

مرآة المعاصرة

مجلة ربع سنوية
تصدرها

الجمعية المصرية لدراسات الاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع



يوليو سنة ١٩٦٦
السنة السابعة والخمسون
العدد ٣٢٥
القاهرة

الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والاحصاء والتشريع

تأسست الجمعية سنة ١٩٠٩ لتنمية الاهتمام بالدراسات والبحاث العلمية في شئون الاقتصاد والاحصاء والتشريع .. وتحقيقا لهذا الغرض تصدر الجمعية مجلة « مصر المعاصرة » في أربعة أعداد سنويا ، كما تنظم اجتماعات عامة ومحاضرات تعالج فيها مختلف المشاكل الاقتصادية والاحصائية والتشريعية ذات الابعدة البارزة من الناحيتين النظرية والتطبيقية ، وتيسر الجمعية سبل الاطلاع على أحدث المؤلفات والدوريات العربية والاجنبية في مكتبتها الحافلة بها .

مجلس الادارة

نائب الرئيس : الدكتور عبد الحكيم الرفاعى - محافظ البنك المركزى المصرى سابقا
الدكتور عبد المنعم الطناملى - رئيس مجلس الادارة والعضو المنتدب للبنك
العقارى المصرى

السكرتير العام : الدكتور زكريا نصر - استاذ الاقتصاد بكلية الحقوق جامعة عين شمس
أمين الصندوق : الاستاذ محمد على الفتيت - وكيل بنك الائتمان العقارى

الاعضاء :

الدكتور عبد المنعم القيسونى	نائب رئيس الوزراء للشئون الاقتصادية
الدكتور حسين خلاف	وزير سابق
الدكتور ابراهيم بيومى مدكور	وزير سابق
الدكتور على الجريتلى	وزير سابق
الدكتور محمد زهير جرانة	محام ووزير سابق
الدكتور السعيد مصطفى السعيد	مدير جامعة القاهرة سابقا
الدكتور عبد المنعم ناصر الشافعى	وكيل وزارة الشئون الاجتماعية سابقا
الدكتور عبد الرزاق السنهورى	وزير سابق
الاستاذ محمد امين فكرى	محافظ البنك الاعلى سابقا
الاستاذ محمد رشدى	رئيس مجلس ادارة بنك مصر
الاستاذ حسن مختار رسمى	وكيل وزارة المالية سابقا
الاستاذ على احمد الشافعى	عضو مجلس الادارة المنتدب لشركة اعادة التأمين
الاستاذ صادق حنين	وزير مفوض سابق
الدكتور محمد زكى الشافعى	عميد كلية الاقتصاد جامعة القاهرة
الدكتور شفيق شحاته	استاذ بكلية الحقوق جامعة عين شمس
الدكتور سليمان الطماوى	استاذ بكلية الحقوق جامعة عين شمس
السكرتير الفنى : الاستاذ محمود حافظ فائم - مستشار بنك الائتمان العقارى	

مرآة المعاصرة

(السنة السابعة والخمسون - العدد ٢٢٥ - يوليو سنة ١٩٦٦)

الثلثين • ٤ قرشا

القاهرة ١٩٦٦
مطابع الشعب

أعضاء الجمعية

أعضاء الجمعية أربعة فئات :الأعضاء العاملون الذين يدفعون رسم اشتراك قدره مائة وخمسون قرشا صاغا سنويا والأعضاء المشتركون بنوك ومؤسسات وهيئات عامة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية الذين يدفعون اشتراكا سنويا لا يقل عن مائة جنيه والأعضاء الفخريون الذين ادوا خدمات جليلة للجمعية أو للعلوم الاقتصادية أو الاجتماعية أو القانونية والأعضاء المرسلون وهم أعضاء يقيمون في الخارج يسهمون في أعمال الجمعية ونشراتها المختلفة .

يتلقى جميع الأعضاء مجلة مصر المعاصرة بدون مقابل .

وعدد أعضاء الجمعية في الوقت الحاضر حوالى ٤٥٠ عضو .

الاشتراك في المجلة

رسم الاشتراك السنوى في المجلة مائة وخمسون قرشا صاغا في الجمهورية العربية المتحدة ، وأربعون شلنا أو خمسة دولارات للبلاد الأخرى المنضمة إلى اتحاد البريد العالمى .

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 .

ثمن العدد لغير الأعضاء المشتركين أربعون قرشا صاغا في الجمهورية العربية المتحدة وعشرة شلنات أو دولار وربع في البلاد الأخرى المنضمة إلى اتحاد البريد العالمى .

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

ولا يباح نقل أو ترجمة شئ مما ينشر في هذه المجلة بغير اذن سابق من الجمعية .

وكل ما يرسل الى المجلة للنشر يصبح ملكا للجمعية .

ترسل طلبات الانضمام والاشتراكات والاستعلامات الى سكرتيرية الجمعية صندوق بريد رقم ٧٣٢ .

مقر الجمعية - ١٦ شارع رمسيس بالقاهرة - ت ٥٢٧٩٧

فهرس

المقالات

- فوزى منصور : دور جهاز الثمن فى مرحلة التحول
الاشتراكى ٥
- شريف لطفى : دور البنوك التجارية فى تمويل
التنمية الاقتصادية ٣١
- جميل الشرقاوى : نقابات العاملين فى النظام
الاشتراكى ٤٣
- عبد الحليم الجندى : تطوير التشريعات فى ج.ع.م ... ٦٧
- عبد العزيز محمد سرحان : القانون الدولى العام والقانون
الداخلى حسب التشريع والقضاء
فى ليبيا ٨٣
- أحمد رفعت خفاجى : نظام الاختبار القضائى فى مجال
العقاب ١٤٩
- محمود درويش : مفاوضات الأرصدة الأسترلينية
سنة ١٩٤٧ ١٥٧
- حسن ابراهيم : الآثار الاقتصادية للاعفاءات الضريبية
(بالانجليزية) ٥
- نجيب قلادة : تطور التعريف الجمركية المصرية
(بالفرنسية) ٤١
- على راشد : القانون الجنائى الاجتماعى
(بالفرنسية) ١١١

دور جهاز الثمن في مرحلة التحول الاشتراكي*

للدكتور فوزى منصور

في البيان الذى تقدمت به الحكومة الى مجلس الأمة في ٤ ديسمبر ١٩٦٥ ، وفي معرض الحديث عن الاجراءات المختلفة التى تعتزم اتخاذها لإعادة التوازن بين الدخول المتاحة للاتفاق الاستهلاكي وبين السلع الاستهلاكية التى يمكن للسجتمع توفيرها في ظروف الاقتصاد القومى الحالية ، قالت الحكومة انها « تعتمد بصفة أساسية على التفاعل بين العرض والطلب وعلى جهاز الثمن في تحقيق التوازن المطلوب » ثم أضافت أنها « ليست في حاجة الى الاعتذار عن ذلك ، فأسلحة السياسة الاقتصادية — مثل أى سلاح آخر — هى أسلحة محايدة ، والعبرة هى بمن الذى تكون في يده هذه الأسلحة وكيف تستخدم : ففي النظام الرأسمالى جهاز الثمن سيد يسيطر على الاقتصاد ويوجهه لصالح لرأسماليين المستغلين ، أما في النظام الاشتراكي فهو يمكن أن يكون خادما مفيدا ، يخدم أهداف السياسة الاشتراكية ، ويعمل في اتجاه تدعيمها وزيادة فعاليتها » .

وفي موضع آخر من نفس البيان ، أكدت الحكومة أن « الربح في مجتمعنا الاشتراكي ينبغي أن يكون له دور أساسى في تقييم المشروعات ، والحكم على كفاءة الادارة ، وتحديد الكميات المنتجة من كل سلعة ، ولكن الربح المقصود هنا هو الربح الذى يصور فعلا وحقيقة تقدما في الاقتصاد القومى وكسبا خالصا له » . واستطردت الحكومة في شرح هذا المبدأ قائلة « ان الربح بهذا المعنى ينبغي أن يكون أساسا لقياس نجاح المشروعات . ولكي يؤدي هذه المهمة بنجاح ، يجب أن يحلل الى عناصره ، وأن تكون هناك تفرقة واضحة ، مثلا بين الربح الناشئ عن تحسن طرق الادارة ، أو حسن تنظيم العمل داخل المشروع ، أو الاقتصاد في استخدام المواد الأولية ، أو زيادة كفاءة العاملين أو اقبالهم على العمل ، وبين الربح الناشئ من مجرد ارتفاع أسعار المنتجات أو انخفاض أسعار

(*) محاضرة أقيمت في دار الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع

المواد الأولية ، أو إعادة تقييم الأصول » . وأضاف البيان تحفظا آخر فقال « ومن جهة أخرى فقد يتطلب صالح الاقتصاد القومى فى مجموعه اقيام ببعض المشروعات الرئيسية أو الاستراتيجية ، حتى ولو لم تحقق ربحا عاجلا بالمعنى المتقدم . ولكن يشترط عندئذ كما هو الشأن فى كل مشروع ، أن تدار المشروعات كلها على أحسن الأسس ، وأن تصور حساباتها مدى تقدم الكفاءة الانتاجية فى داخلها » كما أضاف « أن ذلك كله يستدعى اتباع نظام علمى متكامل للتقييم والمحاسبة داخل الوحدات الانتاجية ، هذا بالإضافة الى الحسابات العلمية التى يجريها التخطيط بالنسبة للاقتصاد القومى فى مجموعه » .

