددنا غداً بحاجاته ومطالبه .

ونحن فى غنى عن أن نشير إلى أن الأمر جد خطير ، وأن المعاشات فوق أنها موضوع مالى ، هى مشكلة إدارية واجتماعية . فإذا ما نظمت وعممت منحت خدام الدولة جميعاً ما هم فى حاجة إليه من الهدوء فى حاضرهم والاطمئنان على مستقبلهم ، وفى هذا ما يضاعف جهودهم ويوفر إنتاجهم . ولا بد لنا اجتماعياً أن ننظمها ونعممها ، لأن هناك حتى اليوم ما يزيد على مائتى ألف أسرة يعولها موظفون مؤقتون أو خارجون عن الهيئة ، ولا ندرى 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 تأمينى تعاونى ويساهم فيه كل مستخدمى الدولة ، وفى استقلال هذا الصندوق ما يفصل ميزانية المعاشات عن الميزانية العامة ويحقق لها احتياطيها الخاص ، ويقيها شر التقلبات السياسية والاعتبارات الحزبية . ومورده الأول ما يستقطع من الموظفين بنسب تتفاوت بتفاوت ماهياتهم ، لكى 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 شىء لغدهم . وواجب أن يوظف هذا المال ويستغل استغلالاً صالحاً يعود بربح يفى بالأغراض المطلوبة ، وضرورى أن يكون على رأس الصندوق مالى خبير بشئون التأمين ، وملم بظروف السوق الاقتصادية وتقلباتها .

وفى 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 ينبغى أن يصاغ قانونه ولوائحه فى قالب جديد وروح جديدة .

ولا نظن أن هذا العلاج متعذر التنفيذ أو صعب التحقيق ، فإن جماعة المؤقتين والخارجين عن الهيئة سيبدءون فى تكوين معاشهم منذ أن يساهموا فى الصندوق الجديد ، ولن تكلف خزانة الدولة بشىء عن سابق خدمتهم ، أللهم إلا بتلك المكافأة المعروفة والتى ينبغى أن تصرف للصندوق مع احتسابها لهم . أما الدائمون فلهم موقفان مختلفان يتعلق أحدهما بالماضى الذى نرانا مضطرين لأن نصفيه على علاته وبالرغم من أثقاله ومتاعبه ، ويتصل الآخر بالحاضر وهم فيه سواء كزملائهم الآخرين ، فيخضعون للنظام التأمينى منذ تطبيقه ويشاركون سواهم فى التمتع بثماره ؛ والدولة فى الحقيقة مدينة بما استقطعته منهم أولاً وبما ألزمت به نفسها ثانياً على حسب النظام القائم ، ولا مناص من أن تفى بهذا ، فتقدمه لصندوق المعاشات مقسطاً على النحو الذى يتلاءم مع ظروفها المالية .

وقد يكون فى هذا بعض الإرهاق للميزانية إلا أنه إرهاق لا بد منه ، فالمشكلة تتطلب العلاج ، وأى تباطؤ فى حلها يزيدها تعقيداً وينذر بخطر قد تضيق مواردنا عن تلافيه . ولسنا بهذا نلقى على الحاضر بعض أعباء المستقبل ، ولكنا ندفع ثمن أخطاء جناها السابقون ولا سبيل للتخلص منها . فعبء المعاشات فى النظام الذى نقترحه إنما يرجع فى أغلبه إلى تصفية الماضى ، أما من نرى ضمهم من المؤقتين أو الخارجين عن الهيئة فلن يكلفوا الدولة الشىء 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 الماضى ستتضاءل عاماً بعد عام ، فيجىء يوم — نرجو أن يكون قريباً — يستقل فيه صندوق المعاشات بنفسه ويدبر أمره وحده .

* * *

لعلنا نكون قد وفقنا لرسم الخطوط الرئيسية لمشكلة الموظفين المالية ، وبيان مواطن

نقصها الهامة وأخطارها الملموسة . ولم ندخل فى بعض التفاصيل لما لها من صبغة فنية واضحة ، وما تستلزمه من أرقام و إحصاءات عولنا عليها واستخلصنا منها نتائجها ، ولم نشأ أن نثقل على القارئ بتتبعها ، فلم نعرض للدرجات فى تعاقبها ولا العلاوات فى تفاوتها وشرائط استحقاقها . وكان كل همنا أن نوضح المبادئ العامة التى يمكن أن يوضع فى ضوئها كادر شامل ومنسق منسجم ، وما أحوجنا لأن نعنى بهذه المبادئ فى كل مسألة نعرض لها ، لأنا كثيراً ما نضل فى الجزئيات وننسى الهدف الأول الذى نصوب إليه .

وكيفما كانت النتائج التى انتهت إليها نظم الكادر السابقة ، فإنا فى حاجة إلى كادر جديد يستوعب الوظائف على اختلافها ، و يطبق على الموظفين جميعاً مدنيين كانوا أو عسكريين ، ويصاغ فى قالب قانون صريح لا يقبل التملص أو التحايل ، ولا يستطيع الوزير أو مجلس الوزراء الخروج عليه . ولسنا نتوقع من هذا الكادر ضغطاً لاعتمادات الباب الأول ، بقدر ما نتوقع منه تنظيماً وتنسيقاً وعموماً وشمولاً . و إذا شئنا أن نضغط هذه الاعتمادات ضغطاً حقيقياً فلنفكر فى علاج آخر ولنبحث عن وسيلة غير تلك الوسيلة ؛ ولا سبيل إلى ذلك إلا بأن نعيد النظر كما قدمنا من قبل فى تقسيم الإدارات والمصالح ، وتوزيع الخدمات العامة فيما بينها ، ونشرف على كل ذلك إشرافاً ينمى الإنتاج و ينهض به .

فإن تضخم المرتبات الذى نشكو منه وليد كثرة عدد الموظفين ، أكثر مما هو مترتب على ارتفاع فئات الدرجات وتفاوت العلاوات ، و يوم أن ينمو الإنتاج و ينتظم ستبدو أيد كثيرة فى مصالح متعددة ولا عمل لها ولا حاجة إليها . أما الآن فنحن فى 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 و يقترحون كل عام وظائف ودرجات جديدة ، ومع هذا لا يجدون السبيل إلى الخروج من تلك الفوضى وذلك الارتباك .

و إذا لم يكن فى وسعنا ، تحت سلطان الحقوق المكتسبة وما إليها ، أن ننقص اليوم عدد الموظفين فإنا نرجو — إن نظم الإنتاج الإدارى — أن يبقوا على حالهم لعدة سنوات مقبلة ، وهذه ولا شك خطوة لا يستهان بها ، ولن تقف الخدمات العامة عند صورتها الحالية بل سيطرد نموها وتنوعها ومع هذا سنجد أن فى مقدور مستخدمى الدولة الحاليين القيام بها . ومن جهة أخرى نأمل أن تأخذ موارد الدولة سبيلها إلى الزيادة فى انتظام ، فتصبح نسبة اعتمادات الباب الأول إلى جملة الميزانية أقل مما هى عليه الآن . وكم نعد أنفسنا ناجحين إن استطعنا أن نقف بهذه الاعتمادات عند وضعها القائم [١] لعشر سنوات مقبلة ، دون أن يقف ذلك فى طريق الإصلاح أو يعترض أية خدمة عامة، وليس هذا بعزيز فيما نعتقد إن نظمت المصالح والإدارات على النحو الذى بيناه .

وحينذاك يسوغ لنا أن نطالب بإنصاف صغار الموظفين ، ورفع مستواهم وتحسين حالهم ، وليس شىء أبعث على التشجيع والمكافأة من جودة العمل ووفرة الإنتاج . ونحن نسلم بما يئنون تحته من أعباء وما يعانونه من متاعب ، إلا أن التضخم الذى بلينا به لا يسمح بتحسين ولا يبيح أية زيادة ، واضطراب الخدمات العامة الذى نشكو منه لا يشجع الممولين على أن يمنحوا مستخدمى الدولة أقساطاً جديدة [٢] . و إذا كنا نضع العمل الحر دائماً نصب أعيننا وأحد طرفى مقارناتنا ، فإنا لا نتردد فى أن نقرر أنه ساعة ينتج هؤلاء المستخدمون ما ينتجه الموظفون فى المؤسسات الحرة ، لن تضن الدولة عليهم بمال ، ولن تشعر الأمة بثقل فيما تنفقه ، ولن نلحظ فى الميزانيه تضخماً أو إسرافاً .

---

(١) بنى هذا الأمل ولما تتضخم هذه الاعتمادات ذلك التضخم الفاحش خلال السنوات الأخيرة ، واللازم أن تعود إلى وضعها العادى يوم أن نعود إلى الظروف العادية .

(٢) لم يؤخذ بملاحظتنا هذه أيضاً مع الأسف ، فحسنت أخيراً حالات وعززت وظائف ، مما صعد باعتمادات الباب الأول بضعة ملايين من الجنيهات فيما بين سنتى ١٩٤٢ و١٩٤٥ .

٣ — الموظفون والجمهور

لم نأل جهداً فيما سبق أن نبين ما للموظفين من حقوق ، وأن ندعو إلى إحاطتهم بسياج من العدالة والإنصاف . ولكن ليس ثمة حق لا يقابله واجب، ولا سلطة لا تصاحبها مسئولية، ومن الظلم أن نتشبث بأهداف حقوق ولو وهمية فى الوقت الذى نهمل فيه ما علينا من واجبات، ومن عرف كيف يؤدى واجبه خليق بأن يحمل الناس ولو بعد حين على إنصافه و إعطائه حقه . وواجبات الموظفين كثيرة ومتنوعة ، فعليهم واجبات شخصية تتصل بمسلكم ومظهرهم ، وأخرى عامة إدارية تتعلق بعملهم ووظيفتهم ، وصلتهم بالجمهور وارتباط الناس بهم ؛ ودون أن نسرد هذه الواجبات على تعددها ، نقنع بطائفة منها هى دعامة العمل الإدارى بأسره ، والوسيلة الناجعة لتحقيق مطالب الشعب .

١ — أشرنا غير مرة إلى أن الموظفين رمز الدولة وشارتها ، وفى الرمز ما يدل عادة على ما يرمز إليه ، وفى سمو الفكرة ما يحمل على أن تمثَّل أكمل تمثيل و يدل عليها بأروع شارة . فكرامة الدولة فى كرامة خدامها ، و إذا كان سفراؤنا يمثلونها فى الخارج ، فينبغى أن يصدق الموظفون على اختلاف طبقاتهم فى تمثيلها فى الداخل . وما هم إلا مجندون فى جيش النظام والإدارة والعمل والتنفيذ ، وعلى كل جندى واجبات تميزه من الرجل العادى ، ولا بد له من مظهر ومسلك يكسبه كل ما يليق به من كرامة واحترام . والموظفون كما نعلم قدوة وما يزع السلطان أكثر مما يزع القرآن ، فليسوا مسئولين عن مسلكهم لأشخاصهم فحسب ، بل هم مسئولون عنه أيضاً لما لهم من أثر فى عامة الشعب والدهماء . وعلى هذا نرى أن من حقهم على أنفسهم وحق الدولة عليهم أن يحتفظوا فى حياتهم الخاصة بمستوى لائق من النزاهة والكرامة والاستقامة ، وأن يضربوا المثل لمن سواهم فى احترام القانون وتقديس العدالة و بث روح الوئام والصفاء ، وجدير بنا أن ندخل ذلك كله فى تقديرهم وحساب مكافآتهم وترقيتهم ، وأن نشعرهم بأن المسلك الصالح له أثر فى كفة ميزانهم .

٢ — يقضى سير الأمة المطرد وحياتها الطبيعية أن يشغل كل بواجبه و بواجبه وحده ، فأما أن يخلط به أموراً أخرى فتلك هى الفوضى بعينها . وليس هناك خلط أشنع من ذاك الذى يحاول فيه مستخدمو الدولة أن يكونوا فى آن واحد إداريين وسياسيين ، موظفين وحزبيين ، وقاتل الله الحزبية الغاشمة 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 تحريماً باتاً كل اشتغال بالسياسة ، أو أية محاولة ترمى إلى الاستفادة منها .

٣ — ينبغى أن نلاحظ أن الموظف خادم الجمهور ، وذلك هو الشرف الذى حظى به دون سواه من أبناء الشعب الآخرين ، وهل هناك شرف أسمى من أن نقوم على المصلحة العامة ونتعهدها ونرعاها ؟ وكمال 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 تطغى على الخدمة العامة ومهمة الموظف الحقيقية . وقد نغلو فى هذه الشكليات ، فنذيعها فى غير ما وضع ونباهى بها لأدنى مناسبة ، ونتخذ من أداء الواجب وسيلة للدعاية والإعلان . فلا نكاد نفتح صحيفة من الصحف اليومية إلا ونرى فيها ذكراً لاسم موظف فتش بيتاً ، أوضبط مسروقات ، أو عاين زراعة ، أو مُنح إجازة — ولسنا ندرى ما حاجة الجمهور إلى ذكر هذه

الأسماء أو التنويه بأصحاب هذه الأعمال . وتناسى الموظفون أخيراً أنهم خدام الشعب ليتملصوا 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 ذوى الحاجات فى غلظة وينتهرونهم فى فظاظة مع أن أعمالهم معطلة وشكواهم صحيحة . وقد يستعينون ببعض رجال البوليس ليزيدوا الجمهور عذاباً وتنكيلاً واحتقاراً وازدراء ، ولسنا فى حاجة لأن نذهب بعيداً إلى الريف حيث يستهين موظف صغير بمجموعة من الشعب ويذيقها الأمرين ، فإنا لا نزال نرى فى المدن من ذلك الشىء الكثير . وإذا كان الجمهور فى استكانته 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.

وفى الحق أن الخادم المخلص هو الذى يشعر بمسئوليته ويحس بواجبه ، فيؤديه فى حينه ويبذل الجهد ما استطاع فى حسن أدائه ، ويتلطف للجماهير ويعينها على قضاء مطالبها وسد حاجاتها ، ويخرج من ذلك الغرور الكاذب والصلف والكبرياء . ولا بد لنا من أن نقضى على كثير من مظاهر أبهة الحكم الفاتنة ونقف بالموظفين عند حدودهم اللائقة ، ونأخذهم بجريرتهم فى غير هوادة إن قصروا فى المصلحة العامة أو استهانوا بطلابها . وقد سمعنا عن مخازى السيارات وسوء استعمال التليفونات والإسراف فى امتياز السفر ما سمعنا ، ولكن قد آن الأوان لأن نحدد كل ذلك ونضعه فى 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 الجو الإدارى بكساء ملائم من الهدوء والتواضع ، والبعد عن الجلبة والضوضاء والتفرغ لما يعنى .

