# مصر المعاصرة

مجلة ربع سنوية

تصدرها

الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع

يناير سنة ١٩٥٦
السنة السابعة والاربعون
العدد ٣٨٣
القاهرة

# الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والاحصاء والتشريع

تأسست الجمعية سنة ١٩٠٩ لتنمية الاهتمام بالدراسات والابحاث العلمية فى شئون الاقتصاد والاحصاء والتشريع.. تحقيقا لهذا الغرض تصدر الجمعية مجلة « مصر المعاصرة » أربع مرات فى العام مليئة بشتى المقالات فى تلك الشئون ، كما تنظم اجتماعات عامة تعالج فيهما مختلف المشاكل الاقتصادية والاحصائية والتشريعية ذات الاهمية البارزة من الناحيتين النظرية والتطبيقية وتيسر سبل الاطلاع على أحدث المؤلفات المصرية والعالمية فى مكتبتها الحافلة بأهم تلك المؤلفات .

---

## مجلس الادارة

حضرات :

الرئيس : **الدكتور عبد الحميد بدوى** ( نائب رئيس محكمة العدل الدولية )
نائب الرئيس : **الدكتور كامل مرسى** ( مدير جامعة القاهرة )
السكرتير العام : **الدكتور حلمى بهجت بدوى** (وزير سابق وعضو مجلس ادارة شركة قنال السويس العالمية )

أمين الصندوق : **عبد الحكيم الرفاعى** ( نائب محافظ البنك الاهلى المصرى )

## الاعضـــــاء :

حضرات :

| | |
|---|---|
| ابراهيم بيومى مدكور | ( وزير سابق ) |
| احمد عبود | ( رئيس مجلس ادارة شركة السكر والتكرير المصرية ) |
| أحمد كامل | ( وزير سابق ) |
| م. جاكيه | ( محام استشارى ) |
| الكونت ج. ب. دى جرايى | ( مدير عام شركة قنال السويس العالمية ) |
| جورج بوردو | ( مدير معهد الدراسات العليا الفرنسية بالقطر المصرى ) |
| حافظ عفيفى | ( وزير سابق ) |
| حسن مختار رسمى | ( وكيل وزارة المالية سابقا ) |
| حسين فهمى | ( رئيس مجلس الانتاج القومى ) |
| زكى عبد المتعال | ( وزير سابق ) |
| سنى اللقانى | ( وكيل ديوان المحاسبة سابقا ) |
| سيزوستريس سيداروس | ( وزير مفوض سابق ) |
| صادق حنين | ( رئيس مجلس ادارة شركة المياه سابقا ) |
| عبد الرزاق احمد السنهورى | ( رئيس مجلس الدولة سابقا ) |
| على الشمسى | ( وزير سابق ) |
| الدكتور على الجريتلى | ( وزير سابق ) |
| محمد امين فكرى | ( محافظ البنك الاهلى المصرى سابقا ) |
| م. فانسينو | ( رئيس مجلس ادارة البنك العقارى المصرى ) |
| محمد زهير جرانة | ( محام ووزير سابق ) |
| محمود شكرى | ( وزير سابق ) |
| محمود محمد الدرويش | ( وكيل وزارة المالية سابقا ) |
| السكرتير : ا. ج. ليفى | ( مدير مصلحة الاحصاء سابقا ) |

المراجعان : اسكندر ا. دوس وبول ديمانجيه

# مصر المعاصرة

( السنة السابعة والاربعون ـ العدد ٢٨٣ ـ يناير ١٩٥٦ )

الثمن ٤٠ قرشا

مطابع
شركة الاعلانات الشرقية
القاهرة ١٩٥٦

## أعضـــاء الجمعيـــة

أعضاء الجمعية فئتان : أعضاء مشتركون يدفعون رسم اشتراك قدره مائة وخمسون قرشا صاغا سنويا ، وأعضاء مؤيدون يؤدون اشـــتراكا قدره عشرة جنيهات على الاقل ٠

ويقدم طلب العضوية مصحوبا بتزكية واحدة على الاقل من أحد أعضـــاء الجمعية ، ومتى وافق عليه مجلس الادارة ، يكسب الطالب صفة العضوية ومزاياها بما فى ذلك تلقى مجلة مصر المعاصرة دون مقابل ٠

وعدد أعضاء الجمعية فى الوقت الحاضر يناهز ستمائة عضو ٠

---

## الاشـــتراك فى المجلة

رسم الاشتراك السنوى فى المجلة مائة وخمسون قرشا صـــاغا فى مصر والسودان ، وأربعة وثلاثون شلنا للبلاد الاخرى المنضمة الى اتحاد البريد العالمى٠

ولا يحق للعضو أو المشترك الذى لا يتسلم عددا من المجلة ولا يطالب به ، قبل ظهور العدد اللاحق ، أن يتلقى العدد المتأخر الا مقابل أداء ثمنه ٠

ثمن العدد لغير الاعضاء والمشتركين أربعون قرشا صاغا فى مصر والسودان، وثمانية شلنات فى البلاد الاخرى المنضمة الى اتحاد البريد العالمى ٠

---

لا تسأل الجمعية عن الآراء التى تنشرها مجلتها « مصر المعاصرة » ٠

ولا يباح نقل أو ترجمة أية مقالة منشورة فى هذه المجلة بغير اذن سابق من الجمعية ٠

وكل مقال يرسل الى المجلة للنشر يصبح ملكا للجمعية ٠

---

المرجو ارسال طلبات الانضمام والاشتراكات والاســتعلامات الى سكرتيرية الجمعية صندوق بريد رقم ٧٣٢ ٠

**مقر الجمعية ـ ١٦ شارع نهضة مصر بالقاهرة ـ ت ٥٢٧٩٧**

# الفهـــرس

## باللغة العربيـــــة


رقم الصفحة

**حسن كامل** : الغاء القرار الادارى بعزل موظف عام ـ آثاره بالنسبة للموظف نفسه ، وانعكاساته على الموظفين الاخرين ... ... ... ... ٥ ـ ٢٩

**احمد صفوت** : تاريخ القضاء الشرعى ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ٣١ ـ ٥٢

تشريعات اقتصادية ومالية ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ٥٣ ـ ٥٥


## باللغات الاجنبيـــــة


أسماء الاعضاء ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ١ ـ ٢٩

**اندريه بياتييه** : المحاضرة الاولى ـ التفاوت الاقتصادى والسياسى للنمو بين المستوى الاقليمى والمستوى القومى ـ المحـــاضرة الثانية ـ النمو الاقتصادى الاقليمى والنمو الاقتصادى القومى ـ المحاضرة الثالثة ـ الاختيـــار والتمهيد له ... ... ... ... ... ١ ـ ٤٨

محمود صالح العالم : التخطيط القومى للتقدم الاقتصادى ... ... ... ٥٧ ـ ٧٥

**عرض الكتب والمجلات** : ١ ـ ديكامب وب. بلوندو ـ النـــاحية الاقتصادية للطاقة النووية بقلم ا. ج. ل. ـ ا. م. هـــوج جونس ـ الانتاج الصناعى بقلم ا.ج.ل. ـ الاونيسكو ـ مركز الدول الحديثة فى الهيئة الدولية ـ مركز التدريب العـــربى الاقتصادى والمالى لرفع مستوى المشروعات الزراعية ... ... ... ٤٩ ـ ٥٦

الكتب الحديثـــة ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ٥٧ ـ ٥٨

المقالات الرئيسية فى المجلات المصرية والاجنبية ... ... ... ... ... ٥٩ ـ ٨١

جداول احصائية ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ٨٣ ـ ١٠٦

# الغاء القرار الادارى بعزل موظف عام

## آثاره بالنسبة للموظف نفسه ، وانعكاساته على الموظفين الآخرين ·

للاستاذ حسن كامل المحامى

تمهيـــــد :

١ ــ من القواعد المقررة أن أحكام الالغـــاء التى يصـــدرها مجلس الدولة بسبب تجـــاوز الســلطة Excès de Pouvoir ، فوق ما لهـــا من قوة الشىء المقضى به المطلقـــة (١) ، حجـة عـلى الـكافة Erga Omnes · وقـد ســـجل القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ فى شأن تنظيم مجلس الدولة هذا المبدأ اذ قرر فى مادته السابعة عشرة ما نصه : « تسرى فى شأن الاحكام جميعها القواعد الخاصة بقوة الشىء المقضى به ، **على أن الاحكام الصادرة بالالغاء تكون حجة على الكافة** » ·

ولمبدأ حجية أحكام الالغاء أربعة معان أساسية هى (٢) :

**أولا** ــ ان حكم الالغاء حجة على كافة الهيئات القضائية وفى كافة الدعاوى ، فلا يجوز لقاض أن يضع عدم مشروعية القرار الملغى موضع البحث من جديد بأى حال من الاحوال ·

**ثانيا** ــ ان حكم الالغاء حجة على كافة من عناهم القـرار الملغى ويجـــوز للكافة الافادة منه حتى ولو لم يكونوا قد طعنوا فى القرار ·

ثالثا ــ ان حكم الالغـــاء يسرى بما يقـــرره من مبادىء عـــلى القرارات المطابقة Identiques **للقرار الملغى** ·

**رابعا** ــ ان حكم الالغاء ينعكس بصورة غير مباشرة على أشخاص غرباء عن القرار الملغى والغائه ·

٢ ــ وواضح من عنوان بحثنا اليوم أن الذى يعنينا من معانى حجية حـكم الالغاء هو المعنى الرابع ·

---

(١) أنظر بحثنا المنشور بعنوان « أحكام الالغاء » فى مجلة « القانون والاقتصاد » عدد سبتمبر ــ ديسمبر سنة ١٩٥٤ ·

(٢) تراجع رسالة الدكتور Prosper Weil عن « آثار الغاء القرار الادارى بسبب تجاوز السلطة » طبعة ١٩٥٢ ص ٩٠ ·

وظاهر أن ما يسرى من انعكاسات Répercussions على الموظفين الآخرين كأثر للحكم بالغاء قرار عزل موظف يسرى أيضا بطبيعة الحال فى حالة صدور حكم بالغاء القرارات الادارية الاخرى كالنقل أو الترقية والتعيين ... الخ

واذا كنا قد اخترنا الكلام عن حالة العزل فمرد ذلك الى أن هذه الحالة تبرز آثار حجية حكم الالغاء فى أشد صورها وأقواها اذ يكون من نتائج هذا الحكم أن يعود الموظف المعزول الى الخدمة ويعود كل ما كان الى مكانه كأن قرار العزل لم يصدر أصلا ، وذلك رغم انقطاع صلة الموظف بالحكومة انقطاعا تاما على أثر صدور ذلك القرار .

٣ ـ والواقع انه اذا كان من النتائج المترتبة على حجية الحكم بالغاء قرار عزل موظف أن تتأثر مراكز الموظفين الآخرين فان هذه النتيجة ترجع الى عدم اتساق بعض المراكز الفعلية التى يكون قد كسبها هؤلاء الموظفون فى خلال فترة ابعاد الموظف العائد بمقتضى القرار الباطل ـ مع النتائج القانونية المترتبة على الحكم . ذلك أن الاثر القانونى الرئيسى لحكم الغاء قرار العزل هو اعادة الموظف الى منصبه الذى عزل منه ، بيد أن هذا الاثر القانونى يصطدم بمركز فعلى يتمثل فى أن هذا المنصب يكون قد شغل بموظف آخر عين خلفا للموظف الذى كان قد عزل بالقرار الملغى . بحيث لا يمكن أن ينتج الحكم أثره القانونى الا بازالة المركز الفعلى المتعارض معه ولا يتأتى ذلك الا باسقاط تعيين الخلف .

ويحدث أن يستغرق نظر دعوى الغاء قرار العزل أعواما عدة يمنح فى أثنائها زملاء الموظف المعزول ترقيات متعاقبة . ولا شك أن قصر الامر على اعادة الموظف الذى نحى عن منصبه بقرار باطل على أثر صدور حكم الالغاء ، الى هذا المنصب القديم عمل مخالف للقانون مجاف لمبادىء العدالة وحسن الادارة . اذ كيف يترتب على قرار باطل حرمان موظف من ترقيات كان من الطبيعى أن يحصل عليها لولا صدور هذا القرار ، مع العلم بأن معنى حرمانه من هذه الترقيات هو وضعه ـ دون أى مبرر مشروع ـ فى مركز عسير شاق مؤداه أن يفقد المزايا المادية والادبية المترتبة على هذه الترقيات وأن يصبح مرؤوسا لمن كان رئيسا أو زميلا لهم وزميلا لمن كانوا مرؤوسيه .

غير أنه قد يقال أيضا ، من جهة أخرى ، ولم يصاب الموظفون الآخرون بآثار حكم الالغاء الصادر لصالح الموظف الذى كان قد عزل وأعيد الى الخدمة بمقتضى هذا الحكم رغم انهم غرباء عن قرار العزل والغائه ولا دخل لهم فيهما ، سيما وأن مؤدى انعكاس حكم الالغاء على مراكزهم يفقدهم مزايا مادية وأدبية رتبوا حياتهم على التعويل عليها .

٤ ـ وازاء دقة الوضع ، ولما كان قضاء مجلس الدولة هو الذى يضع عمليا قواعد القانون الادارى التى ينبغى أن تخضع لها الادارة وهو الذى يرسم لها

بتوجيهاته طريق احترام القانون ومراعاة مبادىء العدالة وحسن الادارة ، لذلك حرص المجلس فى فرنسا على أن يقوم « بدور انشـــائى » للتوفيق بين ضرورة تنفيذ الشىء المقضى به بمقتضى حكم الالغاء بكل نتائجه المنطقيـــة وهى ضرورة قانونية لا محيص عنها وبين ضرورة تجنب الاسراف فى قلب المراكز الفعلية التى نشأت فى أعقاب القرار الملغى رأسا على عقب وهى ضرورة عملية ينبغى مراعاتها ٠

ولتحقيق هذا الهدف الدقيق استقر رأى المجلس في فرنسا على تقرير مبدأ اعتبار القرار الملغى كأنه لم يوجد أصلا فى أى وقت من الاوقات وترتيب الآثار المنطقية على هذا المبدأ مع مراعاة الشىء المقضى به من ناحية أخرى فى آن واحد ٠ وقد صادف قضاء المجلس فى هذا الشأن تأييدا اجماعيـــا من الفقه الادارى فى فرنسا ٠ كما أن مجلسنا المصرى جرى على تطبيق المبدأ المتقدم الذى استقر عليه اجماع الفقه والقضاء الادارى فى فرنسا ٠

٥ ـ ولما كان تطبيق الآثار المنطقية للمبدأ المذكور من شأنه كما قدمنا أن يمس الغير حتما بمعنى أن الغاء قرار عزل الموظف العـــام يؤثر على التعيينات والترقيات التى يكون قد أفاد منها موظفون آخرون فى غضون فترة العزل ٠ ولما كان من المبادىء المقررة ، من جهة أخرى ، انه لا يجوز المساس بالقرارات الادارية المنشئة للحقوق، حتى فى حالة بطلانها ، الا اذا كان قد طعن فيها فى مدة المواعيد المقررة ـ لذلك قد يجرى التساؤل عن كيفية تحقق الآثار المنطقية لحكم الالغـاء بالنسبة للموظفين الآخرين ٠

ولعرض الموضوع فى صورة واضحة ، نرى من الخير أن نتناول فى قسم أول من هذا البحث آثار الحكم بالغاء قرار بعزل موظف عام وانعكاساته على الموظفين الآخرين على أن نعالج فى قسم ثان كيفية تحقق هذه الآثار ٠

# القسم الاول

## آثار الحكم بالغاء قرار بعزل موظف عام وانعكاساته على الموظفين الآخرين

الاصل أن لحكم الالغاء أثرا رجعيا بمعنى أن القرار الملغى يعتبر كأن لم يوجد ابتداء وكأن لم تكن له أبدا أية قيمة قانونية فى أى وقت ما • وعلى هذا استقر اجماع الفقه والقضاء الادارى فى فرنسا ومصر•(٣)

وتحكم هذا الاثر الرجعى قاعدة عامة مقتضاها أن يصبح مفروضا على الادارة عند تنفيذ الحكم :

**اولا ـ أن ترد للطاعن مركزه القانونى الذى كان يشغله قبل صدور القرار الملغى •**

**ثانيا ـ أن تمنحه كافة المراكز القانونية التى كان من الطبيعى أن يحصل عليها فى غضون فترة فصله بمقتضى القرار الباطل لولا صدور هذا القرار •**

**ثالثا ـ أن تمنحه تعويضا عن الضرر الفعلى الذى أصابه نتيجة تفويت المراكز القانونية المذكورة عليه •**

ولبيان ماهية هذه الآثار الثلاثة سنتناول بالايضاح التفصيلى كلا منها على حدة فى ضوء ما استقر عليه اجماع الفقه والقضاء الادارى فى فرنسا وفى مصر•

**الاثر الاول : رد المركز القانونى الذى كان يشغله الطاعن قبل صدور القرار الملغى •**

---

(٣) **المراجع الفرنسية** : Waline « الرقابة القضائية على الادارة» طبعة ١٩٤٩ من صحيفة ١٠٤ الى صحيفة ١٩٦ ، De Laubadère « المطول الاولى للقانون الادارى » طبعة عام ١٩٥٣ ص ٤٠٠ ، Duez et Debyre « المطول فى القانون الادارى » طبعة ١٩٥٢ صحيفة ٧٣٠ ، Alibert « الرقابة القضائية على أعمال الادارة » ص ٥٣ ، Jèze « المبادىء العامة للقانون الادارى » طبعة ١٩٣٠ ص ٦٥ ، Rolland وتعليقه على أحد أحكام مجلس الدولة المنشور فى دالوز سنة ١٩٥٠ ـ قضاء ص ٩٥ ، حكم مجلس الدولة الفرنسى الصادر فى ٢٦ ديسمبر ١٩٢٥ فى قضية Rodière « مجلة القانون العام » سنة ١٩٢٦ ص ٣٢ وما بعدها ـ **المراجع المصرية** : حكم مجلس الدولة المصرى الصادر فى ٢١ يونيو ١٩٥١ المحاماة السنة الثانية والثلاثون العدد الرابع رقم ١١٧ ص ٥٠٠ ، وفتوى قسم الرأى مجتمعا رقم ٢٨٣ فى ٣ مايو ١٩٥٢ ص ١٦١ ، ١٦٢ وكذلك فتوى القسم رقم ٣٩٧ فى ١٩ يونيو ١٩٥٢ ص ١٨١ مجموعة مجلس الدولة لفتاوى القسم السنتان السادسة والسابعة ١٩٥١ ـ ١٩٥٣ •

**أ ) الفقه والقضاء الادارى فى فرنسا ٠**

انعقد اجماع الفقه والقضاء الادارى فى فرنسا على أنه عندما يصـــدر حكم بالغاء قرار عزل موظف عام بسبب تجاوز السلطة يترتب حتما على هذا الحكم التزام الادارة باعادة الموظف المذكور الى المنصب الذى كان يشغله قبل صـــدور القرار الملغى واعتباره كأنه كان يشغل هذا المنصب منذ التاريخ الذى أبعد فيه عنه بمقتضى القرار المذكور ٠ (٤)

لكن الذى يحدث فى مثل هذه الحالة هو أن المنصب المشار اليه يكون قد شغل اما بنقل موظف آخر أو بترقية موظف آخر اليه ٠ فماذا يكون العمـل ؟ ان اجماع الفقه والقضاء مستقر فى فرنسا على وجوب الغاء قرار تعيين الخلف٠(٥)

ولقد اهتم الفقهاء فى فرنسا بحكم صدر فى هذا الشأن فى ٧ مايو ١٩٤٩ فى قضـــية قاضى يدعى Véron-Réville اهتمـــاما خاصـا بالغا على الرغم من أنه لم يحمل فى طياته أى تجديد ذا شأن اذ لم يتضمن الحكم الا تســجيلا لما سبق أن استقر عليه القضاء فى فرنسا ٠ على أن هذا الاهتمام البالغ الخاص يرجع الى أن الحكم عالج موضوع قضاة تحصنهم قاعدة عدم القابلية للعزل أو النقل التى كفلها لهم الدستور الفرنسى الصادر فى عام ١٩٤٦ فى مادته الرابعة والثمانين٠

وتتحصل وقائع الدعوى فى أن الطاعن السيد فيرون ريفى كان قاضـــيا بمحكمة بوردو المدنية وأحيل الى المعاش بقرار صدر فى مايو ١٩٤٥ وألغى بحكم من مجلس الدولة فى ٢٨ فبراير ١٩٤٧ ٠ غير انه على أثر صدور الحكم لم يصدر قرار باعادته الى وظيفته فى بوردو وانما عين فى ليموج ولم يتم التعيين الا فى ١٤ أكتوبر ١٩٤٧ ٠ **فطلب الغاء قرار تعيينه فى ليموج كما طلب فضلا عن ذلك تعويضه عن ابعاده الباطل عن محكمة بوردو وعن الضرر الذى أصابه نتيجة هذا الابعاد ، وذلك دون أن يكون قد طعن فى قرار تعيين خلفه محله فى بوردو فى أى وقت ما٠** ولقد عنى مفوض الدولة السيد « اودان » بأن يوضـــح للمحكمة انه لم يكن يبقى للسيد ريفون ريفى الا بضعة أسابيع لبلوغ سن الاحالة الى المعاش وبالتالى فان تعيينه فى ليموج والحالة هذه يعد بطبيعة الحال أقل خطورة من الغاء قرار خلفه فى بوردو ٠ ولكن السيد المفوض أصر فى نفس الوقت على أن يقترح على المجلس

---

(٤) تراجـع المراجـع المتقدمة الذكر وكذلك حكم مجلس الدولة الفرنسى الصادر فى ٦ يناير١٩٢٢ فى قضية Népoty مجموعة أحكام المجلس لسنة ١٩٢٢ ص ١٨ ، وحكم المجلس الصادر فى ٢٠ يناير ١٩٣٩ فى قضية Hollender مجموعة ١٩٣٩ ص ٢٠ ،وحكمه الصادر فى ٢٧ مايو ١٩٤٩ فى قضية القاضى Véron-Réville ص ٢٤٦ ٠

(٥) تراجع أحكام مجلس الدولة الفرنسى الصادرة فى ٢٢ يوليو ١٩٣٤ فى قضـــية Proteau ص ٧٧٥ ، ١٧ ديسمبر ١٩٣٧ فى قضية Roussel ص ١٠٥٦ وفى نوفمبر ١٩٣٩ فى قضية Botton ص ٥٥٢ ٠

أن يذهب فى تنفيذ الشىء المقضى به الى أبعد حدود نتائجه مقررا انه « **لا يمكن الاعتراض على حق الطاعن فى العودة الى منصبه فى بوردو بالاستناد الى عدم قابلية خلفه للعزل أو النقل اذ أن المفروض أن الاخير منح مركزا لم يكن شاغرا، ولا حاجة للقول بانه عند المفاضلة بين القاضيين فان قاعدة عدم القابلية للعزل والنقل تسرى لصالح من عزل منهما بقرار باطل** » (٦)

وقد أخذ المجلس برأى المفوض وأصدر حكمه باجابة طلب القاضى ريفون ريفى فى ناحيتى بطلان الابعاد عن بوردو وتعويض الضرر الناجم عن ذلك • وجاء فى حكم المجلس ما يلى :

« حيث أن حكم مجلس الدولة الذى صدر بالغاء قرار احالة السيد فيرون ريفى الى المعاش عندما كان قاضيا بمحكمة بوردو الابتدائية كان يتضمن **حتما** التزام الادارة باعادته الى نفس وظيفته ابتداء من التاريخ الذى حرم فيه من هذه الوظيفة بطريقة غير مشروعة• وحيث أنه لما لم تكن هناك وظيفة خالية فى المحكمة عند اعادة السيد المذكور **فقد كان يتعين على السلطة المختصة أن تنشىء وظيفة خالية بالغاء المرسوم الذى كان قد صدر قاضيا بتعيين خلفه • وحيث أن هذا الاجراء ، الذى يمس قاضيا عين بقرار باطل فى وظيفة كان من الواجب اعتبارها كأن لم تكن شاغرة فى أى وقت من الاوقات والذى يقصد به تمكين صاحب الوظيفة الحقيقى من العودة الى هذه الوظيفة** ، بعيد عن أن يكون منطويا على المساس بقاعدة عدم قابلية القضاة للعزل والنقل ولا يمكن أن يكون له أثر آخر غير ترتيب النتائج الحتمية على هذه القاعدة الاساسية عن طريق تأمين هذه الوظيفة **للقاضى الوحيد الذى عين فيها بصورة مشروعة** • وحيث أنه يترتب على ذلك أن السيد فيرون ريفى على حق فى طلبه اعتبار المرسوم الصـــادر بتعيينه قاضيا فى محكمة ليموج مشـــوبا بالبطلان •••••• » (٧)

---

(٦) يراجع تلخيص وقائع الدعوى فى كل من (١) تعليق رولان على حكم مجلس الدولة الصادر فى ٢٧ مايو ١٩٤٩ فى دالوز لسنة ١٩٥٠ قضاء ص ٩٥ (٢) رسالة الدكتور Prosper Weil السابق الاشارة اليها عن « آثار الغاء قرار ادارى لتجاوز السلطة »طبعة ١٩٥٢ ص ١٠٠ •

(٧) فيما يلى الحيثيات المتقدمة فى عباراتها الاصلية باللغة الفرنسية :

Considérant que la décision du Conseil d'Etat... annulant les arrêtés... qui avaient prononcé la mise à la retraite d'office du sieur V.R., alors juge au tribunal de 1ère instance de Bordeaux, *comportaient nécessairement l'obligation pour l'administration* de le réintégrer dans le même emploi à la date où il en avait été illégalement privé; qu'à défaut de poste vacant au dit tribunal, lors de la réintégration du sieur V.R., *il incombait à l'autorité compétente de provoquer cette vacance* en rapportant le décret qui avait désigné le successeur du requérant; qu'une telle mesure, affectant un magistrat irrégulièrement nommé à un poste qui *devait être regardé comme n'ayant jamais été vacant*, et destiné à permettre la réintégration du véritable titulaire, loin de porter atteinte à l'inamovibilité des magistrats du siège, garantie par la Constitution, ne peut avoir d'autre effet que de tirer de cette règle essentielle les conséquences qu'elle implique nécessairement, en garantissant *au seul magistrat régulièrement investi* la possession du siège qui lui avait été attribué; qu'il suit de là que le sieur V.R. est fondé à soutenir que le décret... qui l'a nommé Juge au Tribunal de 1ère Instance de Limoges est entaché d'illégalité..."