ومن جهة أخرى فقد قالت اللجنة الخاصة التى شكلها مجلس الأمة للرد على بيان الحكومة أن المجلس « يرى أن من الجوهرى متابعة الدراسة الخاصة ببحث مدى فاعلية استخدام عامل السعر بحيث يكون مرحليا ، وأن تتخذ معه وفى نفس الوقت حلول ايجابية قوامها العمل على زيادة الانتاج ، وخاصة فى السلع الضرورية ، بمعدلات تفوق القدرة على الاستهلاك ، حتى يمكن الوصول الى تحقيق التوازن المطلوب ، ثم توفير المدخرات » .

وقد أثار هذا الحديث المتكرر عن « العرض والطلب » وعن « جهاز اشمن » وعن « الربح » تساؤلات عديدة بين بعض المتابعين للمسائل الاقتصادية فى بلادنا ، وبدا لهم كما لو كان استخدام المصطلحات المألوفة فى التحليل الاقتصادى الرأسمالى وفى السياسة الاقتصادية الرأسمالية ، يحمل الى مرحلة التحول الاشتراكى التى تمر بها أصداء متخلفة من مرحلة طرحها وراء ظهرنا ، هى مرحلة التطور الرأسمالى وأساليب التفكير الرأسمالى المرتبطة بها .

ومن قبل ، وعلى المستوى العالمى ، ثارت تساؤلات مماثلة فى أعقاب التغيرات التى طرأت فى العام الماضى على السياسة الاقتصادية المتبعة فى الاتحاد السوفيتى ، تلك التغيرات التى كان من شأنها الاتجاه نحو استخدام قانون العرض والطلب كمؤشر يهتدى به فى تحديد أنواع

الكفاءة الانتاجية وكحافز على الارتفاع بهذه الكفاءة ، وبوجه عام ، ودون الدخول في التفاصيل ، الاتجاه نحو المزيد من الاعتماد على جهاز الثمن في توجيه الإنتاج واختيار أنواعه ، وتحديد أنسب الأساليب الفنية التي تتبع في حل مشكلاته .

وقد تلقفت الدعايات الرأسمالية هذه التغيرات ، وذهبت ترى فيها الدليل على تراجع الاتحاد السوفيتي عن طريق الاشتراكية ، بل وعلى فشل النظام الاشتراكي في حل المشكلات الاقتصادية . وساعد على تغذية هذه الدعايات تصور معين ، ساد فترة من الوقت لدى بعض الكتاب الاشتراكيين أو حتى لدى بعض الاقتصاديين الاشتراكيين ، عن كيفية حل مشكلة توزيع الموارد الانتاجية على استخداماتها المختلفة للوفاء باحتياجات المجتمع في كل من النظامين الرأسمالي والاشتراكي : ففي المجتمع الرأسمالي ، هكذا كان يجري ذلك التصور ، يتكفل جهاز الثمن ، بكل مكملاته من « عرض وطلب » و « سوق » و « ربح » وغير ذلك ، بحل هذه المشكلة . ولكنه يحلها لحساب الرأسماليين وعلى حساب الطبقات العاملة ، ودون أن يحقق هذا الحل التوزيع الأفضل لتلك الموارد من وجهة نظر هذه الطبقات التي تكون الغالبية العظمى من الشعب . أما في المجتمع الاشتراكي ، حيث تكون السلطة السياسية في يدي قوى الشعب العاملة ، وحيث تسيطر هذه القوى على وسائل الانتاج وتتحكم في توجيهها وإدارتها ، فإن هذه السلطة تحدد أهداف المجتمع الاقتصادية والسياسية والاجتماعية ، وهذا التحديد يكفي في حد ذاته ، ودون تدخل من جهاز الثمن أو أي جهاز آخر للتقييم بديل عنه ، لكي تحدد أجهزة التخطيط كيفية توزيع المواد على النحو الذي يحقق هذه الأهداف ، ولكي تستخلص منها مثلاً ، وبشكل مباشر ، أنواع المشروعات الانتاجية التي يقدم المجتمع على إقامتها ، وأوجه نشاط هذه المشروعات ، وكميات السلع التي تنتجها وغير ذلك . وقد أسهم في تكوين هذا التصور بدوره أمران :

الامر الاول :

انطباع خاطيء وجد لدى بعض المتبعين للشئون الاقتصادية في

تجارب البلاد الاشتراكية وبصفة خاصة في الاتحاد السوفيتي مؤداه أن إدارة الاقتصاد القومي في البلاد الاشتراكية تتم فعلا على هذا النحو ، وبوجه خاص ، ونظرا لأن أجهزة التخطيط في الاتحاد السوفيتي كانت تجرى حتى وقت قريب على تحديد الأهداف العينية لكل مشروع إنتاجي وعلى محاسبة المشروع وفقا لمدى قربه أو بعده عن تحقيق هذه الأهداف العينية ، وكانت تربط بين هذه الأهداف العينية الخاصة للمشروع وبين الأهداف العامة للمجتمع كما تحددها السلطة السياسية العليا ، فقد تصوروا أن الأجهزة التخطيطية في تلك البلاد قد أعفيت من مهمة التقييم التي يقوم بها في النظام الرأسمالي جهاز الثمن .

الامر الثاني :

اتجاه خاطيء أيضا ، وجد لدى بعض الكتاب نحو الاطلاق والتعظيم من واقع الأساليب المتبعة في إدارة الاقتصاد في بعض النظم الاشتراكية . فأن الاتحاد السوفيتي مثلا ، في ظروف تاريخية معينة ، قد استحدث جهازا للتقييم ولتوزيع الموارد على استخداماتها المختلفة يختلف من نواح متعددة عن جهاز الثمن ، فقد تصور هؤلاء الكتاب أن الاستغناء عن جهاز الثمن هو جزء أصيل من النظام الاجتماعي القائم في تلك البلاد . بل أكثر من ذلك ، لقد تصوروا أن الاستغناء عن جهاز الثمن ، أو على الأصح أن اعطاه دورا ثانويا في عملية توزيع الموارد على استخداماتها المختلفة ، هو طابع أصيل مميز للنظام الاشتراكي ، أيا كان البلد الذي يأخذ بهذا النظام وأيا كانت الظروف التاريخية التي يمر بها .

ولسنا نريد في هذه السطور أن نستعرض الأساليب المختلفة المتعاقبة التي اتبعت في إدارة الاقتصاد منذ قيام النظام الاشتراكي في الاتحاد السوفيتي حتى الآن ، ولا أن نبين الارتباط الوثيق بين هذه الأساليب وبين المراحل المختلفة للنمو الاقتصادي في تلك البلاد ، وبوجه خاص الارتباط الوثيق بين الأسلوب الذي اتبع في كل مرحلة ، وبين درجة نمو القوى الانتاجية في هذه المرحلة ، وطبيعة المشاكل الاقتصادية التي كانت تواجهها ، والأهداف الاجتماعية العامة التي كان على المرحلة أن تحققها ، والامكانيات العملية في كل مرحلة لاتباع أسلوب دون الآخر من أساليب

ادارة الاقتصاد القومى . وحسبنا فى هذا الشأن أن نجعل الى الدراسة الكلاسيكية التى وردت فى كتاب موريس دوب عن « تطور الاقتصاد السوفيتى منذ سنة ١٩١٧ » والى الدراسة القيمة التى نشرتها مجلة « نطلية فى عدد ديسمبر الماضى بعنوان « اجراءات تنظيمية هامة فى الاقتصاد السوفيتى » .

كذلك لا يصح أن نتخذ من التغييرات الأخيرة التى استحدثت فى ادارة الاقتصاد السوفيتى تركية لاتجاه الحكومة فى بلادنا نحو الاستعانة بجهاز الثمن والتفاعل بين العرض والطلب وبالربح لتحقيق التوازن فى الاقتصاد القومى أو لرفع الكفاءة الانتاجية فى المشروعات الاقتصادية ، ولا أن يستدل من هذا التوافق على سلامة الاتجاه الذى نحت اليه الحكومة أو عدم سلامته . ذلك لأنه وان كانت المجتمعات الاشتراكية جميعا تتفق فى أن جوهرها هو القضاء على استغلال الانسان للانسان ، وأن هدفها هو رفع المستوى المادى والثقافى لمجموع الشعب لا لطبقة معينة أو لفئة محدودة منه ، وأن سبيلها الى تحقيق هذا الهدف هو تملك قوى الشعب العامة للسلطة السياسية فى المجتمع وسيطرتها على وسائل الانتاج والأخذ بمنهج التخطيط العلمى فى استغلال الموارد — الا أنه ، فى حدود هذه القسّمات العامة للمجتمعات الاشتراكية ، فان لكل مجتمع طريقه القومى الخاص الذى يشقه الى الاشتراكية وموهبته الخاصة فى ابتداء التنظيمات الملائمة لظروفه ولخصائص شعبه وتراثه القومى ، ومن هنا فان اتباع أسلوب معين فى ادارة المرافق الاقتصادية فى مجتمع اشتراكى معين — أيا كان سبقه وفضله فى ميدان البناء الاشتراكى — لا يصلح فى حد ذاته ، حجة على سلامة اتباع هذا الأسلوب فى مجتمع اشتراكى آخر ، وهو حجة أقل ما تكون صلاحية بالنسبة لبلادنا بوجه خاص ، حيث تتميز تجربتنا الثورية أكثر ما تتميز بأصالتها القومية ، وبارتيادها آفاقا رائدة غير مطروقة لأساليب التحول الاشتراكى . هذا من جهة ، ومن جهة أخرى فان أساليب ادارة المرافق الاقتصادية فى مجتمع معين ترتبط أوثق الارتباط بطبيعة المرحلة الاجتماعية التى يمر بها ، وبمدى نمو قوى الانتاج فى هذا المجتمع ، ومن هنا فان أسلوب الادارة الملائم

لمجتمع أنجز ثورته الاشتراكية منذ سنوات عديدة ، ووصل الى درجة عالية من التقدم الاقتصادى ، ليس بالضرورة هو الأسلوب الصالح للتطبيق فى مجتمع حديث العهد بالتحول الاشتراكى ، أو لا يزال يواجه مشاكل التخلف الاقتصادى المتبقية من سنوات السيطرة الاستعمارية الطويلة الماضية .