٤ — لسنا فى حاجة أن نلاحظ أن تنفيذ القانون هو نبراس الموظفين الجلى ، وهديهم الواضح وصراطهم المستقيم ، إن استمسكوا به فلن يضلوا ، وإن حرصوا عليه أضحوا بمأمن من

اللوم والنقد وأدوا أمانتهم على وجهها . والموظفون مهما صغرت درجاتهم مسئولون جميعاً عن حراسة القانون والعمل على تطبيقه ، ذلك لأن المصنع الحكومى يضمهم وخدمة الدولة معلقة فى رقابهم وكل الإجراءات والتصرفات إنما تمر بهم ، وليس فى مقدور الرؤساء مهما امتد نفوذهم وعظم إشرافهم أن يقفوا على التفاصيل و يتتبعوا شتى المخالفات . وعلى هذا لا يعفى الموظف من التقصير تعويله على رئيسه أو ترك الأمر لمن فوقه لأن حراسة القانون أمانة فى عنقه ، إن قصر فيها خان الله والوطن ، ولا يجديه فى شىء أن يشترك فى التقصير معه آخرون .

بيد أن هذه الأمانة مع الأسف لا تؤدى بوجه عام أداء حسناً ، فعدد غير قليل من قوانيننا فى حكم المعدوم ، لا يعمل به ولا يسأل عن تطبيقه ، أللهم إلا إن أريد مضايقة خصم سياسى أو تحقيق مغنم لصديق حزبى . وأوامرنا العسكرية بوجه خاص . سواء ما اتصل منها بالوقاية أو التموين تبدو أحياناً وكأنها حبر على ورق ؛ لا قيمة لها ولا اعتبار ، على أن ما ينفذ من القوانين قد يصرف عن وجهه و يعدل به عن حقيقته ، و يدخل عليه الموظفون من التأويلات والاحتمالات ما يسمح لهم بالمجاملة والمحاباة وما يقضى على غرض المشرع وغايته ، فينفذ القانون فى وجه شخص و يلغى فى وجه آخر و يصور بصورة مرنة تفتح كل أبواب الشذوذ والاستثناء. و بذا فقد القانون حرمته وضعف الإيمان بقدسيته ، وخيل للعامة أن فى الإمكان الخروج عليه ؛ وتلك ولا شك عقيدة خاطئة وروح خبيثة ، ترجع فى قسط كبير منها إلى تهاون الموظفين وعدم حرصهم على أن ينفذوا فى دقة اللوائح والقوانين .

ولا نزاع فى 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 يملى عليه من أمر و يطبق ما يوضع له من قانون ، وما دامت القوانين ترعى المصالح العامة وتعمل على حمايتها ، فليس من الوطنية فى شىء أن نتغافل عن تنفيذها . و يظهر أن الوظيفة لا تزال فى نظر كثيرين منصباً ووجاهة بدل أن تكون مبعث مسئوليات ومصدر واجبات ، فهم لا يقبلون منها إلا ترفها ونعيمها و يفرون ما استطاعوا من حملها وأعبائها ، لا فرق فى ذلك بين

الكبار والصغار، ولا بين الرؤساء والمرءوسين. والموظف الذى لا يرى فى كرسيه إلا معانى الوجاهة والأبهة قل أن يفكر فى قانون ينفذه أو واجب يؤديه، ولشد ما يعظم إهماله إن غفلت عنه أعين الرقباء وأهمله المشرفون ما دام لا يجد من ضميره وازعاً يحفزه على العمل ويبعثه على الإنجاز والتنفيذ.

فالشعور بالواجب ضعيف أو مفقود مع الأسف لدى كثيرين من الموظفين، وخدمة الدولة فى 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 الذمة وإراحة الضمير فكلمات جوفاء، وهى على كل حال آخر ما يفكرون فيه، ولو استطاع أحدهم لحسبه أو لحظوته أن يصبح فوق المسئولية لن يتردد فى أن يهجر مكتبه ويهمل كل الأعمال. ويزيدنا ألماً أن نلحظ هذا الإعراض والفتور فى مختلف درجات السلم الإدارى، نراه لدى الكبار كما نراه لدى الصغار، ونلحظه عند الرؤساء كما نلحظه عند المرءوسين؛ وكم 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 فى ساعة ذعرهم ومع ذلك لا تتوفر لديه الشجاعة الكافية لقضاء ليلته بينهم. نعم هناك عدد من الموظفين يقدس الواجبات ويحرص على تنفيذ الأوامر والتعليمات ولكن ليس له مع الأسف من التأثير ما كنا نوده وننتظره، لأن روح الإهمال والتهاون قد تفشت وانتزعت كل مظاهر الدقة والحزم والضبط والنشاط.

ولسنا ندرى بعد كل هذا ماذا يبقى للإدارة من معالم وللأداة الحكومية من مشخصات، فإن الإدارة فى أبسط صورها طائفة من الضوابط والقيود يقوم على تنفيذها أشخاص معينون، وقيمة هذه الضوابط فى 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 فى تفشيها لن تقف عند حد ولن تقتصر على دائرة ، وعدم الاعتداد بالواجب فى استحكامه سيصبح شعار القدامى والناشئين .

والوسيلة الناجعة فيما نعتقد أن يربى الموظفون على احترام الواجب وتقديسه ، وأن يشعروا جيداً بأن مهمتهم الأولى أن يقوموا بتنفيذ القانون وتطبيقه . وسبيل ذلك أن تسود الجو الإدارى روح الحزم والحكمة ، والضبط والإتقان ، والتبصر والإشراف ، فيتشبث كل بأهداب عمله ويحرص على أداء واجبه وتسير الآلة الحكومية فى غير ما اضطراب ولا عوج . وقيمة هذه الروح ومنزلتها متوقفة على مصدرها وملهمها ، فإذا ما انبعثت فى إخلاص وصدرت عن الرؤساء غمرت الحياة الإدارية كلها وتمكنت من أصلها وأساسها. ولا شك فى أن الرؤساء هم أقدر الناس على تنمية العقلية الإدارية وتعهدها بالغذاء النافع ، وفى 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 فى الحقوق والواجبات ، غير أن العدالة والإنصاف ضاعت معالمهما وندر الاستمساك بهما وأصبحا وكأن لا وزن لهما ولا قيمة . فلا يشعر الموظفون بعدالة أمام أنفسهم ، ولا بإنصاف إزاء الجماهير ، فالرئيس لا يعدل فى 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 فى أداتنا الحكومية . ففيها جاه ووساطة ومحاباة ومحسوبية ، وشذوذ واستثناء كثيراً

ما طغى على القواعد العامة والمبادئ المقررة ، فيستباح المحرم لذوى الجاه والنفوذ ، ويحرم الحلال على الضعفاء من عامة الشعب والمساكين . وقد انتهينا إلى درجة تبعث فى الواقع على شىء كثير من الأسى والألم ، وتنذر بخطر يبدو علينا أنا لا نقدره : فلا ينفذ أمر ولا تتم معاينة ولا يكتب تقرير ولا تمضى ورقة إلا إن سعى وراءها الساعون وألح فى إنجازها من يُهابون ويُخشون . وكأنما الأداة الحكومية كلها فى جلبتها وضوضائها تعمل لحساب طائفة معينة من الناس ، أما من سواهم فمصالحهم معطلة وأعمالهم مهملة وليس ثمة مراقب أو حسيب .

ويطول بنا الحديث إن حاولنا سرد بعض الوقائع والأمثلة ، فإنها تكاد تعترضنا فى كل إدارة وعند كل مناسبة ، فيؤسس بنك التسليف الزراعى مثلاً «لمعاونة صغار المزارعين وإنقاذهم من أيدى المرابين ، ومساعدتهم على شراء ما يحتاجون إليه وبيع ماينتجون » ، 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 فى الحصول على أقة الدقيق أو رغيف الخبز[1] ، فى 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 لقلة الماء ، بينما تنعم به حديقة الوزير السابق أو المهندس القديم التى 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 ، فى غير ما خجل ولا استحياء ، ولا شفقة ولا إنصاف ؟

وأغرب ما فى الأمر أن نعد هذا مدنية ونسميه حضارة ، مع أن المدنية فى أساسها معاونة الضعيف والحضارة فى دعائمها الأخذ بيد الصغير . ويظهر أنّا لا نزال نخضع لشىء من نظام الطوائف والطبقات ، ونستمسك — وإن حاولنا إنكار ذلك — ببعض تلك الفوارق والمميزات القديمة ، فلا يرضى الكبير أن يضع نفسه فى مستوى أخيه الصغير ولا يقبل الوجيه أن

(١) يقضى الإنصاف أن نقرر 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 بالاشمئزاز والاستنكار . ولا يزال مع الأسف فى نظمنا و إجراءاتنا بقايا من تلك التفرقة المذمومة والإحجاف البغيض ، فضعفت بذلك روح العدالة ، و يئس الناس من الوصول إلى مطالبهم إلا إن استعانوا عليها بالوسطاء والشفعاء ، وتفننا فى الظلم وعدم المساواة إلى درجة أنّا برزناها وجهدنا فى تصويرها بصورة الحق الخالص والعدل المطلق . و يوم أن يأخذ موظف نفسه بالحزم والدقة ، و يحرص على العدالة فى عمله والإنصاف فى تصرفاته ، ينظر إليه شزراً ، وقد يقابل بالإبعاد والحرمان والإهمال والنسيان .

حمى مستحكمة وداء تفشى ، وجور لا يلائم روح العصر ولا يتفق مع ما ننادى به من مبادئ ونظريات ، والمساواة التى نتغنى بها وننشدها يجب أن تصدق فى كل حال وتطبق على كل شىء ، 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 والجماهير . ومن العبث أن ندعو إلى محاربة الظلم والاستبداد القديم ، ونأمل فى تكوين وحدة قومية وارتباط شعبى 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 الموطفين ، ولن تجد العدالة سبيلها إليهم إلا إن أخذ الوزراء وكبار الموظفين بها أنفسهم وضربوا المثل لغيرهم وأخمدوا نار الظلم بكل قوتهم ، حينذاك تتحقق المساواة التى ننشدها وتزول تلك التفرقة التى نمقتها .

٦ — وأخيراً نعرض لموضوع كنا نود أن نمر به فى صمت ونغض الطرف عنه ، أو نشير إليه إن كان ولابد إشارة عاجلة ونلوح تلويحاً خفيفاً ، ولكنّا مع الأسف مضطرون لأن نتحدث فى عنف وشدة ، وفى غير مداجاة أو مجاملة ، وذلك لأنا 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 أساسى لإخلاصه فى واجباته وتفانيه فى 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 فى الاستفادة وجمع المال ، كثيراً ما استعملنا مال الدولة لحسابنا واستخدمنا أملاكها وأمتعتها فى أغراضنا الخاصة ومطامعنا الذاتية . فيسلب البعض الأموال العامة سلباً ويختلسها اختلاساً ، ويحاول بعض آخر أن يحتال لذلك ويستره بشتى الوسائل والألاعيب ، فيزعم أنه يستبدل معاشه أو يشترى بعض الأملاك الأميرية فى الوقت الذى يتم فيه صفقة كلها غش واختلاس ، ويستعين فريق ثالث بجاهه الحكومى ومركزه الإدارى على جلب مغانم لا حصر لها وتحقيق منافع لا حق له فيها. ومن الغريب أنا نستهين بهذا ونستصغره ، بل نكاد نحله ونستبيحه ونتسابق فيه ونتنافس ، فإذا ما قدر لإدارى أن يكوّن ثروة عن هذا الطريق جد خلفه فى أن يبرز عليه ويسبقه فى التهام هذا الطعام الوبىء ؛ وشعار الجميع أن الدولة غنية ففيها مغنم لكل طالب ، وأن مالها مرسل فلا حرمة فى أن يستولى عليه أى مغتصب . والموظف الذى لا يحرص على مال الدولة القائم لا ينتظر منه الجـــد فى أن ينمى مواردها ، ويحصل حقوقها الثابتة ويخلق لها ثروة جديدة .

وقد يدفعنا الجشع والطمع إلى ما هو أفظع وأشنع فتمتد أيدينا إلى أموال محرمة ، وتصغر نفوسنا إلى حد أن نقبل حقير الهدايا من ذوى المصالح والحاجات . وما دمنا قد آلينا على أنفسنا أن نكون صرحاء فى كل شىء فإنا نقر والأسى يملأ قلوبنا أن الرشوة انتشرت فى مختلف الأوساط والأعمال ، فقل أن تقدر أثمان الأطيان والعقارات المنزوعة ملكيتها إلا إن نال

المثمنون مآربهم ، واطمأنوا عاجلاً على نصيبهم من غرامه الدولة المحققة ، أو أن يسمح بفتحة 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 للتعيين والتوظيف ، قد قسمت فيها الرشوة إلى فئات بحسب الوظائف والعلاوات ، أما المقاولات والأعمال الكبرى فباب السرقه واللصوصية فيها فسيح ومجال الرشوة لاحد له ، وكم أسست عمارات وأنشئت حدائق و بساتين لحساب أشخاص معينين من عرق الفلاح وجبينه ، وماله القليل الذى يؤخذ منه باسم الصالح العام ، ثم لايلبث أن يوجه إلى الأغراض الشخصية . ولم يقف الأمر عند المدن والعواصم بل تعداها إلى القرى والنجوع ، فالعمد والمشايخ فقدوا كثيراً من كرامتهم المعهودة وعزة نفوسهم المألوفة ، وأصبحوا يرتشون وقد يعيشون أحياناً على حساب هذا المال الحرام والغنم الخبيث ، ولم لايفعلون وقد سن لهم السادة الرؤساء هذه السنة السيئة واستخدموهم أحياناً فى هذا العمل الدنىء ؟

فالبلية عامة والداء شامل ، وعقيدة الجمهور ألا سبيل إلى إجابة مطلب أو تحقيق حاجة — إن فقد الجاه والمحسوبية — إلا عن طريق المال ، وكثيراً مايتقدم به أصحاب الحاجات راغبين أو راهبين لكى لاتتعطل أعمالهم أو تتأخر أوراقهم. وهناك فكرة أشد من هذا وأخطر ألا وهى أن ليس ثمة مشكلة لا تحل ولاصعوبة لاتذلل مادام فى أيدى الراغبين مال يبذلونه عن سعة لمن بأيديهم الحل والعقد ، ويسوءنا أن نلاحظ أن هذه الطريقة السحرية قد سهلت علينا وتمكنت من نفوسنا ، فعدها العامة والدهماء تبادل منافع لالوم فيه ولاغرابة ، وبدت للخاصة والمثقفين وكأنها أمر طبيعى لايستوجب السخط ولايستدعى الاستنكار والاحتجاج ؛ والغاية تبرر الواسطة كما يقولون . مسخ للحقائق يؤسف عليه ، وتشويه للمعانى يرثى له ، ونقص فى ملكة الحكم والتقدير يجب أن يعالج فى غيرما تردد أو إمهال .