وتعليقا على الحكم المتقدم يقرر رولان : « انه يبدو أن التساؤل جرى عما اذا لم يكن فى مبدأ عدم قابلية عزل القضاة ونقلهم ما يمنع من الغاء قرار تعيين خلف القاضى فيرون ـ ريفى لاعادة الاخير الى وظيفته » ٠

« على أن هذا الاعتراض كان ينطوى على خلط واضح لم يلبث حكم المجلس أن بدده ٠ **ذلك أن من شأن حكم عام ١٩٤٧ أن يزول قرار احالة فيرون ريفى زوالا كليا وأن يعتبر هذا القرار كأنه لم يوجد أبدا فى أى وقت من الاوقات ٠ فالسيد المذكور استمر متمتعا بوظيفته التى لم ينقطع قانونا عن شغلها ٠ ولا شـــك أن خلفه اضطر لترك وظيفته ولكن ذلك كان نتيجة لانه أفاد من قرار تعيين جعله حكم عام ١٩٤٧ باطلا وبالتالى غير محصن بمبدأ عدم القابلية للعزل والنقل** » (٨)

**ب ) الفقه والقضاء الادارى فى مصر :**

أما فى مصر فقد أفتى قسم الرأى مجتمعا بما يلى :

« يجب أن يكون تنفيذ حكم الالغاء كاملا ٠ ومن المسلمات أن الحكم الصادر بالغاء قرار فصل موظف يترتب عليه حتما وجوب اعادته الى الوظيفة ، لا فرق فى ذلك بين الوظائف التى تشغل بطريق التعيين وتلك التى تشغل بطريق الانتخاب، فاذا أمكن اعادة الموظف الى وظيفته دون حاجة الى الغاء تعيين الموظف الذى حل محله لم يكن له أن يتمسك بالغاء تعيين هذا الاخير ـ أما اذا كانت اعادة الموظف متعذرة الا بالغاء تعيين من حل محله وجب على الادارة أن تقرر هذا الالغاء تنفيذا لمقتضى الحكم » (٩)

**الاثر الثانى : منح كافة المراكز القانونية التى كان من الطبيعى أن يحصـــل عليها الطاعن فى غضون فترة عزله بمقتضى القرار الباطل لولا صدور هذا القرار :**

تلك هى القاعدة الاصلية فى تنفيذ حكم الالغاء ٠ غير أنه يحدث أن يعترض الموظف المحكوم له بأنه ، فى خلال الشهور والاعوام التى انقضت من تاريخ عزله حتى تاريخ اعادته الى الخدمة تنفيذا للحكم ، قد جرت حركات ترقية أفاد منهـا زملاؤه وبأن الاقتصار على اعادته الى وظيفته التى كان يشغلهـــا قديما يحرمه من

---

(٨) ونحن ننقل هنا عبارات الاستاذ رولان الاصلية :

"On semble s'être demandé si le principe de l'inamovabilité ne s'opposait pas à ce que pour permettre la réintégration du sieur V.R. la désignation de son successeur fût rapportée. Il y avait là manifestement confusion que dissipa l'arrêt. Du fait de l'arrêt de 1947, la mise à la retraite du sieur V.R. avait totalement disparu. Elle devait être considérée comme n'ayant jamais existé. *Le sieur V.R. continuait de bénéficier d'un emploi qu'en droit il n'avait jamais cessé d'occuper. Sans doute, son successeur se trouvait obligé d'abandonner son poste, mais il avait bénéficié d'une désignation que l'arrêt de 1947 avait rendu irrégulière et qui, par suite, n'était pas assortie du bénéfice de l'inamovabilité.*"

(٩) تراجع فتوى قسم الرأى مجتمعا رقم ٢٨٣ وكذلك فتواه رقم ٣٩٧ السابق الاشارة اليهما ٠

الترقية التى كان من الطبيعى أن يحصل عليها اسوة بزملائه • ولذلك فهو يطالب بهذه الترقية أو الترقيات •

والفقه والقضاء الادارى فى فرنسا ومصر مستقر على أن من الواجب اجابة هذا الطلب سواء أكانت الترقية قد تمت على أساس الاقدمية المطلقة أم على أساس الاختيار ما دامت شروط الترقية ومقوماتها متوافرة فى الموظف الطالب •

**أ ) الفقه والقضاء الادارى فى فرنسا :**

**١ ــ فيقرر الاستاذ دولو بادير :**

« انه عندما يحكم مجلس الدولة بالغاء قرار ادارى طعن فيه فان هذا الالغاء يكون ذا **أثر رجعى بطبيعته** • ويعتبر القرار الملغى كأنه لم يوجد أبدا فى أى وقت من الاوقات **وتمحى آثاره القانونية التى تمت • وتلك هى الآثار الطبيعية لنظرية الالغـــاء** » •

**« وقضاء القرارات الباطلة فيما يتعلق بالوظائف العامة يرسم صورة معبرة لخصائص هذه المبادىء ، اذ أن الغاء قرارات التعيين أو العزل يستتبع اعادة تنظيم حياة ذوى الشأن الوظيفية باعادة الامور الى الوضع الذى كانت لتوجد فيـه ان لم يكن القرار الباطل قد صدر فعلا » (١٠)**

**٢ ــ ويقرر الاستاذان ديويز ودوبير :**

« ان للموظف الذى حصل على الغاء قرار باطل بعزله الحق فى اعادتـه للخدمة **مع منحه الترقيات الطبيعية التى كان يجب أن يحصل عليها » (١١)**

**٣ ــ ويقرر الاستاذ فالين :**

**« ان قضاء المجلس مستقر الآن على أن للموظف ، بعد الغاء القرار الادارى الباطل ، الحق فى أن يعاد تنظيم حياته الوظيفية تنفيذا لحكم الالغاء على أساس رسم تصورى لما كانت تكون عليه هذه الحياة • ومعنى هذا أنه يجب على الادارة أن تحاول رسم كيفية حياة الموظف الوظيفية فيما لو لم يكن القرار الملغى قـد صدر وبقى الموظف بالتالى فى الخدمة وعليها أن تعيده الى الخدمة فى الدرجـة وبالاقدمية التى كان يحصل عليها لولا صدور القرار الباطل »**

« ولاهمية العبارة التى استخدمها مجلس الدولة انقل فيما يلى هـذه العبارة وهى :

**« يتعين على الادارة ، على أثر صدور حكم من المجلس بالغاء قرار ادارى باطل ، أن تقرر ــ تحت رقابة القضاء الادارى ومع مراعاة الحقوق الفردية الاخرى**

---

(١٠) De Laubadère المرجع السابق الاشارة اليه •

(١١) Duez et Debyre المرجع السابق الاشارة اليه •

**(١٢) وقواعد الاجراءات الصحيحة ـ كافة الترتيبات اللازمة لتنظيم تطور حياة الموظف الوظيفية من جديد بالصورة التى كان يجب ان يتم بها هذا التطور لو كانت الامور قد سارت سيرا طبيعيا »**

( حكم مجلس الدولة الفرنسى الصادر فى قضية روكو ـ سيرا بتاريخ ١٠ يناير ١٩٣٥ )

« ورد ترقيات بالاقدمية كان من حق الموظف أن يحصل عليها ، أمر سهل. ولكن كيف يمنح ترقيات بالاختيار دون أن ينطوى هذا المنح على شىء من التحكم »

**« ان مجلس الدولة يقرر رغم ذلك انه يتعين منح هذه الترقيات ايضا ، مع مراعاة متوسط المدة الواجب قضاؤها فى كل درجة من درجات الوظيفة »**

**٤ ـ ويقرر الاستاذ رولان :**

**« ان الغاء قرار بحكم من القاضى بسبب تجاوز السلطة يستتبع زوال القرارات التى اتخذت كنتيجة للقرار الملغى والتى كانت تربطها بهذا القرار صلة وثيقة جدا . وبوجه خاص ، يستتبع الحكم بالغاء قرار عزل موظف صدر باطلا زوال تعيين خلفه . ويتعين على الادارة ـ تحت اشراف قاضى تجاوز السلطة ـ** ان تعيد الموظف المعزول الى وظيفته ابتداء من اليوم الذى عزل فيه بصورة غير مشروعة ، **وان تعيد انشاء وضعه على أساس ان العزل لم يحدث ابدا فى أى وقت من الاوقات »** (١٣)

ويشير رولان بوجه خاص الى **حكم أصدره مجلس الدولة فى ٣ مارس ١٩٣٣** على اعتبار انه **مرجع فى شأن التزام الوزير بان يجرى حركة تنظيم عام** يعيد بها تنظيم الوظائف بصورة عامة اعمالا لآثار حكم الالغاء .

ولاهمية هذا الحكم الذى يعده رولان مرجعا فى الموضوع الذى نعالجه ، نرى أن نثبت فيما يلى أهم حيثياته :

« فى حالة صدور حكم من مجلس الدولة بالغاء تعيينات أو ترقيات أو احالات الى المعاش أو عزل موظفين . ينبغى أن يكون فى مقدور الادارة التى تكون فى أثناء فترة نظر الطعن قد منحت ترقيات لموظفين عينوا بقرارات

---

(١٢) أنظر فالين المرجع السابق الاشارة اليه . وتجدر الاشارة هنا الى أن كل ما يقصده المجلس من عبارة « مع مراعاة الحقوق الفردية » هو أنه يفضل تجاوز العدد المحدد قانونا للوظائف اذا كان منح الموظف المعاد للوظيفة التى يستحقها بموجب الحكم يقتضى ذلك لعدم وجود وظائف خالية ـ يفضل المجلس هذا الحل على الغاء قرار تعيين أو ترقية الموظف الاخر الذى يكون قد حل محل الموظف المعاد ، وسنعود لهذه النقطة الهامة فيما بعد (انظر الصحيفتين رقمى ٢١ و ٢٢ من هذا البحث)

(١٣) يراجع تعليق رولان السابق الاشارة اليه على حكم مجلس الدولة فى قضية القاضى فيرون ريفى ـ دالوز سنة ١٩٥٠ قضاء صحيفة ٩٥

باطلة أو **للحلول محل موظفين حرموا من وظائفهم بقرارات باطلة ، أن تعيد تنظيم** وضع هؤلاء الموظفين فى المدة التى اعقبت القرارات الباطلة »

**« والادارة ملزمة بان ترد الترقية بالاقدمية بالشروط المنصوص عليها فى اللوائـــح »**

**« وبالنسبة للترقية بالاختيار ، يتعين على الادارة أن تمنح أصحاب الشأن الترقيات التى تتمشى فى وقت واحد مع الشىء المقضى به بمقتضى حكم مجلس الدولة ومع الحقوق الفردية الاخرى »**

**« وبناء على ذلك يتعين عليها ـ بعد بحث عام لمركز الموظفين الذين يمسهم حكم الالغاء بطريق مباشر أو غير مباشر ـ ان تجرى بالطرق القانونية وتحت الرقابة القضائية التى يمارسها مجلس الدولة جميع التنظيمات اللازمة لاعادة تكوين حياة الموظف الوظيفية بالصورة التى كان من الطبيعى ان تتطور بها اذا لم يكن قد صدر أى قرار باطل »** (١٤)

وفيما يلى النص الاصلى الفرنسى لعبارات الحكم المتقدمة الذكر :

"En cas d'annulation, par le Conseil d'Etat, de nominations, promotions, mises à la retraite ou révocations de fonctionnaires, l'Administration qui pendant la durée de l'instruction du pourvoi a pu accorder des avancements aux fonctionnaires irrégulièrement nommés ou a pourvu au remplacement des agents irrégulièrement privés de leur emploi, *doit pouvoir réviser la situation de ces fonctionnaires et agents pour la période qui a suivi les actes annulés*".

"*Elle est tenue de restituer l'avancement à l'ancienneté dans les conditions prévues par les règlements*".

"*Pour l'avancement au choix, l'administration doit procurer aux intéressés un avancement compatible tant avec la chose jugée par le Conseil d'Etat qu'avec les autres droits individuels*".

"*Il lui appartient, dès lors, après examen d'ensemble de la situation du personnel touché, directement ou indirectement, par l'arrêt d'annulation, de procéder dans les formes légales et sous le contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat, à tous les reclassements utiles pour reconstituer la carrière du fonctionnaire dans les conditions où elle peut être réputée avoir dû normalement se poursuivre si aucune irrégularité n'avait été commise*".

(Arrêt Allilaire, C.E. 3 Mars 1933 D.P. 1933 3ème Partie, p. 45).

٥ ـ ويقرر الاستاذ **البير** نفس القواعد والمبادىء المتقدمة ويضيف انهـا هى التى تجرى عليها أحكام مجلس الدولة فى فرنسا وبذلك «تكشف هذه الاحكام عن الدور الانشائى الذى يقوم به المجلس اذ انها ليست مجرد قرارات يصدرهـا

(١٤) أنظر حكم مجلس الدولة الفرنسى الصادر فى ٣ مارس ١٩٣٣ فى قضـية Allilaire دالوز العملى سنة ١٩٣٣ الجزء الثالث ص ٤٥ .

لتحديد مبادىء المشروعية بل هى ايضا توجيهات لرؤساء المصالح فى شأن النظام والترقيات وباصدارها يحمل المجلس المرافق العـامة لا على احترام القانون فحسب بل وعلى احترام العدالة ومبادىء الادارة الحسنة » (١٥)

**ب ) الفقه والقضاء الادارى فى مصر :**

وفى مصر أصدر مجلس الدولة أحكاما عدة قرر بهـا نفس المبادىء التى أستقر عليها قضاء مجلس الدولة الفرنسى . ونحن نكتفى بان نثبت فيمـا يلى حكمين من الاحكام المشار اليها على سبيل المثال :

**الحكم الاول :**

أصدر المجلس حكمه فى دعوى تتلخص وقائعها **حسب ما جاء فى الحـكم نفسـه** فيما يلى :

فى ٢ من مايو سنة ١٩٤٩ صدر مرسوم باحالة احد القضاة الشرعيين الى المعاش فرفع القاضى الدعوى رقم ٤٦١ سنة ٣ قضائية طالبا الحكم بالغاء هـذا المرسوم . وقد قضت محكمة القضاء الادارى بذلك فى ٢٢ فبراير سنة ١٩٥٠ . وكانت وظيفة رئيس محكمة المنصورة الشرعية شاغرة اذ ذاك فانـذر المدعى الوزارة طالبا تنفيذ حكم المحكمة واعادة حقوقه اليه كاملة بترقيته الى هـذه الوظيفة التى يستحقها . ولكن الوزارة سكتت حتى حل الموعد القانونى لاحالته الى المعـاش لبلوغه سن الستين فى أول ابريل ١٩٥٠ ـ وصرفت اليه الفرق بين الراتب والمعاش الى ذلك التاريخ مكتفية بهذا القدر فى تنفيذ الحكم الصادر لصالحه مغفلة ترقيته الى وظيفة رئيس محكمة مما الحق به اضرارا طالب الحكومـة بتعويض عنها قدره الفا جنيه واجمل تلك الاضرار فى انه لو لم يصدر مرسوم الاحالة الى المعاش لكان رقى الى وظيفة رئيس محكمة فى حركة الترقيات التى تمت فى ١٧ من اكتوبر سنة ١٩٤٩ حيث رقى تسعة من النواب يلونه فى ترتيب الاقدمية الى وظائف رؤساء محاكم ولزاد راتبه الشهرى خمسة جنيهات وزاد معاشه تبعا لذلك ١٫٣٥٠ ج . م شهريا عدا ما أصابه من اضرار أدبيـة نتيجة هذا التصرف .

تلك هى وقائع الدعوى وطلبات المدعى فيها وقد صدر حكم المجلس مقـررا المبادىء الآتيـة :

« ومن حيث أن القاعدة فى تنفيذ أحكام الالغاء تقضى بتحمل الجهة الادارية بالتزامين احدهما سلبى : بالامتناع عن اتخاذ اى اجراء تنفيذى يستند أو يستمد

---

(١٥) Alibert « الرقابة الادارية على أعمال الادارة » ص ٥٣ ، ٩ وانظر أيضا De Laubadère المراجع السابق الاشارة اليها .

كيانه من القرار بعد الغائه وثانيهما **ايجابى باتخاذ الاجراءات الكفيلة بتنفيذ مؤدى الحكم مع تطبيق نتائجه القانونية وذلك على أساس افتراض عدم صدور القرار الملغى ابتداء فيرد الى المحكوم له مركزه القانونى السابق وتعود اليه جميع المزايا التى كان ليحصل عليها لو لم يصدر القرار الملغى ، ومن ثم كان من مقتضى الحكم بالغاء قرار احالته الى المعاش ان يعود الى وظيفته التى كان يشغلها ويرد ما كان الى مكانه وأن يمنح ما كان لينالة من ترقية فيما لو لم يصدر هذا القرار . فاذا ما نكلت الوزارة عن ذلك حق حسابها عن هذا النكول . »**

**« ومن حيث انه لا وجه لما تتحدى به الحكومة من أن الترقية ليست حقا مكتسبا للموظف وانه لا يمكن الجزم بان المدعى كان سينالها حتما لو لم يحل الى المعاش وواجه حركة الترقيات التى تمت فى اكتوبر سنة ١٩٤٩ اذ الترقية الى وظيفة رئيس محكمة مناطها الاختيار بل ما كان هذا الاختيار يقع عليه بسبب المرض الذى الم به ومن ثم يكون التعويض الذى يطالب به مبنيا على أمر احتمالى بحت ـ لا وجه للتحدى بذلك لان الحكومة هى التى بقرارها الادارى الخاطىء قد جعلته فى هذا الوضع وفوتت بذلك عليه فرصة الترقية فلا مناص من اعتبار فواتها من عناصر الضرر ، وحسب المدعى فى استحقاقه التعويض عنه أن يقوم الدليل على رجحان هذه الترقية باستيفائه لعناصرها ومقوماتها اذ القانون يوجب التعويض لكل ضرر متصل السببية باصله الضار ، وهو كما يكون بوقوع خسارة محققة يكون بفوات كسب راجح »**

« ومن حيث أن ملف خدمة المدعى وما حواه من تقارير تشهد باهليته وكفايته وحسن اضطلاعه بعمله فضلا عن اقدميته على من سبقت ترقيتهم من زملائه . فهو قد استوفى الاهلية والاقدمية وهما المقومات الاساسية للترقية »

« ومن حيث أنه على هذا الوجه تكون الحكومة اذ فوتت على المدعى الترقية الى وظيفة رئيس محكمة ، تلك الترقية التى لم يكن ثمة مانع جدى منها حسبما سبق بيانه ، فقد جانبت القانون وحق عليها جبر الضرر الذى اصابه وتعويضه عنه ـ وترى المحكمة الاكتفاء فى ذلك بمبلغ ثلاثمائة جنيه » (١٦)

**الحكم الثانى :**

« ومن حيث أن الحكومة لم تنكر حصول الترقيات فى المصلحة التى يتبعها المدعى بالاقدمية المطلقة فما يطالب به المدعى من ارجاء تاريخ ترقيته بعد الحكم الى التاريخ الذى رقى فيه زملاؤه هو **نتيجة قانونية لحكم الالغاء** . ولا اعتداد بما تقوله الحكومة من أن ميعاد الترقية يحدد من تاريخ صدور القرار بها اذ ان

---

(١٦) يراجع حكم المجلس الصادر فى ٣١ يونيو ١٩٥١ ـ المحاماه السنة الثانية والثلاثون ـ العدد الرابع ـ رقم ١١٧ ـ ص ٥٠٠ ـ ٥٠٢ .

هذا هو الشأن فى الاحوال العادية اما عند الحكم بالغاء قرار ادارى وقع مخالفا للقانون فليس ما يمنع من اصدار قرار تنفيذا له ينعطف أثره على الماضى ، بل ان ذلك هو **الاثر اللازم للحكم** والتسويات المترتبة عليه » (١٧)

ولقد أصدر قسم الرأى مجتمعا فتاوى عدة يقرر بها المبادىء المتقدمة ويسجل ان هذه المبادىء هى التى استقر عليها رأى الفقه والقضائيين المصرى والفرنسى معا . (١٨)

**الاثر الثالث : منح الطاعن تعويضا عن الضرر الذى اصابه .**

يتبين مما تقدم ان مؤدى القاعدة القانونية لتنفيذ حكم الالغاء أن يعود الموظف المحكوم له الى نفس الوظيفة التى كان يشغلها عند صدور قرار عزله الباطل وأن يعتبر كأنه ظل يشغلها قانونا طوال فترة عزله فاذا كانت قد جرت ترقيات فى غضون فترة عزله الباطل فمن حقه الحصول على هذه الترقيات سواء أكانت قد تمت بالاقدمية أم بالاختيار بشرط استيفائه عناصر الترقية ومقوماتها ، وذلك ابتداء من تاريخ منح تلك الترقيات لزملائه .

ولقد كان قضاء مجلس الدولة فى فرنسا يجرى فى الماضى على تعويض الموظف عن الضرر الذى اصابه بسبب قرار عزله الباطل بمنحه الحق فى استرداد مرتبه الكامل عن المدة التى انقضت فيما بين تاريخ القرار الباطل وتاريخ تصحيح مركزه مع مراعاة فرص الترقية التى فوتها عليه قرار العزل والتى كان من الطبيعى ان يحصل عليها لولا صدور هذا القرار . ولكن المجلس عدل عن قضائه هذا منذ عام ١٩٣٣ (١٩) واتجه الى الاقتصار على تعويض الموظف عن الضرر المالى الذى اصابه فعلا نتيجة القرار الباطل وذلك بمراعاة مقدار المرتبات والامتيازات المالية الاخرى التى تقاضاها فى اثناء مدة عزله من ناحية والاخطاء التى ارتكبها من ناحية اخرى وبذلك يكون المجلس قد اعتنق فى هذا الصدد نظرية خطأ المرفق العام (٢٠) . والنتيجة المنطقية لما تقدم أنه اذا كان حكم الالغاء مؤسسا على بطلان الاسباب التى قام عليها قرار العزل ولم يثبت من جانب الموظف المعزول اى خطأ يبرر القرار المذكور فليس من شك فى أن من حقه استرداد الفرق الكامل بين المرتبات التى تقاضاها فى خلال فترة العزل والمرتبات التى كان ليحصل عليها لولا صدور قرار العزل الباطل مع مراعاة الترقيات التى كان من الطبيعى ان يحصل عليها فى غضون تلك الفترة ، لان هذا الفرق الكامل يمثل الضرر المالى

---

(١٧) أنظر حكم المجلس بتاريخ ٢١ يونيه ١٩٥١ فى الدعوى رقم ١٣٥ سنة ٤ ق .

(١٨) أنظر الفتويين السابق الاشارة اليهما

(١٩) يراجع حكم المجلس فى قضية Deberles الصادر فى ٧ أبريل ١٩٣٣ سيرى عام ١٩٣٣ ـ الجزء الثالث ص ٦٨ وكذلك تعليق Parodi المنشور فى مجلة القانون العام لسنة ١٩٣٣ ـ ص ٦٢٤ .

(٢٠) يراجع حكم مجلس الدولة الفرنسى الصادر فى ١١ يوليو ١٩٣٣ فى قضية Doumergue مجموعة أحكام المجلس ص ٧٦٦ .

الفعلى الذى اصابه «اما اذا كان عدم مشروعية القرار يرجع الى خطأ فى الشكل وكان للقرار مبرراته الموضوعية فان التعويض يكون ضئيلا او منعدما وينبغى على أى حال تحديد قدر الضرر الذى أصاب صاحب الشأن وأن يدخل فى الاعتبار ما كان يستطيع أن يقوم به من اعمال مجزية فى اثناء مدة عزله اذ من المحتمل ان يكون قد قام خلال المدة المذكورة بأعمال مجـــزية عادت عليـه بأكثر من مرتب الوظيفة » (٢١)

ولقد عرض قسم الرأى مجتمعا بمجلس الدولة المصرى لهذا الموضوع وأيد المبادىء السابقة مقررا : « ان من المبادىء المقررة أن المرتب لا يرتبط بالوظيفة بل بالخدمة الفعلية والقيام فعلا باعباء الوظيفة . ولئن كان القرار الصادر بالغاء قرار الفصل من شأنه اعادة الموظف الى الوظيفة الا انه ليس من نتيجته اعتبار ان اعمال الوظيفة قد ادت بالفعل . فحقوق الموظف المالية لا تقدر على اساس رد المرتب اليه كنتيجة للالغاء بل على أساس مسئوليات السلطة العـامة عن تعويضه فيجب أن يدخل فى الاعتبار طبيعة الخطأ الذى ارتكبته الادارة » (٢٢)

---

(٢١) أنظر فتوى قسم الرأى مجتمعا رقم ٢٠٠ الصادرة فى ١٥ فبراير ١٩٥٣ مجمـــوعة مجلس الدولة للفتاوى من السنتين السادسة والسابعة ١٩٥١ ـ ١٩٥٣ .

(٢٢) تراجع الفتوى المتقدمة .

# القسم الثانى

## كيفية تحقق آثار حـــكم الالغـــاء

**يقرر الاستاذ دولو بادير :**

« ان الغاء القرار الادارى » **ذو أثر رجعى بطبيعته** ·

« وان الغاء قرارات التعيين أو العزل يستتبع اعادة تنظيم حياة ذوى الشأن الوظيفية باعادة الامور الى الوضع الذى كانت لتوجد فيه ان لم يكن القرار الباطل قد صدر فعلا » (٢٣)

ويقرر « **العميد جيز** » « ان تأثر مركز الموظف العام الذى حـل محل الموظف الذى كان قد عزل بصورة غير مشروعة وأعيد الى الخدمة **أثر ضرورى لحكم الالغاء وهذا الاثر لا يعد اجراء تأديبيا** » (٢٤)

**ويقرر الاستاذ فالين « ان اعادة الموظف المفصول تؤثر ـ وهذا هو أخطر ما فى الموضوع ـ على مركز الموظفين الاخرين** اذ أن الترقيات التى منحت لهم فعلا فى خلال فترة فصل الموظف المعاد من الخدمة قد تمت دون أن يحسب حســـاب هذا الموظف ، والقوانين واللوائح لا تجيز الا عـــددا محـددا من الترقيات فى كل عـــام » (٢٥)

ويقرر **الاستاذ رولان** « ان الغاء قرار بحكم من القاضى بسبب تجاوز السلطة يستتبع زوال القرارات التى اتخذت كنتيجة للقرار الملغى والتى كانت تربطهـا بهذا القرار صلة وثيقة جدا · **وبوجه خاص يستتبع الحكم بالغاء قرار عزل موظف صدر باطلا زوال تعيين خلفه · ويتعين على الادارة ـ تحت اشراف قاضى تجاوز السلطة ـ أن تعيد الموظف المعزول الى وظيفته ابتداء من اليوم الذى عزل فيـــه بصورة غير مشروعة وأن تعيد انشاء وضعه على أساس أن العزل لم يحدث أبدا فى أى وقت من الاوقات** » (٢٦)

---

(٢٣) De Laubadère المرجع السابق الاشارة اليه ·

(٢٤) Jèze « المبادىء العامة للقانون الادارى » طبعة ١٩٣٠ ص ٦٥ وكذلك حكم مجلس الدولة الفرنسى الذى أشار اليه العميد والصـادر فى ٦ يناير ١٩٢٢ فى قضية مجموعة أحكـام المجلس لسنة ١٩٢٢ ص ١٨ ·

(٢٥) Waline المرجع السابق الاشارة اليه

(٢٦) يراجع تعليق الأستاذ رولان المنشور فى دالوز سنة ١٩٥٠ قضاء ص ٩٥ ·

**أما مجلس الدولة الفرنسى فقضائه مستقر على أن الغاء قرار العزل « يتضمن حتما التزام الادارة ـ باعادة الموظف المعزول الى نفس وظيفته ابتداء من التاريخ الذى حرم من هذه الوظيفة بصورة غير مشروعة»(٢٧)وعلى أنه «يتعين على الادارة ـ بعد بحث عام لمركز الموظفين الذى يمسهم حكم الالغـــاء بطريق مباشر أو غير مباشر ـ أن يجرى بالطرق القانونية وتحت الرقابة القضائية التى يمارسها مجلس الدولة جميع التنظيمات اللازمة لاعادة تكوين حياة الموظف الوظيفية بالصورة التى كان من الطبيعى أن تتطور بها اذا لم يكن قد صدر أى قرار باطل » (٢٨)**

وأما مجلس الدولة المصرى فيجرى على أن منح الترقيات التى تتم فى خلال فترة عزل الموظف « **أثـــر لازم لحكم الالغاء** والتســـويات المترتبة عليـــه » ما دام الموظف مستوفيا لعناصر الترقية ومقوماتها(٢٩)

وظاهر مما تقدم انه عندما يقتضى تنفيذ حكم الالغاء تنفيذاكاملا وفقا للقواعد والتنظيمات المتقدمة المساس بمراكز الموظفين الآخرين **فان واجب الادارة يقتضيها أن تعمل هذا الاثر حتما كنتيجة طبيعية ضرورية لحكم الالغاء نفسه .**

بيد أنه لما كان تطبيق هذ القاعدة المسلمة شديد الوقع على الموظف الذى يخلف الموظف المعزول الذى يعاد الى وظيفته بموجب حكم الالغاء ، وكان لقرار تعيين الخلف أثره أيضا فى تعريض سير العمل للاضـــطراب ، لذلك اتجه مجلس الدولة فى فرنسا الى تخفيف هذا الاثر من آثار حكم الالغاء عن طريق التوجيه الى حل من حلول أربعة :

أما الحل الاول فيتمثل فى « منح الوزير مهلة لمحاولة ايجاد حل عملى ينطوى على احترام الشىء المقضى به ويكفل فى نفس الوقت انقاص الاضـــطراب فى نظام العمل الى الحد الادنى ، ويجوز أن تتطلب هذه المحاولة بضعة أسابيع »(٣٠)

وأما الحل الثانى فيتمثل فى حق الطاعن ، أى صاحب الشأن ، فى أن يعدل عدولا كاملا أو جزئيا عن المطالبة باعادته الى نفس المنصب الذى عزل منه والاكتفاء مثلا بمنصب مساو له ليحتفظ الخلف بمركزه (٣١)

وغنى عن البيان انه ينبغى فى هذه الحالة « أن يكون قبول صاحب الشأن لهذا الحل الودى قبولا حقيقيا » فلا يكفى ما قد يظهره من طاعة بالتوجه لشغل

---

(٢٧) يراجع حكم مجلس الدولة الفرنسى الصادر فى قضية القـاضى Véron-Réville الســابق الاشارة اليه .