والنتيجة التى نخلص اليها مما تقدم هى أنه عند مناقشتنا لدور جهاز الثمن فى مجتمعنا ، فينبغى ألا يغيب عن أذهاننا لحظة واحدة أنه لكى تكون مثل هذه المناقشة مجدية ، فان التركيز يجب أن يكون ليس على دور جهاز الثمن بوجه عام ، ولا حتى على دور جهاز الثمن فى المجتمع الاشتراكى . وانما ينبغى أن ينصب على دور هذا الجهاز فى مرحلة التحول الاشتراكى . وحتى هذا التخصيص لا يكفى وانما ينبغى أن تتوجه المناقشة أساسا الى الدور الذى يمكن أن يقوم به جهاز الثمن فى مجتمع معين بالذات ، بكل خصائصه ومقوماته ، وهو يمر بمرحلة التحول الاشتراكى . وبعبارة أخرى فان تحديد دور جهاز الثمن فى مثل ذلك المجتمع ، لا يصح أن يستخلص من مبادئ نظرية أو أفكار مجردة حول طبيعة جهاز الثمن أو حول طبيعة المجتمع ، وانما يتحدد هذا الدور فى ضوء الدراسة التفصيلية للظروف الموضوعية التى يمر بها ذلك المجتمع ، وبقدر ما يستطيع جهاز الثمن فى مثل هذه الظروف أن يخدم الأهداف التى يتقدم المجتمع نحوها .

دور جهاز الثمن فى الفكر الاقتصادى الرأسمالى :

وشتان ما بين هذه النظرة وبين النظرة التى درج الفكر الاقتصادى الرأسمالى فى مجموعه ، وعلى اختلاف فى التفاصيل أو أساليب التحليل ، على أن ينظر بها الى جهاز الثمن . فوفقا لهذا الفكر ، يتكفل جهاز الثمن فى نظام السوق الحر ، ليس فقط بتحقيق التوازن بين الأبعاد الاقتصادية المختلفة التى تتفاعل داخل المجتمع ولكنه ، رغم المحاولات المتحشمة التى حاول بها بعض منظرى الرأسمالية حجب حقيقة دعاوهم واتجاهاتهم ، دائما توازن من نوع معين ، تحيط به حالات متداخلة من القداسة ، تبدأ من تحقيق هذا التوازن للحد الأقصى من الكفاءة فى استخدام المجتمع

للموارد التي تحت تصرفه ، وتنتهى بتحقيق القدر الأوفر من « الحرية » أو « الديمقراطية » أو « السيادة » لمجموع المستهلكين والمنتجين على حد سواء . وندع الآن جانبا دعاوى وإيهامات « الحرية » أو « الديمقراطية » أو « السيادة » التي تنسب للاقتصاد الحر الذى يحركه جهاز الثمن ، فقد تكفلت حركة التاريخ الحى فى مجتمعنا وعلى المستوى العالمى بدحضها والرد العملى عليها . ونقف قليلا عند دعوى قدرة جهاز الثمن الذى يعمل فى اطار السوق الحر على أن يحقق الحد الأقصى من الكفاءة فى تخصيص الموارد وتوزيعها على استخداماتها المختلفة ، فمثل هذه الوقفة تساعد على أن نستخلص من بين أكوام التنظيم الرأسمالى ، حقيقة مدفونة لو ظهرت مما يحيط بها من أغراض ومدافعات لصلحت مفتاحا للبحث عن الدور الذى يمكن أن يقوم به جهاز الثمن فى مرحلة التحول الاشتراكي .

والأساس النظرى — ونكاد نقول الأساس الهندسى ، فالنظرية الاقتصادية الرأسمالية قد أقامت بناء شامخا متكاملا حول هذا الموضوع — الذى تقوم عليه دعوى تحقيق جهاز الثمن للحد الأقصى من الكفاءة فى استخدام الموارد هو أن الفرد عندما يتصرف فى حياته العادية ، سواء بوصفه مستهلكا أو منتجا ، يواجه دائما بسلسلة متعاقبة من الاختيارات يفاضل بينها ليصل الى الاختيار الأفضل بالنسبة له ، وفى ضوء الظروف التى تحيط به ، وأن جهاز الثمن فى كل حالة يقدم له معيارا موضوعيا يحدد له ذلك الاختيار الأفضل ، وأن ذلك الاختيار — أيضا بفضل جهاز الثمن — هو الاختيار الأفضل بالنسبة للمجتمع بوجه عام ، لأن جهاز الثمن يتضمن فى شكل مادى ملموس حساب التكلفة الناشئة عن كل اختيار ، سواء بالنسبة للفرد أو بالنسبة للمجتمع .

ولننظر مثلا الى مشكلة الادخار والاستهلاك لنرى كيف يحلها جهاز الثمن فى نظام السوق الحر على أحسن وجه ممكن وفقا للفكر الاقتصادى الرأسمالى : فالفرد الذى يحصل على دخل معين يحدد أول ما يحدد تلك الكمية التى ينفقها من دخله على الاستهلاك ، والكمية التى يدخرها بقصد الاستثمار . وهنا يتدخل جهاز الثمن ، عن طريق سعر الفائدة التى تعطى عن الأموال المدخرة ، والتى تعتبر ثمنا للصبر أو الانتظار أو

انتضحية بالاستهلاك العاجل أو ماشئت ، ليحدد له كمية الدخل التى
ينفقها على الاستهلاك والكمية التى يدخرها ، عند هامش سديمى تتساوى
معه المنفعة الحدية للجنه الأخير الذى ينفقه على الاستهلاك ، مع المشقة
الحدية التى يشعر بها نتيجة لامتناعه عن الاستهلاك ، أو مع المنفعة الحدية
المستقبله المخصوصة للدخل الاضافى الذى سيحصل عليه فى المستقبل عندما
يتقاضى سعر الفائدة . والفائدة ، كضمن للادخار ، وكجزء من جهاز الثمن
العام ، هى حافز عام يشجع الأفراد على الادخار اللازم لتمويل الاستثمار
الضرورى لتقدم قوى الانتاج فى المجتمع ، وهى فى نفس الوقت تحدد
حجم الادخار الذى يقوم به المجتمع بوجه عام بالطريقة المناسبة
لظروف كل فرد فى المجتمع .

على أن للفائدة وجها آخر يقوم بنفس الدور الرائع — دور تحديد
الاختيار الأفضل — فى جانب الانتاج . فلأن رجل الأعمال الذى يقوم على
تنفيذ مشروع معين يدفع فائدة عن الأموال التى يقترضها للاستثمار فى
هذا المشروع ، ولأنه يواجه عند تنفيذ مشروعه بسلسلة لا حصر لها من
الاختيارات ، بعضها يدور حول الطرق الفنية البديلة التى يمكن أن
يستخدمها فى الانتاج ، وما يستلزمه كل طريق من استثمارات تكبر أو
تصغر وفقا لحجم المشروع ، ومدى اعتماده على الآلات بدلا من
الاستخدام المباشر لقوة العمل ، وحجم كل آلة وعمرها ودرجة تعقيدها
الفنى ، ولأن رجال الأعمال يتفنون جميعا فى نفس الموقف ويواجهون
بنفس السلسلة من الاختيارات ، ولأن رأس المال له انتاجيته الخاصة
المتميزة عن انتاجية قوة العمل — هكذا تزعم النظرية الاقتصادية
الرأسمالية — فان « الفائدة » التى تمثل فى الفكر الاقتصادى الرأسمالى
الثمن الذى يدفع لاستخدام رأس المال هى التى تحدد كميات رأس المال
التي توجه الى كل مشروع ، وتحدد الطرق الكنية للانتاج ، وأحجام
وأنواع الاستثمارات التى تستخدم فى داخل المشروع ، وتحدد ذلك كله
على الوجه الذى يحقق خير استخدام لرأس المال فى المجتمع بوجه عام ،
اذ أن أصحاب الأعمال يتنافسون على شراء المدخرات التى يوفرها المجتمع

ويدفعون الفائدة ثمنها لها ، ويحرصون على أن تتساوى التكلفة الحدية لهذه الفائدة مع الاتاجية الحدية للاستثمارات فى استخداماتها .