ونحن لاننكر أن الرشوة مرض إنسانى ، عرف فى التاريخ قديمه وحديثه وأصيبت به الأمم الكبيرة والصغيرة وعرفنا من أمثلته لديها الشىء الكثير . إلا أنا نعتقد أنا بلينا به إلى

درجة خطيرة ، ولعل فى كيان البلاد الأخرى وثبات نظمها ما يمكنها من تحمل هذه الصدمات والخروج من مآزق الراشين والمرتشين ، أما نحن فكل حادثة من هذا النوع تهزنا هزاً وتضعف الثقة بالحاكمين وقد تضطرب لبعضها الأداة الحكومية كلها . على أن الذى نخشاه ونحذر منه هو أن الداء قد تفشى وتضخمت أعراضه فى السنوات الأخيرة ، فكثرت الرشوة والمرتشون فى 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 الناخبين تشترى نقداً ، فلن يتعفف بعض النواب بدورهم عن أن يستردوا هذا الثمن إن طلب إليهم قضاء حاجة أو الجد فى إنجاز مصلحة ؛ ووراء هذه المرحلة مراحل أخرى فيها ألوان من الرشوة والمساومة ، فالترشيح والتزكية والتأييد الحزبى نفسه كثيراً ماتوقف على مطامع ورغبات ومنافع لابد من تحقيقها .

وصاحب هذا أن استهنا بهذه الجرائم أحياناً أو حاولنا سترها أحياناً أخرى ، فبينما نقسو على بائس قد يدفعه فقره إلى سرقة دراهم معدودة ونراه يستحق السجن والتعذيب ، إذا بنا نتهاون فى أمر ذلك الموظف ذى المرتب الكافى الذى يستولى على المئات من الجنيهات رشوة واختلاساً من الأموال العامة ؛ وبينما نشهر ببعض الجرائم الفردية ونعلن عنها ، إذا بنا نجد فى إخفاء تلك الجريمة التى تتصل بالصالح العام والأداة الحكومية . وحجتنا فى هذا أن اختلاس الإداريين ورشوة السياسيين وصمة عار يجب أن يسدل عليها الستار ، ومسبة لايصح إظهارها للعيان ، وقد يكون الدافع على هذا التستر والإخفاء مجرد المجاملة والإبقاء على بعض العلاقات الشخصية .

ومع تقديرنا لسمعة البلاد وكرامتها نلاحظ أن ضرر هذا التستر أكثر من نفعه ، إذ أن فيه مايؤذن بالرضا وعدم الاعتداد ، وفى هذا مايعزز المُثُل السيئة ويغرى بعض ذوى النفوس الضعيفة ، فيشجع على الرشوة ويفتح الباب للمرتشين . ولسنا ندرى على من نخفى ، أعلى أنفسنا والأمر كله بين أيدينا ، أم على الرأى العام وهو فى حساسيته وحدسه يدرك الآن كل

صغيرة ويتتبع كل جزئية ، ومن العبث أن نغمض أعيننا عنه زاعمين أنه لايرى ولايسمع . على أن من الظلم أن نخفى جرائم الكبار فى الوقت الذى نشنع فيه على الصغار ونشهر بهم ، ولو أنصفنا لوجدنا أن ما يأتيه الأخيرون عادة أحقر من أن يذاع ويعلن عنه ، فى حين أن جناية القادة والرؤساء هى التى تضرب أسوأ الأمثلة وتحدث ماتحدث فى النفوس . ولن نجد السبيل إلى مطالبة عامة الموظفين بالنزاهة وطهارة اليد إن نحن تركنا رؤساءهم يعيثون فى الأرض فساداً ويستغلون أموال الناس .

فلم يبق بد إذن من أن نقسو فى حزم ونشتد فى غير تراجع ، ونذكر دائماً أنه إن جاز لنا أن نغفر ونصفح فيما يتعلق بحقوقنا الخاصة ، فإنا لا نملك بحال أن نعدل أو نتنازل عن حقوق البلاد وأموال الدولة . وإذا كان فى حسن السيرة مايبرر المجاملة بعض الشىء ، فإنا لانفهم مطلقاً مجاملة المسيئين والتساهل معهم . ولسنا ندرى لم نحرص على ستر من فضحوا أنفسهم ، ونبقى عليهم فى الوقت الذى تغلى فيه مراجل الرأى العام وتثور ثائرته ، مترقباً أن يقتص من الجناة ويضرب على أيدى العابثين ؛ ولا ندهش — إن خيبنا أمله — أن يسوء تقديره ويفسد حكمه ويتساوى عنده الحق والباطل لأ نا 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 لأقمنا العدالة ، وحفظنا مال الدولة ، وقطعنا دابر الإجرام والمجرمين .



لعل من الخير أن نلاحظ بعد كل هذا أن مسلك الموظف ، وموقفه من واجبه أو من الجمهور الذى يتشرف بخدمته ، يخضع للجو والحياة الإدارية التى يحياها أكثر مما يخضع للقوانين والتعليمات التى تلقى عليه . فإذا كان فى جوه مايبعث على الجد والإخلاص والصدق والنزاهة فهو لا بد متأثر به ، أما إن ضربت الفوضى أطنابها وهبت عليه ريح الجشع والطمع ، فليس

بغريب أن يلهو مع اللاهين و ينغمس فى تيار الفساد والدعة . ولا نظن أن تشريعنا ناقص فيما يتصل بمسلك الموظفين وواجباتهم ، فلوائحنا فى هذا الباب متعددة ومتنوعة وقوانيننا صريحة قاطعة ، ولكن قدراً كبيراً منها غير منفذ . فهى 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 و يرغّب فيها بما يمنح من مكافآت أو يرغب عليها بما يهدده من عقوبات .

وفى الواقع أن الأمر هنا ليس أمر تشريع وقانون فحسب ، بل أمر روح تملى و إرادة تفرض ، ولن يملى هذه الروح إلا الرؤساء ، ولن يفرض هذه الإرادة إلا كبار الحكام . ففى مسلكهم ما يغنى عن اللوائح ، وفى 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 ، وفى الغد بُدل كل هذا لأنها فقدت رئيسها ومبعث هديها واستقامتها . فما أحوجنا إذن إلى وازع وقيادة تقوّم ما اعوج وتصلح ما فسد وتبعث فى الجو الإدارى شيئاً من الخشية والرهبه ، وتحيط الأداة الحكومية بكل معانى العدل والإنصاف ، والتقديس والاحترام . وفى مقدور عدد غير كبير من الرؤساء أن يدرأ أخطاء نشكو منها و يعالج عيوباً نألم لها و ينهض بالوظائف والموظفين على السواء .

الفصل الرابع

القضاء

لقد عرضنا من قبل للخدمات العامة فى جملتها ، و بيَّنا طرائق توزيعها وشرائط أدائها ، إلا أن من بينها خدمة لها من الخطر والمنزلة ما يحمل على أن تفرد ببحث خاص ودراسة مستقلة ، ونعنى بها نشر ألوية العدالة والفصل فى الخصومات والمنازعات . ولا شك فى أن هذا من أجل الخدمات العامة إن لم يكن أجلها وأقدسها ، ذلك لأنه يحقق النظام و يقطع دابر الفوضى ، و يملأ النفوس سكينة وطمأنينة ، و يطبعها على احترام الحق و يشعرها بأن هناك حدوداً لا يسوغ تعديها وأصولاً لا يصح الخروج عليها ، وتلك بلا ريب دعائم النظام الاجتماعى بأسره . و يوم أن يختل نظام العدالة فى مجتمع ما ، فلن تجديه لباقة السياسيين ولن ترأب صدعه مهارة الإداريين ، ولن يتبادل أفراده ذلك الاتصال الروحى الذى يجمعهم و يؤلف بينهم ، لأنهم يعيشون فى جو من الشك والريبة و يحذرون دائماً عادية الجور والطغيان . فالقضاء من الأمة حصن وملجأ ، يلوذ به مهضومو الحقوق و يلجأ إليه المظلومون ، وهو فوق هذا مبعث رحمة ومرد نقمة ، يرسل أحكامه بين الناس فتسكن نفوس ثائرة ، و يقضى على فتن متأججة و ينسى الموتورون ترتهم ، فتهدأ الأحوال و يتقى المجتمع شروراً كثيرة .

وشأن الحياة فى عنفها وشدتها وجدها ونشاطها أن تبعث على شىء من الصراع والمنافسة بل والنزاع والمخاصمة ، فلا يضير المجتمع ما فيه من مشاكل وخصومات بقدر ما يضيره التهاون فى علاجها أو التقصير فى 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 فى سيره وصاحبته فى تطوره ، واستكملت وسائل الضبط والدقة ، والإنجاز والسرعة ، والاستقلال والنزاهة فى البلاد الراقية والأمم الحية ؛ فبدا

القضاء فيها دعامة النظام بأسره وحامى الفرد والمجتمع ، وأداة المساواة الحقة ، وكابح جماح الشهوات الطاغية فردية كانت أو حزبية ، إدارية كانت أو سياسية ، فساهم بنصيب وافر فى بث روح الجد 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 . فجدّ القضاة بوجه عام فى البحث عن الحقيقة والدفاع عنها ، ورغبوا فى أن يقفوا على أسباب الضغائن الكامنة والخصومات المستحكمة ، واتخذوا من تجاربهم وسيلة لإصلاح ما فسد من نظام أو قانون ، فنقحت القوانين من حين لآخر وعدلت النظم والإجراءات عاماً بعد عام ، وحورت 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 . فجهات 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 الملية ، وإذا كنا قد أَذْعنا لهذا التعدد بالأمس فإنا نلاقى منه اليوم ألوان العنت والإرهاق . ومن جهة أخرى لا يشعر قضاتنا بالاستقلال الضرورى لأداء مهمتهم وتحقيق إخلاصهم ونزاهتهم ، وألزم شىء 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 بطىء فى سيره وناقص فى كمه ومعيب فى نوعه ، وإذا كانت الأمور العامة العادية فى حياتنا الحاضرة لا تحتمل الإمهال والتسويف فمن الظلم والجناية أن يمتد ذلك إلى الخصومات والمنازعات . وبودنا أن نتتبع هذه المآخذ الواحد تلو الآخر ، مبينين مدى خطرها ومحاولين رسم الطريق لملافاتها وعلاجها .

١ — توحيد جهات القضاء

السلطة القضائية فى مصر متعددة ومتنوعة ، بين دينية ومدنية ، ووطنية وأجنبية ، يستمد بعضها نفوذه من الدولة ، ويخرج بعضها الآخر عن إشرافها الكامل ورقابتها الصحيحة ، وتعتمد فى 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 والمماطلة والتشفى والنكاية . وليتنا نجد لهذا التعدد موجباً أو نفهم له ضرورة ، أللهم إلا أنه بقية من بقايا الماضى 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 المحاكم المختلطة التى جاءت وليدة الامتيازات الأجنبية والتى قدر لها أن تعمر بيننا ستين سنة أو يزيد . أنشئت فى أول الربع الأخير من القرن الماضى 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 المحاكم الأهلية ، وفتحت أبوابها لكل الأجانب حتى أولئكم الذين لم تكن لهم امتيازات ساعة تأسيسها ، وشجعت على التجنس الكاذب والحماية المصطنعة . ولم تقنع بهذا بل طمعت فى أن تنظر فى بعض قضايا الأحوال الشخصية ونزعت إلى منافسة المحاكم الشرعية والمجالس الملية ، وربما امتد عدوانها إلى الحكومة نفسها ، فاتخذت من بعض القضايا الإدارية وسيلة لإصدار أحكام فيها شىء 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 فى التنازع دون أن تقبل أى تحكيم أو وساطة.

ويطول بنا الحديث إن شئنا أن نسرد أمثلة لما بدر منها من تعد وافتئات . على أن تلك الوقائع بل — المحاكم المختلطة نفسها — على وشك أن تصبح جزءاً من الماضى وقطعة من التاريخ.

ذلك لأن معاهدة منتريه قضت على الامتيازات وآثارها ، واعترفت بما للأمة من حق فى 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 ، ونهلل لها ونكبر ، فإنها خطوة لها ما بعدها وفاتحة خير يجب ألا نقف عندها ، وأن ندرك فى وضوح أنها ليست إلا الحجر الأول فى بناء الاستقلال والوحدة القضائية . وإذا كنا قد وفقنا لتذليل أعظم صعوبة اعترضت توحيد القضاء ، فليس ثمة ما نعتذر به إن قصرنا فى تذليل الصعوبات الأخرى ؛ وما أسنح هذه الفرصة لأن نقوم بإصلاح شامل وعلاج كامل ، وأمامنا ست سنوات كافية كل الكفاية لنتدبر فى هذا الإصلاح ونعد هذا العلاج[1] .