(٢٨) يراجع حكم مجلس الدولة الفرنسى الصادر فى قضية Allilaire السابق الاشارة اليه .

(٢٩) يراجع حكما مجلس الدولة المصرى الصادران فى ٢١ يونيو١٩٥١ السابق الاشارة اليهما.

(٣٠) يراجع تقرير مفوض الدولة Odent فى قضية القاضى Véron-Réville

(٣١) حكم مجلس الدولة الفرنسى فى قضية Consertier الصادر فى ٩ نوفمبر ١٩٤٥ مجموعة أحكام المجلس ص ٢٢٥ .

المنصب الآخر الذى يعين فيه(٣٢) · وعلى أى حال فان رقابة المجلس تمكن بطبيعة الحال من التحقق من أن صاحب الشأن قبل قبولا حقيقيا تعيينه فى منصب آخر · ويحدث ذلك مثلا فى حالة ما اذا أصدرت الادارة قرارا بنقل الموظف الى وظيفة أخرى مراعاة لصالح العمل فان للمجلس فى هذه الحالة أن يدرس أسباب النقل الحقيقية ليتحقق من أنه لا يخفى فى طياته تجاهلا للشىء المقضى به · (٣٣)

وأما الحل الثالث فيتمثل فى وجوب تسوية حالة الموظف الخلف ، الذى يلغى قرار تعيينه على أثر صدور الحكم بالالغاء ، فى خلال مدة معقولة ، الامر الذى يوجب على الادارة أن تحدد مركزه وتلحقه بمنصب آخر مساو فى خلال هذه المدة بحيث تحد من اضطراب حياته الوظيفية بقدر الامكان ·

على أن هذه الحلول الثلاثة لا تكفل للموظفين الآخرين خطر التعرض لفقد مراكزهم دون ارتكاب أى خطأ من جانبهم · ولذلك يفضل مجلس الدولة فى فرنسا حلا رابعا للتوفيق بين احترام الشىء المقضى به ومراعاة مراكز الموظفين الآخرين وهو انشاء وظيفة للموظف المعاد ولو أدى الامر الى تجاوز العدد القانونى المحدد للوظائف ·(٣٤) بحيث يحصل الموظف المعاد على المركز الذى يستحقه بمقتضى حكم الالغاء الصادر لصالحه ويحتفظ الموظف الذى عين بدلا منه بالمركز الذى اكتسبه ·

ويعالج الاستاذ فالين هذه المسألة فى معرض الحديث عن الترقيات بالاقدمية وبالاختيار الواجب منحها للموظف المعاد بحكم الالغاء فيشير الى حكم مجلس الدولة الفرنسى فى قضية روكو سيرا السابق الاشارة اليه والذى يقضى بأنه « يتعين على الادارة ، على أثر صدور حكم من المجلس بالغاء قرار ادارى باطل ، أن تقرر تحت رقابة القضاء الادارى « **ومع مراعاة الحقوق الفردية الاخرى** » وقواعد الاجراءات الصحيحة ـ كافة الترتيبات اللازمة لتنظيم تطور حياة الموظف الوظيفية من جديد بالصورة التى كان يجب أن يتم بها هذا التطور لو كانت الامور قد سارت سيرا طبيعيا ، ويعلق الاستاذ فالين على هذا الحكم مقررا « انه اذا منح الموظف الذى كان ضحية لقرار باطل ترقيات بأثر رجعى فان من نتائج ذلك أن تجد الادارة نفسها مضطرة لامر من اثنين : اما أن تمنح الموظف المذكور الترقية متجاوزة بذلك عدد الترقيات القانونية المسموح به أو أن تعيد النظر فى الترقيات الممنوحة لزملائه وتلغى احداها · فاذا أخذت الادارة بالحل الاول تكون قد أصلحت عملا غير مشروع بارتكاب عمل آخر غير مشروع ، واذا أخذت بالحل الثانى تكون قد حرمت شخصا آخر من مركز قانونى مكتسب ، فضلا عن أن قرار

(٣٢) حكم المجلس فى قضية Lanvergeon الصادر فى ١٦ يونيو ١٩٤٣ ص ١٥٣ ·
(٣٣) حكم المجلس فى قضية Dame Baudraud الصادر فى ٢٠ أبريل ١٩٤٩ ص ١٨٧ ·
(٣٤) حكم مجلس الدولة الفرنسى فى قضية جمعية موظفى البحرية الصادر فى ٢٢ يوليو ١٩٣٢ ـ ص ٨٢٥ ·

اختيار الموظف الذى يتقرر الغاء ترقيته بعد منحه اياها يكون قرارا تحكميا بالضرورة • **وازاء هذين الحلين يفضل المجلس الحل الاول وهو اذ يقضى باعادة تنظيم حياة الموظف الوظيفية « مع مراعاة الحقوق الفردية الاخرى » انما ينوه بهذا التفضيل •(٣٥)**

ذلك هو الحل الذى يفضله مجلس الدولة فى فرنسا • أما فى مصر فقد استقر رأى المجلس على حل مماثل أوحت به نفس الاعتبارات•ويتلخص هذا الحل فى تنفيذ حكم الالغاء باجراء التسوية من بند الاحكام القضائية عن طريق انشاء درجة شخصية ريثما تخلو درجة أصلية • وفيما يلى نص فتوى لشعبة الشئون الداخلية والسياسية بمجلس الدولة فى هذا الصدد : « أما عما أثارته الوزارة من عدم وجود درجات خالية بها فنرى ازاء هذه البيانات أن يعين المدعى على درجة شخصية ولا يعتبر ذلك مخالفا للمادة الرابعة من قانون الميزانية لان ما يمنعه قانون الميزانية انما هو ترقية الموظف بصفة شخصية ، ويخرج من ذلك الحالة المعروضة لانها ليست ترقية بل هى تنفيذ لحكم قضائى • واذا كان تعيين موظف على درجة شخصية تنفيذا لحكم قضائى يماثل ترقيته تطبيقا لقانون المعادلات رقم ٣٧١ أو للمادة ٤٠ مكررة من قانون التوظف رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ فان الحالة الاولى أولى بانشاء الدرجة الشخصية لانها ليست ترقية بخلاف الحالتين الاخريين•ولايشترط فى الدرجات الشخصية التى تنشأ وفقا لقوانين أن تصدر هذه الدرجات بقانون اذ يكفى فى ذلك القوانين التى تنشأ الدرجات وفقا لها • فقانون المعادلات قد أوجب التسوية على درجات شخصية ولم تنشأ هذه الدرجات بقانون ولم تعدل كذلك ميزانية الدولة • وكذلك الحال فى الترقية بالنسبة لاحكام المادة ٤٠ مكررة من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ السابق الاشارة اليه فلم تنشأ درجات شخصية ولم تعدل الميزانية • والحالة المعروضة هى مجرد تنفيذ حكم قضائى لا يحتاج الامر فيه الا الى اجراء التسوية من بند الاحكام القضائية بانشاء درجة شخصية ( بند ٩ ـ فصل الديوان العام ـ وزارة المالية ) تنفيذا للاحكام القضائية الى أن تخلو درجة أصلية » (٣٦) •

ذلك هو الحل العملى الذى يشير به مجلس الدولة فى كل من مصر وفى فرنسا لعدم المساس بمراكز الموظفين الآخرين ، لكن ألا يمكن أن يعترض على مبدأ المساس بمراكز هؤلاء الموظفين استنادا الى قاعدة عدم جواز المساس بالقرارات المنشئة للحقوق ، حتى فى حالة بطلانها ، الا اذا كان قد طعن فيها فى مدة المواعيد المقررة • أو بمعنى آخر ألا يخضع حق الموظف المفصول ، الذى

---

(٣٥) يراجع Waline المرجع السابق الاشارة اليه •

(٣٦) أصدرت شعبة الشئون الداخلية والسياسية بمجلس الدولة هذه الفتوى بتاريخ ٦ مايو ١٩٥٤ ـ ردا على استفسار وجه اليها من احدى الوزارات عن كيفية تنفيذ حكم بالغاء قرار فصل موظف صدر من محكمة القضاء الادارى بتاريخ ١٥ مارس ١٩٥٤ فى القضية رقم ٦٣٦ لسنة ٧ ق •

أعيد بحكم الالغاء ، في الحصول على نفس المنصب الذى كان يشغله عند صدور قرار فصله أو على الترقيات التى منحت فى أثناء نظر دعواه لزملائه الذين كانوا يلونه فى ترتيب الاقدمية فى ذلك التاريخ ـ لشرط الطعن فى قرار تعيين خلفه أو فى قرارات ترقية زملائه المشار اليهم فى المواعيد القانونية المقررة • ( يراجع حكم مجلس الدولة المصرى الصادر بتاريخ ١٠ ابريل ١٩٥٥ فى القضية رقم ٢٧٢ لسنة ٦ قضائية حيث قد خالف هذا الحكم ما استقر عليه اجماع الفقه والقضاء الادارى بما قضى به من « ضرورة الطعن فى القرارات المذكورة فى المواعيد القانونية والا أصبح للمطعون فى تعيينهم أو ترقيتهم بفوات مواعيد الطعن مراكز قانونية ثابتة » ) •

وغنى عن البيان أن كل ما قدمناه لايضاح آثار الالغاء وكيفية تحققها أن دل على شىء فانما يدل على أن القاعدة المسلمة باجماع الفقه والقضاء تقضى بأن يتم المساس بمركز الموظفين الآخرين اذا اقتضى الامر ذلك بصورة آلية كنتيجة طبيعية منطقية حتمية لحكم الالغاء • والقول بغير هذا يهدم نظرية الاثر الرجعى لحكم الالغاء هدما كاملا فيما يتعلق بالحصول على نفس المنصب الذى كان يشغله الموظف المعاد بحكم الالغاء أو على الترقيات التى تكون قد منحت لزملائه فى أثناء مدة عزله وعلى ما يترتب على ذلك من آثار • لانه لو صح أن الحصول على ذلك المنصب أو تلك الترقيات وما يترتب على ذلك من آثار لا يتأتى الا عن طريق الطعن فى قرارات التعيين أو الترقيات فى المواعيد المقررة لسقطت تماما نظرية الاثر الرجعى لحكم الالغاء فيما يتصل بحق الموظف فى الحصول على حقوقه المنوه عنها ونتائجها كأثر من الآثار القانونية الحتمية للحكم ، بل لما كان هناك أى محل للكلام عن تلك الحقوق كنتائج قانونية لحكم الالغاء اذ أن ردها للموظف المعاد بمقتضى الحكم يكون فى هذه الحالة نتيجة للطعن فى القرارات المتقدمة الذكر لا نتيجة قانونية لحكم الالغاء نفسه • وعليه ، فليس ثمة أدنى شك فى أن من حق الموظف المعاد بمقتضى حكم الالغاء المؤسس على تجاوز السلطة أن يعاد الى نفس منصبه الذى كان يشغله عند صدور قرار العزل الباطل وعلى الترقيات التى منحت فى خلال فترة عزله لزملائه ـ بالشروط السابق ايضاحها ـ **دون حاجة للطعن فى القرارات الماسة بمركزه التى صدرت فى غضون تلك الفترة** •

ولو انه من تحصيل الحاصل أن نحاول القاء مزيد من الضوء على هذه النقطة الواضحة بعد كل ما قدمنا من بيانات فى صددها الا أنه لما كان الفقه والقضاء الادارى قد قالا كلمتهما فى شأنها بالذات بعبارات جلية حاسمة فاننا نرى تكملة للبحث أن نسجل هذه الكلمة •

ولسنا نجد خيرا من حكم أصدره مجلس الدولة الفرنسى فى هذا الصدد ليكون فصل الخطاب فى هذا الباب • فقد جاء فى حيثيات هذا الحكم ما يلى :

« حيث أن مجلس الدولة بحكمه الصادر فى ٢٦ يناير ١٩٣٨ قد ألغى القرار الذى كان قد أصدره وزير البريد فى ٢ نوفمبر ١٩٣٦ قاضيا بنقل السيد هوللندر ـ الذى كان معينا فى كولمار ـ الى هوتمون ، وحيث أن تنفيذ حكم المجلس **كان يتضمن حتما التزام** الادارة باعادة السيد هوللندر الى منصبه الذى كان يشغله فى هولمار وبالتالى الغاء القرار الصادر فى ٢٩ يوليو ١٩٣٧ ـ بشغل هذا المنصب بموظف آخر **حتى ولو لم يكن قد طعن فى هذا القرار الاخير أمام المجلس** وحيث ان الوزير برفضه اعادة الطاعن الى المنصب المذكور **يكون قد تجاهل قوة الشىء المقضى به بالحكم المنوه عنه** الصادر فى ٢٦ يناير ١٩٣٨ » ٠

« المادة الاولى ـ يلغى قرار وزير البريد المنوه عنه الصادر فى ٩ فبراير ١٩٣٨ » (٣٧) ٠

ولاهمية الحكم نثبت فيما يلى الاصل الفرنسى لحيتياثه المتقدمة :

"Considérant que, par décision, en date du 26 Janvier 1938, le Conseil d'Etat a annulé la mesure par laquelle le Ministre des Postes avait, le 2 Novembre 1936, ordonné la mutation à Hautmont du sieur Hollender, précédemment nommé à Colmar, que l'exécution de cette décision *comportait nécessairement l'obligation pour l'Administration de remettre le Sieur Hollender en possession du poste* qu'il occupait à Colmar et, par suite, *alors même qu'elle n'aurait pas été déférée au Conseil d'Etat* l'annulation de la décision, en date du 29 Juillet 1937, par laquelle le dit poste a été pourvu d'un titulaire; *qu'en refusant de procéder à cette réintégration, le Ministre des Postes a méconnu l'autorité de la chose jugée par la décision susvisée du* 26 *Janvier* 1938".

"Art. 1er. — La décision susvisée du ministre des Postes, en date du 9 Février 1938 est annulée".

(D.H. 1939 — P. 230).

ويعلق الدكتور بروسبير فيل على هذا الحكم مقررا : « ان معنى هذا الحكم ان الادارة لا تملك فحسب حق سحب قرار تعيين الخلف بعد صدور الحكم بالغاء ابعاد الموظف الاول عن منصبه أى حق الغاء قرار تعيين الخلف بعد صدور هذا الحكم ، بل انها ملزمة بذلك ، وان هذا الاجراء تستطيع الادارة اتخاذه بل يتعين عليها اتخاذه ، حتى ولو كانت مواعيد الطعن فى قرار تعيين الخلف قد انقضت » ٠

ويستطرد الدكتور فيل شارحا « ان هذا لا يعد خروجا على ما استقر عليه القضاء الادارى من عدم جواز الغاء القرارات الادارية المنشئة للحقوق ، حتى فى حالة بطلانها ، الا اذا كان قد طعن فيها فى خلال مدة المواعيد المقررة ٠ ذلك أن قرار تعيين خلف الموظف المفصول لم يكن من شأنه أن ينشىء حقا مكتسبا

(٣٧) يراجع حكم مجلس الدولة الفرنسى الصادر فى قضية Hollender ص ٢٠ من مجموعة أحكام المجلس لسنة ١٩٣٩ ٠

لصالح هذا الخلف لانه صدر مؤسسا على واقعة غير صحيحة أو بالاحرى على سبب باطل وهو ابعاد سلفه عن وظيفته بقرار باطل » ٠

ويضيف الدكتور فيل « ان عزل الموظف الاول وتعيين خلفه ليسا عملين مستقلين أحدهما عن الآخر بل هما وجهان لحقيقة واحدة تبدأ بعزل الموظف الاول فاذا ألغى عزله سقط تعيين خلفه بالتبعية لان تعيين الخلف بالنسبة لقرار العزل كالظل بالنسبة لصاحبه يتبعه فى اخلاص وولاء ولا وجود له بغيره » ٠

« ويترتب على هذا أنه اذا اكتسب الخلف فى لحظة ما الحق فى البقاء فى وظيفته فان كسب هذا الحق لا يكون نتيجة لانقضاء مواعيد الطعن فى قرار تعيينه بل يكون بسبب طابع القرار النهائى الذى يتسم به قرار عزل سلفه نتيجة انقضاء المواعيد القانونية المقررة للطعن فى هذا القرار الاخير ( قرار عزل السلف ) الامر الذى يصبح معه هذا القرار قرارا نهائيا وكذلك بالتالى قرار تعيين الخلف » ٠

ويخلص الدكتور فيل من عرض المبادىء المتقدمة الى تقرير القواعد الآتية استنادا الى أهم الاحكام الصادرة فى هذا الصدد :

١ ـ على أثر صدور حكم من مجلس الدولة بالغاء قرار ضد موظف ، يحق للادارة بل يجب عليها أن تلغى قرار تعيين خلفه حتى فى حالة ما اذا كان الموظف الاول لم يطعن فى هذا القرار فى المواعيد المقررة ودون أن يكون فى مقدور خلفه أن يدعى حقا مكتسبا فى المنصب الذى يشغله ٠

٢ ـ على أن تعيين الخلف يصبح غير قابل للالغاء عندما يكسب هذا الموظف حقا نهائيا فى تعيينه بسبب عدم الطعن فى القرار الصادر ضد السلف فى المواعيد القانونية (٣٨) ٠

على أنه يسوغ التساؤل مع ذلك عما اذا كان يحق للموظف المفصول فى أثناء فترة فصله أن يطعن فى المواعيد المقررة فى القرارات التى تصدر فى خلال هذه الفترة ويرى فيها مساسا بحقوقه التى يطلب ردها اليه بحكم الالغاء الذى يلتمس من القضاء الادارى اصداره ٠

وللاجابة على هذا التساؤل نرى أنه لما كان الاجماع منعقدا على أن مقتضى أثر حكم الالغاء الرجعى أن يعتبر الموظف المفصول كأنه لم ينفك قانونا فى أى وقت من الاوقات عن شغل منصبه الذى عزل منه بالقرار الباطل بل ان مؤدى هذا الاثر الرجعى أن يعتبر المنصب المذكور ، من الناحية القانونية ، كأنما لم

(٣٨) تراجع رسالة الدكتور بروسبير فيل ايتقدمة الذكر ـ ص ١٠١ ، ١٠٢ ٠

يشغل بغير الموظف المشار اليه وظل شاغرا طوال فترة غيابه عنه ، فالنتيجة المنطقية لهذا الاثر أن يكون فى مقدور الموظف أن يطعن فى القرارات المنوه عنها **اذا شاء** لان من شأن هذا الاثر الرجعى الذى يلازم الحكم بطبيعته والذى ينعطف على الماضى ، أن يجيز له هذا الحق ٠

على أن هذا الطعن ليس ضروريا على الاطلاق ـ كما سبق أن أوضحنا ـ لان حكم الالغاء بما له من آثار رجعية حتمية يكفل بذاته النتائج المترتبة على الطعن ـ وغاية ما فى الامر انه اذا طعن الموظف المفصول فى القرارات اللاحقة الماسة بمركزه القانونى ، فى المواعيد المقررة ، وطلب الغاءها نتيجة لالغاء القرار الاول فانه يسهل عليه أن يستقر فى المركز الذى يستحقه بمقتضى الحكم بمجرد صدوره وتنفيذه على الوجه المبين فيه وبذلك يتجنب ما قد يتعرض له من نتائج نكول الادارة عن منحه حقوقه كاملة عند ممارسة سلطتها التقديرية فى تطبيق مقتضى الآثار القانونية للحكم ، الامر الذى يمكن تلافيه بنص الحكم ٠

ولقد عالج أحد الفقهاء المصريين هذه الناحية من موضوع آثار حكم الالغاء وخلص الى أنه « اذا منحت الادارة المزايا التى يستحقها الطاعن يكون حكم الالغاء قد استوفى آثاره وان نكلت وكانت فى ذلك مجافية للقانون كان للطاعن أن يقاضيها ٠ فان كانت المواعيد لم تفته لجأ الى دعوى الغاء القرارات التالية التى أثرت على مركزه ٠ وان كانت المواعيد قد فاتته أقام دعوى التعويض مطالبا بتسوية حالته **على أساس استحقاقه للمراكز القانونية** التى كان يتعين على الادارة وضعه فيها أعمالا لآثار حكم الالغاء » (٣٩) ٠

ولسنا نرى ، من ناحيتنا ، أى تقصير مؤاخذ عليه فى عدم مبادرة الموظف المفصول الى الطعن فى القرارات التالية لقرار فصله والتى يهمه الغاؤها هى الاخرى ٠ وذلك لان طلبه الغاء قرار فصله يتضمن فى نفس الوقت ، دون حاجة الى التصريح بذلك ودون حاجة الى الطعن المذكور ، طلب النتيجة المترتبة على الطعن (٤٠) ٠ وليس من المقبول أن يطالب الناس بأن يفترضوا مقدما خروج الادارة على القانون بل المفروض على العكس من ذلك أن يفترض الناس أن رسالة الادارة الاولى هى تطبيق القانون واحترام أحكامه والتزام حدوده ونواهيه ٠

هذا الا أن من المبادىء المقررة أن ميعاد الستين يوما المحددة للطعن بالالغاء لا يبدأ الا من تاريخ العلم بالقرارات المطعون فيها علما **يقينا** ، ولا يكفى مجرد

---

(٣٩) يراجع بحث السيد الاستاذ حسين أبو زيد المستشار السابق بمجلس الدولة عن « الحكم بالالغاء » المنشور فى مجلة مجلس الدولة ٠ السنة الثالثة ـ يناير ١٩٥٢ ص ١٦٢ ـ ١٦٣ ٠

(٤٠) يحدث أحيانا أن تصدر أحكام الالغاء ناصة فى منطوقها على الغاء قرار الفصل « وما يترتب على ذلك من آثار » ٠ ولما كان حكم الالغاء ذاته له بطبيعته الآثار الرجعية القانونية الملزمة للادارة والسابق الاشارة اليها ، لذلك نرى أن اضافة عبارة « وما يترتب على ذلك من آثار » لا تتضمن جديدا وليس لها أى أثر آخر غير التنبيه تزيدا الى وجوب اعمال الاثار الحتمية للحكم ٠

العلم لبدء سريان هذا الميعاد لزوما • ولا يرسخ اليقين الا اذا اكتملت لدى صاحب الشأن جميع العناصر التى يمكن على هديها أن يتبين مركزه القانونى ويعرف بالدقة ما أصابه من حيف • ولا تكتمل جميع هذه العناصر ويبدأ العلم اليقينى بالقرار المطعون فيه وبعيوبه بالنسبة للطاعن الا بصدور قرار الادارة المتضمن فعلا اغفال ترقيته أسوة بزملائه أو اغفال اعادة ترتيب أقدميته الصحيح بينهم • ولقد أقرت محكمة القضاء الادارى المصرية ( الدائرة الثانية ) هذا المبدأ الواضح فى حكمها الصادر فى ٣ ديسمبر سنة ١٩٥٣ فى القضية رقم ٩١٠ لسنة ٦ قضائية ( انظر مجموعة مجلس الدولة لاحكام القضاء الادارى • السنة الثامنة • المجلد الاول • الصحيفة ١٩١ رقم ٨١ ) •

وبتاريخ ٢٨ يناير ١٩٥٦ أيدت **المحكمة الادارية العليا** المبدأ المتقدم الذى قررته محكمة القضاء الادارى فى حكم حسم الموضوع بصورة واضحة اذ جاء فى هذا الحكم : « ان العلم الذى تبدأ معه مدة سريان الطعن بالالغاء فى القرارات الادارية **يجب أن يكون علما يقينيا لا ظنيا ولا افتراضيا وأن يكون شاملا لجميع العناصر التى يمكن لصاحب الشأن على أساسها أن يتبين مركزه القانونى بالنسبة للقرار المطعون فيه ويستطيع ان يحدد على مقتضى ذلك طريق الطعن ولا يمكن أن يحسب الميعاد الا من اليوم الذى يثبت فيه قيام هذا العلم اليقينى الشامل** » •

**( يراجع حكم المحكمة الادارية العليا الصادر بتاريخ ٢٨ يناير ١٩٥٦** فى الطعن رقم ٦٨ لسنة ١ قضائية المقدم من السيد رئيس هيئة المفوضين فى الحكم الصادر من محكمة القضاء الادارى ـ الهيئة الخامسة ـ فى ٨ مايو ١٩٥٥ فى الدعوى رقم ١٥٥٩ السنة ٦ قضائية ) •

وعلى ضوء القواعد المسلمة التى سبق أن عرضناها وهذا المبدأ الذى قررته محكمة القضاء الادارى وأيدته أخيرا المحكمة الادارية العليا، نرى أنه اذا حدث ونكلت الادارة فعلا عن تطبيق الآثار القانونية الصحيحة لحكم الالغاء كان **للموظف أن يقاضيها بطلب الغاء قرارها المنفذ للحكم فيما تضمنه من مجانبة القانون بمخالفة الشيء المقضى به** وذلك بتقديم الطعن بالالغاء فى هذا القرار فى المواعيد القانونية المقررة • ولا شك فى أن حكم الغاء قرار الادارة المنطوى على الخطأ فى تنفيذ حكم الغاء قرار الفصل كفيل برد حقوق الموظف كاملة غير منقوصة • ولعل فى تضمين أحكام الغاء قرارات الادارة ، المنطوية على خطأ فى تنفيذ أحكام الالغاء بعدم أعمال كافة آثارها القانونية الحتمية ، الزام الادارة بالتعويض عن هذا الخطأ ـ ما يكفل

حملها على التزام أحكام القانون بتنفيذ أحكام القضاء تنفيذا كاملا صحيحا • وجدير بالذكر في هذا المقام ان هذا هو ما تجرى عليه أحكام مجلس الدولة الفرنسى • (٤١)

هذا من ناحية الموظف المعاد ، أما من ناحية الموظفين الاخرين الذين قد تمس آثار الحكم الرجعية المراكز التى نشأت لهم فعلا فلا يحق لهم أن يدعوا حقا مكتسبا فى هذه المراكز **لانهم أفادوا منها نتيجة لقرارات يجعلها حكم الالغاء باطلة وبالتالى غير محصنة** • كما يقرر الاستاذ رولان فى تعليقه السابق الاشارة اليه على حكم مجلس الدولة الفرنسى فى قضية القاضى فيرون ريفى المتقدمة الذكر •

على أن هذه المسألة أصبحت مجردة من كل أهمية عملية بفضل الحل الذى يشير به مجلس الدولة المصرى ( شعبة الشئون الداخلية والسياسية ) وهو انشاء درجة شخصية للموظف المعاد بحيث يحصل هو نفسه على الوظيفة والدرجة التى يستحقها بمقتضى الاثر الرجعى لحكم الالغاء دون أن يكون فى ذلك أى مساس بوظائف الآخرين ودرجاتهم •

وقد يبقى بعد ذلك سؤال يصح التفكير فيه عن ترتيب الاقدمية بين الموظف المعاد وزملائه • اذ قد يقال ان انشاء درجة شخصية للموظف العائد من شأنه أن يبقى على الموظفين الآخرين فى وظائفهم ولكنه لا يمنع من أن يتقدمهم ذلك الموظف في ترتيب الاقدمية كما كان الحال قبل صدور القرار الباطل ، الامر الذى يغير من وضعهم من هذه الناحية نتيجة للحكم بالغاء هذا القرار •

وللرد على هذا قد يكفى أن نشير الى فتوى لقسم الرأى مجتمعا فى هذا الشأن اذ تقرر هذه الفتوى : « ان الاقدمية فى الوظائف الحكومية ، ما عدا ما استثنى بنص تشريعى ، يحددها القانون لا الترتيب الذى قد يكون واردا بأسماء الموظفين فى كشف الاقدمية أو اقرار الترقية » (٤٢) •

وحكم القانون فى صدد أثر حكم الالغاء الذى يعود بمقتضاه الموظف المعزول المحكوم له هو أن يعود كل ما كان الى مكانه كما بينا •

* * *

وصفوة القول ان تنفيذ حكم الالغاء مهمة عسيرة تكتنفها صعوبات ترجع الى أن القرار الباطل الملغى يكون قد نفذ وتحققت آثاره فعلا قبل الغائه • وازاء

---

(٤١) يراجع على سبيل المثال حكم مجلس الدولة الفرنسى فى قضية Graulier الصادر فى ٢٨ مايو ١٩٣٥ ص ٦٠٦ ، وحكمه فى قضية Puybonnieux الصادر فى ٢٢ مايو ١٩٣٩ ص ٣٤٩ ، وبخاصة حكمه فى قضية Tarral الصادر فى ٢٥ يوليو ١٩٤٧ اذ أن مرد الحكم بالتعويض فى هذه القضية هو بالذات عدم رد حقوق الموظف كاملة والاقتصار على تنفيذ حكم الالغاء تنفيذا ناقصا •