بل أكثر من ذلك : فنظرا لأن العمل فى الفكر الاقتصادى الرأسمالى يعتبر سلعة لها ثمن معين فى السوق يدفعه الرأسمالى ، وهو « الأجر » ، وكذلك تعتبر الأرض والموارد الطبيعية بوجه عام سلعا لها ثمن هو « الربح » كما أنها تعتبر جميعا ، بالاضافة الى رأس المال « عوامل انتاج » لكل منها مساهمته النوعية المحددة فى عملية الانتاج ، ونظرا لأن الطريق المتبعة فى انتاج حجم معين من السلع يمكن أن تتفاوت وتدخل كميات العمل ورأس المال والموارد الطبيعية المستخدمة فيها فى توافق وتباديل لا حصر لها ، فان صاحب العمل يحدد الكميات المختلفة من « عوامل الانتاج » هذه التى يستخدمها فى مشروعه ، بحيث تتساوى الكفاءة الاتاجية الحدية لكل عامل من عوامل الانتاج مع الثمن الذى يدفعه فى مقابلها ، ومن هنا فان جهاز الثمن يصبح هو المؤشر الذى يوجه عوامل الانتاج بشكل عام الى المشروعات المختلفة ، ويحدد طرق استخدامها فى داخل كل مشروع . وبقدر ما ينصاع رب العمل لاشارات جهاز الثمن ويحسن الاختيار والتنفيذ ، بقدر ما يحصل على « ربح » من مشروعه ، ومن هنا يدخل « الربح » أيضا كضمن لقدرة الرأسمالى على حسن الاختيار ، وتصبح هذه القدرة بدورها عاملا مستقلا من عوامل الانتاج .

والأمر لا يقف عند هذا الحد ، فجهاز الثمن أيضا هو الذى يحدد لكل مستهلك كيف يوزع ما ينفقه من دخله على السلع الاستهلاكية المختلفة بحيث يحصل على أكبر نفع ممكن من هذا الانفاق ، ثم انه هو الذى يوجه أصحاب الأعمال الى اختيار أنواع السلع التى يقدمون على انتاجها وتحديد الكميات التى ينتجونها من كل سلعة بحيث يحقق تخصيص الموارد الاتاجية لخدمة الأغراض الاستهلاكية المختلفة القدر الأعظم من المنفعة لمجموع المستهلكين . وهو الذى يحدد مناطق اختيار المشروعات المختلفة والترتيب الزمنى لتنفيذها ، بل انه ليتدخل ، بأياديه الخفية الرحيمة التى تسعى الى تحقيق الخير العام المطلق ، فى تحديد كمية العمل

التي ييذلها كل عامل وبالتالي مستوى معيشته ، وعلى النحو الذى يحقق صالح هذا العامل ورغبته ، لأنه يوازن عن طريق جهاز الثمن بين المنفعة التى يحصل عليها من الأجر وبين متعة الكسل التى يحصل عليها لو فضل لنفسه طريق البطالة !

ولن نتطرق هنا الى بيان الانتقادات المنهجية والفنية والواقعية التى وجهت ، من داخل معسكر الفكر الرأسمالى نفسه ، الى هذا التحليل — أو التمجيد — لدور جهاز الثمن وامكانياته فى مجتمع الاقتصاد الحر كذلك لن نعرض كيف تكفل الفكر الاشتراكى بتقويض الأسس التى يقوم عليها هذا التحليل ، وبتشريحه فى تفاصيله وجزئياته ، فذلك يذهب بنا بعيداً عن موضوعنا الأصلي . ويكفى فى هذا المجال الإشارة الى أن دعوى تحقيق جهاز الثمن — وخاصة ذلك الجزء المتصل بسعر الفائدة — للتقسيم الأفضل لموارد المجتمع بين ما يخصص منها للاستهلاك العاجل وما يخصص للاستثمار فى المشروعات التى تزيد الكفاءة الانتاجية فى المستقبل هى دعوى ظاهرة البطلان . فالاختيار الحقيقى هنا هو اختيار من تتركز فى أيديهم الثروات والدخول التى يمكن الادخار منها لا اختيار المجتمع فى مجموعه : واختيارهم هذا محدود برغبتهم فى تحقيق التراكم الرأسمالى وبامكانيات تحقيق هذا التراكم لا باحتياجات المجتمع الى تنمية قواه الانتاجية ، وهو بعد اختيار يدفع المجتمع ثمناً لتركه فى أيديهم وحسب هواهم ضروباً متعددة من الاستهلاك الترفى والمظهرى الباهظة التكلفة ، يحرص الرأسماليون على الاستمتاع به وهم يوازنون بين الاستهلاك والادخار . كذلك فان القول بأن جهاز الثمن يوجه الموارد الانتاجية على النحو الذى يحقق النفع الأعظم لجمهور المستهلكين يتجاهل حقيقة أولية كبرى من حقائق اقتصاد السوق الحر ، وهى التفاوت الضخم فى الدخول بين هؤلاء المستهلكين الذين يتحكمون عن طريق جهاز الثمن فى توجيه موارد الانتاج ، الخ .

مشكلة الاستخدام الأفضل للموارد :

وقد عنيانا رغم هذه الاعتراضات الجوهرية وغيرها ، بأن نذكر الخطوط العريضة للفكر الاقتصادى الرأسمالى بالنسبة لدور جهاز الثمن

نكى نبرز جانبا معينا من جوانب الفضل فيه بل وفي التطبيق الرأسمالى الذى ينبع منه هذا الفكر ، يعتبر كسبا خالصا للفكر الانسانى فى مجموعه ولتقدم الانسان ، عبر النظم الاجتماعية المتعاقبة ، نحو حل المشاكل التى تواجهه . هذا الجانب هو تركيز الأضواء على الزوايا المختلفة والمتراصة مشكلة الاستخدام الأوفى — بمعنى الأكثر كفاءة من الناحية الاقتصادية — للموارد التى تحت تصرف المجتمع ، واطهار ضرورة الحسابات الدقيقة العلمية لحل هذه المشكلة :

فالتطبيق الرأسمالى قد طور ونمى طرازا جديدا من السلوك هو سلوك الرجل الذى يتجه بكل قواه وبكل امكانياته نحو تحقيق غرض أساسى واحد ملموس يمكن قياسه وتدور حوله حياته اليومية العادية نحو الحصول على الحد الأقصى من الربح ، وهو فى سعيه لتحقيق هذا الغرض قد أوجد نظاما متكاملا من الحسابات الدقيقة المفصلة والذكية لتكاليف الاستخدامات المختلفة للموارد الاقتصادية التى يمكن أن توجد تحت تصرفه ، وللعائد الاقتصادى الذى يمكن الحصول عليه من هذه الاستخدامات . والتطبيق الرأسمالى من هذه الناحية قد فتح آفاقا جديدة باللغة الخطر المسلك الانسانى الراشد فى ميدان النشاط الاقتصادى ، وتقصد به السلوك الذى يسعى عن وعى وبذكاء الى الحصول على أحسن النتائج الممكنة من كمية معينة من الموارد ، أو ، وذلك هو الوجه الآخر من نفس الصورة ، الحصول على نتيجة معينة بأكثر الطرق اقتصادا فى استخدام الموارد ، وبوجه أعم ، السلوك الذى يستهدف الى تحقيق الحد الأقصى من الكفاءة الاقتصادية فى الانتاج .

والفكر الاقتصادى الرأسمالى منذ بداياته الأولى ، ثم فى محاولاته المستميتة للدفاع عن النظام الرأسمالى ، قد طرح بوضوح متزايد الدقة والتحديد ، مشكلة الاستخدام الأفضل للموارد الموجودة تحت تصرف المجتمع بوجه عام — وليس فقط تحت تصرف الرأسمالى المفرد فى مشروعه — بحيث يتحقق الحد الأقصى من الكفاءة الاقتصادية فى استخدام هذه الموارد ، وطرح معها مشكلة التقييم ، لا تقييم الأهداف النهائية للمجتمع ، فهذه مشكلة فشل الفكر الرأسمالى فى حلها فشلا ذريعا ، ولكن تقييم

الموارد الانتاجية وتقييم وسائل استخدامها من زاوية الكفاءة الاقتصادية البحتة والقدرة على تحقيق أهداف المجتمع أيا كانت هذه الأهداف وأيا كانت طرق تحديدها . وهذه المشكلة الأخيرة ستبقى قائمة ، بصرف النظر عن طبيعة النظام الاجتماعى السائد ، طالما أن مجتمع الوفرة الكاملة لم يتحقق بعد ، طالما أن موارد الانسان المتاحة له لا تكفل الوفاء بكافة احتياجاته دون حد ولا ضابط ، وطالما أن العمل لم يفقد تماما طابعه الاقتصادى ويتحول الى نشاط مطلق حر يقف من كل ناحية على قدم المساواة مع كافة أوجه النشاط الانسانى الأخرى ، بل أكثر من ذلك ، يمكن أن نقول أن طريقة حل هذه المشكلة ، مشكلة استخدام الموارد وتقييم أوجه استعمالاتها المختلفة والمتنافسة ، هى فى نهاية الأمر التى تفرق بين نظام اجتماعى معين ونظام اجتماعى آخر ، بل أكثر من ذلك نستطيع أن نقول أن فشل نظام اجتماعى معين فى تقديم الحل المناسب لهذه المشكلة هو فى نهاية الأمر الذى يوجد الضرورة الاجتماعية لازاته ويفرض احلال نظام آخر أكثر قدرة على تقديم الحلول المناسبة بدلا عنه .