ولم تقتصر تركة الماضى على المحاكم المختلطة وحدها ، بل أضيفت إليها هيئات قضائية أخرى ما أكثرها وما أشد تعقدها ، وهى المجالس الملية التى ورثناها فيما ورثنا من مخلفات السيادة التركية . فإن مصر — والبلاد العربية عامة — ما كانت تعرفها قبل الفتح العثمانى لمدينة القسطنطينية ، وذلك أن محمداً الفاتح ، فى شىء من المجاملة ولاعتبارات سياسية ، ترك لبطرك الروم ولاية القضاء فى كل مظاهرها على الرعية المسيحية فى السلطنة العثمانية ؛ ثم اعترف بها فيما بعد لطوائف أخرى حرصت على أن يسوّى بينها وبين غيرها ، وحُورت هذه المنحة السياسية البحتة إلى حق دينى مقدس . أما قبل هذا التاريخ فما كان يعرف فى العالم العربى كله ، إن فى العراق والشام أو مصر والأندلس ، إلا ولاية قضائية واحدة تفصل فى المنازعات على اختلافها سواء أكانت بين المسلمين أم بين غيرهم ؛ ويوم أن استولى العثمانيون على مصر أخضعوها لمبادئهم وأنظمتهم القانوية والقضائية ، وبدأت الطوائف على أثر هذا تستقل بقضائها وتفصل كما ترى فى خصوماتها .

وترتب على هذا أن أصبحنا ونحن أمام عدة مجالس ملية ، بين أرثوذكسية وكاثوليكية أو

(١) يسرنا أن تقصر هذه المدة عاماً بعد عام ، ولكن أخشى ما نخشاه أن يفاجئنا عام ١٩٤٩ دون أن نكون قد أعددنا له العدة الكافية .

بروتستنتية وإسرائيلية ، و بين الأرثوذكس أقباط وروم ، و بين الكاثوليك سوريان ولاتينيون ، و بين الإسرائيليين ربانيون وقراءون ؛ ولكل مجلس طريقته ونظامه ورسومه و إجراءاته . غير أنا إذا ما استثنينا القليل منها وجدنا أن تلك الطرق معقدة وتلك النظم فى كثير منها فاسدة ، وهذه الرسوم فى 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 و بعيدة عن مسكنهم وموطنهم . وأما الرقابة والإشراف فشبه معدومين ، لأن هذه المجالس طليقة فى تصرفاتها ، وليس لوزارة العدل من سبيل إلى الإشراف على تكوينها وتنظيم أعمالها .

وفى 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 ، أللهم إلا إن حفزهم عامل المجاملة والمحاباة ، 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 ؛ وكم فى هذا التنازع من مشاكل ، وكم جنى على أسر وباعد بين الأهل والأقرباء ، وكم يسر للمتقاضين وسائل التلفيق والكذب ودفعهم إلى التمادى فى النضال والخصومة . وقد تتناقض هذه المجالس فى قراراتها وتتعارض فى أحكامها خصوصاً إذا ما لجئ إلى المحاكم الشرعية معها ؛ وأشد ما يكون هذا التعارض إيلاماً إذا ما انصب أثره على من لا ذنب لهم ولا جريرة ، كأطفال يكل مجلس ملى حضانتهم إلى أمهم بينما ترى المحكمة الشرعية على عكس ذلك تسليمهم للأب ، وكثيراً ما وقفت السلطة التنفيذية متحيرة أمام هذه الأحكام المتعارضة . ومن دأب الخصوم ألا يترددوا فى طرق أبواب القضاء والتفنن فى النكاية متى وجدوا إلى ذلك سبيلاً ، والأمثلة فى هذا الباب كثيرة والحوادث متعددة ، ويكفى أن نشير إلى أن

أحد المتخاصمين قد يعتنق مذهباً غير مذهبه وديناً غير دينه ، طمعاً فى أن يجد قضاء يمكّنه من خصمه أو يسد عليه طريق الوصول إلى حقه . ويمكننا أن نقرر بوجه عام أن الدعاوى الهامة تكاد تمر جميعها بالمجالس الملية والمحاكم الشرعية ، وقد تنتقل إلى المحاكم الأهلية والمختلطة .

ولسنا ندرى فيم هذا التعدد ، وهذه الطوائف — إذا استثنينا الأقباط — دخيلة على البلاد ، وقليلة العدد إلى حد أن بعضها لا يكاد يبلغ المائتين ! ولكن الذى انتهى بنا إلى هذه النتيجة إنما هو عدوى الحكم التركى من ناحية ، ورغبة بعض الأقليات من ناحية أخرى فى أن تتولى قضاءها بنفسها مادامت ولاية القضاء امتيازاً من الامتيازات . ولعل فى هذا ما يفسر لنا تنوع هذه الولاية لطوائف يجمعها مذهب واحد ، كجماعة الكاثوليك مثلاً فى مجالسهم الملية المتعددة ، وكأن الأمر تنافس بين هذه الطوائف بحيث تغلو كل واحدة فى الاحتفاظ بكيانها ومشخصاتها . ومن جهة أخرى انحصر القضاء الملى أخيراً فى الأحوال الشخصية ، وهى فيما عدا مسألة أو اثنتين متشابهة كل التشابه لدى هذه الطوائف ، فليس فى ظروف المتقاضين ولا فى طبيعة شرائعهم ما يقضى بكل هذا التعدد .

ومن الغريب أنا قصّرنا حتى اليوم فى معالجة هذا النقص وتراجعنا أمام هذه الفوضى ، بحيث أصبح القضاء الملى ونصيبه من الإصلاح لا يذكر ، وأضحى أضعف نقطة فى نظامنا القضائى 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 أريدت ومشروعات وضعت ، ولكنها فى جملتها دون ما ينبغى ولم تبرز تماماً إلى حيز الوجود [1] . ويظهر أنا نخشى المعارضة هنا كما نخشاها فى أى باب من أبواب الإصلاح ، فقنعنا بتلك الأشكال البالية والمجالس العرفية القديمة وسميناها قضاء . وإنا لنتردد شخصياً فى أن نطلق عليها هذا الاسم فى مدلوله الصحيح ، وعلى كل حال ليس هذا هو القضاء الذى 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 الذى ننشده .

فضرورى إذن أن نلغى اختصاص المجالس الملية القضائى ونكله إلى تلك الهيئة الوحيدة التى سيوكل إليها القضاء العام فى أمة تحس بإحساس واحد وتشعر بشعور مشترك . ومن الخلط أن نتشبث 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 تضييق دائرة اختصاصها ورد ما تتنازع فيه إلى هيئة قضائية أخرى ، وأشد من هذا عبثاً أن نحاول توطيد أركانها وتجديد المهدم من بنيانها ، 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 الملية 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 سواه . غير أنه قد تغير على مر الزمن ، قوى فى عهد ثم ضعف فى آخر ، وكان وثيق الصلة بظروف البلاد الاجتماعية والسياسية ؛ فلا ندهش 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 أيدى العسكريين فتفعل بها الأفاعيل . وقد ساعد على

هذا ضعف القضاة فى ذلك العهد ، ضعفهم فى أشخاصهم وفى معلوماتهم ، فسمحوا لكل متهجم أن يجوس خلال هيكل العدالة المقدس ، ومرت مصر فى الثلاثين سنة السابقة لإنشاء المحاكم الأهلية بفترة من أسوأ الفترات فى تاريخها القضائى . ولقد زادها سوءاً تلك المحاكم القنصلية التى امتد شررها وتفاقمت أخطارها ، وعدت بدورها على سلطة القضاء الوطنية الأصلية ، واستتبع هذا إنشاء المحاكم المختلطة لمّا لهذا الشعث وكبحاً لجماح الأجانب البالغ الحد .

وإذا كنا قد أدخلنا شيئاً من النظام على القضاء الأجنبى ، فإنا كنا فى حاجة أمس إلى تنظيم قضائنا الوطنى ، لا سيما وفى المحاكم المختلطة نظم يمكن أن تحاكى ونماذج قد تحتذى . وحينذاك وضعت مشكلة النظام القضائى 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 فى المنازعات المدنية والقضايا الجنائية إلى جانب المحاكم القديمة. وليتهم أخذوا بالرأى الأول ، فكفونا مؤونة توحيد القضاء الذى ندعو إليه ووقونا شر التعدد الذى نشكو منه . وعلى الرغم من فساد تلك المحاكم ،وسوء نظامها وضعف قضاتها ، فإنا نعتقد أن ستين سنة مضت كانت كفيلة بتقويم ما اعوج من أمورها ، وكان لابد فى اختصار أن تفعل فيها سنة التطور فعلها .

ولكن قدر للتعدد أن يأخذ سبيله إلى الزيادة والنماء ، فمنذ سنة ١٨٨٣ انقسم القضاء الوطنى — فيما عدا المجالس الملية بالطبع — إلى شعبتين رئيسيتين : أولاهما مدنية وجنائية اضطلعت بها تلك المحاكم الجديدة التى سميت « بالأهلية » فى غير ما توفيق ولا لباقة ، وثانيتهما مقصورة على الأحوال الشخصية وقد بقى الفصل فيها للمحاكم القديمة التى سميت تمييزاً لها « بالشرعية » . وكأنا قد شغلنا بالجديد وروعته فتركنا المحاكم الشرعية تتخبط فى سيرها وتتمادى فى اضطرابها ، يتنازع القضاء فيها علماء المذاهب المختلفة من أحناف وشافعية ، وترفع الدعاوى فى غير نظام ويطبق القانون فى 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 لائحة إجراءاتها ، وأعدلها 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 بطئه وتعثره ، فى أنه رمى دائماً إلى محاكاة المحاكم الأهلية فى نظمها وإجراءاتها ومبادئها وطرائق قضائها .

ولا شك فى أنه خطا 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 تنازع مستمر بينها و بين 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 ؛ و إذا 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 فى وضعها القائم ، بدل أن تحقق ولاية قضاء كاملة ، أضحت صورة من صور التعدد الذى ينبغى أن نتخلص منه ، وليس فى نظامها ولا اختصاصها ما يقضى بانفرادها واستقلالها ؛ وكيفما كان سيرها وتقدمها فإنها تتعارض مع فكرة توحيد القضاء التى تحرص عليها أمة تود أن تقاس فيها العدالة بمقياس واحد . ونظن أنه قد آن الأوان لأن نضع الأمور فى نصابها ، ونعدل عن تلك المغالطة التى تدعو إلى التشبث بأهداب الماضى وإن تكن بالية ، والاستعانة بحرمة القديم وإن تكن صورية . وفى الواقع ليس هناك ماض تجب المحافظة عليه ولا قديم ينبغى احترامه ، والأمر أمر إدارة قضائية لكل جيل أن يصوغها فى القالب الذى يلائمه ، ولن يضير ماضينا ولا تقاليدنا فى شىء أن نجمع مظاهر قضائنا المتفرقة فى هيئة واحدة تدبرها وتشرف عليها ، وهى تلك المحكمة الوحيدة التى ندعو إليها .

ولم يقف ضعف المحاكم القديمة عند انتزاع المعاملات والقصاص من اختصاصها ، بل انتزع منها شىء آخر يعتبر من صميم الأحوال الشخصية ألا وهو باب الأهلية ، إذ قد وكل منذ سنة ١٨٧٣ إلى هيئة قضائية أخرى هى المجالس الحسبية . ولقد بدت هذه المجالس فى صورتها الأولى إدارية ، محدودة الاختصاص قليلة الانتشار ، ثم احتضنتها المحاكم الأهلية فأكسبتها كثيراً من الثقة والاحترام ، ووسع اختصاصها بحيث انفردت بالفصل فى شئون الوصاية والقيامة لجميع المصريين .

ويمكن أن يلخص تاريخها فيما يلى : فهى فى الربع الأخير من القرن الماضى 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 فى 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 فى المديريات والمحافظات مجالس أخرى للمراكز وربطت كلها بوزارة الحقانية ، وفتح باب الطعن فى قراراتها للنيابة العمومية ولوزير الحقانية بناء على طلب كل ذى شأن ، على أن تستأنف فى 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 كلما أمكن إلى دور المحاكم الأهلية ، وأنشئت لها إدارة خاصة تراقب سيرها وتشرف على أعمالها . وأريد أخيراً تعميم نظامها فشمل 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 يقنع 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 منفى للقضاة ، بليت من أجله بمن لا يراد إفساح المجال أمامهم فى

المحاكم الأهلية ، وفى 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 القصّر وعديمى الأهلية فريسة لها . وفى تطورها فى السبعين سنة الأخيرة معنيان لهما أهميتهما وخطرهما ، أولهما أنها خطوة فى سبيل توحيد القضاء الذى ندعو إليه ، ففيها الدليل القاطع على أن هذا التوحيد ميسور وعملى ، لاسيما وهى تمثل قضاء واحداً لجميع المصريين المسلمين وغير المسلمين . وإذا كنا قد وفقنا 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 معاملة رجاله . وحينذاك لا نلحظ 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 إنّا 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 .

وفى هذا الضم ما يعين على تحقيق أمر آخر له أهميته فى رعاية عديمى الأهلية وتعهدهم ، ألا وهو أن تشترك النيابة فى نظر شئونهم وتساهم فى الجلسات التى تخصص لها . والحسبة و إن تكن فى أساسها تفضلاً وتبرعاً ، تستتبع متى قبلت حساباً ومسئولية ، باسم عديم الأهلية أولاً و باسم المجتمع ثانياً لأن من واجبه أن يشرف على أمر الوصاية والقيامة ؛ وفى هذا ما يفتح باباً للنيابة العامة لا ندرى لم أغلق حتى اليوم، ولسنا فى حاجة أن نضيف أن فى تدخلها ما يزيد الشعور بالمسئولية و يبعث على الضبط والدقة .

ولم يبق أخيراً من صور تعدد جهات القضاء إلا المحاكم الأهلية ، التى لم تخلق دفعة واحدة ولم تكتمل لأول وهلة . أنشئت سنة ١٨٨٣ للأسباب التى أشرنا إليها من قبل وقضت نحو ستين سنة فى تدرج وتطور : فعرفنا منها المحاكم الجزئية والابتدائية ومحكمة الاستئناف بالقاهرة ، ثم أضيفت إليها بعد فترة المحاكم المركزية ومحاكم الأخطاط . وقد كانت محكمة الاستئناف تنظر فى مواد الجنايات إلى جانب قضايا الدرجة الثانية ، كما كانت تحكم بهيئة نقض و إبرام فى المسائل التى 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 داعى إليه فقصرت 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 فى أسيوط ، كانت مما فكر فيه وقت إنشاء المحاكم الأهلية عامة ، ثم بإنشاء محكمة نقض و إبرام مستقلة حققت أمنية طالما تاقت البلاد إليها[1] .