(٤٢) تراجع فتوى قسم الرأى مجتمعا رقم ٢١٦ الصادرة فى ٢٣ يوليو ١٩٥٣ مجموعة مجلس الدولة للفتاوى • السنتان السادسة والسابعة ١٩٥١ ـ ١٩٥٣ ص ٤٣٩ •

هذه الصعوبات رأى مجلس الدولة فى فرنسا ـ وقد خطا مجلسنا المصرى خطوة هامة فى نفس السبيل أسوة بالمجلس الفرنسى ـ من واجبه أن يعاون على التغلب عليها بتحديد آثار الاحكام التى يصدرها بالغاء قرارات الادارة الباطلة المتصلة بالوظائف العامة حيث لا تنتج هذه القرارات نتائج مادية يتعذر ازالتهـــا بل مجرد أعمال قانونية تتعلق بحياة الموظفين الوظيفيـــة • ولا يذهب المجلس فى هذا الصدد الى حد الامر باتخاذ التدابير التى يحتمها تنفيذ أحكام الالغـاء لان ذلك يخرج عن ولايته ولكنه لا ينفك يصر على وجوب اعمال الآثار القانونيـــة المترتبة على تلك الاحكام بصورة كاملة صحيحة بل انه يوجه النقد للادارة أحيانا « لانه من المؤسف أنها لم تتخذ الاجراءات الضرورية ••• » (٤٣) •

ورغبة من المجلس فى تجنيب الادارة الاخطاء من ناحية وحمـاية الحقوق الشرعية للموظفين ذوى الشأن من ناحية أخرى ، جعل المجلس يعنى ـ كما سبق أن بينا ـ بايضاح الآثار التى ينبغى على الادارة ترتيبها على احكام الالغاء وطريقة تنفيذها ايضاحا تفصيليا ، وبهذا أصـــبح المجلس يضطلع ازاء الادارة بدور المستشار القانونى الى جانب دوره الاساسى فى رقابة أعمالها •

ولما كان عدد قضايا الموظفين فى مصر قد زاد زيادة كبيرة ارتفع حسـب الاحصاءات الرسمية الى نحو ثمانية أضعافها فى عام ١٩٥٢ (٤٤) ، الامر الذى من شأنه أن يطيل حتما فترة ما بين تاريخ صدور القرار الادارى والغـــائه ويجعل من الضرورى بالتالى ـ أعمالا للآثار القانونية للالغـاء ـ اعادة النظر فى بعض القرارات الصادرة فى الفترة المذكورة واسقاط بعض المراكز التى تكون قد نشأت فعلا بأثر رجعى ورد المزايا التى يكون القرار الملغى قد حرم أصحابها منها فى خلال تلك الفترة واتخاذ جميع هذه التدابير مع العنـــاية فى ذلك كله برعاية المراكز المكتسبة فعلا ، لهذا نرى الخير كل الخير فى أن يتجه قضـاؤنا الادارى المصرى الى توسيع نطاق الدور الذى يجمل به أن يضطلع به كمستشار قانونى للادارة فى هذه الناحية ذات الاهمية العظيمة فيحمـــل بذلك الى جانب رسالته الاساسية الكبرى فى تسليط رقابته على الاعمـــال الادارية رســـالة توجيهية ذات أثر بالغ فى تدعيم مبادىء القانون وتوطيد أسس العـدالة وحسن الادارة •

---

(٤٣) يراجع على سبيل المثال حكم مجلس الدولة الفرنسى فى قضـــية Elections de Pouilh الصادر فى ١٦ ديسمبر ١٩٠٨ ـ سيرى سنة ١٩٠٩ الجزء الثالث ص ٦٥ •

(٤٤) تراجع المذكرة الايضاحية لقانون مجلس الدولة الجديد رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ •

# تاريخ القضـــاء الشـــرعى

للاستاذ احمد صفوت المحامى

رئيس محكمة استئناف الاسكندرية سابقا

فى ٣١ من ديسمبر ١٩٥٥ انتهى نظام القضاء الشرعى فى مصر بالقانون رقم ١٩٥٥/٤٦٢ بعد أن استمر فيها ثلاثة عشر قرنا . وكان الى صدور أول لائحة شرعية فى سنة ١٨٩٧ يجرى على النظام الشرعى المدون فى كتب الفقه والمعمول به من صدر الاسلام . وبعد صدور هذه اللائحة لم يبق له من صفة القضاء الشرعى الا انه يحكم طبقا للشريعة الاسلامية ومن بعدها أصبح اختصاصه واجراءاته ونظامه مقررا بقوانين مثله فى ذلك مثل المحاكم المدنية تمامـــا . فاستخفت فى هذه الحقبة الطويلة مميزاته الاصلية وبالغائه تنطوى صفحته فلا يرجع اليها الا للبحث التاريخى . لذلك رأيت جمع شتات ما اطلعت عليه من تاريخه قيدا لها وبيانا لما كان عليه .

## نظام التقاضى فى الجاهلية

لم يكن للعرب ــ رغم تاريخهم الطويل وحروبهم مع جيرانهم وبين القبائل وتجارتهم مع الروم والفرس والاحباش ــ نظام وقوانين مسنونة مثل ما نشأ فى روما وفى أثينا وفى مصر انما كانت أمورهم تجرى على عوائدهم . وكذلـك لم تنشـأ لديهم سلطة عامة عليا يخضعون لحكمها وتنفذ أوامرها جبرا عليهـم لا فى القبيلة ولا على مجموع حى او مدينة مثل مكة ويثرب والطائف ولا على اى اجتماع عام يضم أمة منهم مثل الحج أو سوق عكاظ أو سوق المجاز .

فكانت العدالة Justice بينهم يقتضيها الفرد لنفسه او الجماعـــة او القبيلة لنفسها أخذا بالثأر أو قبولا للدية او بطريق التحاكم Arbitrage لـدى محكمين من أكابرهم يشتهرون بالعلم والفراسة والعرافة ويكونون محل ثقة واحترام عام . ويتعهد المتخاصمون سلفا فيما بينهم بقبـــول حكمهم . وأدب العرب يفضى بذلك . قال اليعقوبى فى كتاب التاريخ « كان للعـرب حكام ترجع اليها فى أمورها وتتحاكم فى منافرها ومواريثها ومياهها ودمائها » وقال ابن هشام فى السيرة عن أمير ابن الظريب العدوانى من حكماء الجاهلية «كانت العرب لا يكون بينها نائرة ولا عضلة فى قضاء الا اسندوا ذلك اليه ثم رضوا بما قضى به » وجاء

فى الاغانى « كانت بكر بن وائل اذا تشاجرت بشىء رضيت بالاخطل » وقال جرير « ونحن الحاكمون على عكاظ كفينا ذا الجريرة والمصابا » وقيل ايضا :

وعمى الذى اختارت معد فحكموا فالقوا بارسان الى حكم عدل
فرعا قريش اذا ما حكموا عدلوا فصل القضاء وكانوا أهل تحكيم
تعالوا الى حكام كل قبيلة ففى الارض أقيال واندية زهر
ومنهم حكم يقضى فلا ينقضى ما يقضى
فارجع الى حكمى قريش انهم أهل النبوة والكتاب المنزل

ولذلك لم يرد فى أدب العرب ولا فى القرآن لفظ القاضى ـ بمعنى من يحكم جبرا على الناس .

وبقى نظام التحكيم بين العرب فى صدر الاسلام ففى عصر النبى صلى الله عليه وسلم كان يتحاكم اليه اختيارا اذ تحاكم اليه يهود المدينة فى نزاع بينهم وبين بنى النذير اخوانهم فى الدين فنزلت فى ذلك الآية الكريمة « وكيف يحكمونك وعندهم التوراة فيها حكم الله » .

وما سبق ذكره عن الاخطل وجرير يدل على استمرار هذا النظام الى أوائل عصر بن أمية .

وما نشأ نظام القضاء الا بعد انتشار الفتوح الاسلامية وفى الامصار المفتوحة أولا بدليل أن القاضى شريح وابى موسى الاشعرى عينا للقضاء لا فى جزيرة العرب بل فى الكوفة والبصرة . وأول قاض عين لمصر هو سليم بن عنز فى سنة ٤٠ هـ .

ولذلك فالصلة مقطوعة بين نظام الجاهلية البدائى فى التقاضى بطريق التحكيم وبين نظام القضاء فى الاسلام خصوصا وأن الاسلام لم يحرم الثأر ولا الدية وجعل الجروح قصاص فبقى للفرد حق اقتضاء حقه بنفسه . ولذلك استمر هذا الوضع مدة فى بلاد العرب فى عصر الخلفاء الراشدين لان سلطتهم الفعلية كانت محصورة فى المدينة عاصمة الخلافة .

أما نظام القضاء الاسلامى فبدأ فى مقر الخلافة يتولاه الخليفة ثم انشىء فى الامصار المفتوحة أولا ثم تولاه فى بلاد العرب الولاة من قبل خلفاء بنى أمية وبنى العباس والاغلب أنه كان محصورا فى المراكز التى يقيم بها الولاة أما البادية فبقيت على النظام القديم .

## نظام الحكم فى الاسلام

كانت القاعدة الاساسية التى قام عليها الحكم فى الاسلام هى أن الخليفة يجمع فى يده كافة السلطات بأسرها لا يشاركه فيها أحد يشاور من يشاء من

الوزراء والعلماء ثم يتصرف آخر الامر بأمره وحده . ولم تكن بجواره أية سلطة أخرى سوى سلطة الجماعة التى ليس لها الا مظهر واحد هو مظهر البيعة للخليفة . وكانت البيعة تؤخذ من كبار المسلمين . ثم لا يكون لهذه الجماعة أثر بعد ذلك . فهى لا تجتمع الا مرة واحدة لمبايعة الخليفة ولم يؤثر عنها أبدا خلعه .

ولما كان الخليفة هو وحده مصدر السلطات كلها فى الحكم والادارة والقضاء ولا يمكنه مع اتساع الدولة أن يباشر كل ذلك بنفسه فكان ينيب عنه الولاة فى الاقاليم يباشرون كافة سلطته ومنها ولاية القضاء فى أول الامر ثم صار الخليفة يولى القضاء آخر غير الوالى على القطر . وكان لكل من الوالى والقاضى أن ينيب عنه غيره فى المدن والاقاليم . انما كل منهم يقوم بعمله نيابة عن الذى ولاه وتتسلسل النيابة حتى تصل الى الخليفة مصدر السلطات . فكان الحكم فى دار الاسلام قائما على قاعدة النيابة عن الخليفة . وقد تكون هذه النيابة عامة وقد تكون قاصرة على أمور معينة .

وكان القضاء أهم وأكبر نظام ثابت فى دار الاسلام . فلم يوجد بجواره نظام آخر من نظم الحكم أكبر ولا أثبت منه لان الادارة لم يكن لها نظام ثابت كما كان للقضاء بل كان الولاة ومن تحتهم من ينوبون عنهم يتصرفون نيابة عن الخليفة فى أمور الادارة أصلا على مقتضى احكام الشرع الشريف ، ومن حاد عنها جاز التظلم منه الى القاضى بل روى ان القاضى حكم ضد الخلفاء والسلاطين فى حالات نادرة معينة . فكان من أثر القضاء رد الناس فى سائر تصرفاتهم وفى العبادات ايضا الى الحكم الشرعى وبقاء أحكام الشريعة نافذة .

وكان نظاما فردا اجدا لم توجد معه نظم قضائية أخرى ولا محاكم مختلفة الانواع والدرجات والاختصاص كما وجد فى روما وفى العصور الوسطى وفى كثير من الممالك مثل محاكم جزئية وكلية ومحاكم الملتزمين والاشراف والبلديات والمحاكم الكنسية والملكية مما لا عداد له فكان نظاما واحدا فى دار الاسلام لجميع المسلمين يتساوى لديه جميع الناس .

لكن النظم القضائية الحديثة للمحاكم الشرعية التى بدأت من سنة ١٨٩٧ على غرار نظم سائر المحاكم أخفت مميزاته الاصلية ورفعت آثاره ومظاهره السابقة التى كان يتميز بها ويؤثر بها فى حياة الناس وفى الحياة العامة ــ فى علاقة الدولة بالرعية ــ المعبر عنها الان بالقانون العام Droit Public لان الدولة الاسلامية كانت من بدء نشأتها دولة دينية وكان الخليفة يدير أمور الرعية طبقا للقرآن الشريف والسنة النبوية وطبقا للفقه الشرعى كما ثبت لدى فقهاء المسلمين . فلم يؤثر عن الخلفاء ومن بعدهم السلاطين الى أوائل القرن السادس عشر الميلادى أن أحدا منهم سن قانونا او أصدر لائحة بأى نظام من نظم الدولة مستكفيا عن ذلك كله لانه أنما يطبق الشريعة الاسلامية فى كافة أمور الدولة

وأمور الرعية ومنها الامور المتعلقة بتنظيم الادارة • ومنها الامور التى تندرج الان فى القانون الدولى العام فاحكام الحرب والاسرى والغنائم البرية والخراج وضريبتى العشور والزكاة كلها مشروحة فى كتب الفقهاء ويطبقها الخلفاء والولاة فى السلم والحرب • فكان السلطة التشريعية بمفهومها الحديث معطلة اكتفاء باحكام الشرع الشريف التى كانت كاملة وافية باغراض الدولة والجماعة فى سائر أمورهم والتى حرص الخلفاء والولاة على تطبيقها . ولفظ قانون غير عربى معرب من لفظ Canon اللاتينى .

وبدأت حركة التشريع فى عهد السلطان سليمان القانونى بقوانين للجزاء وتنظيم الادارة والمكوس والاراضى الاميرية وكلها فى مواد لم ترد فيها نصوص شرعية .

## نشوء وظيفة القاضى

لما بدأ الفتح الاسلامى فى عصر الخلفاء الراشدين كان العرب الفاتحون أقلية صغرى بالنسبة لسكان الاقطار المفتوحة أكثرهم الجند ومن تبعهم فكان من المستحيل ومن غير المعقول أن يتولى الفاتحون أعمال الادارة والقضاء بين الناس كافة وأغلبهم على غير دين الاسلام ولا يتكلمون اللغة العربية ولهم مدنية وقانون ونظام ثابت فى الادارة والقضاء سواء فى بلاد الروم وبلاد الفرس هى أرقى كثيرا مما الفه العرب فى باديتهم . لذلك اقتصر عمل الوالى أول الامر على جمع الجزية والخراج وترك كل أمور الادارة والقضاء بيد الذميين يتولاه رؤساؤهم كما كانوا من قبل تماما ويلتزمون بالجزية والخراج فكان العرب كما قال لامنز يتولون ولا يحكمون واقتصرت سلطة الوالى على المسلمين الذين معه فكان حاكمهم وامامهم فى الصلاة وقاضيهم فى الشرع • ولم يؤثر تعيين قضاة فى عصر الخلفاء الراشدين واوائل عصر الامويين فى شبه جزيرة العرب وما بين النهرين بالعراق وفى مصر بل ان اول قضاة هذه الامصار كان ولاتها ومنهم القاضى شريح وابو موسى الاشعرى فالاول كان واليا على البصرة والثانى كان واليا على الكوفة . وأبو عبيدة الجراح كان واليا وقاضيا على الشام فى عهد عمر بن الخطاب وأبو بكر بن حزم كان واليا وقاضيا على المدينة فى عهد عمر بن عبد العزيز • ومعاذ ابن جبل أرسله النبى صلى الله عليه وسلم واليا واماما على اليمن •

هؤلاء كانوا يتولون القضاء بصفتهم ولاة نائبين عن الخليفة يؤيد ذلك أن رواية المؤرخين عن هؤلاء القضاة جرت بقولهم ــ أرسله على صلاتها وخراجها ــ والقاضى الذى يتولى الامامة وجمع الخراج يكون هو الوالى أيضا •

وقد رأى الفاتحون نظام القضاء جبرا على الناس قائما فى بلاد الفرس يتولاه رجال الدين وفى بلاد الشام يتولاه Judex Provincial وهو لقب حاكم الولاية من قبل ملوك الروم يتولى الادارة والقضاء معا هو أو نائبه فى جلسات علنية

فعربوا اسمه الى قاض • ولذلك يسمى القسم الادارى فى بلاد الشام بالقضـــاء فيقال قضاء بعلبك وهو يقابل المركز فى مصر •

فلما دخل الناس أفواجا فى الاسلام لم يتيسر للوالى أن يقوم بنفسه بوظيفة القضاء فكان يعين من ينوب عنه أو يرسل الخليفة قاضيا غيره للقطر • وهذا كان ينيب عنه من يشاء ويسمى فى هذه الحالة نائب القاضى أو النائب فقط أو مأذون القاضى ـ ومنه المأذون الشرعى لعقود الزواج • ومن له سلطة الانابة له عزل من ينيبه لانه وكيله وليس قاضيا مستقلا بالقضاء •

وفى العصر العباسى مع اتساع الدولة نشأت وظيفة قاضى القضاة نقلا عن الفرس فكان قاضى القضاة يعين لبلد كبغداد أو لقطر كالشام ويكون هو صاحب الولاية أصلا يستخلف أو ينيب عنه غيره فى القضاء • وأبو يوسف هو أول من عين قاضى القضاة فى عهد هارون الرشيد ثم يحيى بن أكثم فى عهد المأمون ويروى عنه القول المأثور « سياسة القضاء أشد من القضـــاء » وكان ابن خالدون قاضى القضاة فى عهد الملك الظاهر فى مصر وقال المقريزى عن وظيفة قاضى القضـــاة « لا يخرج شىء من الامور الدينية عنه » •

وكان من أثر ذلك قاعدة تخصص القضاء بالزمان والمكان وبنوع معين من القضايا طبقا لنص التولية أو الانابة فمما روى أن بعضهم خص بالفصـــل فى الانكحة أو فى المياه فكان يسمى قاضى الانكحة أو قاضى المياه فلا يحكم فيمـــا عداها •

ومن أثر ذلك أن التظلم من حكم قاض كان يرفع الى من قلده القضاء أو أنابه عن نفسه لاعلى اعتبار أنه استئناف لحكمه بل رجـــوعا الى من أقامه ليقضى هو بنفسه فى الخصومة لاعلى أنه ثانى درجة بل على أنه مصدر القضاء • كما كان يجوز رفع الخصومة أولا وأخيرا الى صاحب ولاية القضاء الاصلى مع التجاوز عن الالتجاء أولا الى نائبه المحلى Omisso Mediae فاســـتمر نظام التقاضى درجة واحدة لا استئناف لها •

ومن أثر ذلك أن استمر نظام القاضى الفرد فى الاسلام فلم يعرف نظـام الكليات التى يجلس للقضاء فيها ثلاث قضاة أو أكثر يحكمون بأغلبية الآراء ـ الا بعد ادخال النظم الحديثة فى مصر باللائحة الشرعية الصادرة فى ٢٧ مايو سنة ١٨٩٧ • ورغم هذه اللائحة بقى نظام القاضى الفرد قائما حتى سنة ١٩١٤ ممثلا فى قاضى مصر الذى كان يعين من قبل الخليفة فى اســتامبول فكان هو الرئيس الاعلى للقضاء الشرعى يتولى معا رياسة المحكمة الشرعية العليا والمحكمة الابتدائية بالقاهرة ويحكم وحده برأيه غير مقيد برأى الذين يجلسون معه لانه هو القاضى الشرعى المولى من قبل الخليفة وكان لا ينفذ أمر فى المحكمـــة بغير موافقته • وينص فى الحكم ذاته انه صدر من فلان المأذون بالقضاء من قبل سماحة قاضى مصر • ( تاريخ القضاء فى الاسلام للقاضى ابن عرنوس ص ٢٠٩ ) •

وحدث فى اوائل القرن العشرين ان اتخذت الحكومة المصرية قرارا أو عرضت مشروع أمر عال بتعيين اثنين من مستشارى محكمة الاستئناف الاهلية عضوين بالمحكمة الشرعية العليا فرفض قاضى مصر التركى قبولهما ولم يصدر القانون أو لم ينشر ونفذ أمر قاضى مصر ولم ينفذ أمر خديوى مصر وهذه الواقعة اذكرها ويذكرها المخضرمون اذ لم ينشر القانون .

وتسمية القاضى الشرعى حديثة فقبل ذلك كان يسمى بالقاضى فقط فلما نشأت التنظيمات الحديثة بالدولة العلية وبمصر سمى بالقاضى الشرعى تمييزا له عن أعضاء مجالس الاحكام والقضاة بالمحاكم المدنية بل ان كلمة قاضى بمعنى الحكم فى الخصومات لم ترد فى القرآن ولا فى ادب العرب قبل الاسلام حيث كان فض المنازعات يتولاه رؤساء القبائل والعرافون والمشهورون بفراستهم ويسمى بالحكم من التحكيم لان الالتجاء اليهم لم يكن مفروضا بل كان تحكيما .

## سلطة القاضى واختصاصه

كانت سلطة القاضى فى أول الامر عامة تشمل كل منازعات الافراد بعضهم مع بعض وتوقيع الحدود على الجرائم التى ورد فيها الحد فى الشرع والتعذير فيما عداها .

وتشمل علاقة الافراد بالدولة ـ المعبر عنها فى الفقه الحديث بالقانون العام فنظم الدولة واحكام الحرب والاسرى والغنائم البرية والخراج وضريبتى العشور والزكاة وحقوق غير المسلمين من ذميين واجانب مستأمنين كلها مشروحة فى كتب الفقهاء يطبقها الخلفاء والولاة فى السلم والحرب . وكانت المنازعات عليها يفصل فيها القاضى قبل الحكام والولاة وقبل الخليفة احيانا فمنها أن الخليفة المنصور استحضر قاضى مصر للحكم فى خلاف بينه وبين والدة الخليفة المهدى . والخليفة المأمون تحاكم الى قاضى القضاة يحيى بن اكثم . والخليفة المهدى تحاكم مع ابن بختيشوع طبيبه الى قاضى القضاة أحمد بن أبى داود .

وفى سنة ١٥١٩ اراد السلطان سليم الرجوع فى الحقوق التى منحها السلطان محمد الفاتح للنصارى فاحتمى البطرك بنصوص القرآن وأيده المفتى لدى السلطان . وهذه الحادثة مشهورة رواها المعاصرون ومنهم المؤرخ الهولاندى دى هامر .

انما تجب ملاحظة أن كل هذه الحوادث قبل فيها الخليفة التحاكم لا الى القاضى بل الى الشرع . وقبل تحكيم القاضى . فلم يكن للقاضى اصلا سلطة الحكم على من ولاه اذ ولايته مستمدة منه وليست مستقلة عنه .

وكان يوكل اليه أمامة الصلاة وادارة الجامع والاوقاف الخاصة بالجامع

ويكلف ايضا بادارة المشاهد أى أضرحة الاولياء والاوقاف الخاصة بها فنشأت من ذلك ادارته للاوقاف الخيرية .

وكذلك وكل اليه ادارة أموال القصر فيحاسب الاوصياء ويستغل أموالهم فى التجارة بتسليفها الى التجار ولما كانت الفائدة محرمة فكان يلجأ الى الحيل الشرعية فيشترى بمال القاصر عينا بمبلغ ثم يبيعها لمن باعها للقاصر بثمن أغلا من الثمن الاول ويؤجل وفاء الثمن . وكان يعين لادارة هذه الاموال كاتب بالمحكمة يسمى كاتب الايتام وفى مصر وقف قديم مندثر يعرف باسم وقف كاتب الايتام ورد ذكره فى الدعوى رقم ٥١٧ سنة ١٩٤١ كلى مصر .

وكان يتولى اثبات رؤية هلال رمضان كما هو الحال الان ويتولى اثبات اسلام من يسلم ويقال فى سبب ذلك أن الولاة كانوا لا يرضون عن دخول الناس جماعة فى الاسلام خشية أن يكون ذلك تحايلا لعدم دفع الجزية والخراج مع بقائهم سرا على دينهم فيثبت الاسلام من كل فرد لدى القاضى بعد التأكد من شروط صحته وهى الايمان وانكارا ما ارتد عنه .

## مجلس القضاء ونظام المشورة

كان القاضى أول الامر يجلس للحكم فى الجامع يحيط به العلماء يستشيرهم لكن لا يتقيد برأيهم .

وبقى هذا النظام قائما فيحضر العلماء الفقهاء مجلس القاضى يجلسون بجواره وحضورهم مندوب فى اداب القاضى يشاورهم « ان اشكل عليه من احكام الحوادث ولايتقيد برأيهم» . كما قال الكسائى فى بدائع الصنائع فى ترتيب الشرائع وذكر ابن نجيم فى البحر الرائق ان عمر ابن الخطاب عين قاضيا على مدينة حمص وسأله بما يحكم ان لم يجد فى الكتاب والسنة حلا يرجع اليه فقال ارجع الى عقلى « واستشير جلسائى » .

وبعض مراسم تقاليد القضاة نصت على الامر بذلك كما ذكر الكندى فى كتاب الولاة .

ومذهب الامام مالك يفرض المشاورة وجوبا فلا يجلس القاضى وحده مطلقا . وروى أن أحد قضاة الاندلس يحيى بن معمر اعترض على الجالسين معه ورفضهم فتعطل القضاء حتى عين الامير عبد الرحمن غيرهم كما ورد فى كتاب قضاة قرطبة للخشنى . وقال بن عابدين ان القاضى لا يجلس وحده بل يجب أن يجلس معه اثنان من الفقهاء مشاورين له . فالمذهب المالكى يحتم نظام المشورة لكن القاضى لا يتقيد برأيهم .

فهل هذا أصل تسمية غرفة المداولة بغرفة المشورة ؟ .

وبقى الجامع مقر القاضى . لكن المذهب الشافعى لا يجوز ذلك خشية ان يكون بين الخصوم والشهود والحاضرين كافر أو نجس . ولذلك كان القضاة والخلفاء من هذا المذهب لا يجلسون للقضاء فى الجامع . بل فى منازلهم او فى المدارس واحيانا فى الطريق حتى خصص لهم مكان بقصد حفظ السجلات اولا . وكل ضبط الدعوى يصر فى قمطر .

## اجـــراءات التقاضى

كانت الاجراءات أول الامر بسيطة فالمدعى يحضر المدعى عليه وان لم يحضر معه أرسل القاضى حاجبه لاحضاره . وللعدل بين الخصوم فى ترتيب نظر الدعاوى كان يقترع بينهم ويقدم الحاضر من بلد بعيد على الحاضرين من اهل البلد .

والاجراءات الشرعية الخاصة بالاثبات مدونة فى كتب الفقه وكانت تتبع بدقة . والعمدة فى الاثبات أولا على الاقرار ثم على البينة عند الانكار ثم اليمين .

وكان الشهود غير المعروفين يزكون سرا وعلانية بالسؤال عنهم وعلانية فى المحكمة من المزكين الذين يشهدون على أن الشاهد عدل . فالشاهد لا تناقض أقواله بل تجرح ذمته أو تزكى .

فمن ثبت أنه عدل حكم على مقتضى شهادته . ومن ثبت انه عدل مرة لا يزكى بعدئذ ويعتبر شاهدا مقررا لدى القاضى حتى أن بعض القضاة كانوا يرسمون الشهود فيصبحون شهودا عدولا مقررين أمام القاضى تقبل شهادتهم واحيانا يذكرون فى سجل حتى اصبح بالمحاكم شهود وظيفتهم الشهادة فى الدعاوى كما يحصل الان تماما فى مكتب الشهر العقارى بالقاهرة .

وجاء فى كتاب الولاة للكندى ان المفضل بن فضالة قاضى مصر حوالى سنة ١٧٤ هـ رسم اقواما بالشهادة فكانوا عشرة فرأى الناس انه قد اتى امرا عظيما فقال اسحق ابن معاذ للمفضل :

« سادعـــو الهى حتى الصبـــاح لكيمـــا يعيـدك كلبـا هزيـــلا »
« سننت لنا الجـــور فى حكمنـــا وصـــيرت قومـا لصوصـا عدولا »
« ولم يسمع النـــاس فيمـا مضى بأن العـدول عديـــدا قليـــلا »

على ان هذا لا يمنع الاخصام من الاستشهاد بغيرهم انما هؤلاء يكونـــون عرضة للتزكية سرا وعلانية لاثبات انهم شهود عدول .

وقد استوجب وجودهم بالمحكمة طبيعة الاثبات بالبينة . وعدم توافـر شهود على واقعة النزاع بين الخصمين وكان مفروضا انهم باختلاطهم بالناس عالمون بالنزاع مبـــاشرة أو سماعا . و يشهدهم الناس عليها توثيقا لها .