فشل النظام الرأسمالى فى حل مشكلة الاستخدام الأفضل للموارد :

والاعتراض - من هذه الناحية - على منهج الفكر الاقتصادى الرأسمالى فى تحليل الواقع الاقتصادى الرأسمالى ، هو أن تطبيق مبدأ الاستخدام الراشد للموارد ، بمعنى الهادف الى تحقيق نتيجة اقتصادية معينة ، كان يسرى فقط فى نطاق حيز الرؤية الضيق الذى يراه المشروع الرأسمالى الفرد وفى حدود المصلحة الضيقة لهذا المشروع ، ومن هنا ، كما يقول الأستاذ أوسكار لانج فى مؤلفه عن الاقتصاد السياسى ، فهو تطبيق محدود ومشوه : محدود لأنه لا يشمل على عكس ما تدعيه النظرية الاقتصادية الرأسمالية جماع النشاط الاقتصادى للمجتمع ولا يطوئها كلها فى نظرية واحدة راشدة ومترابطة لعملية الانتاج والتوزيع الاجتماعى ، وهو تطبيق مشوه لأن الثمن فى نظام الاقتصاد الحر وكذلك الربح المتولد معه ، لا يمثل فى أغلب الأحوال على عكس ما تدعيه النظرية الاقتصادية الرأسمالية التكاليف الاجتماعية الحقيقية لعملية الانتاج والتوزيع .

ويكفى أن نذكر بعض الأمثلة العارضة على ذلك لى تتضح هذه الحقيقة : فالرأسمالى فى سعيه للربح لا يدخل فى حساب التكلفة ، التكاليف

الاجتماعية الناشئة من استهلاك صحة العمال أو تهديد سلامتهم أو الانخفاض بمستواهم المادى والثقافى فى أثناء عملية الانتاج ، ولا التكاليف الناشئة من الاستهلاك السريع للموارد الطبيعية التى لا تكون المحافظة عليها مرتبطة بشكل مباشر بمقدار الربح الذى يحصل عليه . والربح فوق ذلك قد يتحقق من خلال طرق لا شأن لها بكفاءة الانتاج ، كما يحدث فى حالات الاحتكار واشباه الاحتكار التى تمكن من رفع أثمان المنتجات فوق مستوى تكلفتها الطبيعية أو خفض أثمان قوة العمل والمواد الأولية الى ما دور . مستوى تكلفتها الطبيعية أو حتى تحفز الى منع استخدام الاكتشافات الفنية الحديثة فى الانتاج . والتنافس العدائى غير المنظم بين المشروعات الرأسمالية يؤدى الى تدمير القوى الانتاجية أو منع الاستخدام الكامل لها أو بعثرتها على أوجه النشاط التى لا شأن لها بزيادة الانتاج مثل الدعاية والاعلان . كما أن الازمات الدورية التى يتعرض لها النظام الرأسمالى فى مجموعه تؤدى الى المزيد من هذا التدمير للقوى الانتاجية والعطل فى استخدامها .. وهكذا .



المجتمع الاشتراكي هو الذى يوجد الظروف الموضوعية لحل المشكلة :

ومن الواضح أن قصور مبدأ الرشاد فى استخدام الموارد ، أو العجز من الاستخدام الأمثل بمعنى الأكثر كفاءة لهذه الموارد فى النظام الرأسمالى انما يرجع الى الملكية الخاصة لوسائل الانتاج والى النتيجة الحتمية المترتبة عليها : الطابع التلقائى غير المنظم اجتماعيا للاسلوب الرأسمالى فى الانتاج ، ومن هنا فان احلال النظام الاشتراكي محل النظام الرأسمالى من شأنه أن يعطى لهذا المبدأ مضمونه الكامل الحقيقى ، ويقدم الحلول السليمة لمشكلة الاستخدام الأمثل للموارد وللمشكلة الأخرى المرتبطة عليها ، مشكلة تقييم هذه الموارد أو تقييم وسائل استخدامها على النحو الذى يحقق الحد الأقصى من الكفاءة الانتاجية .

ولأن مشكلة التقييم - بهذا المعنى المحدد - مرتبطة من ناحية الامكانيات الموضوعية لحلها على الوجه السليم ، بطبيعة المجتمع الاشتراكي ومرتبطة تاريخيا من ناحية الاهتمامات النظرية التى وجهت اليها بتطور الفكر الرأسمالى ، فقد قال بعض الكتاب أنه بينما ركز مفكرو الاشتراكية

اهتماماتهم حول تشريح النظام الرأسمالى وبيان الأسباب الحقيقية التى تؤدى الى فشله واحلال النظام الاشتراكى محله ، فقد انصرف منظرو الرأسمالية الى تطوير جهاز فكرى للتقسيم - ويقصدون بذلك جهاز الثمن - لا ينطبق الا على المجتمع الاشتراكى .

وهذه المفارقة تنطوى على بعض الحقيقة فى كل من جانبيها : فالفكر الاشتراكى المستند من الخبرة البشرية الواقعية والذي يعتبر نفسه تجسيعا منظما لها ، كان يرفض أن يبنى نفسه على الفروض والتعميمات النظرية المسبقة ، ويترك للتطبيق الحى ، فى اطار المبادئ الأساسية للنظام الاشتراكى ، أن يتكفل بتقديم الحلول السليمة للمشاكل العملية . ومن جهة أخرى فان منظرى الرأسمالية ، عندما كانوا يحللون دور جهاز الثمن على أساس وجود مجتمع مبنى على التكافؤ الموضوعى للفرص وامتناع الاحتكار وعدم انقسام المجتمع الى طبقات مالكة وطبقات مستغلة وغير ذلك ، كانوا فى حقيقة الأمر ، ودون وعى منهم بالسخرية الكامنة فى هذا الموقف ، يصفون المجتمع الاشتراكى أكثر مما يصفون المجتمع الرأسمالى .

ولكن ذلك ليس معناه أنه يكفى أن يتحقق المجتمع الاشتراكى لكى يرفع جهاز الثمن الى عرشه الحقيقى ويصبح السيد المسيطر القادر على حل مشكلة التقسيم ، وتوجيه الموارد الى الاستخدام الأمثل والأكثر كفاءة لها ، حتى ولو كان هذا التوجيه يتم فى اطار الأهداف العامة التى تحددها السلطة العليا فى المجتمع : فجهاز الثمن فى شكله التقليدى الذى رسم له ، مرتبط أشد الارتباط بوجود السوق ، وهو يحقق سيطرته عن طريق قوانين العرض والطلب ، وكل ذلك يفترض تعدد وحدات الحسم والاختيار فى جسم المجتمع ، واستقلالها عن بعضها البعض الا بقدر ما تربط مع بعضها من خلال جهاز الثمن ، واستجابتها للاحداث والتغيرات بعد وقوعها ووفقا للمؤشرات التى يعلنها جهاز الثمن ، وهذه الظاهرة هى فى حد ذاتها تقيصة كبرى من تقائص النظام الرأسمالى المبنى على تجزئة المشروعات المرتبطة اقتصاديا وانفصاما عن بعضها وانعدام التنسيق السابق بينها أو التخطيط البعيد المدى لتطورها ، تطورها الفردى ، أو تطورها فى مجموعها ، بكل ما يصحب ذلك من تشتت للموارد وعجز عن ارياد طرق سريعة

فعالة للتقدم . ولا نريد ان نطيل في التدليل النظرى على صحة هذه التأكيدات ، فواقع تطورنا الاقتصادى الثورى يقدم الأمثلة العلية التى تصور ما نعينه ، فمشروع مثل مشروع اقامة السد العالى مثلاً ، لا يتصور الاقدام عليه حتى فى ظل نظام اشتراكى ، فى اطار جهاز الشمن الذى يحرك مؤثراته من خلال عمليات السوق ، لأن من المستحيل على الادارة القائمة على تنفيذ المشروع أن تدخل فى حساب الأرباح والتكاليف الخاصة بها كمنظمة مستقلة عن بقية الاقتصاد القومى الفوائد التى تعود على الاقتصاد القومى مثلاً من وراء توفير مياه الرى للملايين الأفدنة المتناثرة على وجه الوادى ، الا ان تتحول هذه الادارة ، ليس الى ادارة للمشروع وحده ، ولكن للاقتصاد القومى بأجبعه . ومشروع مثل مشروع الحديد والصلب لا يمكن فى ظل سيادة جهاز الشمن الذى يتحرك من خلال السوق ، اقامته على الاطلاق كمشروع مستقل يهتدى بأسعار السوق ، الا بعد أن تنشأ بالفعل وتدار المشروعات الأخرى التى تزوده من خلال السوق بالمواد والقوى المحركة التى يحتاج اليها ، والا بعد ان تنشأ بالفعل وتدار المشروعات التى تتقدم من خلال السوق بالطلب على منتجاته ، وقد لا تنشأ هذه ولا تلك ، لأن هذه وتلك تعتد فى وجودها على القيام الفعلى لمصنع الحديد والصلب ، وهكذا تشكل الحلقة المفرغة ، التى فى ظل انعدام التنسيق والتخطيط ، تغلق الطريق على محاولات التقدم الاقتصادى

مبدأ التخطيط سابق على مبدأ التقييم :

والنتيجة التى نخلص اليها مما تقدم هى ان هناك فى الاقتصاد الاشتراكى مبدأ سابقاً على مبدأ التقييم من أجل الاستخدام الأمثل للوارد ، لا يتصور لهذا الأخير وجود دون وجوده ، ذلك هو مبدأ التخطيط المركزى للاقتصاد القومى فى مجموعه ، التخطيط القائم على النظرة البعيدة لامكانيات التطور الاقتصادى ، وعلى التنسيق بين درجات النمو فى قطاعات الاقتصاد المختلفة ، وبين المشروعات الداخلة فى كل قطاع . على أن هذا التخطيط لا يغنى عن عمليات الاختيار التى تكمن فيها مشكلة التقييم : اختيار الاولويات بين المشروعات المختلفة ، واختيار أماكن وأحجام هذه المشروعات وأنواع السلع التى تنتجها وكمياتها ، واختيار

الطرق الفنية التى تتبع فى تنفيذ كل مشروع أو فى ادارته . وبالعكس . فان التخطيط السليم يفترض التقييم السليم كأساس للاختيار الراشد فى كل هذه الاتجاهات ، بل ان هذا التقييم هو فى حقيقة الأمر لخدمة التخطيط وسداه . والتخطيط بالاضافة الى ذلك يفترض تحقيق التوازن بين الأبعاد الاقتصادية فى الاقتصاد القومى فى مجموعه ، مثل التوازن بين الانتاج الاستهلاكى وبين الدخول الموجهة الى الانفاق الاستهلاكى ، وبين الادخار والاستثمار ، والتوازن بين القطاعات المختلفة ، والتوازن فى داخل المشروعات الانتاجية نفسها .