وعلى هذا أصبح قضاؤنا الأهلى موزعاً بين محاكم متعددة ومنتشرة فى القطر جميعه بحيث

(١) أقر البرلمان هذا العام مشروع قانون بإنشاء محكمة استئناف بالإسكندرية ، واعتمد المال اللازم لذلك ، وعسى أن يكون فى هذا الإجراء ما يمهد لتحمل بعض أعباء المحاكم المختلطة عند إلغائها .

تُيسر سبل التقاضى وتهوّن 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 عند ما تستأنف فيها القضايا الجزئية ، ومحكمتى الاستئناف بالقاهرة وأسيوط ؛ ويضاف إلى هذه محكمة الجنايات فى دوائرها المختلفة ، ومحاكم الأحداث ، ومحاكم الجنح 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 ، فبسّطناه بعد أن كان معقداً ورتبناه بعد أن كان مشوشاً . ونستطيع أن نقول إنّا 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 تنم 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 تقرب به من الحياة المصرية وإن خلق غريباً عنها وانتزع من بيئة تختلف عن بيئتنا ؛ فقامت بتحليلات عميقة وبحوث فقهية طريفة ، وأضحت — كمحاكم البلاد الراقية — باعثاً 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 يكوّنوا لأنفسهم وحدة ويطبعوها بطابع خاص ، ويُبرزوا 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 فى أساسه عرف وتقليد ، والعدالة فى روحها مسلك وشعور وشخصية ، والقضاة الذين يعولون فقط على سلطة البوليس وسطوة القانون لن يبعثوا فى النفوس رهبة ، ولن يكون لأحكامهم الأثر المنشود ؛ لهذا ساهم قضاتنا بمسلكهم وحسن تقديرهم ، كما ساهموا ببحثهم واطلاعهم فى تثبيت القضاء الأهلى وتدعيمه .

ولسنا بهذا نتجاهل ما فى هذا القضاء من عيب ، أو نتغافل عما فيه من نقص ، إذ لا نزال نلحظ 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 يحضّر قضاياه قانعاً بما يعرض عليه فى الجلسات ، وقد يشعر بالحرج فيضطر للتأجيل ، لا لأن الخصوم قصّروا فى تقديم بعض الوثائق ولكن ليستر تقصيراً لا يود أن يعترف به . وسنعرض بعد قليل ، فى حديثنا عن الإنتاج القضائى ، لكل هذه العيوب فى شىء من التفصيل ، غير أنه على الرغم منها يجب علينا أن نقرر أن القضاء الأهلى أصلح وأضبط هيئاتنا القضائية .

وهو أيضاً أغزرها مادة وأوسعها اختصاصاً وأكثرها تشعباً لأنه ينظر فى المعاملات والمسائل المدنية ، وحضارتنا الحاضرة بما فيها من نشاط وإنتاج تقدم له كل يوم الجديد فى هذه الناحية . وها نحن أولاء نرى من القوانين التجارية والصناعية ما لا عهد لنا به منذ بضع سنين ، وقد أضحى القضاء التجارى وحده باباً هاماً من أبواب القضاء المدنى . على أن المحاكم الأهلية تضطلع فوق هذا بمهمة القضاء الجنائى بما فيه من مخالفات وجنح وجنايات ، وإذا كنا نأمل أن يصعد المستوى الثقافى والفكرى العام إلى درجة يقضى فيها على كثير من الجنايات ، فإن فى تعقد وتنوع مظاهر العمران والمدنية ما لا يؤذن بنقص الجنح 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 والموازنه ، 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 هى محاكمنا الأهلية فى 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 فهى 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 ، ويقيننا 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 أهلا وأقرباء ، وفى هذا ما فيه من تبديد أموال وجهود وأوقات كان يمكن أن تنفق فى شىء آخر ، أجدى على المتخاصمين وأعون على النهوض بالمجتمع . خصوصاً والخصومة بطبعها تدفع إلى التلفيق والتحايل 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 الملفقين والمزورين ، « وشهاد المحكمة » المشهورون أوضح مثل على ذلك . ففى تعدد جهات القضاء ما بعث على الإسراف فى القضايا والتمادى فيها ، وما هبط بالمستوى الاجتماعى والأخلاقى .

وهو فوق هذا مظهر من مظاهر الفرقة بين أبناء البلد الواحد . ويسوءنا أن نقرر أنَّا طوائف وألوان فى أشياء كثيرة ، فنحن فرق وطوائف فى تعليمنا ، ومجموعة غريبة فى زينا وملابسنا ، وهيكل فاسد التركيب فى قضائنا . وندع جانباً تلك التفرقة وما جنته علينا من الناحية السياسية وعلاقاتنا مع البلاد الأخرى ، ولا نزال نذكر فى مضض فكرة الأقليات وما عانيناه منها ، بقدر ما نحمد للنهضة الأخيرة أنها قامت باسم مصر وعلى أكتاف المصريين جميعاً . ولو كنا وفيين 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 ؟ وكم نألم حين نوازن بين مناقشة لمجلس شورى القوانين سنة ١٩١١ بمناسبة بعض الإصلاحات القضائية ومناقشاتنا البرلمانية الحاضرة ، فبينما الأولى تنشد الإصلاح للإصلاح وتتحدث باسم مصر ولمصر ، نرى الأخرى تدور فى الغالب حول الأشخاص والمهاترات السياسية ؛ وأظرف شىء فى جلسة مجلس شورى القوانين الآنفة الذكر أنها دعت إلى توحيد القضاء قبل اليوم بحوالى 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 شىء ، 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 نحذو حذوها ونسير على نهجها . ولكنا تخاذلنا وتشبثنا بأهداب ماض إن لاءم عهد الإقطاعيات والجماعات المبعثرة ،

فإنه لا يلائم أمة ناهضة تعيش فى القرن العشرين ، وتحرص على أن يكون لها كيان وشخصية ممتازة . و يؤلمنا أن ترانا مضطرين لمعالجة مسائل فرغ منها غيرنا منذ أجيال مضت ، و يزيدنا ألماً أن نختلف عليها مع أنها أضحت بديهية ومسلمة فى بلاد أخرى ؛ وهنا لا يفوتنا أن نذكر تركيا التى عالجت هذا الموقف أمضى علاج وأنجعه . حقاً إن قضاءنا قد تدرج وتطور فى السبعين سنة الأخيرة ، ولكنا لا نزال فى منتصف الطريق ، فلم نسلم من بعض النظم البالية ، ولم نحاك تماماً الأمم 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 ينبغى توفرها ، وفى مقدور هيئة واحدة أن تتولى ذلك وتدبره على أحسن وجه ، فما حاجتنا إذن لمحاكم جزئية وابتدائية واستئنافية أهلية ، ثم لأخرى مماثلة لها شرعية ؟ وقد سمعنا فى وقت ما أن هناك رغبة ترمى إلى إنشاء محكمة نقض و إبرام شرعية ، ولم لا والقضاء الأهلى والشرعى متقابلان ومتنافسان ؟ و إلى جانبهما نجد مجالس ملية فرعية وعامة ، ومجالس حسبية ابتدائية واستئنافية . ونظننا نسلم أنا نعيش جميعاً فى جو واحد ، ونخضع لظروف اجتماعية واقتصادية متحدة ، وفى مقدور أى قاض أن يقدرها و يطبق عليها القانون الملائم . ومن أول مبادئ الإدارة الصالحة أن تنحو نحو السهولة والبساطة وتبعد ما استطاعت عن الارتباك والتعقيد ، ونعتقد أنا حرصنا على هذا المبدأ فى الفصول السابقة كل الحرص ، ولا نعمل هنا شيئاً أكثر من أنا نعممه ، ونأخذ به فى ناحية من نواحى أداتنا الحكومية هى 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 الذى يقضى فى ضوئه ، والذى ندعو إليه ونتمسك به إنما هو توحيد هذه الأداة . أما القوانين فتلك مسألة أخرى ؛ وعلى هذا لا مجال لأى لبس أو مغالطة ، وفى مقدور الأداة الواحدة أن تطبق ما يقدم لها من قوانين كائناً من كان واضعها . وقد يكون توحيد القضاء والقانون متلازمين

ولكنا إلى الأول دون نزاع أحوج ، وفى الأخذ به ما قد يغنى عن الثانى ، والتجربة وحدها كفيلة بأن ترسم لنا مستقبلاً ما ينبغى عمله . وما دمنا 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 الملية 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 تعاليمه الخاصة فيما يتعلق بالأسرة وحقوقها . وفى هذا مغالطة من ناحيتين ، فإنه يخلط الموضوع بالشكل من جانب ، ويتناسى الواقع والتاريخ من جانب آخر . فأما الخلط فمنشؤه أن نتشبث بتعدد القوانين لأنا 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 أخضعتها لفعل البيئة والظروف المختلفة ، ولقد شهدنا بأنفسنا ما أدخل عليها من تعديل تحت روح العصر وسلطانه . فلندع الدين إذن جانباً فى مسألة تمس النظام العام ، وتتصل بأداة الحكم التى نملك تحويرها وتعديلها على حسب ما تقتضى الحاجة والمصلحة .

و يظهر أنا درجنا على التشبث بالدين حين لانجد سنداً سواه ، وللدفاع عن أشياء قد لا تمت إليه بصلة ، وأشد ما يؤسف له أنا كثيراً ما نحتمى بحماه لنستر غرضاً شخصياً أو غاية جماعة معينة ، فخار بنا باسمه بعض مشروعات الإصلاح وأخمدنا أصواتاً حاولت النهوض . بيد أنا لا نعدم بعض المستنيرين من رجاله الذين يضعون الأمور فى نصابها ، ويقدرون مقتضيات العصر و يزنونها بميزانها الصحيح ؛ و يقيننا أن هؤلاء لا يجدون فى توحيد القضاء ما يمس تعاليم الدين ، لا فى ظاهرها ولا فى جوهرها . وعلى أمثالهم نعول فى الأخذ بيد الإصلاح ورفع راية النهوض والتقدم ، و إذا ما تبينوا الخير لأمتهم اتخذوا من الدين عدته وسلاحه ، بدل أن يقيموا فى طريقه الحواجز والعراقيل .

الآن وقد ثبتت حاجتنا إلى محكمة وحيدة ، فأين هى وما السبيل إلى تكوينها : أنخلقها خلقاً ، أم نعول فيها على شىء من هيئات القضاء القائمة ؟ يخيل إلينا أن فى الاستعراض السابق ما يجيب عن هذا السؤال، فقد لاحظنا فيه أن محاكمنا الأهلية ، على الرغم مما فيها من عيب ، هى أشمل هيئاتنا القضائية وأصلحها وأضبطها ، و إذا كان لابد لكل إصلاح من دعامة فهى أقوى دعامة للمحكمة المصرية الوحيدة التى ننشدها . وتحت ظل هذه المحكمة يمكننا أن نكوّن ما نشاء من دوائر مدنية وتجارية وجنائية ، وأخرى لشئون الحسبة والأحوال الشخصية . وما أحوج هذه الدوائر إلى التفرغ والاختصاص والمران والدربة ، فيقصر على كل منها من له بها ولوع وعنده فيها رأى وتجربة . وفى هذا التوحيد والتخصص ما يعين على وفرة الإنتاج ، و يساعد على رقابة أشمل وأكمل ، و يفتح الباب لتنظيم أدق وأضبط ، إذ أنا سنصبح وليس أمامنا إلا هيئة قضائية واحدة نخصها بالتعهد والرعاية .

و بديهى أنا لا نتعصب بهذا لفريق على فريق ولا نتحيز لطائفة معينة ، وكل الذى نوده أن يحصر قضاؤنا فى يد مصرية واحدة . و إذا كانت لنا بعض المآخذ على طريقة تكوين القضاة اليوم ، فلنعمل على تكميلها ولنضعها فى قالب واحد يحقق كل الأغراض المطلوبة .

ذلك لأن توحيد القضاء مرتبط فى تنفيذه إلى مدى بعيد بتوحيد الثقافة والتعليم ، فلن يتوفر لمحكمتنا كل ما تصبو إليه من تناسق وانسجام ، إلا إن غذيت بقضاة نهلوا من حياض عامة وتربوا فى جو واحد ، وسرت فيهم روح مشتركة . وعلى هذا لن نتحدث بعد عن قاض شرعى وآخر أهلى ، ولن نرى فى هيئة القضاء تلك الألوان المتعددة التى بدأنا نملها حتى فى 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 صادقاً قوياً .

٢ — استقلال القضاء

لا نزاع فى أن قيمة القضاء فى الثقة به ومنزلته فى احترامه والاطمئنان إليه ، ولا ثقة إلا إن صدر القضاة عن وحى ضمائرهم ، ولا اطمئنان إلا إن بعدوا عن الشوائب والأغراض وسلموا من مختلف النزعات والمؤثرات . فالقضاء المقدس هو ذاك الذى يضطلع به رجال مستقلون فيما يقولون وما يفعلون ، لايرهبون 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 فى القاضى الكفاية وحسن التقدير ، فإن من أخص لوازمه النزاهة وحرية الضمير ، ولا سبيل له إليهما إلا باستقلال مطلق وتخلص من الإغراء والتأثير ؛ فى 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 فى سبيل احترام العدالة واعتدوا كل الاعتداد بالنزاهة . إلا أنا لا نشعر تماماً بأن قضاتنا طلقاء فى آرائهم ، مكتملو الحرية فى أعمالهم وتصرفاتهم ، ولا يزال الرأى العام يؤمن — صواباً كان أو خطأ — بأنه

يمكن التأثير فيهم ، وأن عوامل الرجاء والمحسوبية تستطيع أن تمتد أيضاً إليهم . وعبثاً نحاول إن شئنا إقناع بعض المتخاصمين بعدالة القضاء ونزاهة القضاة ، فإنهم لا يعدمون الحيلة فى أن يسردوا أمثلة تشهد بالحيف والطغيان ، وتؤذن إن صحت بأن القضاء كغيره قد يميل مع الهوى حيثما مال . وأشد من هذا أن القضاة أنفسهم لاينعمون 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 لدرئه عن نفسه !