وكان القاضى مقيدا بشهادة الشهود اذا كانوا عدولا وجرى فى ذلك القول المشهور شاهداك قاتلاك . ولا تقبل ضدهم شهادة شهود نفى . فشهود النفى لم يعرفوا فى هذا النظام .

أما الاثبات بالكتابة فكان موضوع شك فالكتابة المنكورة فى المحكمة تعتبر غير قائمة والاقرار بها يقوم مقامها فلم تكن للكتابة قيمة فى الاثبات لان الكتابة والامضاء واستعمال الختم كان فى نظرهم موضوع ريبة وعرضة للتزوير كما قال ابن عابدين .

فالاثبات فى كل الامور كان بالبينة حتى ما يضبط فى سجل يضبط بحضور الشهود ويثبت ما فى السجل لا بتدوينه بل بشهادة الشهود على صحته . فالشهادة فى السجل هى البينة على صحة الكتابة فكأن الكتابة ذاتها تثبت بالبينة. ولذلك قيل فى تعريف الحكم انه الزام على الغير بينة أو اقرار أو نكول .

وخشية التزوير كان ضبط الدعوى يكتب على ورقة واحدة طويلة ولا يكتب فى صحف متفرقة ولذلك فكل تصرف يضبط فى المحاكم الشرعية انما يضبط أصله فى سجل ولا يضبط فى ورقة مفردة .

وكان حكم القاضى يثبت بالبينة . ويشهد القاضى شاهدين على حكمه خصوصا وانه لم يكن يكتب فى أول الامر وأول من كتبه فى مصر القاضى سليم بن عتر حوالى سنة ٤٠ هجرية اذ تحاكم اليه ورثة فقضى بينهم ثم اختلفوا فيما حكم به وتحاكموا اليه ثانيا فكتب حكمه وأشهد عليه . وكان الحكم يبدأ بعبارة « هذا ما أشهد على نفسه القاضى .. الخ »

والمرافعات الشرعية تقوم على أسس مقررة فيجب ان يثبت المدعى دعواه بأركانها لتكون مقبولة ثم دفوع المدعى عليه القانونية فى الموضوع بالنسبة لجواز شهادة الشاهد وبالنسبة لصفته عدلا او فاسقا غير أهل للشهادة . ولذلك لا يؤثر فى تاريخ المحاكم الشرعية كلها مرافعة بليغة اذ لا مرافعة بالمعنى المعروف بل كلها محاجة بين الخصمين فى توافر اركان الدعوى والدفوع والجواب عنها وثبوت واقعة او عدم ثبوتها لا فى ذاتها بل على الوجه الشرعى وتجريح الشهود بعدم توافر الصفات المطلوبة فيهم شرعا .

ولذلك نرى احكام المحاكم الشرعية المنشورة فى مجلة المحاماة الشرعية تذكر وقائع الدعوى باختصار مقتصرة على بيان اركان الدعوى والدفوع والرد عليها بعبارة قانونية واضحة مختصرة . وهذا النظام أدق وأفضل من نظام المحاكم المدنية التى تختلط فيها الوقائع والدفوع بشروح مطولة . وهذا نتيجة لاحكام المرافعات الشرعية التى تفرض بيان أركان الدعوى والدفوع والجواب عن ذلك من الخصم الاخر فتنحصر الوقائع المتنازع عليها ويجرى ثبوتها أو عدم ثبوتها على الوجه الشرعى ، كما هو مقرر فى المادة ١٠٦ من اللائحة الشرعية . وكانت الاحكام تنفذ اختيارا أو جبرا بواسطة حاجب القاضى أو بواسطة صاحب الشرطة.

## مراسم تعيين القضاة

فى العصر العباسى والعصر الفاطمى مع اتساع الدولة وغناها ثبتت مراسم لتعيين القضاة منها أن يخلع عليهم الخليفة خلعة ـ أى كسوة او عباءة. وأن يعطى لهم بغلة وان يذهب القاضى أول يوم فى مركب يحف به الكبار والعلماء الى الجامع حيث يتلى أمر تعيينه .

ولعل الخلعة او الكسوة التى كان ينعم بها على القضاة الشرعيين فى عصرنا هى من اثر تلك المراسم السابقة .

وتجرى صيغة التولية هكذا ـ « فقلده قضاء القضاء بمدينة السلام وسائر الامصار فى الافاق والاقطار شرقا وغربا وبعدا وقربا » . وتجرى صيغة الانابة من القاضى الى غيره بعبارة استخلفتك أو استنبتك عنى فى القضاء .

وقال بن خلدون ان السلطان « بعث من كبار الخاصة من أقعدنى بمجلس الحكم » وقيل عن غيره « فركب الى الجامع ولبس السواد » والسواد كان شعار الخلفاء والخاصة .

ومن تولى القضاء يتمتع بلقب القاضى بعد ترك القضاء سواء أعفى منه او تولى عملا آخر كما ذكر المقريزى .

أما مرتب القاضى فكان يدفع من بيت المال الا أن نظام التزام الوظائف شاع بعدئذ فكانت وظائف القضاء تعطى التزاما مقابل جعل يدفعه القاضى سلفا وهو يرجع على نوابه وعلى المتقاضين من رسوم تفرض على الدعاوى . وبلغ بالنسبة لوظيفة قاضى القضاة حوالى سنة ٣٥٠ هـ مئتى الف درهم ووظيفة قاضى الولاية خمسين ألف درهم . وكان يكتب بذلك شرط مسجل ولاشك أن هذا النظام أدى الى فساد كبير ، يكفى فى وصفه قول الامام أبو يوسف فى كتاب الخراج «ولاأظن كثيرا من القضاة والله أعلم يبالى بما صنع وكيفما عمل ولا يبالى أكثر من معهم ان يفقروا اليتيم ويهلكوا الوارث الا من وفقه الله منهم » .

## وظيفة الافتاء

نشأت وظيفة الافتاء فى الاسلام وحدها اذ كان المسلمون وخصوصا الذين يدخلون فى دين الله يلجأون الى الفقهاء فى تعرف احكام الدين يستفتونهم فيما أشكل عليهم فى العبادات والمعاملات ولاشك أن الفقهاء العالمين بالقرآن والحديث فى القرن الاول كانوا قلة يعدون ويعرفون بعلمهم ويقومون بتعليم القرآن وتفسير الحديث فى الجامع واليهم يرجع الناس فى تفقه الدين والشرع .

وقد شعر الخلفاء بحاجة الناس الى من يفتيهم خصوصا فى الامصار المفتوحة التى دخل أهلها فى دين الله افواجا فكان الخليفة عمر بن عبد العزيز

أول من عين مفتين ثلاثة فى مصر كما ذكر المقريزى وعين الخليفة المأمون اللائط ابن سعيد وتوالى تعيين المفتين الى اليوم وربط لهم مرتب فى بيت المال ٠

وعظم أمرهم فى عصر السلاطين المماليك لعدم الملم هؤلاء بالشرع وكانوا يستفتونهم فى السياسة الشرعية وفى كل ما يبدو لهم اجراؤه وفى أمورهم الخاصة. بل وفى عصر سلاطين آل عثمان حين بدأت الحكومة تسن قوانين ولوائح للادارة وغيرها كان لا يصدر شىء منها الا بعد استفتاء المفتى عن موافقة ذلك للشرع .

وتعيين المفتى لا يمنع العلماء جميعا من الفتوى . وكل عالم وخصوصا الذين كانوا يدرسون الدين والفقه يحق له الافتاء ويستفتى فعلا حتى فى الدعاوى المرفوعة الى القاضى وتقدم فيها الفتوى للاستناد اليها .

وكان لطبقة المفتين أثر كبير جدا فى توضيح الشرع وتطبيقه على الامثلة العملية التى يستفتون فيها ويستشهد بفتاويهم لدى القضاء وفى كتب الفقه فكثيرا ما يختم بحث بعبارة (وعليه الفتوى) دلالة على أنه الرأى الراجح .

وقد دونت فتاوى كبار المفتين وطبعت وصارت مرجعا هاما من مراجع الفقه منها الفتاوى المهدية للمهدى العباسى والحامدية نقحها ابن عابدين والخاقانية لقاضيخان وغيرها ٠

والفتاوى فى الاسلام تقابل تماما Jus Prudenciae فى القانون الرومانى وكان المفتون الى ما قبل العصر العثمانى يعتبرون أقل درجة من القاضى ويجلسون معه فى القضاء يستشيرهم ولا يتقيد برأيهم فاختلطت وظيفة المفتى بالمشاور خصوصا فى بلاد الاندلس التى ساد فيها مذهب الامام مالك . وهذا المذهب يوجب على القاضى المشاورة فلا يجلس وحده الا بحضور المشاورين وكانوا عادة من المفتين .

ولذلك كانوا يرسمون مفتين فى دار العدل ويقصد بذلك المحكمة لان لفظ المحكمة لم يعرف الا فى التنظيمات الحديثة المقتبسة عن النظام الفرنسى .

وفى العصر العثمانى صار المفتى أكبر مقاما من القضاة والمفتى فى مصر فى درجة رئيس المحكمة الشرعية العليا سابقا . وكان للقضاء رقابة عليهم وذكر ابن خلدون لما عين قاضيا للقضاة فى مصر انه منع المفتين غير المعينين من الافتاء لعدم كفائتهم ٠

## وكلاء الدعوى

أما المحاماة لدى القضاء الشرعى فلم تنشأ كمهنة مستقلة ذات كيان كما نشأت قديما فى روما وفى العصور الوسطى بأوروبا وفى النظم الحديثة انما نشأت فئة سميت بالوكلاء ـ وكلاء الدعاوى لا يشترط فيهم توافر العلم بالفقه ولا

يعينهم احد بل حسبهم توافر شروط الوكالة ينوبون عن الخصم اما لتفرية أوكما ورد (لصيانة نفسه من الابتذال فى مجلس الخصومة) ويقفون بباب الحكم ـ عارفين بسائر الحيل الشرعية وكلما ورد ذكرهم فى أى كتاب اقترن باللعنة عليهم لفساد ذمتهم .

وبعض صيغ تولية القضاء اشتملت على وصفهم وكف مساوئهم فمنها :

« الوكلاء هم البلاء المبرم والشياطين المسئولون لمن توكلوا له بالباطل ليقضى لهم به وانما يقطع لهم قطعة من جهنم فليكف بمهابته وساوس أفكارهم ومساوىء فجارهم ولا يدع لمجنى أحد منهم ثمرة الا ممنوعة ولا يد اعتداء الا مغلولة الى عنقه أو مقطوعة وليطهر بابه من دنس الرسل الذين يعيشون على غير الطريق » .

فكان القاضى يجمعهم فى أول جلسة يعقدها بالجامع ويقرأ عليهم سورة العصر ثم يعظهم ويحذرهم .

* * *

ان الصورة التى رسمت للقضاء لا يجب ان تأخذ على أنها صورة كاملة لكل عصر وكل بلد بل هى صورة مرقعة تبين ما كان عليه القضاء عموما مع انه لم يكن على هذه الصورة فى كل عصر وفى كل بلد من بغداد الى الاندلس مدة ثلاثة عشر قرنا . وتخلل ذلك تغييرات عديدة متباينة فمثلا كان قاضى القضاة بمصر شافعيا لان اهل مصر كانوا على المذهب الشافعى فعين السلطان بيبارس قاضيا للقضاة من كل مذهب . واختلف فى سبب ذلك هل كان قاضى القضاء الاصلى الشافعى المذهب لم يجبه الى فتوى ارادها أو كان يعارض أحكام القضاة من المذهب الحنفى أو أن السلطان وهو على المذهب الحنفى اراد أن يجعل قاضى القضاة من مذهبه .

وبقى قضاة المذاهب الاربعة فى مصر يقضون كل حسب مذهبه وتتناقض أحكامهم . فلما أخذ السلطان سليم البيعة بالخلافة من آخر الخلفاء بنى العباس وكان الاتراك على مذهب أبى حنيفة صار المذهب الحنفى هو المتبع .

وكانت سريات الجيش المحاربة يصحبها قاض للحكم بينهم وتفريق الغنائم والاقطاعات عليهم والنظر فى الاسرى يسمى قاضى الجيش فى عهد الخلفاء ثم قاضى عسكر فى عهد السلاطين وكانت وظيفته كبيرة لدى سلاطين آل عثمان لانه كان يصحب السلطان فى الحرب ووظيفته لديهم ثابتة فى السلم ايضا .

وقد تولى بعض القضاة فى عصور مختلفة وظائف أخرى بالاضافة الى وظيفتهم الاصلية لا على أنها تبع لعمل القاضى بل نتيجة لثقة الخليفة فيهم ولعلمهم بالشرع مثل وظيفة كاتب السر للخليفة يرفع له ما يرد من المكاتبات والالتماسات ويبدى له المشورة فيها فيما كان يسمى بديوان الطغراء أى التوقيع فى مثل مركز رئيس الديوان الان . ومثل النظر على الرباع ـ وهى الاراضى المملوكة للسلطان ومثل القصص اى تعليم الدين فى الجامع فيقص عليهم أحسن القصص من القرآن

والسيرة النبوية وتفسير الحديث . ومثل الدعوة لمذهب الخلفاء وكان سليمان بن عتر داعية للامويين ضد العلويين وله مرتب خاص بذلك .

وفى بعض حالات عزل خليفة بثورة من جنده كان يؤخذ من القاضى حكم باثبات تنازله لتصح بيعة خلفه .

## قضـــاء الشرطة

وقد نشأ بجوار القاضى نظامان آخران دائمان ـ هما قضاء الشرطة وقضاء المظالم .

فالشرطة ـ أى البوليس ـ تقوم على حفظ الامن وتعقب المجرمين وقطـــاع الطريق وتتولى التحقيق والحكم بتوقيع الجزاء فى غير الاحوال التى ورد فيهـــا حد فى القرآن .

وسبب ذلك أن اجراءات القاضى فى المواد الجنائية كانت مقيدة بطـــرق الاثبات الشرعية وهى الاقرار أو البينة او النكول فلا يعرف نظام التحقيق فالمتهم يكون فى مركز المدعى عليه لا تثبت ادانته لدى القاضى بغير هذه الادلة الشرعية ـ واحيانا كان يوجه اليه اليمين عند الانكار وعدم البينة ولذلك كان زجره للناس ضعيفا خصوصا مع مراعاة القاعدة الشرعية « ادرأوا الحدود بالشبهات » .

وأساس ولاية الشرطة النيابة عن الخليفة او عن الوالى فيفوض رئيسها وكان يسمى الحاجب أو صـــاحب الشرطة أو صـــاحب المدينة بتعقب المجرمين ومعاقبتهم وكان يشار اليه فى الفقه باسم والى الجرائم . ويظهر أن اختصاصها كان أول الامر قاصرا على التعذير فيما لم يرد فيه حد لكنها امتدت الى الحدود فيحكمون بالجلد والحبس والقصاص فى الجروح والاعدام احيانا غير مقيديـــن بطرق الاثبات الشرعية بل حسب اعتقادهم . وكانت المحاكمة تجرى اما بادعاء من المدعى مباشرة او من قبلهم ولسهولة وبساطة وشدة هذا النظام امتد الى كل الجرائم فطغى على سلطة القاضى التى بقيت قائمة لم تلغ لا فى الحـــدود ولا فى التعاذير فكأن الشرطة كانت تتولى القضاء الجنائى . ولاشك أن قد حصـــل تضارب فى الاختصاص يوضحه ما رواه الكندى قال :

« وتظلم رجل الى الوزير بان على بن سعيد نظر فى أمره وحـــكم له وأن القـــاضى على بن النعمان أنكر ذلك واعترض فيه فوقع الوزير ـ من حكم بحكم من سائر المستخلفين فليس للقاضى ولا لغيره الاعتراض عليه كما انه ليس لاحد منهم الاعتراض على القاضى فيما حكم فيه » .

وواضـــح من توقيع الوزير أن أساس ولاية الشرطة الاستخلاف على الحكم من قبل السلطان .

ولم يؤثر عن الشرطة تعذيب المتهمين للاعتراف فلم تكن بحاجة الى اعترافه اذا صدقت أقوال المدعى أو قامت عليه القرائن .

## قضـــاء المظـــالم

كان الخلفاء والولاة ينظرون فيما يرفع اليهم من ظلامات الافراد مما «يعجز عنه القاضى فينظر فيه من هو أقوى منه » فى مجلس يحضره العلماء والوزراء وقاضى القضاة وقد ينيب الخليفة عنه من يشاء مثل قاضى القضاة أو الوزراء للحكم فى المظالم وكانوا يعقدون لذلك جلسات علنية ثم فى ايام محددة فى عصر المماليك واساس هذا النظام أمران :

الاول ــ ان قضاء القاضى كان مقيدا بطرق الاثبات الشرعية فلا يثبت بها كثير من المظالم التى يعجز المدعون عن اثباتها بالبينة وقضاء المظالم غير مقيد بها .

الثانى ــ ان ديوان المظالم لا ينظر فى دعاوى الافراد العاديين التى تخضع للقاضى الشرعى وللاثبات الشرعى بل «يتصدى لفصل المظالم بين المتداعين فيما لا تسوغ الدعوى فيه من الامور الديوانية وغيرها » .

وقوله الامور الديوانية يقصد بها مراقبة الولاة والحكام والجباة وعمالهم فى أداء وظائفهم والنظر فى التظلم من افعالهم ومن تعديات الاقوياء على الضعفاء وغصب اموالهم ومن عدم تنفيذ أحكام القضاء أو أحكام الشرع أو سماع الشكاوى ضد القضاة انفسهم . مما لا تسوغ الدعوى فيه لدى القاضى حسب ما ورد . فكانت ولاية المظالم كما قال ابن خلدون «مزيجا من سطوة السلطة ونصفة القضاء وتحتاج الى علو يد وعظيم رهبة » .

والظاهر انه بدأ فى عهد عمر بن العزيز حين زادت مظالم بنى أمية فردها عمر على اهلها وهو يشبه الى حد كبير القضاء الادارى الان .

وكانت احكامه تجرى بالانصاف برد الحق المغصوب وتفريم الظالم أو عزله وتأديب المفترى وجرت مرة بجلد المدعى المبطل فى دعواه والخارجين على قواعد الاســـــلام .

## قضـــاء نقيب الاشـــراف

وكذلك انشأ بنو العباس نقابة للاشراف لحصر العلويين من نسل فاطمة الزهراء وخصص لهم مرتبات فى بيت المال وجعل لنقيبهم ولاية القضاء بينهم فى كافة أمورهم تعظيما لهم وارضاء لهم عن الخلافة التى خرجت من يدهم وكان نقيبهم يحكم فى كل أمورهم وعلى الاخص بابطال الزواج من شريفاتهم بغير ذوى الكفاءة لهن ويتولى تزويج الايامى منهن ويقوم على صـــالح من لا ولى له ويقوم على تعذيرهم وردهم عما لا يليق بمقامهم واقامة الحد على من يتعدى حدود الله .

انما يظهر انه لم يكن له القضاء فى الحقوق المدنية اذا تنازعوا مع غيرهم ـ وما زالت هذه النقابة قائمة فى مصر الى اليوم . ولم يؤثر عن نقيبهم فى مصر انه قلد القضـــــاء بينهـــم .

## أثـــر القضـــاء الشـــرعى

ان القضاء الشرعى كان محور الحياة فى الاسلام جعلها كلها قائمة على احكام الشريعة وفيما عدا ذلك لم يكن له اثر فيما تلاه من تنظيمات قضائية مطلقا ولم يؤثر فى تقرير قواعد الشريعة فلا تعرف من احكامه بل من مصادرها فى كتب الفقهـــــاء .

ولم يؤثر الاستشهاد على حكم شرعى من حكم قاض لان القاضى كان يستند الى هذه المصادر كما كان يستشهد بفتاوى كبار المفتين .

ولعل ذلك كان نتيجة حتمية لعدم وجود العدد الكافى من الفقهاء لتولى القضاء ثم لتقيد القاضى بما ورد فى مذهبه . فالقاضى الشافعى لا يحكم برأى مخالف للمذهب الشافعى وثانيا لقفل باب الاجتهاد عموما ثم جاءت اللائحـــة الشرعية فقيدت القاضى بالحكم بارجح الاقوال من مذهب ابى حنيفة .

وقد ابقى العمل بهذا النص . ولو حذف لكان خيرا اذ يتحلل القضاء مـن هذا القيد ويطبق كليات احكام الشريعة على مقتضى احوال هذا العصر التى تغيرت تغييرا كبيرا فى الحالة الاجتماعية وفى التفكير بما يتفق وما ورد فى المذاهب الاخرى ويكون أوفق للحالة الاجتماعية الجديدة .

وبمقارنة القضاء الشرعى بالنظم القضائية فى روما والعصور الوسطى باوربا نجد انه نظام خاص بالاسلام فى هذه الحقبة من الزمن لا يتصل بما سبقه ولـم يؤثر فيما لحقه من التنظيمات وهو مرآة للحالة الاجتماعية وقتئـــذ ولنظم الحكم فيها . وهو يفضلها من حيث أثره فى اقامة العدل باجراءات سريعة وحاسـمة رغم ان لا ضمان فيه سوى ذمة القاضى كما شهد بذلك الاستاذ جوستاف لبون فى كتابه مدنية العرب عما شهده بنفسه فى مراكش .

Dr. Gustave le Bon, La Civilisation des Arabes, Paris 1884, P. 413-14

وهو يشابه فى بعض خصائصه ومميزاته نظام القضاء فى انجلترا ـ خصوصا فى العصر السابق على توحيد المحاكم بها فى القرن التاسع عشر فالشرع الانجليزى Common Law كالشريعة الاسلامية غير مقنن ويتولى القضاء قاض بمفرده الى اليوم ووظيفة قاضى القضاة فى كليهما . وكان قاضى القضاة احيانا يتولى الوزارة فى عصر العباسيين والفاطميين مثل Lord Chancellor فهـــو قاض ووزير . والقاضى فى الشريعتين يتولى بتفيض من السلطان . والقضاء الجنائى فى انجلترا

كان أكثره قديما غير مقنن والعقاب فيه تعـــذير متروك لتقدير القاضى · وقضاء المظالم يشبه الى حد كبير قضاء الانصـــاف فى محكمة Lord Chancellor

## القضاء بين الذميين

القضاء بين الذميين نوعان : القضاء الملى الذى نشأ من أول الفتح الاسلامى ، ثم القضاء القنصلى الذى نشأ فى أول القرن السادس عشر بعهد السلطان سليمان القانونى الى ملك فرنسا فرانسوا الاول ، والذى عرف باسم الامتيازات الاجنبية · كلاهما نظام متوافق مع أحكام الشريعة الاسلامية ومقرر بها ·

## القضـــاء الملى

من الخطأ الشائع القول حديثا بأن القضاء الملى كان امتيازا لغير المسلمين لاسباب سياسية كما قال بذلك بعض المؤلفين دفاعا عن هذا النظام وشـــبهوه بالامتيازات الاجنبية مع أنه نظام أساسى فى دار الاسلام وفى الشريعة الاســلامية نشأ وبقى منذ الفتح الاسلامى الى حين تنظيمه بالخط الهمايونى الصادر فى سنة ١٨٥٦ من سلاطين آل عثمان ·

وكان أول الامر عاما شاملا لسائر المنازعات المدنية والجنائيــة والاحــوال الشخصية أيضا ، وسبب ذلك أن البلاد التى فتحها المسلمون كان أهلها عـــلى جانب كبير من المدنية والرقى ، وكانت حكوماتهم منظمة ولهم قانون مكتوب هو القانون الرومانى والقانون الكنسى فى الشام ومصر ومحاكم منظمة تعقد جلســات علنية ذات اجراءات مكتوبة والعمدة فى الاثبات لديهم على الكتابة لا البينـــة ، وكذلك كانت بلاد الفرس · فلما جاء المسلمون وكانوا أول الامر قلة من الجنـد ومن يتبعهم لا يعرفون لغة البلاد ، ترك الفاتحون ســائر نظام الحكم والادارة والقضاء على الذميين لاهل البلد ، بل واستعملوا عددا من أهلها فى وظائف الدولة وبجوار الخليفة وبقيت لغة البلاد لغة الدواوين مدة طويلة فى سائر الامصار ·

فالخليفة معاوية بن أبى سفيان ، كان كاتبه وصاحب أمره سرجون الرومى ، وعلى حرسه رجل من الموالى يقال له المختار · والعباسيون استعملوا الفــرس ، وكذلك كل الولاة فى سائر الامصار · فكان العرب كما قال لامنز يتـــولون ولا يحكمون فلما دخل الناس أفواجا فى الاسلام لم يتغير هـــذا النظام الا أن المسلمين أصبحوا وحدهم خاضعين للشريعة الاسلامية وللقاضى الشرعى ، ذلك أن الشريعة أمرت بترك الذميين وما يدينون ولم تخضـــعهم للقـــاضى الشرعى الا اذا تحاكموا اليه ·

ويؤيد ذلك قول ابن سعد فى كتاب الطبقات أن القاضى شريح اذا أتى بلدا خراجا لا يتولى القضاء فيها والبلد الخراج هى التى كل أهلها ذميون لان الخراج لا يربط على المسلمين ·

وكان من أسباب ذلك اختلاف شرائعهم عن الشريعة الاسلامية فى الاحوال الشخصية وفى المعاملات المحرمة فى الشريعة والجائزة عندهم مثل الربا والتعامل فى الخمور والخنزير وفى الحدود حيث يعاقب المسيحى على تعـــدد الزوجات وكانت أحكام البطاركة فى ذلك ينفذها الوالى المسلم ٠

ومما يؤيد ذلك ترجمة شريعتهم من السريانية الى العربية فى منتصـــف القرن الخامس للهجرة حوالى سنة ١٠٥٩ فى كتاب اسمه الهدى ترجمه قسيس مارونى يدعى داود ونسخته محفوظة فى الفاتيكان ٠ فترجمة شريعتهم الى العربية دليل على اتباعها فيما بينهم الى ذلك التاريخ وبعده أيضا ٠

وكان الولاة يعينون قضـــاة من الذميين للحكم بينهـــم والمذهب الحنفى يجيز ذلك ٠

وفى التاريخ الاسلامى أمثلة لتولية رؤساء أهل الذمة القضاء بين أتباعهم ٠ قد جاء فى صبح الاعشى فى توقيع الى بطرك اليعاقبة ( الاقباط الارثوذكس ) سنة أربع وستين وسبعمائة « وليتحدث فى قسمة مواريثهم اذا ترافعوا اليه وليجعل فصل أمور طائفته من المهمات لديه ج ١١ ص ٤٠٠ » ٠ وجاء فى توقيـــع الى بطرك النصارى بالشام « وليفصل بينهم بحكم مذهبـــه فى مواريثهم وأنكحتهم وليعتمد الزهد فى أموالهم وأمتعتهم ج ١٢ ص ٤٢٥ » ٠ وجاء توقيـــع الى رئيس السامرة بالشام « وليحكم فى طائفته وفى أنكحتهم ومواريثهم وكنائسهم القديمة المعقود عليها بما هو فى عقد دينه ٠ ج ١١ ص ٣٩٢ » ٠ وجاء فى توقيـــع الى رئيس اليهود بالشام « وأن يعاملهم على ما ألفوه من الاحكام وينصـــف صـــاحب حقهم من متطلبهم حتى لا يعدو أحد فى سبت ولا فى سائر الايام ٠٠٠ وليعبر من أسفار العبرية عن عوائد قضاياهم النظمية ٠ ج ١٢ ص ٤٢٨ » ( راجـع طبعـة دار الكتب الملكية سنة ١٩١٩ ) ٠

وذكر جيبون فى تاريخ الامبراطورية الرومانية أن المسلمين حين فتحـــوا الهند أبقوا قضاءها على حاله اذ اعتبروا أهلها ذميين لا وثنيين ٠

ومع انتشار الاسلام وتولى المسلمين سائر أعمال الدولة وصيرورة الذميين أقلية وتعربهم والتجائهم الى القاضى الشرعى أو الوالى فى معاملاتهم صار قضاؤهم فيما بينهم منحصرا فى البطاركة وفى أحوالهم الشخصية والدينية فقط ٠

وقد تكرر ما حصل فى بدء الفتح الاسلامى عند فتح القسطنطينية ٠ ففى هذا البلد كان السلطان وجنده وحاشيته أقلية صغرى بين أهل البلد لا يعرفون لغتها فولى بطاركتهم الحكم بين رعاياه فى سائر أمورهم الدنيـــوية المدنيـــة والجنائية وأمورهم الدينية لان هذا النظام هو الذى أملته طبيعة الحالة الاجتماعية واختلاف الشرائع بين الحاكم وبين الرعية وهو بعينه ما حصل فى بدء الفتـــح الاسلامى فى الشام وفى مصر وفى بلاد الفرس ٠