جهاز الثمن ليس هو الاداة الوحيدة للتقييم :

ومن الواجب ان نفرق بين نظام التقييم وبين جهاز الثمن . فمن المتصور نظريا أن يتم التخطيط والتقييم دون أى تدخل من جهاز الثمن ، وذلك عن طريق الحسابات الداخلية للمشروعات وفيما بينها ، واجراء التعامل بين هذه المشروعات بوحداث التقييم المصطلح عليها عن طريق القيود الدفترية ، ودون حاجة الى استعمال النقود ، ثم توزيع سلع الاستهلاك النهائية على المستهلكين عن طريق البطاقات . على أن ذلك فرض نظرى بحت ، فطالما ان مجتمع الوفرة الكاملة لم يتحقق ، ولم يصبح العمل فى حد ذاته ضرورة نفسية للغالبية العظمى من المواطنين ، بحيث لا تكون هناك حاجة الى تفاوت الأجور كحافز على العمل ، فستبقى الحاجة الى استخدام النقود على الأقل لدفع الأجور ، وبالتالي الى استخدام الثمن ، على الأقل كجهاز يمكن من انفاق الدخول على السلع الاستهلاكية المختلفة .

أما جهاز الثمن فهو الجهاز الذى يتولى توزيع الموارد — أو السلع — عن طريق السوق ، أى من خلال عمليات العرض والطلب . وفى حدود هذا التعريف ، يمكن أن يلعب جهاز الثمن فى المجتمع الاشتراكى دورا هاما ، سواء فى عملية التقييم ، أو فى عملية تحقيق التوازن الفعلى ، ولكنه لن يكون بأية حال دور السيد المسيطر ، وانما سيبقى دور الخادم المحدد المسئولية والتبعات . هذا الدور يختلف فى خصائصه وفى أهميته وفى علاقته بعملية التقييم ، وفقا للسمات الخاصة التى اكتسبتها

عملية التطور الاشتراكي في كل بلد ، وأساليب التطبيق الاشتراكي في هذا البلد ، ودرجة نمو القوى الانتاجية فيه .

تغير دور جهاز الثمن تبعاً لمراحل التطور الاشتراكي :

وإذا كان هناك تعميم يسكن أن يستخلص في هذا الشأن ، فهو انه في مراحل التحول الاشتراكي الأولى ، حيث المجتمع لا يزال قريب العهد او مختلطاً بالنظم والأساليب والأوضاع الرأسمالية ، فان جهاز الثمن يلعب دوراً أكبر في عملية تحقيق التوازن الاقتصادي من الدور الذي يلعبه في عملية التقييم ، وهو تبعاً لذلك يلعب دوراً أقل في عملية توجيه الموارد نحو استخداماتها المختلفة . فهذا التوجيه ينبغي أن يخضع في خطوته العامة أولاً : للاعتبارات الاجتماعية والسياسية التي تمكن من المضي في عملية التحول الاشتراكي والتقدم بها ، مثل تقوية المراكز الاقتصادية لقوى الشعب العاملة صاحبة المصلحة في التحول الاشتراكي ورفع مستوى معيشتهم وتوفير احتياجاتهم الضرورية ، وثانياً : للاعتبارات الاقتصادية المتصلة بالتغيير السريع في الهيكل الأساسي للاقتصاد القومي ، مثلاً من مجتمع زراعي متخلف الى مجتمع زراعي صناعي يستخدم الوسائل الفنية الحديثة ، وما يستلزمه ذلك من اقامة قاعدة صناعية عريضة أساسها الصناعة الثقيلة ، اذ من الواضح أن جهاز الثمن الموروث - سواء في الطريقة التي يتحرك بها ، أو في الاثان التي يسجلها بالفعل والتي تتخذ كنقطة بداية في عملية التقييم التي تتم عن طريق هذا الجهاز - مبنى على أسس مختلفة تماماً عن الأسس الصالحة لتحقيق هذه الأهداف ، وأن تحقيقها يستلزم اتباع نظام آخر للتقييم يكفل تحقيق هذه الأهداف الرئيسية بالطرق الأكثر اقتصاداً والأكثر كفاءة .

وفي هذه المراحل الأولى للتحول الاشتراكي ستكون هناك بالضرورة خطوط التقاء وخطوط تعارض أو موازنة بين جهاز الثمن وجهاز التقييم وتحديد هذه الخطوط واتجاهاتها وطريقة حركتها أمر بالغ الصعوبة والتعقيد ، يتطلب وعياً عميقاً بأهداف التحول الاشتراكي وتمثلاً كاملاً

لها ، ودراية فنية عالية بكيف يعمل جهاز الثمن وبأساليب التخطيط والتقييم ، ودراسة مفصلة للواقع الاقتصادى .

ومع تقدم عملية التحول الاشتراكى ، يكتسب الثمن هو ومكوناته الجزئية ومكملاته ، مضمونا جديدا يختلف اختلافا جذريا عن المضمون الذى كان له فى المجتمع الرأسمالى : فثمن السلع يصبح تعبيراً صادقا عن قيمة العمل الاجتماعى اللازم لإنتاجها . والأجر يصبح النصيب الفردى الموزع على العامل نظير مساهمته فى عملية الإنتاج الاجتماعية وبقدر هذه المساهمة ، والربح يصبح معيارا لمدى كفاءة المشروع فى تحقيق الأهداف المحددة فى الخطة أو فى استخدام الموارد الموضوعة تحت تصرفه . كما أن الفائدة التى قد تحتسب على الاستثمارات الرأسمالية أو على القروض التى يستخدمها المشروع تصبح أداة اقتصادية تضمن حسن توزيع الاستثمارات على استخداماتها المختلفة أو سرعة دوران مستلزمات الإنتاج التى يستخدمها المشروع .

وكلما تقدمت عملية التطور الاشتراكى كلما أمكنت زيادة التناظر بين جهاز الثمن وبين جهاز التقييم ، بل وقد يصبح هذا الاتجاه ضرورة ملحة ، يدعو إليها الاتساع الكبير فى عدد المشروعات القائمة بالإنتاج وتعميد عملياته ، وما يستلزمه ذلك من الجمع بين مبدأ مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ ، ويعود بذلك لجهاز الثمن دوره المزدوج فى تحقيق التوازن وفى تقييم الموارد وتوزيعها على استخداماتها المختلفة . وفى نفس الوقت ، تجرى عملية أخرى مضادة ، إذ يزداد عدد السلع والخدمات التى توزع مجانا على المواطنين تبعا لتقدم قوى الإنتاج فى المجتمع وزيادة امكانياته ، وتنسلخ من دائرة التوزيع التى يشرف عليها جهاز الثمن .



وفى حدود هذه التعميمات المبدئية ، تبقى القاعدة السليمة هى أن تحديد الدور الذى يمكن أن يقوم به جهاز الثمن فى الاقتصاد الاشتراكى ينبع ، لا من اعتبارات نظرية متصلة بطبيعة المجتمع الاشتراكى ، ولكن من الدراسة التفصيلية لمجموع الظروف الخاصة السائدة فى كل مجتمع . وإذا كان الأمر كذلك فمن الواضح أن المجال الحالى لا يتسع لدراسة مؤصلة

أو منفصلة عن الدور الذى يمكن أن يقوم به جهاز الثمن فى مجتمعنا فى مرحلة التحول الحالية . وتبقى مع ذلك ملاحظات ثلاث ، هى من قبيل التعليق على الأحداث الجارية كثر ما هى محاولة لتحديد المجالات التى ينبغى أن يستقصى فيها البحث عن دور جهاز الثمن فى مجتمعنا . والملاحظة الأولى خاصة بإمكانيات جهاز الثمن فى تحقيق التوازن الاقتصادى ، والثانية خاصة ببعض خطوط اتلاقي بين جهاز الثمن وجهاز التقييم الذى ينبغى أن يهتدى به عند وضع الخطة وتنفيذها ومتابعتها ، والثالثة تبرز قصور جهاز الثمن ، بل وجهاز التقييم الاقتصادى ، عن أن يستوعب كافة نواحي نشاطنا الثورى من أجل البناء الاقتصادى والتقدم الاجتماعى .