وفوق هذا أبى السياسيون الذين نفثوا سمومهم فى كل واد إلا أن يلفحوا القضاء بشىء من نارهم ، فحاولوا أن يلونوه بألوانهم ويجعلوا منه قضاء حزبياً يجارى الحكام والعصر بدل أن يقدس الحق والعدالة . وعلى هذا تدخلوا ما استطاعوا فى تعيين القضاة ونقلهم ، وحكّموا فى ذلك أهواءهم وشهواتهم ، وأضحت حركاتنا القضائية — وما أكثرها — من أعنف تصرفاتنا الحكومية التى تشغل البال وتملأ الجو بالأراجيف والإشاعات ، وتتسابق الصحف فى كشف بعض أسرارها والتكهن بشىء 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 كأى 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 ، وقضاتنا لم يستكملوا استقلالهم ، فاعتدى عليهم من حين لآخر بالعزل والنقل ، وأمكن استغواء بعضهم بالعلاوة والترقية . ولقد أحسسنا بهذا النقص منذ زمن ، وبدأنا ندعو إلى استقلال القضاء من أوائل القرن الحاضر ؛ وما إن

انتظمت الحياة النيابية حتى أخذنا نردد هذه الدعوى ونؤكدها ، فمنّتنا خطب العرش بهذا الاستقلال وآذنتنا بأنه على وشك التحقيق ، ثم لا يلبث أملنا أن ينهار إلى أن يجيء خطاب عرش آخر فيفتح علينا باب أمل جديد . و بقينا على هذه الحال حتى سنة ١٩٣٨ حين تقدمت الحكومة فعلاً إلى البرلمان بمشروع قانون يرمى إلى تنظيم القضاء واستقلاله . وكم 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 ترقيتهم ، و إن كان قد أخذ بفكرة مجلس القضاء فإنه لم يمنحه إلا سلطة ضيقة ، وقضى على رأيه أن يكون استشارياً ، وأخضعه فى تكوينه لشيء من التأثير الحكومى . ومما يؤسف له أن لجنة العدل بمجلس النواب بدل أن تلحظ هذه العيوب وتعالجها ، قضت زمناً غير قصير فى مناقشات رجعية لا تتمشى مع روح العصر ومقتضيات الإصلاح ، وكانت النتيجة أن أرجأت النظر فى 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 الذى لم يتردد البرلمان فى إقراره يكاد يحاكى سابقه فى هذه الناحية ، و إن كان يمتاز بشيء من التنظيم وضبط بعض الإجراءات الإدارية[1] . وكيفما كانت الفوارق بين المشروعين المتعاقبين ، فإنه يسوءنا ألا نرى فيهما ما يحقق لقضائنا استقلالاً شبيهاً بذلك الاستقلال الذى نعم به القضاء المختلط . ولم يكن عزيزاً علينا أن نحتذيه وقد نبت فينا وأدى مهمته بنجاح تحت إشرافنا ، بل ما أحوجنا إلى أن نزوّد قضاتنا باستقلال أوسع

(١) أثير هذا الموضوع فى مجلس النواب هذا العام ، ويظهر أن وزارة العدل تفكر فى تعديل هذا القانون ، ونحن نرحب بكل تعديل يدعم استقلال القضاء ويؤكده .

تمهيداً لتلك المحكمة المصرية الوحيدة التى ستتولى القضاء بين المصريين والأجانب على السواء .

ولا يتم استقلال القضاء على وجهه إلا إن توفرت الضمانات الكافية لحسن اختيار القضاة وتعيينهم ، وحددت فى وضوح طرائق ترقيتهم وعزلهم ، وأبعدت بعداً تاماً عن كل مؤثر سياسى أو إدارى . ولاسبيل إلى هذا إلا إن دبر القضاة شئونهم بأنفسهم ، و اضطلعت بإدارتها هيئة منهم تستطيع أن تباعد بينهم و بين 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 ، و إذا كانت حياة الإدارة فى أن تسلم من التدخل السياسى ، فقيمة القضاء ورهبته 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 يقدرون مسئوليتهم حق قدرها ، ووجدت المحسوبية والمحاباة مجالها هنا كما تجده فى وظائف الدولة الأخرى . وليس شىء أضر بالعدالة من أن يقوم عليها من لا يدرك كنهها أو لا يحس بخطرها ، والأصل فى المحسوبية أن تضعف معنى المسئولية أو تلغيه ، وفى هذا ما يتعارض كل التعارض مع مهمة القاضى وحرمة القضاء . وفوق هذا فالقاضى الذى يدين بمركزه لغيره ويشعر بأن كرسيه منحة يعز عليه أن يمثل سلطة القضاء الرهيبة و يمضى كلمته النافذة ، فاستقلاله الحق فى أن تجىء به الكفاية و يقوده إلى عمله الجدارة والاستحقاق وحدهما .

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 قررناه من قبل ،

بل لعله هنا أكثر لزوماً منه فى أية ناحية أخرى ، لأنه وسيلة من وسائل الاستقلال الذى ندعو إليه ، ومقياس واضح نزيه يبعث على الثقة والطمأنينة ولا يفسح المجال للشك والمغالطة ، وفى كل هذا ما يزيد القضاء رهبة وما يصعد بمستوى القضاة . ويجدر بنا أن نلاحظ أن مشروع قانون استقلال القضاء الأول والمشروع الثانى فى مراحله الأولى اعتبرا الامتحان أساساً لاختيار القضاة ، فى الوقت الذى يكاد يترك فيه التعيين فى وظائف الدولة الأخرى بلا قيد ولا ضابط . وفى هذا من التقدير للقضاء ما فيه ، كما أن فيه ما يبعث على الأمل بأنا يوم أن نقر مبدأ المسابقة لملء الوظائف القضائية سنخطو الخطوة التالية بتطبيقه على كل الوظائف الأخرى .

بيد أنا حرصنا على أن نستعمل كلمة مسابقة عن قصد ، وفرق 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 فينبغى أن نطبقه على الوظائف القضائية فى منشئها لنقيم البناء من أساسه ونحسن الاختيار منذ الخطوة الأولى ، ونفسح مجال التسابق فى السن الذى يلائمه والظروف التى تتفق معه . وعلى هذا ينبغى أن نطبق المسابقة على اختيار أعضاء النيابة فى أول درجاتها ، فلا يسمح مطلقاً بتعيين واحد منهم دون مسابقة عامة ، محدودة الشرائط وعلنية النتائج .

ومن الخطأ أن نصعد بهذه المسابقة إلى درجات أعلى فى السلك القضائى ، كوكيل النيابة أو القاضى ، لأنا بهذا نفتح الباب الذى نعمل على سده ، وندع الوظائف الأولى للسياسيين والإداريين يتصرفون فيها كما يشاءون مع أنها هى التى ستغذى القضاء بالحظ الأوفر ، وماذا تجدينا مسابقة أو امتحان يكاد يقتصر على فريق معين ؟ على أن المسابقة فى المرحلة الأولى أيسر على النفس وأجدر بالقبول ، وفى هذا ما يزيد عدد من يساهمون فيها ويهيئ الفرصة لاختيار أتم وأكمل . ومن التناقض الواضح أن يؤخذ بمبدأ الامتحان فى تعيين بعض

أعضاء النيابة دون بعضهم الآخر ، وأشد من هذا تناقضاً أن نستمسك بالامتحان هنا فى الوقت الذى يفتح فيه باب تعيين القضاة على مصراعيه .

ولسنا فى 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 ، فعن 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 القضائى ، كأعضاء هيئة التدريس بكليات الحقوق أو الموظفين الفنيين بأقلام قضايا الحكومة ؛ وعلى هذا النحو نستطيع اختيار وكلاء المحاكم ورؤسائها والمستشارين ، وليس فى هذا النقل أى استثناء أو غضاضة ما دمنا نرى تطبيق مبدأ المسابقة على وظائف الدولة جميعها .

ونظننا بهذا قد ربطنا أولاً النيابة العامة بالقضاء ربطاً وثيقاً ، وهما فى الواقع ليسا إلا فرعين من شجرة واحدة ويدين تعاون كل واحدة منهما الأخرى ، ويقيننا أن درجات النيابة الأولى خير إعداد لكرسى القضاء . وسددنا ثانياً باب الرجاء والمحسوبية الذى يُنفذ منه إلى الوظائف القضائية ، سددناه فى التعيين وسنبين بعد قليل كيف يمكن سده فى النقل والترقية . وبذا تصبح المحاماة وسبيلها إلى القضاء تلك المسابقة التى تفتح أمامها الباب لوظائف النيابة الأولى ، وما أليق هذا بشباب المحامين وأكثره ملاءمة لظروفهم ؛ أما من سواهم ممن قضوا فى ميدان العمل الحر زمناً فيجب أن يبقوا للمحاماة ذخراً ، ولهم فى السياسة ومهامها مجال فسيح . وليس من الحكمة فى شىء أن نضعف المحاماة بحرمانها من بعض العناصر الطيبة ، أو نظهرها بمظهر الضعف على الأقل باعتبار القضاء هدفاً أسمى لها تجدّ فى التصويب إليه ما واتتها الفرصة .

ولسنا فى حاجة أن نشير إلى أن مجلس اختيار موظفى الدولة هو الذى يتولى الإشراف على هذه المسابقات كما يشرف على المسابقات الأخرى ، وعليه أن يرتبها فى ضوء ما تطلبه

وزارة العدل ومجلس القضاء ، وله أن يستعين بمن شاء من الإخصائيين والفنيين . ويعنينا أن نقرر مرة أخرى أنه لابد 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 مايمكن أن يثار حول عزله . وليست الترقية بأقل عدواناً على استقلال القضاء من التعيين فهى واحدة من تلك الحبائل التى ينصبها الحزبيون للتأثير فى الجو القضائى ، وإذا لم يوضع لها ضابط ولم تحدد لها قاعدة كانت مبعث اضطراب وقلب للأوضاع من حين لآخر. وقد أسىء استعمالها مع الأسف فيما بيننا ، وبعثت فى نفوس القضاة ما بعثت من إنكار واعتراض ، وقابلها الرأى 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 ، بيّن الخطوات ، وهذا ولا شك عامل من عوامل الهدوء والاستقرار ، عرفه قضاء المختلط وحرص عليه كل الحرص [1] . ومهما يكن فإنه ينبغى أن يلحظ فى الترقية ما ثبت

(١) يدهشنا أن تقابل الكفاية بالأقدمية فى هذا المقام وجهاً لوجه كما حدث فى المشروعين السابقين ، وأغرب من هذا ما رمى إليه المشروع الثانى من الفصل بينهما بمقارنات رقمية والتعويل على كل واحدة منهما بنسبة معينة ، فقرر أولا أن تجرى الترقيات على قاعدة الأهلية بنسبة ٤ من ٥ وظائف ، وبنسبة ١ من ٥ لأصحاب الأقدمية ، ورأى أخيراً أن تنعكس النسبة فأعطى ذوى الكفايات الممتازة الثلث وأصحاب الأقدمية الثلثين !

فى تلك التقارير الدورية التى يعدها رؤساء المحاكم والمفتشون القضائيون ، مبينين فيها بوجه خاص مدى النشاط والإنتاج ، غير أن المهم فى الحقيقة إنما هو تلك الهيئة التى تشرف على الترقية كما تشرف على النقل ، ونعنى بها مجلس القضاء الذى يقف فى وجه كل عبث إدارى أو سياسى .

ولقد أسرفنا فى تنقلاتنا القضائية كل الإسراف ، فأكثرنا منها ووسعنا مداها بحيث أصبحت كل حركة منها تكاد تشمل الأسرة القضائية جميعها . وفى هذه الكثرة والتوسع ما يفسح المجال للميول والأهواء ، والانتقام والتشفى ، وما يسمح بتقريب قاض وإقصاء آخر ، وتخيير أماكن لبعض المحظوظين ، وفى 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 نعول مرة أخرى على مجلس القضاء ، الذى نأمل أن يكون فى إشرافه على التنقلات والانتدابات ما يحقق ضبطها ويحول دونها وأى عامل من عوامل العدوان أو المحاباة .

وأما العزل فقد كان للشهوات الحزبية أيضاً فيه نصيب ، فأحيل على المعاش بعض رجال السلك القضائى 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 فى الرأى العام وعظيمة الأثر . ومع أن المستشارين غير قابلين للعزل ، فإنا قد نتحايل على سن التقاعد لنتخلص من بعضهم تحت ثوب التشريع والقانون . وما أجدرنا بأن تكون لنا فى هذا الباب تقاليد ثابتة ومقدسة ، فلا عزل إلا إن تحققت أسبابه المعروفة بالطريق القانونى ، ولا إحالة على المعاش إلا عند بلوغ سن التقاعد ، التى يجب أن ننتهى 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 أجنبى ، وهو أيضاً بحسب تشكيله يضم إلى التجربة بعد النظر وسلامة التقدير ، فلقراراته وزنها ولآرائه قيمتها ، والقول باستقلال القضاء مع ترك أموره كلها أو جلها للإداريين والسياسيين دعوى صورية لا تخطو بنا إلى الأمام فى شىء ؛ وكل تشريع يرمى إلى إدعام هذه الدعوى دون أن يشرف على تطبيقه القضاة أنفسهم ستلعب به الأيدى ، 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 تصريفها . 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 فى أداء واجبها . لهذا نقترح أن تشكّل من سبعة أعضاء فقط بينهم ثلاثة بحكم وظائفهم ، وهم رئيس محكمة النقض رئيساً ، ورئيس محكمة استئناف مصر ، ثم النائب العام ، وأربعة منتخبون وموزعون بين مستشارى النقض ومستشارى استئناف مصر ، فتنتخب الجمعية العمومية لمحكمة النقض اثنين من مستشاريها لمدة سنتين ، كما تنتخب الجمعية العمومية لمحكمة استئناف مصر اثنين أيضاً لنفس المدة . ولا نظننا فى حاجة أن نشير إلى أن وجود النائب العام فى هذه الهيئة يقرر بصفة عملية المعنى الذى بيناه سلفاً من ضرورة ربط القضاء بالنيابة . ولم نشأ أن يساهم وكيل وزارة العدل فى 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 .