فلم يكن هذا النظام امتيازا لغير المسلمين بل تطبيقا صحيحا لاحكام الشريعة الاسلامية وبقى كذلك فى الدولة العثمانية حتى نظم فى سنة ١٨٦٥ بالخط الهمايونى وأخذ من البطاركة اختصاصهم فى الامور المدنية والتجارية والجزائية وقصر على الاحوال الشخصية لاهل ملتهم ٠

وسار القضاء الملى فى مصر على الخط الهمايونى وما تلاه من منشورات وتحريرات سامية صادرة من الباب العالى « لم تكن ( كما قالت المذكرة الايضاحية لقانون الغاء المحاكم الشرعية والملية ) » فى صياغتها وتفسيرها وليدة حرص على توخى الوضوح والاحكام وانما كانت فى حقيقتها ثمرة تجهيل اقتضته ظروف السياسة » ٠

وقد أدى غموضها الى خلافات كبيرة مشروحة فى كتابى « قضاء الاحوال الشخصية للطوائف الملية » والحكومة المصرية سارعت الى تنظيم الطوائف الوطنية وهى الاقباط الارثوذكس والارمن الكاثوليك والبروتستانت ٠ أما سائر الطوائف الاخرى فلم تتعرض لهم لان أكثر أتباعهم من الاجانب لم يكن للحكومة سلطة التشريع عليهم فبقيت هذه الطوائف تتمتع بهذا الاختصاص يتولاه بطركها المعتمد تعيينه لدى الحكومة المصرية بصفته قاضى الطائفة ٠ وهو بالطبع ينيب عنه المطارنة وينظم محاكمهم لكن الحكم يعتبر حكمه لا حكمهم ــ وقد تقرر ذلك فى الدعوى رقم ١/١٩٥٠ جنايات اسكندرية ٠

وكان اختصاص كل طائفة قاصرا على أتباعها فقط ٠ وكان تنازع الاختصاص شائعا بينها بعضها مع بعض ومع المحاكم الشرعية بسبب تغيير الملة وتغيير الدين ٠ وتضارب الاختصاص كان يؤدى الى تضارب القوانين وتناقض الاحكام ٠

ولما كانت المجالس الملية والمحاكم الشرعية كل منها لا تطبق الا قانونها فتتعارض قواعد الاختصاص مع الحكم الموضوعى الواجب تطبيقه فيفضل فى التنفيذ الحكم الصادر من المحكمة التى تطبق شريعة العقد على الحكم الصادر من المحكمة المختصة باعتبار أن الاختصاص مسألة اجراءات وأن قاعدة شريعة العقد تتعلق بتنظيم حقوق عائلية من النظام العام فتفضل على قواعد الاختصاص عند التعارض بينهما وانعقد الاجماع على ذلك أول الامر ٠

وأساس هذه القاعدة ومقتضاها أن الزواج حين عقده على مذهب طائفة يرتضى الزوجان أحكام قانون هذه الطائفة شريعة لهما يعرفان منه حقوقهما وواجباتهما ٠ ولا يجوز لاحد الزوجين أن يغير هذا القانون بارادته وحده ويبدل فى واجباته وفى حقوق الطرف الآخر فى ديانته الاولى فان يكن من حقه أن يتمتع بما يحله له مذهبه أو دينه الجديد فيجب أن لا يترتب على ذلك اسقاط الحقوق المكتسبة للزوج الآخر بمقتضى عقد الزواج ٠

وبعد الغاء الامتيازات وخصوصا بعد الغاء المحاكم المختلطة استقر القضاء

بالعكس على اعمال قواعد الاختصاص واعتبارها من النظام العام فضحيت بذلك قاعدة شريعة العقد ٠

ومن المهم أن نذكر أن جهة الادارة المنوط بها تنفيذ أحكام المحاكم للاحوال الشخصية كانت أول الامر تسير على الرأى الاول بارشاد قلم قضايا الحكومة ٠ وكان كل أعضائه أولا غير مسلمين وأجانب وهذا لا يطعن فى تقديرهم اذ تقديرهم فى نظرى هو الصحيح ٠

ان المؤلفين المسيحيين بسبب تمسكهم بهذا النظام وحماية له ودفاعا عنه قالوا خطأ أنه امتياز لغير المسلمين على غرار الامتيازات الاجنبية فى الدولة العلية ٠ وهم فى ذلك مخطئون كل الخطأ ٠ فهذا النظام مقرر بأحكام الشريعة ومطبق من بدء الاسلام وأثناء أوج عظمته ولم يوصف بأنه امتياز الا فى القرن التاسع عشر من قبل الدول الحامية للمسيحيين تكئة لنزاعها السياسى مع الدولة العثمانية ٠

والقضاء الملى فى الاسلام كان له شبيه فى بلاد النصارى فعلى أثر الحروب الصليبية وخروج أقطار ومدن اسلامية من يد الخلفاء والسلاطين بقى المسلمون فى هذه البلاد يتمتعون بقضائهم الشرعى وممارسة شعائر الدين وكان السلاطين ينصون على حق المسلمين فى اقامة جامع وامام وقاضى فى معاهدات الصلح مع أمراء النصارى ٠ M.P. Eleutheriades, Etudes Orientales, T.I, P. 145

وجاء فى معاهدة الصلح بين تركيا والنمسا فى فبراير سنة ١٩٠٩ التى تنازلت فيها تركيا عن البوسنة والهرسك أن لشيخ الاسلام فى استامبول حق تعيين رئيس العلماء فيها وهذا الرئيس يعين القضاة وأئمة المساجد والمفتى ويتولى معهم ادارة الاوقاف ونص فيها على استمرار الدعاء للخيفة فى خطبة الجمعة ( المرجع السابق ص ٢٤٦ ) ٠

## القضاء القنصلى والامتيازات الاجنبية

وبهذه المناسبة نقول أيضا عن الامتيازات الاجنبية أنها لم تكن فى الاصل امتيازات ولا منح ، بل كانت تطبيقا لحكم الشرع نشأت من نظام القضاء الشرعى الذى لا يحكم بغير الشريعة الاسلامية ، والذى لا يقضى بين غير المسلمين الا اذا تحاكموا اليه طوعا واختيارا ٠ والمؤلفون الاجانب أرجعوه الى أسس سياسية ثم اعتبروه امتيازات عندما ضعفت الدولة العثمانية فى أوائل القرن التاسع عشر مع أنه بدأ بمعاهدة السلطان سليمان مع ملك فرنسا فرانسوا الاول سنة ١٥٣٥ والدولة العثمانية فى أوج عظمتها وقوتها العسكرية والملك فرانسوا مغلوب على أمره هزم فى حربه مع الامبراطور شارل كانت ، فحاول الاستنجاد بالسلطان ماليا وعسكريا وأرسل اليه مبعوثه لهذا الغرض فلم يكن فى مركز المفاوض بل فى مركز المستجدى ٠

ويلاحظ أن الترك لم يحاربوا الفرنسيين أبدا بل كانت حروبهم لا تتعدى حدود النمسا · وكان الامبراطور شارل كانت قد هزم الترك قبل ذلك فى أعالى الدانوب وفى تونس فسر السلطان من مبعوث ملك فرنسا ومن انشاء علاقة ودية معه ·

فالى هذا المبعوث سلم السلطان بيده عهدا منحة منه « بقشيشا » ( كما قال بذلك الاستاذ ف· ب· اليثيريادس المحامى بأثينا فى كتابه السابق ذكره ج· ١· ص ١٣٧٠ ) ·

فهذا العهد ليس معاهدة لانه عمل صادر من جانب واحد وليس وليد مفاوضة واتفاق أو مساومة اذ ليس لنصوصه مقابل تعهد به ملك فرنسا ·

وقد نشرت وزارة الخارجية الفرنسية وثائق هذا العهد واعتمد عليها Charière, Negociation de la France dans le Levant, T.I, P. 225 وتسميته Capitulation ليست مشتقة من فعل Capituler بل من لفظ Caput اللاتينى ومعناه Chapitre أى فصل لان العهد كتب فى فصول ، أى بنود منمرة ·

بل نص فيها على أن كلا من انجلترا ـ عدوة فرنسا وقتئذ ـ والبابا يمكنهم أن ينضموا اليها اذا أبدوا رغبتهم بذلك فى مدة ثمانية أشهر · فما هو الباعث للسلطان على اعطاء هذا العهد ·

لم يكن هذا العهد بقشيشا بل اجراء متوافقا مع نظام الحكم والقضاء فى دار الاسلام للاجانب المستأمنين ·

فدار الاسلام فى شريعتها واحدة لكل المسلمين ، ولو كانوا تحت حكم أمراء أو خلفاء مستقلين أحدهم عن الآخر ، فالمسلم من الاندلس الخاضع لخلافة بنى أمية لا يعد أجنبيا فى بغداد تحت حكم خلفاء بنى العباس · فالمسلم أينما حل فى دار اسلام يكون فى وطنه ولا يعد أجنبيا ·

والذميون هم أهل الكتاب المتوطنون فى دار اسلام يخضعون للجزية وللخراج ويعتبرون من رعايا الخليفة ·

والاجنبى من أهل الكتاب هو المقيم فى دار الحرب ـ وتشمل ما عدا دار الاسلام باعتبار دار الحرب واحدة بصرف النظر عن استقلالها بعضها عن بعض ·

فاذا جاء الاجنبى دار الاسلام عابرا أو متاجرا يعتبر مستأمنا ـ لا رعية ـ ولا تفرض عليه الجزية وبالطبع لا يفرض عليه الخراج لانه لا يمتلك أرضا · فالمستأمن فى الشرع هو العابر الذى لا يتوطن فى دار الاسلام · ومدة اقامته مقدرة لسنة فان زاد عليها اعتبر رعية وخضع للجزية وكان للخليفة أن يأذن بزيادة هذه المدة اذا شاء ·

وعند فتح القسطنطينية اعتبر جميع المقيمين فيها من أهلها ومن الاجانب

مثل أهل البندقية وجنوا وغيرهم رعية بحق الفتح · أما من جاء بعد ذلك من أجانب فاعتبر مستأمنا لمدة سنة ·

وكان الاتراك منصرفين عن التجارة تركوها الى الذميين والى الاجانب وكان السلاطين يشجعون المستأمنين من التجار الاجانب · ومما لا شك فيه أن الكثيرين من المستأمنين كانوا يلتمسون مد مدة الاستئمان ويرى السلطان فى ذلك فائدة لتجارة بلاده ·

ومراعاة لذلك نص فى عهد السلطان الى ملك فرنسا على اطالة مدة الاستئمان الى عشر سنوات ، بعدها يصبح المستأمن رعية الا اذا رجع الى بلده ثم عاد الى تركيا فتبدأ مدة استئمان جديدة لعشر سنوات ·

وكان المستأمنون من أول الفتح يخضعون النصارى منهم الى قضاء البطاركة واليهود الى قضاء الحاخام لانهم باعتبارهم غير مسليمن لا يخضعون للشريعة الاسلامية ·

ولذلك جاء فى العهد أن الفرنسيين المستأمنين يخضعون الى قضاء رؤسائهم القناصل والسفير ، ولم يكن فى ذلك تبديل كبير اذ هو موافق للشريعة فاخراجهم من قضاء البطاركة الى القضاء القنصلى لم يكن مغايرا للشريعة التى تجيز للخليفة أن يعين للذميين قضاة منهم ·

وربما كان المستأمنون من قبل لا يلجأون فى منازعاتهم التجارية فقط الى البطاركة بل الى كبارهم ثم الى قناصلهم خصوصا وان قوانين بلاد أوربا بدأت فى ذلك الحين تتميز بعضها عن بعض فلم تكن الشريعة الرومانية سائدة فى كل البلاد ·

فيتبين من ذلك أن عهد السلطان سليمان الى ملك فرنسا ـ ولا أسميه معاهدة ـ كان متوافقا مع الشريعة الاسلامية ولم يكن منحة « بقشيشا » فهو عهد صدر الى دولة أجنبية صديقة غير محاربة ·

ولعل « دار الحرب » بعدئذ أخذت تتقلص مع انشاء علاقات صداقة بين الخليفة وملوك بعض بلاد النصارى وقصر تطبيقها بعدئذ على حالات الحرب فعلا ·

أما نص العهد على تطبيقه على الانجليز وعلى أتباع البابا ـ وكانت سلطته ممتدة على كثير من ممالك أوربا ـ فهو أساس تطبيقه على سائر الاجانب عملا بقاعدة « أولى الامم رعاية » ·

فلما أرادت الدولة العثمانية ادخال التنظيمات القضائية الحديثة فى أوائل القرن التاسع عشر ، وقد ضعفت ، اعتبرت الدول المناوئة لها هذه القواعد

الشرعية امتيازات لرعاياها وللمسيحيين من رعايا الدولة العلية • وقال بذلك المؤرخون غير العالمين بالشريعة الاسلامية •

يتبين من كل ما سبق أن نظام القضاء المالى وقضـاء الامتيازات الاجنبية لم يكن امتيازا ولا منحة بل كان نظاما أساسيا فى دار الاسلام • ولم يعتبر نظـاما استثنائيا الا بعد نشوء فكرة سيادة الدولة فعد انتقاصا منها • مع أنه نشـأ وسيادة الدولة كاملة • وكان هذا النظام مقررا بحسب شريعتها الاسلامية •(١)

(١) ان أهم مرجع حديث جامع مبوب مرتب فى هذا الموضوع اعتمدت عليه هو كتاب الاستاذ Emile Tayan, Histoire de l'Organisation Judiciaire en Pays d'Islam, Paris, Sirey, 1938.

# تشريعات اقتصـــادية ومالية

## ( رســوم جمركية )

### وزارة المـالية والاقتصاد

### قرار رقم ١ لسنة ١٩٥٦

### بالاحكام الخاصة بالافراج المؤقت دون تحصيل الرسوم الجمركية ورسم الانتاج والاستهـلاك وعوائد الرصيف والرسـوم البلدية

وزير المـالية والاقتصاد

قـرر :

مادة ١ ـ يفرج مؤقتا عن البضائع الواردة دون تحصيل الرسوم الجمركية ورسم الانتاج أو الاستهلاك وعوائد الرصيف والرسوم البلدية المقررة عليهـا فى الاحوال الاتية :

( ا ) اذا كانت البضائع واردة برسم احدى المصالح الحكومية ولم ترد الفواتير والمستندات الخاصة بها ، وتسوى الرسوم والعوائد عنـد ورود تلك الفواتير والمستندات ٠

(ب) اذا كانت البضائع برسم شخص أو هيئة تتمتع بالاعفاءات الجمركيـة ولم ترد المستندات الخاصة بها ، وتعفى تلك البضائع نهائيا من الرسوم والعوائد متى استوفيت المستندات اللازمة ٠

(ج) اذا كانت البضـائع برسم شخص أو هيئة تتمتع بالاعفـاءات المسرحية أو الموسيقية أو الرياضية ، وكذا الآلات والمهمـات التى تستوردها شركات المقاولات للمشروعات الانشائية بشرط أن يعاد تصدير تلك الرسائل والآلات والمهمات خلال ستة أشهر من تاريخ انتهاء الغرض التى استوردت من أجله ، وأن يقدم صاحب الشأن تعهدا بأداء الرسوم والعوائد المذكورة عند عدم اعادة تصديرها للخارج خلال تلك المدة ٠ فاذا لم يعد تصديرها خلالها فتحصل الرسوم والعوائد المستحقة عليها ٠

( د ) اذا كانت الاصناف المسـتوردة من آلات التصوير أو الافـلام التى يستحضرها الصحفيون والمراسلون الاجانب ووكالات الانباء والاذاعة ، والامتعة والاشياء التى ترد مع الاجانب ذوى الشخصيات الكبيرة الذين يفدون الى مصر بشرط أن يعاد تصديرها عند انتهـاء الغرض الذى استوردت من أجله فاذا لم يعد تصديرها فتحصل الرسـوم والعوائد المستحقة عليها ٠

مادة ٢ ـ يعتبر من الامتعة الشخصية الخاصة بالمسافرين وتعامل بما ورد فى الفقرة ثانيا من المادة ٩ من اللائحة سالفة الذكر اذا توفرت الشروط الاتية :

أولا ـ بالنسبة الى السياح والعابرين :

( ا ) عند القدوم من الخارج :

الملابس الشخصية سواء كانت مستعملة أو جديدة والحلى والمجوهرات الشخصية وما يحملونه من آت فوتوغرافية وسينمائية وكاتبة وأجهزة الراديو والفونوغراف والاسطوانات والنظارات المسرحية وغير ذلك مما تستعمله هذه الفئة عادة فى أسفارها بصرف النظر عن قيمتها وسواء كانت جديدة أو مستعملة ٠

وكذلك المأكولات والمشروبات الروحية والادخنة الخاصة باستعمالهم الشخصى ويشترط أن يقدم المسافرون اقرارا عن هذه الاشياء من صورتين الى الجمرك المختص الذى يعيد اليهم احدى الصورتين بعد ختمها بمعرفته، وعليهم أن يحتفظوا بها لحين العودة ٠

(ب) عند مغادرة البلاد :

الاشياء الواردة باقرارهم المختوم ، وكذلك الهدايا التى يشترونها من مصر بشرط :

١ ) أن تكون للاستعمال الشخصى ٠

٢ ) ألا تكون لها صفة الاتجار ٠

٣ ) أن تكون قيمتها فى حدود المبالغ التى دخلوا بها مصر ٠

ثانيا ـ بالنسبة الى المقيمين فى مصر :

( ا ) عند مغادرة البلاد :

الملابس والامتعة الشخصية فيما عدا الحلى والمصوغات والاشياء الثمينة التى تخضع لنظم خاصة ٠ الآلات الفوتوغرافية والسينمائية والنظارات المكبرة وبنادق الصيد وغير ذلك من الاشياء اللازمة للاستعمال الشخصى فى الرحلات ٠

وكذلك عشرة كيلوجرامات من المواد الغذائية للاستعمال الشخصى ٠

ويشترط تقديم اقرار هذه الامتعة عند السفر ، وأن يحتفظ المسافر بصورة منه مختومة من الجمرك ٠

(ب) عند العودة الى مصر :

الاشياء الشخصية المبينة بالاقرار المختوم ، والاشياء الجديدة المعدة للاستعمال الشخصى بشرط ألا تزيد قيمتها على عشرين جنيها ٠

وكذلك ٢٠٠ سيجارة أو ٢٥ سيجارا أو ٢٠٠ جرام دخانا ولتر من المشروبات الكحولية ولتر من الكحول المعطر ( الكولونيا ) ٠

مادة ٣ ـ يشترط لتطبيق البند ثانيا من المادة ٩ من اللائحة على الاشياء التى تصدر للخارج ثم يعاد استيرادها ما يأتى :

١ ) أن تقدم عنها عند التصدير الاستمارة رقم ١٢٦ ك٠م موضحا فيها جميع البيانات التى تمكن الجمرك من التحقق من أن البضائع المستوردة هى بذاتها التى سبق تصديرها من مصر ٠

٢ ) أن يعاد استيرادها خلال ستة أشهر من تاريخ تصديرها عدا البضائع المبينة فى البند (ز) الاتى ذكره وللمدير العام لمصلحة الجمارك أن يمد مهلة الستة أشهر على ألا تجاوز سنتين فيما عدا ما ورد بالبند (ج) الآتى ٠

ويسرى الاعفاء على ما يأتى :

( أ ) السيارات وما يماثلها كالدراجات والموتوسيكلات والبندقيات والآلات الكاتبة وآلات التصوير الفوتوغرافى والنظارات والفونوغرافات والخيول والكلاب وغيرها من الامتعة الشخصية التى تخص المسافرين الذين يبرحون مصر لاجل مؤقت بشرط أن تكون هذه الاصناف من الاشياء اللازمة للاستعمال الشخصى وألا تكون لها أية صفة تجارية ٠

(ب) الاشياء التى ترسل الى الخارج بقصد اصلاحها أو استكمال صنعها ولا يشمل الاعفاء تكاليف الاصلاح ولا العمليات التكميلية ٠

(ج) البضائع الاجنبية التى تعاد الى مصر خلال ستة أشهر من تاريخ تصديرها، واذا كانت قد ردت رسوم أو عوائد جمركية عنها عند التصدير فلا يفرج عنها الا بعد تحصيل رسوم الوارد عنها ٠

( د ) العينات التجارية ٠

(هـ) الاوعية الحديدية والخشبية والزجاجية المعبأة ببضائع وطنية ولا يشترط أن تكون هى بذاتها التى سبق تصديرها ما دامت أحجامها وأوصافها متفقة مع بيانات الاستمارة ١٢٦ ك٠م٠

( و ) السلندرات الحديدية التى تصدر فارغة بقصد ملئها ببضائع أجنبية بشرط أخذ البيانات التى تمكن من تمييزها عند اعادة استيرادها ٠

( ز ) أشرطة السينما والاسطوانات السينماتوغرافية المخصصة لاجهزة السينما التى يعاد استيرادها خلال سنتين من تاريخ تصديرها ، ويشترط أن يقدم المصدر مع شهادة اجراءات التصدير كشفا من نسختين موضحا به البيانات الكافية عن الاشرطة والاسطوانات كعنوان الشريط وعدد اللفات ووزن كل منها وعدد الاسطوانات وعنوانها وتحفظ احدى النسختين بشهادة التصدير وترافق الاخرى بعد ختمها الاستمارة ١٢٦ ك٠م٠

مادة ٤ ــ تلغى المادة الثانية من القرار رقم ١٥٧ لسنة ١٩٥٣ المشار اليه ٠

مادة ٥ ــ يعمل بهذا القرار من تاريخ نشره فى الجريدة الرسمية ٠

---

الوقائع المصرية العدد ٣ فى ٩ يناير سنة ١٩٥٦ ٠

بسم الله الرحمن الرحيم

# التخطيط القومى للتقدم الاقتصادى


## للأستاذ محمود صالح الفلكى

بكالوريوس مع لقب شرف وأستاذ فى الاقتصاد من كمبردج

العضو السابق فى مجلس المديرين التنفيذيين بصندوق النقد الدولى

ووكيل وزارة المالية والاقتصاد سابقا

وسفير مصر السابق فى فرنسا *


١ ـ لما كانت الحكومات لبلدان الشرق الاوسط والاقصى ، فى تلك الحقبة التحولية الحاسمة من تاريخها ، مصممة على النهوض بمستوى المعيشة لشعوبها.

ولما كان التخطيط الاقتصادى هو الشغل الشاغل لتلك الحكومات ، لا للاسراع فى تنمية موارد البلاد فحسب ، وانما لتعبئة تلك الموارد والامكانيات المادية والبشرية ، وتوجيهها الوجهة الاكثر انتاجا والاغل ثمرة ، رأيت أن أحدثكم الليلة ، عن بعض نواحى هذا التخطيط .

## معنى التخطيط

٢ ـ تستعمل كلمة التخطيط عادة فى معان مختلفة . وهناك أربعة معان لها على الاقل . وينبغى لنا ، منذ البداية ، أن نعرف بأى معنى نستعملها .

(أولا) قد يقصد بالتخطيط ، تحديد المواقع الجغرافية للمصانع والدور ومساكن العمال : وهذا يسمى «بتخطيط المدن والريف » ، وقد يعبر عنه أحيانا ، بكلمة « التخطيط » وحدها . وهذا خارج عن مجال هذه المحاضرة ، التى تنصب على التخطيط للتقدم الاقتصادى . (ثانيا) قد يقصد بالتخطيط ، تسيير الاقتصاد القومى ، جملة وتفصيلا ، بادارة حكومية. وفى هذا النظام الاقتصادى، تقتصر كل وحدة من وحدات الانتاج وكل مصنع ، على استخدام الموارد ، من الايدى العاملة والاجهزة والمواد ، طبقا لما تحدده لها الادارة الحكومية ، وتتصرف تلك المصانع والوحدات فى منتجاتها ، وفق تعليمات محددة من الحكومة . وهذا النظام ، الذى يتلاشى فيه النشاط الخاص تماما هو أيضا ، يختلف عن التخطيط

---

* محاضرة ألقاها فى الجمعية المصرية للاقتصاد والتشريع والاحصاء يوم ١٢ أبريل سنة ١٩٥٦

الذى نقصده بهذا الحديث • ( ثالثا ) فى السنوات الاخيرة ، قد وضعت بعض الحكومات ، برامج تنفذ على ثلاث أو خمس سنوات • وفى سبيل وضع تلك البرامج ، كان على مصالح تلك الحكومات، أن تنظر الى الامام، وأن تحدد أغراضها، وتقرر أيها أجدر بالتفضيل والاولوية • والتخطيط بهذا المعنى ، انما يعنى ، أن الحكومة ستنفق كذا من الاموال ، على كذا من المشروعات ، فى عدد كذا من السنين القادمة • وليس هذا أيضا ، هو التخطيط الذى نقصده لعدم كفايته • (رابعا) اننا نعنى هنا بالتخطيط ، تحديد أهداف الانتاج بمعرفة الحكومة سواء بالنسبة للمشروعات العامة ، أو المشروعات الخاصة ، أو للنوعين كليهما ، وسواء أكان ذلك فى شكل المقادير التى تستخدم ، من قوة العمل ورأس المال والموارد الاخرى ، أم فى شكل الناتج المنشود • ولا نقصد بكلمة «أهداف الانتاج»، ما تريد الحكومة انجازه أو انتاجه ، بل الرقم الذى يجب الوصول اليه ، نتيجة للعمل المقترح • ومعنى هذا ، ان مجرد اعلان الاهداف ، لا يعد تخطيطا من جانب الحكومة ، الا اذا اتخذت معه ، تدابير فعالة توجه الموارد ، الوجهة الصحيحة المرغوبة •

٣ ــ وهذا التخطيط ، الذى نعنيه فى هذا المقام ، يقوم فى مجتمع ، تضطلع فيه الحكومة فى الحياة الاقتصادية ، بدور رئيسى ، ويؤدى فيه القطاع الاقتصادى الخاص ، دورا كبير الاهمية ، بحيث يتآزر فيه النشاطان العام والخاص ، للوصول بالدخل العام ، الى المستوى الاعلى ، الذى تنشده الحكومة ، وفق هذا التخطيط المرسوم ، مع توفير العدالة الاجتماعية بقدر أكبر ، وتهيئة فرص أكثر، وتحقيق مستوى معيشة أعلى لسواد الشعب بشكل مطرد ، وبمعنى آخر ، يكون الاقتصاد القومى ، **موزعا بين الحرية والتوجيه** •

## الاستقلال الاقتصادى « بعد الاستقلال السياسى »

٤ ــ بعد أن نالت دول الشرق الاوسط والاقصى ، استقلالها السياسى ، أصبحت دولا ، تزداد أهميتها ، وترتفع مكانتها الدولية بشكل مطرد • وقد تنبهت لمصالحها ، ونضج فيها الوعى القومى ، فصحت عزيمتها ، على استغلال مواردها، بشتى أنواعها ، للنهوض بمستوى معيشة شعوبها • ان دول الشرق الاوسط والاقصى ، منذ أن حققت استقلالها ، تواجه مشاكلها العويصة ، بصورة واقعية • فقد تركها الاستعمار ، حيال مشكلة تزايد عدد السكان ، ومشكلة انتشار الامية، ونقص فى رؤوس الاموال ، وقلة فى عدد العمال المدربين ، ونقص فى عدد الخبراء الفنيين ، وحاجة الى الادارة القويمة • والنتيجة أن الاستعمار ، قد ترك لتلك الدول ، بنسب متفاوتة ، ميراثا رهيبا من الفقر ، الذى يخلق فى حد ذاته مشاكل جمة ، يبدو من الصعب التغلب عليها • فلا عجب ، أن صار التقدم الاقتصادى ، هو أول ما تحتاج اليه تلك الدول •

٥ ـ والتقدم الاقتصادى ، هو القوة الدافقة الشديدة ، لسببين رئيسيين على الاقل :

أولا ـ أن تلك الدول ، تشعر أنها لكى تحتفظ باستقلالها السياسى ، الذى نالته بعد طول كفاح ، ينبغى لها ، أن تحقق استقلالها الاقتصادى أيضا ، ثانيا ـ أنها تدرك انخفاض مستوى المعيشة بين شعوبها ، ولذا قد صدقت عزيمتها ، على رفع هذا المستوى ، وتحسين حال السواد • وفى كل أو جل هذه البلاد ، ينحصر الاهتمام ، فى الخطط التى تضعها الحكومات ، للاسراع بالتقدم الاقتصادى • ولما كان كثير منها ، تبدأ من حالة يكتنفها النقص الكثير ، فان التقدم الحقيقى ، يتطلب تخطيطا ماديا ، وعملا ايجابيا ملموسا من جانب حكوماتها •