أولاً - جهاز الثمن وتحقيق التوازن الاقتصادى فى مرحلة التحول الاشتراكي : هناك أبعاد اقتصادية كلية ينبغى أن يتحقق التوازن بينها فى كل مجتمع نقدى مثل التوازن بين الدخل المخصصة للاستهلاك الفردى ومجموع أثمان السلع التى تتوجه هذه الدخل للحصول عليها ، والتوازن فى ميزان المدفوعات بين حصيلة البلاد من العملة الأجنبية واحتياجاتها إليها .. الخ وتحقيق هذا التوازن لا يعنى بالضرورة أن الاقتصاد فى مجموعه ينمو بشكل سليم متوازن ، ولكنه شرط ضرورى لهذا النمو السليم المتوازن . فاختلال التوازن مثلاً بين الدخل وبين السلع الاستهلاكية يؤدى الى الارتفاع التلقائى غير المنظم للأسعار ، ومثل هذا الارتفاع يفسد التخطيط ، خصوصاً اذا كان التخطيط يعتمد على التقييم والتوجيه النقدي للموارد أكثر مما يعتمد على التخصيص العيني لها . لذلك تحرص مجتمعات التخطيط على أن تعيد التوازن بين الدخل وبين السلع الاستهلاكية كلما طرأ ما يؤدى الى اختلاله ، اما عن طريق التحكم فى الدخل أو عن طريق رفع الأسعار ، أو عن الطريقتين . وعند الالتجاء الى الطريق الثانى فالمقصود هو الرفع المخطط للأسعار ، لا مجرد السماح لها بالارتفاع الى مستوى التوازن ، اذ فقط النوع الأول هو الذى يمكن توجيهه وحساب نتائجه .

والحاجة الى التخطيط لرفع الأسعار (حيث يكون ذلك ضروريا لاعادة التوازن وبقدر هذه الضرورة) لا الى السماح لها بالارتفاع

التلقائي ، هي ألزم ما تكون في المجتمع الذي يمر بمرحلة التحول الاشتراكي . ففى مثل هذه المرحلة تتعاصر وتتصارع - مجموعتان مختلفتان من القوانين الاجتماعية احدهما ، وهى التى تسرى فى نطاق القطاع الخاص ، توجه النشاط الاقتصادى الى الحصول على الربح بالمعنى القديم ، والثانية ، وهى التى تسعى لبسط سلطانها على القطاع العام وعلى الاقتصاد القومى فى مجموعه ، توجه هذا النشاط من أجل تدعيم عملية التحول الاشتراكي واشباع الحد الأقصى الممكن من الحاجات المادية والثقافية ، وبوجه خاص من أجل زيادة الكفاءة الانتاجية للمجتمع . وفى مثل هذه الظروف ، فانه اذا حدث ما يتردى الى اختلال التوازن بين الدخل وبين السلع الاستهلاكية فان الأسعار حتما سوف ترتفع ، وسيكون ارتفاعها عندئذ - لو ترك بغير تنظيم - لحساب القطاع الخاص ، بل وسيدخرج وجود القطاع الخاص والقوانين السائدة فيه عملية ارتفاع الأسعار ويوجهها فى اتجاهات معينة بحيث يقع عبؤها الرئيسى على قوى الشعب العاملة ، وبحيث يزيد هذا الارتفاع بالنسبة لبعض السلع التى يجد القطاع الخاص فيها مجالا متسعا للتجارة والمضاربة عن الارتفاع المعقول الذى تقتضيه ظروف التوازن ، ويؤدى ذلك الى زيادة الصعوبات التى يواجهها القطاع العام ، سواء من ناحية احكام التخطيط ، أو من ناحية امكانية الحصول على الفائض الذى يوجه للاستثمار ، أو من ناحية ارتفاع تكاليف المعيشة على العاملين فى القطاع انعام ذوى الأجور النقدية الثابتة وأثر ذلك على روحهم المعنوية واندفاعهم نحو زيادة الانتاج ، كما أنه سيؤدى الى تدعيم القيم الرأسمالية المبنية على المضاربة والكسب النقدى السريع عن طريق التخزين والتجارة .

والحل البديل هو ارتفاع الأسعار المخطط لا التلقائي ، وذلك يعنى استخدام جهاز الثمن لاعادة التوازن العام ، مع الحرص على توجيهه بحيث يخدم أهداف التحول الاشتراكي . وليس ذلك بالأمر السهل ، فهو يتطلب اختيارا دقيقا للسلع التى ترفع أسعارها ودرجة ارتفاع السعر فى كل حالة ، ولكنه يتطلب ، أكثر من ذلك ، ضمان بقاء الارتفاع ، فى كل حالة فى الحدود التى خطط لها ، اذ ليس يكفى أن يتحقق من جديد

التوازن العام بين مجموع الدخول النقدية ومجموع السلع الاستهلاكية لكي يكون التوازن الجديد في تفاصيله وجزئياته على النحو الذي رسم له ، وبالعكس ، فحيث يلعب القطاع الخاص دورا هاما في توزيع بعض السلع أو في تصنيع البعض الآخر بعد اذ ينتجها القطاع العام ، وخصوصا اذا كانت هذه السلع من النوع الضروري أو شبه الضروري ، فإن التوازن الجديد يمكن أن يتحقق بصورة مختلفة تماما عن الصورة التي استهدفت له . ويؤدي الى نفس النتائج التي تترتب على الارتفاع التلقائي للأسعار . ومن هنا فإن الرفع المخطط للأسعار ينبغي أن يكمل باجراءات أخرى تختلف بحسب ظروف كل سلعة ، مثل توجيه الانتاج الى زيادة عرض بعض السلع على حساب البعض الآخر ، ومثل تدخل القطاع العام في عملية التوزيع أو سيطرته على مراحل معينة منها ، ومثل استخدام البطاقات ، وفي كل هذه الأحوال فإن جهاز الثمن يستخدم ، لا بالمعنى القديم ، معنى سيطرة قوانين العرض والطلب ، ولكن كأداة ترافقها أدوات أخرى متعددة من أدوات السياسة الاقتصادية .

ثانيا - جهاز الثمن وجهاز التقييم :

لأسباب تاريخية مختلفة لا تعكس الأثمان في بلادنا التكلفة الاجتماعية للانتاج . فهذه الأثمان موروثه الى حد كبير من المرحلة السابقة ، وبعضها كانت ايمانا احتكارية ، حددتها قدرة المنتج المحتكر على الحصول على الحد الأقصى من الربح لا الامكانيات الموضوعية للانتاج ، والبعض الآخر فرضته التسعيرة الجبرية لأسباب اجتماعية عند مستوى قد يزيد أو يقل عن تكلفة الانتاج ، وبعض ثالث تدخلت في تحديده اعتبارات تحكمية بحته ترتبط بهذين الاعتبارين أو بغيرهما . فمثلا تنتج شركات النسيج أنواعا مختلفة من المنسوجات ، بعضها حدد ثمنه جبريا عند مستوى أصبح الآن أقل من سعر التكلفة . وهي لذلك تلجأ الى رفع أسعار الأنواع الأخرى الى ما فوق سعر التكلفة لكي تعوض نفسها عما تخسره عن الأنواع الأولى وتفرض شراءها على من يشتري الأنواع الأولى وهكذا . وحتى الأجور نفسها ، باعتبارها العنصر الأساسي في التكلفة ، تدخلت في تحديدها نفس الاعتبار التاريخية وليست الآن مقياسا سليما للتكلفة الاجتماعية لهذا النوع من العمل أو ذاك .

ولكل هذه الأسباب فإن «التركيبة» الحالية للأثمان وتحركات العرض والطلب التي تدور حولها لا تصلح معياراً يهتدى به في تقييم الموارد أو تخصيصها لفروع الانتاج المختلفة وتحديد أنواع السلع الاستهلاكية وكمياتها . ومن الواجب أن تفك هذه «التركيبة» وتعاد صياغتها من جديد بحيث يصبح كل ثمن يمثل حقيقة التكلفة الاجتماعية ، كهدف نهائي لاستكمال التخطيط والتقييم السليمين . على أن هذه العملية ليست بالأمر الهين الذي يمكن أن يتم في سنة أو سنتين ، ومن المشكوك فيه على أية حال أنها يمكن أن تستكمل في مرحلة التحول الاشتراكي أو حتى أن يكون ذلك مرغوباً فيه في خلال هذه المرحلة ، وإنما الأمر الممكن والواجب هو البدء في هذه العملية والسير فيها بقدر ما يخدم ذلك أهداف مرحلة التحول الاشتراكي وتسمح به الامكانيات العملية . وقد يكون من أوائل الخطوات التي تتخذ في هذا الشأن فصح الارتباط القائم بين سعر سلعة وسعر سلعة أخرى الذي اوجدته في الظروف الحالية الصدفية البحتة أو رغبة المشروع في تحقيق ربح اجمالي عن مجموع أوجه نشاطه . فإذا أدى ذلك الى ارتفاع أسعار بعض السلع الشعبية فإن ذلك يسكن أن يعوض ، لا عن طريق تحميل مشتريها بسلع أخرى لا يرغبها المستهلك ولكن عن طريق الاعانة الصريحة لهذا النوع من الاستهلاك .

وبسبب الطبيعة التاريخية لنظام الأثمان الحالي ، فإن الربح بمفهومه الحالي لا يصلح مقياساً للكفاءة الانتاجية داخل المشروع ، هذا بالإضافة الى أن هذه الأثمان لا تزال تتأثر في حركتها باعتبارات لا شأن لها بتطور قوى الانتاج أو تغير التكاليف ، وإنما قد يكون مصدرها التغيرات في أثمان المواد الأولية أو الأجور التي تعكس أوضاعاً تحكمية أو احتكارية أكثر مما تعكس ظروف الندرة ، ولكن من الممكن ، كخطوة مرحلية إيجاد خطوط التقاء بين جهاز الثمن الحالي وجهاز بدائي للتقييم : وذلك بإدخال نظم الحسابات الآتية :

(١) حسابات الربح والخسارة : على نحو قريب من الحسابات الرأسمالية المتبعة حالياً ، وهذه تستخدم لمجرد تبين المركز المالي للمشروع وللرقابة عليه وتحديد أوجه التصرف في موارده النقدية .