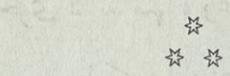
وفى الواقع أن عمل مجلس القضاء يتم على الوجه الآتى : يتقدم إليه وكيل وزارة العدل بمقترحاته الخاصة بترقية أعضاء النيابة إلى قضاة أو ترقية القضاة إلى درجات أعلى ، مبيناً الأسباب وموضحاً مختلف الظروف والملابسات ؛ ولمجلس القضاء أن يفصل فى ذلك ، فما يقره يؤخذ به وما يرفضه يعدل عنه . ويدخل فى هذا اختيار رؤساء 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 مجلس القضاء فى أن يكون رأيه قطعياً ، ليتم له الإشراف الذى ننشده وحماية القضاء التى لا بد منها ، وفى هذا الرأى 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 سيبقى 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 ، فإنا 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 ممثلةً فى وكيلها هى التى تهيئ فى اختصار لمجلس القضاء بحثه وموضوع إشرافه .

ولوزير العدل فوق هذا أعمال لها أهميتها وخطورتها ، فهو الذى يشرف على النيابة العامة بأسرها ، وما أجدره أن يشرف معها على البوليس القضائى الذى يعتبر مكملاً لها . وهو الذى يرعى 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 ، كجماعة الكتاب والمحضرين والخبراء والمراجعين ، ووزارة العدل هى التى تستطيع أن تشرف على هؤلاء وتدبر شئونهم المختلفة . وعلى وزير العدل بوجه خاص أن يتتبع تطبيق القوانين ويلحظ تدرج التشريع ، ويعمل على تغذية البرلمان بمشروعات القوانين التى يستلزمها النهوض ويقتضيها الرقى والعمران . فليس

ثمة مبرر إذن لأن نذهب إلى ما ذهبت إليه بعض البلاد الأخرى من إلغاء وزارة العدل ، وليس فى 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 فى أى عهد مضى لأن السياسة الحزبية التى عدت فى بلدنا على كل شىء امتدت إلى كراسى القضاء ، فزعزعت أركانها وأصابتها بشىء من التقلقل والاضطراب ، ففقدت بعض ما لها من هيبة ونفوذ . ولهذا العدوان خطره الاجتماعى والإدارى ، إذ لا حياة لمجتمع بدون عدالة ، ولا بقاء لنظام أو إدارة إن امتد الفساد إلى حراس الحق والقانون . حقاً إن نظامنا القضائى لا يزال لحسن الحظ أقل أجزاء أداتنا الحكومية خللاً واضطراباً ، ولكنا إن أغفلنا أو تهاونا فيما يتهدده من عوامل ومؤثرات ، لحقه ما لحق غيره من فساد عام ، وأصبحنا ولا تكأة نتكئ عليها فى الدعوة إلى توطيد النظام ، ولا دعامة نعول عليها فى تحقيق السير المطرد والحياة المستقرة .

وفوق هذا فى نظمنا السياسية الجديدة ما يجعل استقلال القضاء ألزم اليوم منه بالأمس ، لأن الحياة النيابية بطبيعتها مثار احتكاك وتعارض بين الأحزاب والهيئات ومبعث تنافس وتنازع بين السلطات ، فلا بد من سلطة مستقرة بعيدة عن التأثر يرهبها الجميع ويذعنون لها كل الإذعان . ويقيننا أنه يوم أن ينعم قضاؤنا باستقلاله اللازم ، سيساعد على توطيد النظام النيابى ، ويقضى على كثير من سوء التصرف والعدوان الإدارى . وقد أشرنا من قبل إلى ما يمكن أن يبثه القضاء من روح السكينة والطمأنينة إن تدخل سريعاً فى المشاكل الانتخابية أو ترك له الفصل فى كل الطعون التى توجه ضد أعضاء الهيئات النيابية .

واستقلال القضاء لازم أخيراً بعد أن ألغيت المحاكم المختلطة ، لأنا إذا كنا قد دعونا إلى التخلص منها باسم الكرامة الوطنية والعزة القومية ، فهذه الكرامة وتلك العزة أنفسهما

توجبان أن يتوفر لقضائنا كل معانى التقديس والاحترام . ولن تبعث المحكمة المصرية الثقة والطمأنينة فى نفوس سكان مصر جميعاً ، إلا إذا نعم قضاتها باستقلالهم وصدروا فى قولهم وحكمهم عن وحى ضميرهم . وإذا ساغ لنا أن نباهى بتطور نظمنا القضائية ، فإنه ينبغى 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 خطا بنا قانون « استقلال القضاء » الذى أقره البرلمان أخيراً فى هذا السبيل خطوة ، إن لم تحقق تماماً المثل الأعلى الذى ننشده ، فهى على كل حال أساس لما يليها من خطوات . وأملنا كبير فى أن يطبق بنفس الروح التى أملته ، فيسير بالقضاء فى طريق استقلال فعلى لا اسمى ، وحقيقى لا شكلى ، ويعين على أن يوفر له من الهدوء والطمأنينة واطراد السير ودقة النظام ما يضاعف إنتاجه ويزيده هيبة ويملؤه قداسة . والتجربة الصادقة كفيلة بتدارك مافات واستكمال ما نقص والانتهاء بنا قريباً إلى ذلك الاستقلال الصحيح الذى صورناه .

٣ — تنظيم العمل القضائى

لا شك فى أن القضاء يسد حاجة من حاجات الجمهور الماسة ويؤدى خدمة من أجل الخدمات العامة ، فإنه يفصل فى الخصومات والمنازعات وينشر ألوية العدالة بين الأفراد والجماعات . ولا يقاس نجاحه فى عمله بضبطه لأحكامه ودقته فى آرائه فحسب ، بل إن هذا النجاح موقوف أيضاً على يسر إجراءاته وسرعة إنجازه ، وسده فى اختصار حاجة الجماهير عن أسهل وأقصر طريق . والبطء والتسويف معيب فى كل شىء ، وأشد ما يكون عيباً إن ساعد على التفنن فى الخصومة وأفسح المجال للكذب والتلفيق والمماطلة والادعاء . وكم يتوقف أثر الحكم القضائى ووقعه فى الرأى العام على الظرف الذى ينطق به فيه ، وكم ترتبط

العظة الاجتماعية التى تستخلص منه بمقدار قربه من الوقائع التى انبنى عليها ؛ فكلما كان الرأى 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 التى 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 القضائى ، كإنتاجنا الإدارى عامة ، معيب من نواح كثيرة . فهو بطىء كل البطء ، بطىء إلى درجة تفوت الغرض المطلوب منه أحياناً ، وتفتح باب خصومات ومنازعات لم تكن تخطر بالبال من قبل . وبطىء إلى حد السآمة والملل حتى بين من أكلت الخصومة قلوبهم وتمكنت العداوة من نفوسهم ، فيضطرون حين يضيقون بهذا البطء ذرعاً إلى أن يعدلوا عن التقاضى و يفضلون ضياع حقوقهم . و بطىء أخيراً إلى درجة قد تبعث على عدم الثقة بالعدالة ، وتثير فى النفس ما تثير من ضعف الأمل فى الإنصاف ، ولولا ما نلجأ إليه من توفيق ومصالحات عرفية لبدا قضاؤنا أقل إنتاجاً وأشد بطئاً . وأصبحنا والتأجيل أيسر شىء يتقدم به أحد الخصوم لسبب ظاهر أو لمجرد التلاعب والمماطلة ، وقد يقترحه القضاة أنفسهم ترويحاً للنفس وتأخيراً لعمل اليوم إلى الغد ، أو تخلصاً من جدول الأعمال الطويل . وكم من قضايا أجلت حتى استنفدت كل الحيل لتأجيلها ، وأخرى طال العهد على نظرها حتى انقضى خصومها الأول وفرض على الأبناء أن يتوارثوا عداوة الآباء .

وقد شعرنا بهذا البطء ولمسناه فى غير ما مناسبة وترددنا الشكوى منه الحين بعد الحين ، وحاولنا معالجته ببعض الوسائل . فنوعنا سبل التقاضى وأنشأنا ما أنشأنا من محاكم جزئية وابتدائية ، وزدنا ما استطعنا فى القضاة على اختلاف درجاتهم ، ولم نقصّر فى أن نزودهم بمن هم فى حاجة إليه من كتبة ومساعدين . غير أن هذا كله لم يخفف هذا البطء فى شىء ، وكأنما جاء لمضاعفته بدل أن يساعد على معالجته ، فبينما كان عدد مستشارى الاستئناف

فى سنة ١٩١٣ سبعة وعشرين استطاعوا أن يفصلوا فى ١١٩٢ قضية مدنية ، إذا بهم يصبحون فى سنة ١٩٤٠ اثنين وخمسين ولم يفصلوا إلا فى ٩٧٢ قضية ، مع ملاحظة أن القضايا الباقية فى نهاية هذا العام تزيد على ما تبقى فى نهاية سنة ١٩١٣ ؛ ففى الوقت الذى زاد فيه عدد المستشارين بنسبة الضعف تقريباً نقص إنتاجهم بنحو ٢٠٪[1] . ويمكننا أن نقرر بوجه عام ، دون أن نسترسل فى سرد الأرقام والإحصاءات ، أن الإنتاج القضائى فى مختلف أنواعه ودرجاته لا يتناسب مع ذلك النمو الملحوظ فى 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 فى تقييد القضية والإعلان عنها ثم إعادة ذلك إلى ما لا نهاية ، الجلسة تلو الجلسة والشهر تلو الشهر ، مادام باب التأجيل مفتوحاً ومجال الدفوع 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 للقيد والإعلان ، وأخرى للتوكيل وتجديد الدعوى ، وثالثة للتنفيذ والاستئناف ، ورابعة للإشكال وإقامة الخبراء ، وهكذا وهكذا من ألوان وأشكال قد يضل فى أمرها أحياناً ألصق الناس بها من كتبة المحاماة . ودع جانباً ما يصاحب هذا من كشوف رسمية ، وبحث عن مستندات ، وأتعاب محامين وخبراء . وكثيراً ما أحس المتقاضون حتى من حكم لصالحهم بفداحة هذا العبء ، وأدركوا فى سريرتهم أنهم خاسرون على الرغم من غنمهم الظاهرى . ولسنا فى حاجة أن نشير إلى أن لهذه التكاليف الباهظة دخلاً فيما جرته الخصومة على بعض الأفراد والأسر من فقر وإفلاس .

---

(١) وليس فى القضايا الجنائية ما يعوض هذا النقص ، فإن ما فصل فيه منها فى سنة ١٩١٣ كان ٢٤٤٢ بينما فصل فى سنة ١٩٤٠ فى ٣٤٤٣ قضية . ويسوءنا أن نضيف أن ما تبقى فى سنة ١٩١٣ لم يكن إلا ٥٤ قضية جنائية ، فى حين أن هذا العدد قد صعد فى سنة ١٩٤٠ إلى ٢٠٨٠ قضية !

وفى 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 و بين ظروفنا وعاداتنا . وقد دلّ العمل والتجربة على نقصه ، وهممنا بإصلاحه وتعديله منذ عهد بعيد ، إلا أنا 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 الغيابى أمكن الاستئناف الذى سينتهى بدوره عن قصد أيضاً إلى حكم آخر غيابى لتسنح الفرصة لمعارضة جديدة . وكم فى هذه الخطوات المتعاقبة من بطء ومماطلة ومد لأجل الخصومة ، وتأخير لكلمة العدالة عن موعدها ، وتلاعب بالسلطة القضائية .

وفى العمل القضائى أخيراً تشبث ببعض الشكليات الممقوتة ، وميل إلى الآلية كثيراً ما انتزع من القضاء قسطاً من هيبته وقلل من قيمته التهذيبية والتعليمية ، فضلاً عن أنه يتعارض مع طبيعة البحث والتمحيص . فللدفوع الفرعية مثلاً مجال ، ومجال فسيح كيفما كانت واهية وظاهرة التمحل 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 و يقظته كلما شهد مناقشة محبوكة الأطراف وأسئلة محكمة النسج ، 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 القضائى ، 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 دعائمه و إجراءاته ، أو مراقبته والإشراف عليه . والإنتاج القضائى كأى إنتاج آخر إن لم يقم 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 ، ولكنّا نود أن نلفت النظر إلى بعض اعتبارات خاصة لها خطرها فى سير العمل القضائى .

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 القضائى الذين يأبون إلا أن يسكنوا القاهرة مهما كانت محاكمهم بعيدة عنها ، فيضطرون لأسفار مستمرة من أوضح نتائجها تخلف يؤدى الى افتتاح الجلسات متأخراً والإسراع فى نظر القضايا ، وليس فى مشاقها ومتاعبها ما يساعد على الهدوء والروية الضرورية لكرسى القضاء . وقد أشرنا من قبل إلى كثرة إجازاتنا ، وللقضاء فوق الإجازات العادية إجازته الصيفية الخاصة التى تنتقص قسطا كبيراً من السنة القضائية وتبطئ بالفصل فى القضايا . وعلى كل حال فأبعث شىء على التعطيل والتعويق و إنفاق الوقت فى غير جدوى ، إنما هو تلك التنقلات القضائية التى أسرفنا فيها كل الإسراف ، فنمّينا 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 والتسويف .