٦ ـ وعلى الرغم من الصعاب الشديدة ، والعقبات الكأداء ، التى تعترض طريق ذلك التقدم ، فقد وصل بعض تلك الدول ، الى نتائج مرضية ، ووصل بعضها الآخر الى نتائج باهرة • فلابد مثلا أن يعجب الانسان بما حققته كل من مصر والهند ، من تقدم قياسى سريع •ان أعمالا ايجابية هائلة ، تسير الآن فى مصر ، فى كثير من الجد والفهم • ولما كانت بلادنا فى حاجة الى اصـــلاحات شاملة ، قد جعلها روح الدأب السارى فى النفوس ، مشروعات كبيرة ، فانه لا يمكن بطبيعة الحال ، أن تعمد الحكومة ، الى حلول مؤقتة أو تدابير جزئية ، بل الى اصلاحات جوهرية شاملة ، تبدأ بالاساس • ويمكن على هذا الاساس ، اقامة البناء المتين لوطننا ، ومواجهة المشكلات ، بحلول فعالة دائمة الاثر • وكان لابد أيضا ، من أن يسير عمل الاصلاح والانشاء ، فى شتى الميادين ، بعد دراسة امكانيات الاصلاح ، وتعرف موارد البلاد وحاجاتها ، فى تطورها وتقدمها • وهذا المقام يضيق عن الاشارة الى الاصلاحات أو المشروعات الكبرى الحيوية ، التى أخذت تبرز الى حيز الوجود ، فى زمن جد قصير • ولكنى أكتفى بالاشارة هنا ، الى ذلك الاصرار الاكيد ، والعزيمة المصممة ، على تحقيق الاهداف الاجتماعيـــة العليا ، تلك التى طالما كانت تتوق اليها البلاد •

٧ ـ ولا يتسع المجال فى هذا الحديث كذلك ، لان أتكلم فى جهود الدول الاخرى ، فى سبيل التقدم الاقتصادى ، ويكفى أن أقول ، انه برغم الصـــعاب الشديدة ، قد تحسنت الاحوال الاقتصادية فى آسيا وفى الشرق الاوسط ، ولا تزال فى تحسن مطرد، وأعنى بذلك التقدم الطبيعى، الذى يقوم على أساس الموارد المتوافرة محليا • فهناك تقدير سليم ، للتنمية الاقتصادية المتوازنة • والسعى الى التصنيع والى ايجاد الصناعات الثقيلة ، لم يقلل من الاهتمام بتحسين الانتـــاج الزراعى • وقد أدى ذلك الى زيادة الانتاج الصناعى ، والى زيادة الاغذية اللازمة لعدد السكان الوفير ، فى هذا الجزء الشاسع من العالم• وبالاجمال ، فان الشرق قد نشط من عقاله ، وهب من رقدته ، وتحول الى آفاق جديدة، من العزة والكرامة والنهوض الاقتصادى •

## مسألة التقدم

٨ ــ ان المشكلة الرئيسية فى البلدان الزراعية ، التى لم تتقدم بعد تقدما كاملا ، هى عدم كفاية مقادير الاراضى الزراعية ، ووسائل الانتاج ، للوصول الى حد من الانتاج ، يكفل مستوى لائقا للمعيشة لسواد الشعب • واذن يكون حل هذه المشكلة ، بزيادة الانتاج باطراد ، فى الزراعة والصناعة على السواء ، زيادة تكفى لمقابلة الزيادة السريعة فى عدد السكان ، وترك فائض بعد ذلك ، يمكن من رفع مستوى المعيشة تدريجا دون انقطاع •

٩ ــ فى الدول الصناعية الكبرى ، يزيد الدخل القومى ، زيادة مطردة من عقد من السنين الى آخر ، حتى وان لم تتدخل الحكومة فى الحياة الاقتصادية • وذلك لتوافر امكانيات فنية عديدة ، تسمح بالتوسع السريع فى الانتاج • وقد وصلت تلك الدول الصناعية ، الى درجة أن بلغ ادخار الاموال واستغلالها ، حدا يسير معه فى سبيله ، بطريقة ذاتية دون دافع آخر •

١٠ ــ أما البلاد التى لم يكتمل تقدمها بعد ، فان حكوماتها تضطر الى وضع الخطط ، للاسراع فى التقدم الاقتصادى • وتتطلب عملية التقدم ، اضافة رؤوس أموال الى المتوافر منها ، وتحسين الوسائل الفنية ، بغية زيادة الانتاج • غير أنه لاجل الوصول الى رفع المستوى الاجتماعى للسواد ، يجب التأكد من أن زيادة رؤوس الاموال ، وتحسين وسائل الانتاج ، يطبقان بحيث يستمد أكبر نفع من الموارد البشرية والمادية المتوافرة والممكنة ، فيزيد بذلك الدخل القومى الحقيقى الى أعلى حد مستطاع • وهذا هو ما يدعو الى التخطيط القومى ويبرره •

١١ ــ والدافع الى التخطيط ، والى تحديد أهداف للانتاج ، ينبعث من الافتراض ، بأن الموارد المتوافرة قد لا يحسن استخدامها ، الا اذا اتخذت الحكومة خطوات لتشجيع الحركة الاقتصادية على السير فى الاتجاه السليم ، بقصد الوصول الى أعلى حد ممكن للدخل القومى • وهذا هو الغرض القياسى للتقدم الاقتصادى • وهو بالطبع لا ينفى وجود أغراض أخرى ، غير الغاية الاقتصادية ، تلعب دورا هاما ، فى خطط التقدم الحالية عند كثير من الدول • فان الرغبة فى سد حاجات محلية أو اجتماعية معينة هى أحد العوامل ، التى تؤثر فى الاتجاه ، الذى يسير فيه استخدام رؤوس الاموال ، والوسائل الفنية ، لزيادة الانتاج• كذلك قد تدعو الحاجة الى وجوه معينة من التقدم لاسباب استراتيجية• وقد يكون الواجب المحتم لتوفير وسائل الدفاع عاملا آخر • فهذه كلها أغراض لا يمكن اغفالها لاسباب لا تخفى ، وان كانت عادة لا يمكن تحقيقها الا على حساب الدخل العام الفعلى• والنسبة الملائمة، بين ما يخصص من هذا الدخل للتقدم الاقتصادى، وما يخصص لمثل هذه الاغراض ، هى مسألة تقدرها كل حكومة على حدة ، وفق ظروفها وتبعا للحالة الدولية • غير أنى أكرر القول، بأن عملية التقدم الاقتصادى،

أعنى زيادة رؤوس الاموال المتوافرة ، وتحسين الوسائل الفنية ، لزيادة الانتاج، هذه العملية ، هى على العموم واحدة ، فى كل بلد من البلدان ٠

## بعض العقبات التى تعترض سبيل التقدم

١٢ ـ هناك عدة عوامل تحد من التقدم٠ وعدم توافر رؤوس الاموال الكافية هو أحد تلك العوائق ، وليس أشدها دائما ٠ وفى البلاد التى تنتج المواد الاولية، كثيرا ما يحد الانتاج ، لا لقلة رؤوس الاموال فحسب ، بل كذلك ، لعدم توافر الخدمات العامة ، أو نقص وسائل النقل ، أو انخفاض المستوى الفنى ، أو قلة عدد العمال المدربين ، أو عدم وجود المشروعات المدروسة درسا وافيا ٠ وعلى ذلك فان أساس التقدم الاقتصادى ، **هو توفير الظروف الفنية والمادية** ، التى يمكن بها التوسع فى الانتاج ٠ ومن ثم كان من أهم الوسائل لتحقيق التقدم الاقتصادى ، هو زيادة رأس المال المادى ، وغير المادى للبلاد ٠ ويتكون رأس المال المادى ، من الآلات والمصانع وتحسينات الارض ، وغير ذلك ، أى من كل ما هو ملموس ٠ ولكن هناك أيضا مقادير هائلة من رأس المال الغير الملموس ، يتطلبها التقدم المنشود ، ومنها مثلا التدرب الفنى ، والبحوث الفنية ، والتقاليد العلمية والمهارة والتنظيم العلمى وهلم جرا ٠

وبدهى أن من عوائق التقدم الفنى فى الانتاج ، عدم وجود نظام تربوى وادارى ، تقتبس منه الخبرة بالاساليب والطرق الفنية ٠ ولا مراء فى أن رأس المال ، والخبرة الفنية ، هما عنصران فى عملية واحدة ، واستخدام أحدهما لا يغنى عن الآخر ٠ والعلمية الفنية : تتضمن استخدام رؤوس الاموال ، لا للحصول على المعدات والآلات فحسب ، وانما تتضمن كذلك استثمارها فى الاناسى بتعليمهم وتدريبهم على الطرق الفنية الحديثة ٠

ولكن لا ينبغى أن تقتبس البلاد الزراعية ، أساليب الانتاج فى الامم الصناعية، وتطبقها عندها على علاتها ، نظرا للاسباب الآتية : «أولا» أن الاساليب الفنية التى تطبقها الدول الصناعية الكبرى يجب أن يواءم بينها وبين حاجات تلك البلاد٠ «ثانيا» أن الاهداف الاقتصادية تختلف فى هذه البلاد عنها فى تلك الدول الصناعية ٠ ومن مظاهر هذا الاختلاف ، أن الهندسة الفنية والاساليب الصناعية فى هذه الاخيرة ، تتوخى الاقتصاد فى استخدام الايدى العاملة ، بينما فى البلاد الزراعية هى على العكس من ذلك ، اذ لديها وفرة فى الايدى العاملة الرخيصة ٠ فينبغى اذن ـ كعلاج لمشكلة البطالة ـ أن يكون الهدف ، ادخال تعديلات على تلك الاساليب الصناعية ، تجعلها مؤدية الى الاقتصاد فى رأس المال المادى ، لا فى استخدام الايدى العاملة ٠ ونسوق مثلا على ذلك : ـ أن برنامج الخمس السنوات الثانية فى الهند ، أدخل فى حسبانه تلك الاعتبارات، فشجع على تقدم الصناعات المنزلية والصناعات الصغيرة ، باعتبار أن ذلك ضرورى لزيادة

مجال العمل أمام الايدى العاملة التى تضيق بها البلاد ، كل ذلك بالطبع ، مع عدم اغفال أهمية الصناعات الكبيرة التى تمارس فى المصانع ٠

من ذلك يتضح أن الاساليب الصناعية ، التى وصلت اليها البلاد الصناعية، لا يمكن نقلها بشكلها الراهن الى البلدان الزراعية ، دون ادخـــال تحويرات أو تعديلات عليها ٠ لذلك يتعين انفاق أموال كبيرة على البحوث الفنية ، لجعل تلك الاساليب متمشية مع حاجات البلدان الزراعية ٠ وكل بذل فى هذا الباب ، سوف يعود بفوائد تربو كثيرا على ذلك الانفاق ٠

والخلاصة أن خطط التقدم الاقتصادى ، يجب ألا تسير جنبا الى جنب ، مع المعاهد الجديدة التى توفر الخبرة الفنية للبلاد فحسب ، وانما مع معاهد الابحاث، التى تكون مهمتها ملاءمة تلك الاساليب لحاجات تلك البلاد ٠ وبصرف النظر عن ارتفاع نفقات الفنيين الاجانب ، فان التدريب المحلى لابناء البلاد ، فى بيئتهـــم الخاصة ، له مزاياه الواضحة ٠

والنتيجة التى يمكن أن نؤكدها فى هذه المرحلة : (أولا ) أن الطرق الفنية الحديثة لا تؤتى ثمارها ، الا اذا طـــابقت أحوال كل بلد ، ووفت بحـــاجاته ومطالبه ٠ و ( ثانيا ) ان برنامج التقدم الذى يعتمد على المشروعات المادية وحدها ، ويغفل رأس المال الغير الملموس ، مثل التعليم الفنى والصناعى وحسن الادارة ، هو برنامج لا يؤتى ثمره ، لان العوامل غير المنظورة ــ كما ذكرنا ــ لها أيضـــا شأن كبير فى التقدم الاقتصادى ، فهى من أهم عوامله ٠

## التغييرات التى يتطلبها التخطيط فى الانظمة الاقتصادية والاجتماعية والادارية

١٣ ــ هناك مسألة هامة يجب أن أذكرها فى هذا المجال ، وهى أنه يمـــكن تحقـيق قدر كبير من التقدم الاقتصادى ، دون انفاق رؤوس أموال ٠ ولذا كانت **أول خطوة فى سبيل تنفيذ برنامج قومى للتقدم** ، هى البحث عن الاصلاحات التى يجب أن تنفذ بدون تكاليف ٠ وكثيرا ما يؤدى اصلاح الانظمة القائمة الى زيادة فى الانتاج ، دون انفاق أموال جديدة ، أو بانفاق أقل قدر ممكن منهـــا ٠ وفى مقدمة الابحاث التى تعد فى هذا المجال ، هو البحث مثلا ، فيما اذا كانت الموارد الحالية المتوافرة للتقدم ، سواء أكانت فى شكل ضرائب ، أم امكانيات ادخار ، أم اقتراض ، يمكن زيادتها ، بتعديل فى الانظمة المتعلقة بها ٠ وواجب كل دولة أن تبحث فى امكان زيادة مواردها ، سواء أكان ذلك بزيادة حصـــيلة الضرائب وليكن عن طريق أحكام جبايتها ، أم بالتوسع فى القروض الحكومية الداخلية أم بتسيير الادارة بطريقة أدنى الى القواعد الاقتصادية ، أم أدعى الى زيادة الاداء ، أو بتبسيط الاجراءات وتحسين النظام ، الى غير ذلك من الوسائل الاخرى ٠ والنتيجة التى نصل اليها فى هذه المرحلة ، هى أن التقدم المروم ، يمـــكن أن **يتوقف على الانظمة السليمة كما يعتمد على المشروعات الناضجة** ٠ ان التقدم يمكن

أن يتم عن طريق تحسين المؤسسات الاقتصادية فى البلاد ، فضلا عن التحسين الذى ينشأ عن زيادة رأس المال ، الذى يوضع فى المشروعات الانتاجية ، وكلاهما ضرورى للتقدم ٠

## تحديد الموارد والامكانيات

١٤ ـ ان التخطيط الاقتصادى لبلد من البلدان ، يجب أن يراعى فيه ، ظروف هذا البلد الاجتماعية والاقتصادية والسياسية ٠ فان ما يصلح لبلد قد لا يصلح لآخـــر ٠

١٥ ـ والخطوة الرئيسية الاولى فى سبيل التخطيط ، هى أن تعرف مواردك الحالية والممكنة ، وهذه هى خطوة الدراسة ٠ وهنا يمكن تقسيم العـــمل ، الى دراسة اقتصادية ، ودراسة فنية ٠ والدراسات الاقتصادية على نوعين : نوع يحدد كمية انتاج السلع والخدمات ، فى سائر فروع النشاط الاقتصادى ، وما هو المقدار الذى يستهلك من تلك الكمية كل سنة ، وكم يخصص لصـــيانة رأس المال ، وما نصيب التجديدات ، وكم هو الفائض الذى يستغل فى التقـــدم الاقتصادى ، ومم يتكون هذا الفائض ؟ وهذا النوع من الدراسة ، يراعى فيـــه أيضا التوزيع الحالى لموارد البلاد ، بين وجوه الانفاق المختلفة ٠ ويظهر ذلك فى حسابات شتى ٠ فهناك ميزانية القوى البشرية ، التى تبين عدد الاشـــخاص وضروب أعمالهم ، والتى تعرف من الاحصاء العام ومن معلومات نوعية ٠ وهناك ميزانيات مماثلة تبين استخدام الموارد الاخرى ٠ ثم هناك الدراسات الصناعية ، ومنها يمكننا أن نستمد معلومات عن صافى الناتج من كل صناعة ، وكفـــاية انتاجها ، وتكاليف توسيع نطاقها ، وما يتطلبه ايجاد صناعات جديدة ٠ وثمـــة حساب آخر ، يبين توزيع الدخل العام ، بين مختلف الطبقات الاجتماعيـــة فى البلاد ، وهذا بدوره يؤدى الى حسابات توضح طرائق انفاق الدخـــل الشخصى والمال المدخر ٠ وأخيرا يمكن أن تتبلور هذه المعلومات فى شكل حسابات للدخل القومى ، تدل بالاجمال على كيفية تكوين هذا الدخل وكيفية توزيعه وطريقـــة انفاقه ٠ والنوع الآخر من الدراسات الاقتصادية ، هو الخـــاص بالمنشـــآت الاقتصادية ٠ ما هى المؤسسات الاقتصادية الملائمة لتشجيع الادخار فى البلاد ، وتعبئة وتوجيه الاموال المدخرة ؟ وبعبارة أخرى ، كيف يمـــكننا أن نحســـن المؤسسات الاقتصادية القائمة أو نبدل بها غيرها ؟ وكيف نزيد من تدفق رؤوس الاموال الخاصة على الصناعة ؟ وهل مستأجروا الاراضى الزراعية ، يلقون الحماية الكافية فى القانون من عنت الملاك ؟ وهل القانون التجارى الحالى ، يبعث الثقة فى نفوس المتعاقدين ؟ وهكذا ٠

أما الدراسات الفنية ، فانها تشمل دراسات ، من قبيل الدراسة الهندسية للامكانيات الجديدة ، مثلا فى الرى والصرف والقوى الكهربائية المائية ، وموارد

المياه الجديدة • وتتضمن كذلك دراسة جيولوجية ، لمعرفة كنوز الارض المعدنية وموارد المياه الجوفية ، وما قد يوجد من البترول أو ماشابه ذلك • وهى تشمل دراسة تربة الارض ، لمعرفة أى المحاصيل يمكن أن تنجح زراعتها ، كما تشمل دراسة الاسواق ، سواء منها المحلية أو الخارجية ، لمعرفة أى الصناعات الجديدة يمكن أن تلقى رواجا • **وجميع هذه الدراسات الاقتصادية والفنية ، يجب أن تقوم على أساس ثابت** • فلا يكفى فيها أن تكون مؤقتة ، وأن تجرى بين وقت وآخر ، لان الاحوال والامكانيات فى تغير مستمر • وأصعب جزء فى هذا العمل ، هو الدراسات الاولية ، ومتى تم عملها ، فان من السهل نسبيا جعلها متمشية مع الزمن • ولا شك أن من أهم العوائق التى تعترض سبيل التقدم فى كثير من البلاد ، هو عدم كفاية أمثال هذه الدراسات ، وبالتالى عدم وجود مشروعات ناضجة بالقدر الكافى •

ولئن كنت قد ذكرت هذه المسألة بشىء من التفصيل ، فذلك لان هذه الدراسات ، هى ذات أهمية بالغة فى وضع الخطة الصحيحة ، للتقدم القومى المنشود ، فى كل بلد من البلدان • ومهما تنفق الحكومات من مال فى هذا السبيل ، فان النتيجة ستعوضها نفعا مؤكدا ومضاعفا •

١٦ – ومن هذه النقطة ، يمكننا أن نقول ، ان البداية السليمة فى التخطيط الاقتصادى ، هل أن **يقوم على أساس الموارد الحالية والممكنة** • أما البدء بما تحتاج اليه البلاد ، فانه لا يكون بداية سليمة ، لان الموارد بطبيعتها تكون غير كافية للحاجات • غير أن ذلك لا يعنى أن برنامج التقدم ينبغى أن يغفل حاجات البلاد • بل ان هذا أيضا هو عين الخطأ • والنتيجة الهامة التى نؤكدها فى هذه المرحلة ، هى **أن برنامج التقدم لا ينبغى أن يستنفد أكثر من مائة فى المائة من الموارد** التى يمكن تعبئتها أو يمكن تجميعها لتلك الغاية • وبهذا يمكن تفادى خطر تفاقم العملة ، وسوء أثره فى ميزان المدفوعات الخارجى ، وفى الحالة الاقتصادية العامة للبلاد • أما الخطوة التالية لذلك ، فهى معرفة أكثر الحاجات الحاحا ، التى يمكن سدها بتلك الموارد •

## بعض قواعد التخطيط

١٧ – وأود أن أورد هنا ، بعض قواعد رئيسية للتخطيط الاقتصادى : هناك نظرية التفاعل The Cumulative Process in Economic Development المتضاعف وهى تدل على أن ميدان التخطيط للتقدم الاقتصادى يختلف عن الميدان الميكانيكى • ففى الميدان الميكانيكى نجد علاقة مباشرة بين السبب والنتيجة لمختلف العوامل ، فمثلا (أ) يدفع (ب) و (ب) تحتل مركزا جديدا هو (ج) نتيجة لتلك الدفعة ، ثم تستقر • أما فى التخطيط الاقتصادى فان المركز لا يستقر نتيجة لعمل معين ، بل تستمر الحركة تباعا ، ويحدث شىء آخر • (أ)

تسبب « ب » و « ب » تسبب « ج » و « ج » تسبب « د » • وفى النهاية تحدث (د) تغييرا فى (أ) نفسها فهنا لا نكاد نجد ارتباطا بين السبب والنتيجة ، وانما نجد حركة تفاعل متضاعف •

ولنضرب مثلا لذلك : فيما يختص بالفقر ، وقلة رؤوس الاموال : أيهما السبب وأيهما النتيجة ؟ أن أحدهما ليس سببا للآخر ، بل كل واحد منهما ، سبب للآخر ونتيجة له فى الوقت نفسه • فالبلاد تكون فقيرة لانها لاتملك رؤوس أموال • وهى لا تملك رؤوس أموال لانها فقيرة • وكلا القولين صحيح • وطالما مكثنا نتساءل مثل هذه الاسئلة عن السبب الاساسى فى عدم تقدم بعض البلاد ، فاننا نسير فى حلقة مفرغة • والآن أود أن أدحض بعض اعتراضات أثيرت فى بعض البلدان فى الخارج • اذ يقال انه قبل أن تقبل الدولة على برنامج للتقدم ، ينبغى لها أولا أن تهيىء سوقا للمنتجات التى تعتزم انتاجها • والواقع أنه سوف توجد سوق محلية لهذه المنتجات ، بفضل الدخل الاضافى الذى سيجنيه منتجو تلك المواد الجديدة • ان البلد الذى يزيد فى انتاجه ، انما يخلق بذلك دخلا حقيقيا اضافيا ، يتمثل فى الطلب على تلك الزيادة الاضافية فى الانتاج • والنتيجة هى أنه لا معنى مطلقا ، لارجاء انتاج السلع التى لا تجد لها سوقا فى الوقت الحاضر • ولو كان الامر كذلك لما تم تقدم فى العالم •

ولنضرب مثلا آخر على عملية التفاعل المتضاعف فى التقدم : من العلاقة التى بين الزراعة والصناعة • ان الزراعة والصناعة ليستا عمليتين متنافستين • وليس الامر هو اما أن ننمى الصناعة أو ننمى الزراعة، بل الواقع أن تقدم الزراعة يشجع على قيام الصناعة ، كما أن الصناعة توسع من نطاق الانتاج الزراعى ، وتزود الزراعة بالآلات والادوات والاجهزة والقوة المحركة التى تحتاج اليها ، كما تمدها بالاسمدة ومواد ابادة الحشرات ومكافحة الآفات وغير ذلك من اللوازم • وعلى ذلك فان تقدم الصناعة المحلية ، يؤدى بطريقة آلية الى تقدم الزراعة ، والعكس صحيح • فالعلاقة اذن بين الصناعة والزراعة ، هى علاقة تفاعل متضاعف ، لا علاقة تنافس •

وهناك مثل آخر ، على عملية التفاعل المتضاعف هذه ، تتمثل لنا فى المشروعات التى تشمل وادى أحد الانهار • وفيها لا تستخدم موارد المياه لغرض واحد من أغراض الرى أو الملاحة أو توليد القوى الكهربائية أو التحكم فى مياه الفيضان ، بل تشمل تلك المشروعات جميعا • والمهم فى كل ما ذكرت أن التقدم الاقتصادى هو عملية تفاعل متضاعف من هذا القبيل • وسر التقدم الاقتصادى هو النجاح فى بعث الحركة فى تلك القوى المتفاعلة بالتضاعف ، بل ان هناك عملية تفاعل متضاعف حتى فى المجال الدولى • فليس هناك تنافس بين تقدم دولة وتقدم أخرى ، بل الواقع أن تقدم احدى الدول ، يساعد لا محالة على تقدم

غيرها · وهكذا لا نجد أمامنا حركة تفاعل من هذا القبيل ، فى داخل خـــطط التقدم لكل دولة فحسب ، بل نجدها كذلك فى خطط التقـــدم فى عدة دول مختلفة ·

١٨ ــ هذا والحقيقة الثانية ، التى يجب أن لا تغيب عن البال ، هى أن من خصائص التقدم الاقتصادى ، أنه يؤدى فى خلال مجراه ، الى زيادة الموارد المتوفرة له زيادة مضطردة · والذى نعنيه بكلمة التقدم : هو تنمية الموارد تباعا ، بحيث يمكننا أن نحقق بها كل سنة ، أكثر مما حققناه فى السنة السالفة ، ومن أثر هذه القاعدة أن **زيادة طفيفة** فى أحد العناصر الاقتصادية تنتج **زيادة كبيرة** فى عنصر آخـــر · The Principle of the Multiplier in Econ. Development.

واذا كانت جملة الموارد العامة فى سنة ما هى مائة ، وأنفقنا منها مثلا خمسة وتسعين ، على الاستهلاك والادارة والدفاع والصيانة والتجديد ، فانه يتبقى لنا خمسة للتوظيف فى وجوه التقدم الاقتصادى · واذا فرضنا أن الموارد العـــامة هذه ، قد زادت فى خلال خمس ســـنوات ، من مائة الى مائة وخمسة وعشرين ، وفرضنا أيضا ، أنه أمكننا الاكتفاء بالانفاق ، فى حدود الخمسة وتسعين المتقدمة على الاستهلاك بكافة أنواعه المتقدمة ، فانه عند نهاية السنة الخامسة ، يجتمع لدينا ثلاثون فائضة ، للتوظيف فى مشروعات التقدم الاقتصادى · وهكذا بينما تزيد الموارد العامة ، من مائة الى مائة وخمسة وعشرين ، أى بنســـــبة خمسة وعشرين فى المائة ، فى خمس سنوات ، تزيد الاموال الموظفة فى النهـــوض الاقتصادى ، من خمسة الى ثلاثين ، أى بنسبة ستمائة فى المائة فى تلك المدة · ويتضح من ذلك ، **أن ازدياد الموارد المعدة للتقدم الاقتصادى يكون أسرع بكثير من ازدياد مجموع الموارد العامة نفسها** · ولكن بشرط ثبات معدل الاســـتهلاك والانفاق ، فى الوجوه الاخرى ، عند حد معين ، لمدة بضع سنين، كى لا يستغرق الاستهلاك أو الانفاق ، جزءا من تلك الزيادة فى الموارد · وهذا لا يمنع بالطبع انقاص عنصر من عناصر الانفاق ، لزيادة عنصر آخر ، كالاقتصـــاد فى عنصر الاستهلاك أو الادارة مثلا ، لزيادة عنصر الدفاع أو مضاعفته ·

## وضع خطط شاملة

١٩ ــ ان عملية التخطيط القومى ، للتنمية الاقتصادية ، يجب أن ينظر فيها ، منذ البداية ، الى شمول المجتمع الاقتصادى ، بحيث تنمو **أجزاؤه كلها فى وقت واحد ، وبشكل متوازن متناسق ، وبأكبر معدل مستطاع للسرعة** · ولا جدال أن من أصعب المهام المتعلقة بالتخطيط ، هى مراعاة التنسيق بين المشروعات المختلفة التى تتناولها خطط التقدم · وأن بحث التناسق بين كل مشروع وآخر ليثير مشاكل شتى : فمثلا هل المشروعات الخاصة بتوليد الكهرباء ، منسجمة مـــع المشروعات الخاصة بايجاد صناعات جديدة تستخدم الكهرباء ، ومع وجوه أخرى

لاستخدام الكهرباء ؟ هل الخطط الخاصة بزيادة الانتاج الزراعى ، متفقة مع الخطط التى ترمى الى انشاء صناعات جديدة لتصنيع المنتجات الزراعية ؟ ومن جهة أخرى ، هل مشروعات التقدم الصناعى ، متوائمة مع مشروعات انشاء شبكة من الطرق والكبارى ، أو مع برامج توسيع الموانىء ، وهلم جرا • وعندنا لتحقيق هذه الغاية ، طريقة اقتصادية حديثة ، هى طريقة حساب الدخل والخرج لكل قطاع اقتصادى ، وللقطاعات كلها معا •

ذكرت الآن ، أنه من المتعين ايجاد التناسق فى المشروعات بعضها البعض • ولكن يتعين كذلك ، ايجاد هذا التناسق ، بين مجموع هذه المشروعات المعدة للتقدم من ناحية ، وبين مجموع الموارد المخصصة لهذا الغرض من ناحية أخرى • وهذا التناسق ، بين مجموع المشروعات ، ومجموع الموارد ، يمكن اختباره ، بوضع ميزانيات لكل أو جل أنواع الموارد الرئيسية • فمثلا ميزانية القوى العاملة ستبين من جهة ، ما هو متوافر منها ، ومن جهة أخرى ، ما يحتاجه كل وجه من وجوه النشاط العام والخاص • وفى أى تخطيط رشيد ، يتعين أن تتوازن الكفتان • وفضلا عن ذلك فانه بمقارنة الارقام ، التى تبين ما ينبغى أن يكون عليه توزيع أحد الموارد ، بالارقام التى تبين طريقة التوزيع الفعلية ، يتضح على الفور ، مدى ما تتطلبه الموارد من اعادة التوزيع • ويمكن وضع ميزانيات مماثلة ، لبعض العناصر الرئيسية الاخرى ، مثل رأس المال والنقد الاجنبى وغيرها • ولعل أصعب جزء فى مهمة اختبار التناسق بين المشروعات ، هو البحث ، فيما اذا كانت نتائج الخطط التى تنفذ الان ، متناسقة مع بعضها البعض فى المستقبل البعيد كذلك • فمثلا مع نمو الدخل على كر السنين ، هل ستكون مقادير المدخرات ، متسقة مع مطالب الاستغلال ، كما حددها التخطيط ؟ وهل سيكون النقد الاجنبى المتوافر بعد خمس سنوات ، متناسبا مع تقديرات التخطيط لهذا النقد ، فى هذا التاريخ المقبل ؟ وهكذا •

٢٠ ـ ان اختبار التناسق ضرورى حتى وان لم يكن محكما • والواقع أن من أهم المسائل فى التخطيط ، هو الارتباط أو التشابك ، بين القطاعات الاقتصادية المختلفة للمجتمع • ولكى نضع برنامجا قوميا ينبغى لنا أن نتوقع عدة أمور ، وأن نقدر امكان حدوث تغيرات ، فى القطاعات الاقتصادية المختلفة ، وفى ارتباطاتها بعضها ببعض • وينبغى لنا أن نعمل حسابا لهذه الاشتباكات المعقدة ، وبدون ذلك ، لا يمكننا أن نتنبأ بما سيكون عليه الطلب المحتمل على السلع والخدمات فى المستقبل • وهذا يستدعى ، أن تكون الخطط التى نضعها على أكبر قدر مستطاع من المرونة • ولما كنا نعيش فى عالم سريع التغير ، فانه يجب علينا ، أن نعيد النظر فى خططنا ، كل فترة معينة من الزمن ، على ضوء ما جمعناه من تجربة ، وما حدث من تطور ، وما جد من معلومات ووسائل • اننا حين نصر على ضرورة تجميع كل المعلومات الممكنة ، لكى نتبين منها ، مراكز المشروعات

المختلفة ، لا نعنى بذلك ، وضع خطة وتنفيذها لكل قطاع فى دائرة الحركة الاقتصادية • **آن مسألة تحديد القطاعات التى يجدر بالحكومات أن تسيطر** عليها ، هى مسألة تقررها كل حكومة على حدة ، على أساس ظروفها ومواردها وامكانياتها • وبدلا من الاشراف على الحركة الاقتصادية كلها أو جلها ، تدل الشواهد على أفضلية التركيز على وجوه من الاشراف الاستراتيجى • والحكومة حين تسيطر على عدد قليل من العوامل الاستراتيجية ، تستطيع بذلك أن تحدد نوع الحركة الاقتصادية العامة واتجاهها ، وفى الوقت نفسه ، تشجع النشاط الاقتصادى الخاص • ويمكنها أن تحقق هذا الغرض الهام الاخير ، بأن تجعل جهاز التخطيط الاقتصادى ، يتخذ العدة الكاملة ، لاشتراك النشاط الاقتصادى الخاص فى مشروعاته الانتاجية ، فى كل مرحلة من مراحله •

## بعض الخطوط العريضة

٢١ ــ وهذا يقودنا الى بعض الخطوط العريضة ، عند وضع خطط التقدم الاقتصادى • والمسألة الرئيسية الثانية ، بعد أن تتعرف البلاد على مواردها الحالية والممكنة ، هى كيف توزع تلك الموارد ، بحيث تحدد النسبة الملائمة بين ما يلزم للاستهلاك ، وبين ما يلزم للتقدم الاقتصادى • وبمعنى آخر ، كم من الدخل القومى ، يجب أن يصرف كل عام فى وجوه التقدم • وبدهى أن الاختيار بين الاستهلاك والتقدم الاقتصادى ، **هو اختيار للمعدل الذى تسير بموجبه حركة التقدم الاقتصادى** •• والجواب على ذلك السؤال ، هو أن الموارد التى تخصص للتقدم ، يجب أن تبقى فى حدود الحد الادنى ، الذى لا يجوز للاستهلاك أن يهبط دونه •

وفى هذه المناسبة • ألاحظ أن الست عشرة دولة فى أوروبا ، التى أفادت من المساعدات والمنح المالية التى تضمنها مشروع مارشال ، استطاعت بمساعدة هذه المنح الهائلة ، أن تخصص لهذا الغرض ، نحوا من عشرين فى المائة ، من دخلها القومى كل سنة ، لمدة أربع سنوات متعاقبة •

ولولا أن تلك الدول قد حصلت من مشروع مارشال ، على ما يقرب من سبعة آلاف مليونا من الدولارات سنويا ، ولمدة أربع سنوات متعاقبة ، لما استطاعت تخصيص هذه النسبة الكبيرة من دخلها القومى لبرامج نهوضها •

٢٢ ــ والموضوع الرئيسى الثالث هو ما يقع على عاتق الدولة ، وما يضطلع به المواطنون من مشروعات التقدم الاقتصادى • من أهم المسائل التى يجب أن تبت فيها الحكومات ، للوصول الى أهدافها الاقتصادية ، ما تحب أن تضطلع به بنفسها ، وما يحسن أن يضطلع به الافراد ، من مشروعات التقدم • ومعنى هذا تحديد نوع الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، التى ترغب كل دولة فى اقامتها ، وبالتالى تحديد المدى ، الذى يصل اليه التدخل الحكومى •

٢٣ ـ وفى مقدمة المسائل ، التى تتعلق بنصيب الحكومة ، مقدار ما تخصصه للمنشآت والمرافق العامة ، التى لا تعتبر فى ذاتها منتجة بطريق مباشر ، ولكنها تعين على الانتاج • وفى النظام الاقتصادى العام ، لا مناص من تلك المرافق ، حتى يمكن الانتاج أن يسير فى سبيله باطراد ، مثل انشاء شبكة من الطرق العامة الصالحة ، والموانىء الملائمة ، والمساكن الصحية ، والكبارى اللازمة للنهوض، وغير ذلك • والمسألة هى : كم من تلك المرافق العامة ، يجب أن ينشأ ، بالنسبة للمشروعات الانتاجية مباشرة ؟ يبدو لاول وهلة أنه ينبغى أن نقيم منشآت مساعدة ، على قدر المشروعات الانتاجية التى فى النية تنفيذها الآن، وفى المستقبل القريب فقط ، وأن لا نتوسع فى تلك المرافق العامة ، الا تباعا ، مع التوسع فى تلك المشروعات الانتاجية ، اقتصادا فى الوقت والمال • ولكن هذه نظرة خاطئة، فان الاقتصاد فى اقامة تلك المنشآت والمرافق ، بداءة ، قد يؤدى الى النتائج الاتية : أولا ) أن المشروعات المنتجة قد يسد أمامها طريق التوسع فى المستقبل البعيد • ثانيا ) اذا لم تتوافر المنشآت الملائمة تماما ، منذ البداية ، أو اكتفى بأن ينظر فيها الى مشروع واحد بذاته ، فان ذلك يحول دون تهيئة الظروف اللازمة لقيام مشروعات أخرى منتجة • ثالثا ) ان المستقبل قد يظهر عدم ملاءمة تلك المرافق المحدودة ، ولا يتسنى ادخال تعديلات عليها ، فيتطلب الامر ازالتها ، وايجاد مرافق أخرى أكثر ملاءمة ، وفى هذا مضاعفة للتكاليف •

والنتيجة انه اذا وضع برنامج قومى للتقدم الاقتصادى ، فان من المهم ألا ننظر فيه ا لما ينبغى عمله فى المستقبل القريب فحسب ، بل الى ما يتطلبه المستقبل البعيد كذلك • وعلى ذلك يتعين ، منذ البداية ، ألا تقام المنشآت والمرافق العامة ، التى تسد حاجة المستقبل القريب فقط ، وانما تلك التى تسد حاجة التوسع الصناعى المرتقب فى المستقبل البعيد • ففى التقدم الاقتصادى ، لا يجوز أن نصل الى هدف أو نقطة ونقف عندها ، بل يجب مواصلة السير الى الامام تباعا وبشكل مطرد •

٢٤ ـ هناك أيضا نقطة هامة ، وهى المتعلقة بالخدمات الاجتماعية • وكثيرا ما يدور الجدل حول النسبة التى يجب أن تخصص للخدمات الاجتماعية ، من الموارد المعدة لبرنامج النهوض الاقتصادى •

يبدو لاول وهلة ، أن التوسع فى تلك الخدمات ، قد يكون على حساب المشروعات الانتاجية ، وهذا صحيح الى حد كبير • ولكن فى بعض الحالات لا يكون الامر كذلك ، وليس من الضرورى ، أن كل توسع فى الخدمات يحرم الانتاج من موارد كانت ستخصص له • فان جانبا من تحقيق تلك الخدمات ، انما ينتج من تحويل القدرة الاستهلاكية ، من طبقة فى المجتمع الى أخرى : مثلا من الاغنياء الى الفقراء ، أو من الاصحاء الى المرضى • وفضلا عن ذلك ، فان كون تكاليف الخدمات الاجتماعية ، على حساب استغلال الاموال فى مشروعات

انتاجية ، لا يعنى أن تلك المصروفات غير مرغوب فيها · والمسألة هى ، أن كل أنفاق على الخدمات الاجتماعية ، يجب أن تقترن به تدابير فعالة ، لترغيب الشعب فى مواصلة الادخار أو زيادته · وفضلا عن ذلك فانه حتى اذا حصل توسع فى الخدمات الاجتماعية ، على حساب رأس المال المادى ، فلا ينتج من ذلك حتما أثر سيء على الانتاج · ففى بعض الحالات ، قد يؤدى التوسع فى تلك الخدمات ، الى زيادة الانتاج ، أكثر مما لو اقتصر الاستغلال على الوجوه الانتاجية · فان المصروفات ، التى تنفق على تدريب العمال تدريبا مهنيا ، أو التى توفر الفنيين ، لجميع أغراض التخطيط ، هى بلا ريب تزيد من القوة الانتاجية ، بما يعوض تلك المصروفات وزيادة ·

٢٥ ـ والمسألة الرئيسية الرابعة هى : بالنسبة للجزء من البرنامج ، الذى يضطلع به النشاط الاقتصادى الخاص ، كيف تضمن الحكومة ، أن هذا النشاط سيسير فى الاتجاه الصحيح الذى تريده ؟ وأعنى بذلك ، الوسائل التى تتخذها الحكومات ، لكى تجعل حركة الموارد ، تتحول الى الاغراض المنشودة ، فى مجالات النشاط الاقتصادى الخاص · على الحكومات بالطبع ، أن تحدد اتجاهاتها ، بشكل جلى واضح ، بالنسبة لنمو النشاط الاقتصادى الخاص فى المستقبل · وعليها أيضا ، أن تبين المزايا التى تعود على أرباب الاعمال ، وعلى الهيئات الخاصة ، من اضطلاعهم بالمشروعات الانتاجية ، التى رسمتها الحكومة للنشاط الاقتصادى الخاص ، فى برنامج التقدم ·

تستطيع الحكومات ، عن طريق الضرائب أو الاعانات أو غيرها ، أن توجه الحركة الاقتصادية ، بحيث يجد النشاط الاقتصادى الخاص ، انه الاربح له ، أن يحقق أغراض خطط الحكومة ، وبذا يسير فى الاتجاه الصحيح ، تبعا لصالحه قبل كل شيء · وهذه هى طريقة الترغيب · ان الحكومة كثيرا ما تقدر على اغراء أرباب الاعمال ، وأصحاب المشروعات الاقتصادية الخاصة ، بأن يفعلوا ما تريد منهم أن يفعلوه · مثلا قد تعلن الحكومة ، أنه اذا أنشيء مصنع من نوع معين ، فى ناحية معينة ، فانها تكون على استعداد لان تمده بالقوة المحركة الرخيصة ، أو أن تقوم بتدريب عماله فنيا ، أو أن تعفى أرباحه من الضرائب لعدد من السنين ، أو أن تعفى ما يستورده من الآلات والمواد من الرسوم الجمركية ، أو أن تيسر له استحضار الخبراء الفنيين من الخارج ، أو أن تعهد اليه بالعطاءات الحكومية ، أو أن تحمى الصناعة من المنافسة الاجنبية بفرض الرسوم الجمركية العالية على الواردات التى من نوع منتجاته ، وغير ذلك من وسائل التشجيع والمساعدة · وبدهى أن تحت تصرف الحكومات عادة ، تدابير كثيرة من هذا القبيل · ومن جهة أخرى ، تستطيع الحكومة ، أن تضن بجميع هذه المزايا ، على المشروعات الانتاجية الجديدة ، التى لا تتفق غايتها وخطط التقدم الاقتصادى الذى رسمته للبلاد · وفى يد الحكومة كوسيلة أخيرة ،

يمكن أن تستعملها عند الاقتضاء ، أقوى سلاح ، تمنع به التطورات غير المرغوب فيها ، وهى طريقة التخصيص المادى المباشر ، فان فى امكان الحكومات دائما ، وعلى الخصوص فى الاوقات التى يبدو فيها نقص كبير ، أن تلجأ الى هـــذه الطريقة • وعلى أى حال ، يمكن لخطط التقدم ، أن لا تشمل تدابير للترغيب فحسب ، بل قد تحتوى كذلك على بعض وسائل للاشراف أو السيطرة أو المنع فى حالات الضرورة ، التى تستطيع بها الحكومات أن تجعل النشاط الاقتصادى الخاص يتمشى مع خططها الاقتصادية • والحـــكومات بالطبع هى التى تقـــرر بنفسها مدى ما تعمد اليه من وسائل الترغيب أو السيطرة ، لكى يسير النشاط الاقتصادى الخاص فى الاتجاه الصحيح ، الذى رسمته الحكومة فى برامج التقدم الاقتصادى •

وبهذه المناسبة أود أن أقول ، ان العلاقة بين خطط التقدم الاقتصادى العام، وبين المشروعات الاقتصادية الخاصة ، فى ميدان التقدم ، هى عامل هام ، يحدد كفاية ونوع خطط التقدم كلها • وفى كثير من الدول ، تتوقف سلامة التخطيط، على مدى هذا التناسق ، لا فى الوقت الحاضر فقط ، بل فى المســـتقبل البعيد كذلك •

٢٦ ـ والمسألة الرئيسية الخامسة ، تتعلق بنصيب المشروعات العـــاجلة ، والمشروعات الطويلة الاجل من الموارد : وانى أكتفى بأن أقول ، انه يتعين أن يكون التخطيط لفترة طويلة قادمة ، بحيث لا تضطر الحكومات ، الى الاقتصار على المشروعات ذات الثمرة العاجلة لمواجهة المطالب فقط ، بل تقبل على المشروعات الاقتصادية التى تدر على الاجيال الحالية والقادمة أكبر نفع مســـتطاع ، وان طال أمدها •

## تمويل التقدم الاقتصادى

٢٧ ـ والمسألة الرئيسية السادسة ، هى موضوع تمويل التقدم : مهما كان الشكل الذى يتخذه تمويل التقدم الاقتصادى ، فانه لا يمكن أن يتم ، الا بتحمل الجيل الحالى ، تضحيات تستمر عددا من الســـنين ، وذلك باجراء نقص فى الاستهلاك ، حتى يمكن اعداد زيادة فى الموارد المخصصة للمشروعات الانتاجيـة الجديدة • وليس ثمة من طريقة أخرى ، لتحويل جانب من الاعباء المالية ، كى تتحمله الاجيال القادمة ، الا طريقة عقد القروض فى الخارج ، وسنوضح ذلك فى موضعه • والتضحيات الحالية ، التى تمتد على عدد من السنين ، هى الطريقة المجدية لتحقيق التقدم الاقتصادى السريع ، على الاقل فى مراحله الاولى ، حتى تبدأ عملية التضاعف فى احداث أثرها ، فتجعل من التقـــدم عملية متدافعـــة

متوالدة بنفسها · وتلك هى المرحلة التى يصل فيها الادخار والاستغلال ، الى مستوى عال ، يسمح بمواصلة العملية تباعا ·

**التمويل الداخـــل :**

٢٨ ــ ان توافر رؤوس الاموال ، يتوقف على مقدار ما يمكن أن تدخره البلاد نفسها ، وما يمكن أن تقترضه ، بشروط ملائمة من الخارج ·

ونحن لا نكاد نجد دولة من الدول ، لا تســـتطيع أن تعبىء بعض الموارد الاضافية ، سواء من المدخرات المحلية أو من الضرائب أو من القروض الداخلية أو من الاقتصاد فى النفقات العامة ، أو من هذه الوجوه كلها معا · غير أن هناك عائقا يحد من التمويل الداخلى للتقـــدم الاقتصادى ، وهو انخفاض معـــدل الانتاج ، وهبوط دخل الفرد ، ونقص معدل الادخار تبعا لذلك · والرغبة فى زيادة الاستهلاك ، هى عائق آخر ، فى سبيل زيادة المدخرات المحليـــة · وان ضغط الحاجة الى رفع مستوى المعيشة ، مع انخفاض مستوى الانتاج ، يزيد من صعوبة الوصول ا لىمعدل مرض للتقدم ، القائم على المدخرات المحلية وحدها · وهناك أيضا ضياع للمدخرات المحلية ، قد ينشأ من سوء الاستغلال ، وقد تتخذ المدخرات المحلية فى بعض البلدان ، أشكالا عديمة الجدوى ، مثل شراء الاراضى الزراعية ، فانه لا يزيد من الثروة القومية للبلاد ، وقد تتجه تلك المدخرات ، اتجاها ضارا ، مثل الاكتناز أو الاقبال على شراء الذهب · والخلاصة ، ان القيمة الانتاجية لمدخرات أحد البلاد ، لا تتوقف على مقدار حجمهـــا فحسب ، وانما تتوقف كذلك ، على طريقة استغلال تلك المدخرات ·

ومن ثم فقد صار لهذه المسألة وجوه ثلاثة : ( أولها ) زيادة المدخرات المحلية ( وثانيها ) تعبئة المدخرات ( وثالثها ) السير بها فى الطريق الاكثـــر انتاجا والاجدى ثمرة ·

وبدهى أن ذلك يكون موضوع دراسة فى كل بلد على حـــدة ، وقد تختلف التدابير الواجب اتخاذها باختلاف الظروف ، ومرحلة التقـــدم ، ومطالبه فى كل دولة ·

وقد تتطلب تلك الاغراض الثلاثة ، ادخال تحسينات على أنظمة البنوك ، وصناديق التوفير ، وشركات التأمين ، أو ايجاد أو تنمية مؤسسات متخصصـــة للائتمان ، أو تأسيس صناديق للادخار والمعاشات ، الى غير ذلك · ويمكن أن تعمد الحكومة الى تسهيلات أو اعفاءات ضريبية ، لتشجيع ضروب الاســـتغلال المرغوب فيها ، وغيرها من الاجراءات ·

ولا جدال فى أن أى اجراء يزيد فى ضمان الاموال المدخرة ، هو مما يشجع على الادخار المثمر ، ويقلل من الاستثمار فى وجوه غير منتجة نسبيا ٠

٢٩ ـ والآن أذكر كلمة وجيزة عن الضرائب : ان الضرائب ، قد تكون احدى الطرق ، لتمويل التقدم الاقتصادى : ( فأولا ) قد تعمد الحكومة ، الى فرض الضرائب لتحد من التضخم ، الذى قد ينتج من التقدم الاقتصادى ، وذلك بتخفيض الطلب بوجه عام ٠ ( ثانيا ) بأن تخفض من معدل الاستهلاك أو من التوظيف فى وجوه كمالية ، مما يعرقل برنامج التقدم ٠ ( ثالثا ) قد تستخدم الضرائب كترغيب ايجابى فى الاستثمار المنشود ، وكتثبيط سلبى للاستثمار غير المرغوب فيه ٠ ( رابعا ) قد يقصد من الضرائب أغراض أخرى كتغيير توزيع الدخل العام ، بأن يعالج التفاوت الفادح فيه ٠

ومن جهة أخرى ، يجب أن يراعى فى الضرائب : أن لا تخفض من قوة الاستهلاك العام ، أكثر من اللازم ، وأن لا تضعف من اقبال الامة على الادخار والاستثمار ٠ وهذه مسألة دقيقة ، تتطلب غاية اليقظة والحذر ٠ بيد أن جدوى الضرائب ، تتوقف على كفاية مستوى الادارة المشرفة عليها ، كما تتوقف على سلامة التقدير ، وأحكام الجباية ٠ والخلاصة : ان النظام الضريبى الصالح ، هو من أسباب نجاح طرائق التمويل الحكومى للتقدم الاقتصادى ٠

٣٠ ـ ولا جدال أن التجاء الحكومات ، الى الاقتراض المحلى ، لتمويل التقدم الاقتصادى ، هو آمن عاقبة وأجدى ثمرة ، من الاعتماد على الضرائب فى هذا الباب ، وذلك لاسباب لا تخفى ٠

ولا ريب فى أن اقبال الامة بمختلف طبقاتها، كل حسب طاقته ، على توظيف مدخراتهم ، بشراء السندات التى تطرحها الحكومة تباعا ، بغية تمويل مشروعاتها الانتاجية الكبرى ، ذلك الاقبال ، يدل على نضج الوعى القومى ، والشعور بالواجب الوطنى ، الامر الذى يعتبر بحق ، من أولى الدعامات التى يقوم عليها صرح الرقى الاقتصادى المنشود ، فضلا عن أن ذلك الاقبال يفضى حتما لا الى الاسراع فى تحقيق النتائج المرتقبة فحسب ، وانما يؤدى أيضا الى التوسع فى المشروعات الانتاجية ذاتها ٠

## التمويل الخارجى :

٣١ ـ لقد أسلفنا القول ، بأن التمويل الداخلى للتقدم الاقتصادى ، سواء أكان بعقد القروض المحلية أم بالادخار الاختيارى أو الاجبارى ، يتطلب تضحيات من الجيل الحاضر ، وانه يلقى عليه وحده عبء ذلك التقدم ، باحداث نقص فى قوته الاستهلاكية ٠ وهناك طريقة واحدة ، لالقاء جزء من هذا العبء على عاتق الاجيال القادمة ، وذلك بالاقتراض من الخارج ٠

فاذا كانت احدى الدول ، تقترض من الخارج ، لاجل تقدمها الاقتصادى ، وتسدد القروض فى المستقبل ، فانها لا تكون مضطرة الى ارهاق مواردها الحالية، اذ أنها بالقروض الخارجية ، ستحصل على موارد تفد اليها من الخارج • كما أن السداد فى المستقبل ، سيكون هو أيضا ، من موارد مستقبلة ، وستكون بطبيعة الحال أكبر من الموارد الحالية ، نتيجة لاستثمار تلك القروض الخارجية • وهكذا ، يتيح الاقتراض الخارجى للدولة ، أن تبقى الاستهلاك فى مستواه الحالى، على عكس الحال ، لو اضطرت الدولة ، الى ا لحصول على الاموال اللازمة من الموارد المحلية وحدها ، التى لن تتأتى ، الا بتخفيض معدل الاستهلاك فى الدخل•

وابقاء الاستهلاك عند مستوى عال فى الداخل ، قد يكون مفيدا ، اذ يحفظ كفاية القوة الانتاجية للشعب • وقد تكون هذه الزيادة فى الاستهلاك ، مرغوبا فيها أيضا ، لحفظ قدر من العدالة ، بين تضحيات الجيل الحاضر ، وتضحيات الاجيال القادمة • فليس من الانصاف ، أن يتحمل الجيل الحاضر وحده تضحيات التقدم ، الذى سوف تستفيد منه الاجيال القادمة ، كاستفادة الجيل الحالى ، سواء بسواء • وفضلا عما تقدم ، فان الاقتراض الخارجى لن يمكن الدولة من زيادة معدل السرعة فى تحقيق التقدم الاقتصادى المنشود فحسب ، بل انه كذلك سيوسع من دائرته ، حتى يصل بالدولة الى حد يمكن عنده أن تبدأ عملية التضاعف فى النفاذ •

وعلاوة على ما تقدم ، فمن المتوقع أيضا ، أن كل زيادة فى الاستيراد على التصدير ، يتطلبها التوسع الاقتصادى ، سيقابلها رصيد من الاموال الاجنبية ، فيسد كل عجز ، قد ينشأ فى ميزان المدفوعات •

٣٢ ــ ونحن ندرك ، أن التوسع فى الاقراض الدولى لرؤوس الاموال ، لما يتسع نطاقه ، تبعا لتوفير الظروف الملائمة ، التى تشجع على تدفق تلك الاموال الاجنبية • وندرك أيضا ، أن الدول المقترضة هى المسئولة وحدها عن تقدمها ورخائها ، وأن العوامل الاقتصادية الداخلية فيها ، أهم من التمويل الخارجى فى تقدم تلك البلاد ، وانه ينبغى للدول الراغبة فى التقدم ، أن تتخذ تدابير فعالة ، تضمن تمويل برامجها الانتاجية ، كلها أو جلها ، من المدخرات الحقيقية للبلاد نفسها • أما التمويل الخارجى ، فيجب أن يكون فى أضيق نطاق ، وأن يكون نسبة مئوية صغيرة ، من جملة الموارد المحلية المعبأة للتقدم • وفضلا عن ذلك ، يجب أن يستخدم كل رأسمال ، يفد من الخارج ، لحفظ الاستقرار الاقتصادى فى الداخل ، ولتقوية ميزان المدفوعات فى الخارج•

٣٣ ــ هذا عن التبعات التى تقع على كاهل الدول المقترضة • ولكن من وجهة أخرى • يجب ألا يغرب عن البال انه مهما يكن الشكل الذى يتخذ التمويل الخارجى ، فانه لا يجوز بأى حال من الاحوال ، أن تضار به مصالح الدولة

المقترضة ، أو أن يمس سيادتها ، ولا أن يرتبط به أى امتياز سياسى أو اقتصادى لصالح الدول المقرضة · بل يجب أن يكون الهدف ، تنمية التقدم الاقتصادى ، بغية دعم الاستقلال التام وتثبت السيادة ، بتلك الروح التى قام عليها ميثاق الامم المتحدة · وهذا فى مصلحة الدول المقرضة نفسها ، لان رفع مستوى المعيشة فى الامم المقترضة ، نتيجة تقدمها الاقتصادى ، لما يزيد فى قوتها الشرائية من الامم المقرضة ·

وأخيرا يبدو لنا جليا مما تقدم ، أن من مصلحة الدول المقرضة نفسها ، أن تنأى عن فرض شروط مالية مرهقة ، تعرقل من نجاح المشروعات الانتاجية ، وتحد من جدواها ، اذ أن تخفيض الضغط على البلاد المقترضة ، لما يقوى ضمان سداد القروض التى تلتزم بها ، ومما يؤدى الى توطيد الثقة المتبادلة بين الدول ·

٣٤ ـ وأختتم كلمتى بأن أقول ، ان تقدم الامم لا يقاس بمقدار ما يحقق منه بين سنة وأخرى ، ولكن يقاس بعقود السنين · وأنه كذلك ، عملية شاقة ، تتطلب جهودا جبارة من الحكومة ،والامة على السواء ، ومواصلة جادة فى العمل المنتج ، بصبر وجلد ومثابرة ·