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 نتشدد فى ذلك ما استطعنا كى نقضى على عادة التشبث بسكنى العاصمة ونوفر للعمل القضائى ما يتطلبه من زمن وهدوء . ومن جهة أخرى نلاحظ أن أعمال المحاكم 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[١] . وينبغى أخيراً ألا يسمح إلا بحركة قضائية واحدة تقرر فى 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 فى أثنائها أيضاً بل يمد الأجل لمن بلغوا سن التقاعد إلى الحركة القضائية المقبلة . على أنّا ندعو إلى أن يمكث القاضى فى المحكمة الواحدة زمناً يمكّنه 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 القضائى فهى مجموعة قوانيننا من مدنية وتجارية وجنائية وأحوال شخصية ، ولقد أشرنا من قبل إلى أنها وضعت على عجل ولم يلحظ فى معظمها تماماً بيئتنا وتقاليدنا . وأثبت العمل والتجربة ما فيها من نقص وضعف ، ودعونا غير مرة إلى تعديلها وتنقيحها وأعددنا بالفعل لذلك بعض المشروعات ، إلا أنه لم يؤخذ بها بعد ولا يزال القضاء يعانى صعوبات من جراء بعض النصوص والمبادئ القديمة . فإذا كنا نود الوصول إلى تنظيم العمل القضائى وسرعة إنجازه ، فإنه ينبغى أن نسارع إلى تعديل تلك القوانين تعديلاً يتلاءم مع روح العصر ويصبغها بصبغة مصرية حقة . وغريب أن يجمد القانون الفرنسى فى أيدينا فى الوقت الذى يسير فيه ويتحرك بين واضعيه ومؤلفيه ، ولا عذر لنا فى هذا التقاعد والتسويف بعد أن توفرت لدينا أداة التشريع الحديثة الممثلة فى البرلمان بمجلسيه ، أللهم إلا أن هذا البرلمان لم يفسح له المجال حتى الآن ليتابع الخطى ويقدم للبلاد ما هى فى حاجة إليه ، ولم يزوّد بوسائل إعداد التشريع الضرورية التى يرعاها مجلس الدولة .

(١) لا يفوتنا أن نشير إلى أن لجنة المالية بمجلس الشيوخ فى تقريرها عن مشروع ميزانية وزارة العدل لسنة ١٩٣٩ — ١٩٤٠ قد سبقتنا إلى علاج شبيه كل الشبه بالذى نقترحه .

و إذا كان تنقيح القانون يعين على إحكام العمل القضائى وحسن سيره ، فإن تخصص القضاة من أنجع الوسائل لذلك ، فيتجه كل واحد منهم وجهة خاصة بعد أن يمر بمرحلة التجربة العامة الأولى فى النيابة والمحاكم الجزئية ، تلك التجربة التى توسع أفقه وتكسبه مراناً ودربة ما أحوجه إليها . غير أنه يجدر بنا بعد هذا أن نفسح له المجال للتخصص فى ناحية معينة ، فيكون هناك قضاة مختصون فى القضايا المدنية أو التجارية ، وآخرون مقصورون على الأحوال الشخصية أو القضايا الجنائية . ولا شك فى أن التنقل المستمر بين الدوائر يعوق سير العمل كما تعوقه سرعة النقل من محكمة إلى أخرى ، وفوق هذا ففى الاختصاص معرفة أعمق وخبرة أتم وكفاية أكمل ، وحياتنا الحاضرة فى تشعبها وكثرة ما تتطلبه من جودة وإتقان لا تستقيم إلا بضرب من التخصص والتفرغ .

وما دمنا نعتد باختصاص القاضى فمن الظلم أن نحرم أنفسنا منه بعد أن يكتمل ، وأن نهبط بسن تقاعده إلى مستوى يفوّت علينا كثيراً من خبرته وتجاربه . وسن تقاعد القضاة من المسائل التى اكتست عندنا بكساء سياسى حزبى فى غير ما ذنب ولا جريرة ، فرفع حيناً وخفض أخرى ، وسوى فيه تارة بين مستشارى الاستئناف ومستشارى النقض وفرق بينهم تارة أخرى ، ولقد انتهت بنا رغبة التعديل إلى أن جمعنا القضاة والمستشارين فى سن تقاعد واحدة ، الأمر الذى لم يلحظ فى أى بلد آخر . وما أجدرنا أن نسمو بهذا كله عن اعتبارات حزبية زائلة ومتقلبة ونجعله بمأمن من التغيير والتبديل ، وفى رأينا أنه لا بد أن نفرق أولاً بين القضاة والمستشارين فى سن تقاعدهم ، ونصعد ثانياً بالأخيرين جميعاً دون تفرقة إلى ٦٥ سنة على الأقل .

وليست القوانين المدنية والجنائية وحدها فى حاجة إلى تعديل ، بل هناك قوانين أخرى أحسسنا جميعاً بنقصها و بعثنا الشكوى منها عالية ، ألا وهى قوانين المرافعات على اختلافها . وقد بينا من قبل ما لها من أثر سيئ فى تعقيد الإجراءات وزيادة التكاليف ومد

أجل الخصومة ، ويقيننا أن القضاة أنفسهم يألمون لها أكثر منا ويلمسون عيوبها عن قرب لمس المجرب والخبير ، ولم يترددوا فى أن يعلنوا ذلك على الملأ أو يشيروا إليه فى تقاريرهم الرسمية . وما أغنانا عن سرد بعض الأمثلة والشواهد أو اقتراح ما نتصوره من إصلاح وتعديل ، فالعيوب جلية ووسائل العلاج كثيرة ومعروفة ، والذى ينقصنا هنا كما ينقصنا فى نواح أخرى إنما هو أن نسلك سبيل العمل والتنفيذ .

ويحتاج العمل القضائى أخيراً كغيره إلى إشراف مستمر ورقابة منظمة . إشراف لا يتعارض مع استقلال القضاة ورقابة لا تحد من سلطانهم ، وإنما ترمى إلى استحثاثهم إن أبطئوا ، وتقارن أعمال بعضهم ببعض فتفتح أمامهم أبواباً نافعة للقدوة والمحاكاة ، وترسم لهم سبلاً أقرب وأيسر لفض النزاع والفصل فى الخصومات . ولقد شعرنا من قديم بضرورة هذا الإشراف ولزوم تلك الرقابة ، فأنشئت إدارة للتفتيش القضائى ، 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 يقفى على آثارهم ويتتبع خطواتهم ، واستخلص من كل هذا ملاحظات قيمة ونتائج هامة كان لها قطعاً أثرها فيما اقترح من إصلاح وما خطاه القضاء من خطوات .

ولكنا 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 القضائى ضعفاً ملموساً ، وأصبحت زيارة المفتشين للمحاكم نادرة وغير منظمة ، وعدل عن تلك الخطابات التى كانت تشعر بالسهر على مصلحة الخصوم والمتقاضين . واستبدل بتلك التقارير السنوية المشهورة عن سير القضاء مجرد إحصاءات جافة ، لم توجّه 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 القضائى ولا تعاون على إنهاضه .

و إذا كان لابد من إشراف ورقابة فواجبنا أن نبث فى هذه الوسائل مرة أخرى روح الحياة ، فنمنح التفتيش القضائى ما يستحق من عناية ، ونسلك به مسلك الدقة والتنظيم ، ونرتب على آرائه وتقاريره ما تقتضى من نتائج . خصوصاً ولهذه التقارير أهمية لا فى سير القضاء فحسب بل وفى حياة القضاة ، فإنه ينبغى أن توضع دائماً تحت تصرف مجلس القضاء ليكوّن فى ضوئها أحكامه وما يقره من ترقيات أو تنقلات . ويحسن أن يضاف إلى هذا الإشراف رقابة أخرى موضعية تلحظ العمل القضائى عن كثب وتلمسه دون انقطاع ، ألا وهى رقابة رئيس الكلية فى 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 الذى نعتبره سنة من سنن وزارة العدل الصالحة ، والذى دعونا من قبل إلى شىء يماثله فى كل وزارة بل ومصلحة و إدارة ، فإن النظرة الشاملة أعون على تشخيص الداء ووصف الدواء .



و بعد فإنا نحمد الله على أن القضاء فى أداتنا الحكومية كلها لا يزال هو العضو الذى يحتفظ بنصيب من الضبط والدقة ، و يبعث فى النفوس ما يبعث من الاحترام والرهبة ؛ وما دعونا إلى توحيده ، واستقلاله ، وتنظيمه ، إلا لنزيده ضبطاً ونملأه جلالاً وعزة ؛ وفى سيادته سيادة الحق والعدالة ، وفى عزته نشر ألوية السكينة والطمأنينة . ولن ننهض به النهوض الكامل إلا إن تعهدناه من نواحيه الثلاث ، فإن فى 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 وقتى ، بدل أن يخطو بالقضاء إلى الأمام وقع بنا فى تخبط مستمر وأخذ ورد لا ينقطع . ومن التقصير والجناية أن تمر بنا تلك الفرصة الذهبية التى ينمحى فيها آخر أثر للمحاكم المختلطة دون أن نوفر لقضائنا كل ما يتطلبه من توحيد واستقلال ، فلنعد العدة ولنأخذ فى الأسباب .

خاتمة

الآن وقد رسمت الخطة ووضح الطريق لم يبق إلا أن نسير . رسمت الخطة بما وضعنا من برنامج نعتقد أنه محدود وعملى ، فلم نخضع فيه لخيال جامح ولم نسترسل فى فروض وهمية ، بل استملينا الواقع وحده وأفدنا ما أمكن من تجارب الأمم الأخرى . وليس هذا البرنامج بالذى يتم فى يوم وليلة ولا بالذى يفرض فرضاً ويملى إملاء ، وما أحوجه إلى رعاية وتعهد دائمين ، وزمن وتدرج ، وسياسة مطردة وتواصل فى التنفيذ ؛ ومع هذا فيقيننا أن خمس سنوات كفيلة بأن تبرزه كاملاً إلى حيز الوجود . والذى يعنينا قبل كل شىء أن نُجمع عليه ونؤمن به ونقدسه ، وتلك ولا شك عدته فى الحياة وخير ضمان له فى البقاء .

وقد أبنا من قبل أن موضوع « الأداة الحكومية » ليس إلا حلقة من سلسلة حددنا معالمها ورسمنا خطوطها الرئيسية ، وها نحن أولاء نبذل الجهد فى إتمام صياغتها وإحكام صنعها ، ويوم أن نوفق لنشر هذا الجزء نرجو ألا يفرغ القارئ من تأمله إلا وفى مقدورنا أن نوافيه بباقى الأجزاء . وما الأداة الحكومية إلا وسيلة لما ننشده من إصلاح اجتماعى ونهوض اقتصادى ، نعم هى وسيلة ولكنها بمثابة الغرض والغاية ؛ وهى دون نزاع الدعامة الأولى لكل خطوة نخطوها إلى الأمام . لذلك أطلنا فى 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 لأنا لم نسلك فيه مطلقاً مسلك المداجاة والمواربة والتستر والكتمان أو الإغواء والتضليل ، فواجهنا الحقائق فى صراحة وإخلاص ، وكشفنا الأخطاء فى غير ما خشية ولا تردد . وليست هذه بالتى تهولنا ولا تلك بالتى تزعجنا ، لأن أخطاءنا وقعت فيها أمم قبلنا ، واستطاعت أن تتنحى عنها وتبرأ منها .

وقد كانت أمامنا دائماً صفحة التاريخ الإنجليزى الحديث نقرأ فيها العظات والعبر ، ونرى فى أمسها البعيد ما يلتقى كل الالتقاء مع حاضرنا . فندهش أحياناً ونأسف كثيراً ، ندهش لما نلحظه من توافق خواطر غريب ، ونأسف لأنا 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 لشىء من ذلك .

لنسر إذن لأن الوقت لا ينتظرنا ، والشرق كله يرقبنا ، وخليق بنا أن نقف منه موقف القيادة والتوجيه . لنسر لأن الغد بما يخبئ 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 ، وها هى ذى خريطة العالم فى طريق التحوير والتعديل ، وأسواقه الصناعية والتجارية بعد ما لحقها 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 اليائسين وفتور المتشائمين ، لأن تجاربنا على فشلها محدودة ولا يزال المجال فسيحاً لتجارب أتم وأضبط ، وأخطاءنا على تعاقبها فردية جناها بعض الوزاريين 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 وتربيته .

فالبلاد فى يقظة متزايدة ، والشئون العامة أخذت تنال قسطاً ملحوظاً من عناية الصغير والكبير ، ولن تقف عقبة فى وجه أمة ناهضة .

لنسر لأن الشباب بما فيه من روح فتية 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 أبلت 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 وحياة وإخلاص . ولن يغفر فى هذا الموقف لشاب تلكؤه وتباطؤه ولا إعراضه وتشاؤمه ، فقد دعا الداعى وحقت الإجابة والتلبية ، وعليه وحده يقع العبء والمسئولية .

لنسر على بركة الله ، وفى ظل المليك الشاب ، وباسم الأمة والوطن .

فهرس

	صحيفة
تمهيد الطبعة الثانية	٥
مقدمة	٧
الأداة الحكومية	٢٠
الباب الأول — الرقابة والتوجيه	٢٧
الفصل الأول — النظام الملكى النيابى	٣١
١ — الدستور وغموضه ...	٣٤
٢ — تطبيق الدستور	٣٩
٣ — الدستور والتربية القومية	٤٥
الفصل الثانى — البرلمان	٥٥
١ — الانتخابات	٦٢
٢ — الحزبية	٨١
٣ — تكوين البرلمان	٩٥
٤ — الإنتاج البرلمانى	١٠٥
الفصل الثالث — الوزارة ...	١٢٣
١ — مهمة الوزير البرلمانى ...	١٢٧
٢ — رئيس الحكومة ...	١٣٧
٣ — مجلس الوزراء	١٤٤
الفصل الرابع — مجلس الدولة	١٥١
١ — القضاء الإدارى	١٥٤
٢ — إعداد التشريع	١٦٤
٣ — الإفتاء	١٧٣

	صحيفة
الباب الثانى — العمل والتنفيذ	١٨١
الفصل الأول — الخدمات العامة	١٨٧
١ — توزيع الخدمات العامة ...	١٩٣
٢ — الإشراف على الخدمات العامة	٢٠١
الفصل الثانى — الإنتاج الادارى	٢١١
١ — المركزية	٢١٤
٢ — اللوائح والتعليمات ...	٢٢٥
٣ — الجانب الشكلى للعمل الإدارى	٢٣١
الفصل الثالث — الموظفون	٢٤١
١ — التعيين والترقية	٢٤٣
٢ — الماهيات والمعاشات ...	٢٦٤
٣ — الموظفون والجمهور ...	٢٨١
الفصل الرابع — القضـــاء	٢٩٤
١ — توحيد جهات القضاء ...	٢٩٦
٢ — استقلال القضاء	٣١٤
٣ — تنظيم العمل القضائى ...	٣٢٦
خاتمة	٣٣٥

١٩٤٥/٩/٢/١٥٣٠

A 39



دار المعارف للطباعة والنشر

COLUMBIA UNIVERSITY
0026811910

962
M265

BOUND
FEB 24 1956