ب - حسابات التكاليف الاجمالية والتفصيلية : وهى موازية لحسابات الربح والخسارة بعد تصفيتها من آثار التغيرات فى أسعار مستلزمات الانتاج أو الأجور أو السلع المنتجة أو غير ذلك ، وعلى أن يكون هناك فصل كامل بين النشاط التجارى والنشاط الانتاجى حيثما يجتمع هذان الوجهان فى مشروع واحد ، اذ الملاحظ أن بعض المشروعات تغطى قصورها فى ميدان الانتاج عن طريق توليد أرباح حقيقية أو وهمية يحققها نشاطها التجارى . وهذه الحسابات تعد لكى تستخدمها المؤسسات العامة المشرفة على الشركات للحكم على مدى كفاءة جهاز الادارة القائم على المشروع ويصبح الربح الناتج عنها مقياسا لهذه الكفاءة كما تستخدمها المؤسسات ايضا لوضع تكاليف معيارية أو نموذجية تستخدم أساسا لرفع الكفاءة وتعييها فى المشروعات المشابهة .

ج - حسابات القيمة المضافة ، بعد تصفيتها هى أيضا من آثار التغيرات فى الأسعار وهذه تعد لكى تستخدمها اجهزة التخطيط للحكم على كفاءة المشروع فى حد ذاته وعلى كفاءة طرق الانتاج المتبعة فيه من وجهة نظر المجتمع وذلك بعد أن تدخل فى اعتبارها العوامل الأخرى التى لا تدخل فى حساب هذه القيمة (مثل تكاليف العملة الأجنبية أو أرباحها) أو التى لا يسهل تقييمها تقديرا ، مثل الوفورات التى تعود على المشروعات الأخرى من مجرد وجود مشروع معين أو الاضرار التى تلحق بالصحة العامة نتيجة له .. الخ . وهذه الحسابات بعد تطويرها بما يلائم أسس التخطيط الاشتراكى ، هى التى ينبغى أن يكون اليها المرجع فى الحكم ، ليس فقط على مدى الحاجة الى قيام المشروع ولكن أيضا على طرق الانتاج المستخدمة فيه (احلال الآلات محل العمل البشرى مثلا) وكميات السلع التى ينتجها فى كل عام ، وذلك فى ضوء الظروف العامة للاقتصاد القومى بأجمعه ، وعلى أن تلتزم المؤسسات والمشروعات بتوجيهات التخطيط فى هذا الشأن وبصرف النظر عن آثار هذه التوجيهات على حسابات الربح والخسارة أو حسابات التكاليف .

واتباع نظام الحسابات المتقدم الذكر يقتضى ايجاد هيئة تعد نماذج موحدة للحسابات المطلوبة وتحدد اصولها وقواعدها ، على ان تتشعب

فروعها طولاً وعرضاً في انحاء القطر لكي تكون على مقربة من المشروعات تراقب التزامها بنظم الحسابات ، وتتلقى نتائجها ، وتتولى تبويبها ودراساتها وتوافق بها هيئات الرقابة الأعلى ، كالمؤسسات العامة والوزارات وجهاز التخطيط . وهذه الهيئة لا تحتاج الى خلق جديد ، فهي موجودة جاهزة في شكل الجهاز المصرفي القائم ، الذي لا يزال رغم التأمين والتحويلات الثورية في المجتمع يقصر دوره على دور الوسيط والتاجر في سوق المال ، بينما ينبغي ان يقوم بدور محاسب الدولة والمصرف المباشر على تنفيذ سياستها الاقتصادية في جانبها النقدي والمالي والانتاجي ، وأن تستند هذه المحاسبة ليس فقط الى المحاسبة اللاحقة للتنفيذ ، ولكن المحاسبة السابقة والمصاحبة له . على أن ذلك موضوع آخر لا نعرض له الآن .

ثالثاً - قصور الحسابات الراشدة عن استيعاب كل نواحي النشاط الاقتصادي للمجتمع في مرحلة التحول :

إذا أردنا أن نلخص الاتجاه العام للصفحات السابقة في كلمة فهي أن هناك مشكلة رئيسية ، بالغة التعقيد ، تواجه المجتمعات الحديثة ، هي مشكلة توزيع الموارد الانتاجية على استخداماتها المختلفة وتحديد طرق وأساليب واتجاهات هذا الاستخدام ، بحيث يحقق أقصى قدر ممكن من الاشباع لاحتياجات المجتمع ، وأن حل هذه المشكلة يتطلب اتباع نظام علمي محكم متكامل للتقييم ، يستهدف الحصول على أكبر قدر ممكن من الانتاج في أي فرع معين وفي كل فرع من فروع الانتاج بأقل التكاليف الاجتماعية الممكنة ، وأنه إذا كان النظام الرأسمالي قد خطا خطوة كبيرة ، متقدمة على كل النظم الاجتماعية السابقة عليه في هذا الاتجاه وذلك بابتداعه نظام الحسابات الراشدة التي يستعين به الرأسمالي في سعيه لتحقيق الحد الأقصى من الربح فإن الأوضاع الطبقيّة السائدة في هذا المجتمع تحد من نطاق تطبيق هذا المبدأ وتشوّهه ، ويصبح على المجتمع الاشتراكي أن يعطيه فرصته الكاملة لكي يرفع الكفاءة الانتاجية في المجتمع بوجه عام ويؤدي الى سرعة النمو الاقتصادي بعدلات يعجز النظام الرأسمالي بالضرورة من التطلع اليها .

وتتبع هذا النظام ، نظام الحسابات الراشدة - الذى يمكن أن يقوم جهاز الثمن بدور تابع فيه - مربوط بوجود وحدات انتاجية ذات هيكل تنظيمى محدد وقدر معين من الروتين فى طبيعة العمل وفى أسلوبه ، ونظام معين للجزاء تتناسب فيه المكافأة المبذولة مع الجهد الذى يبذل فى الانتاج ... الخ ، كما هو الشأن مثلا فى المصانع والمرافق العامة وأجهزة الانشاء .. الخ غير أن مرحلة التحول الاشتراكي فى البلاد النامية بوجه خاص تتميز بأن انقسام المجتمع الى وحدات انتاجية منظمة على هذا النحو الذى يتطلبه استخدام الآلات وتطبيق الفنون الانتاجية الحديثة لم يصبح هو الطابع الغالب ، وبالعكس فإن جزءا كبيرا من قوة العمل تبقى مبددة فى أنواع مختلفة من النشاط الفردى الذى لا يستغرق كل امكانياتها الانتاجية ، أو معطلة عن العمل فى نواحى النشاط الانتاجية .

وعملية التحول الاشتراكي والتقدم الاقتصادى تتطلب تحويل هذه الطاقات الانتاجية المبددة أو المعطلة الى أساليب الانتاج الحديثة القائمة على استخدام الآلات والمبينة على اتباع نظام راشد للحسابات . ولكن ذلك التحويل يتطلب استثمارات ضخمة لا يتيسر لهذه البلاد توفيرها الا على مدى طويل . ومن هنا يجب أن تكمل هذه العملية بنظام آخر يعبئ هذه الطاقات فى مرحلة التحول ويحسن استخدامها ويطلقها للبناء والتعمير ورفع مستوى المعيشة ، نظام يعتمد على التطوع والحوافز المعنوية والمبادرات الجماهيرية والتنظيم التلقائى السريع والتغير السريع الحركة لا على التقسيم الاقتصادى والحسابات الراشدة - بالمعنى المتقدم - والحوافز المادية المنضبطة . وتطبيق هذا النظام التكميلى ، الذى يندرج تحت اسم « الحلول الذاتية » ، يحتاج الى احكام وتدير كبيرين حتى لا يتعارض مع حسن استخدام المواد المادية المحدودة الموجودة تحت تصرف المجتمع بأكثر الطرق كفاءة ، كما يحتاج الى نشاط سياسى تتوافر له درجات عالية من الوعى والقدرات القيادية والكفاءات التنظيمية . على أن مجال تطبيق هذا النظام وشروط نجاحه وامكانياته الضخمة ، كل ذلك يخرج بنا بعيدا عن موضوعنا الحالى .

دور البنوك التجارية فى تمويل التنمية الاقتصادية

للدكتور شريف لطفى محمد

مدير ادارة البحوث والاحصاء

بالبنك الاهلى المصرى

كثيرا ما ترددت هذه العبارة فى السنوات القليلة الماضية ، أى منذ انتهجت الجمهورية العربية المتحدة سياسة التخطيط الشامل . وقد بذلت جهود كبيرة من المشتغلين بالاقتصاد ومن المسؤولين عنه لبلورة مفهوم هذا الدور ورسم حدوده وبيان الأسس النظرية التى يرتكز عليها والخطوات التنفيذية التى تكفل أداء هذا الدور بأكبر قدر من الكفاءة وليس يمكن القول - ونحن بعد فى هذه المرحلة من التطور - أن هذه الجهود قد انتهت الى غايتها الأخيرة . اذ لا تزال البنوك التجارية ، وعلاقاتها بباقى القطاعات الاقتصادية ، فى مرحلة تنظيمية لم تتبلور نتائجها النهائية بعد وليس أدل على ذلك من القرار الذى اتخذ بإلغاء المؤسسة المصرية العامة للبنوك واحالة اختصاصاتها الى البنك المركزى المصرى . وكذلك ما تقرر من تخصيص البنوك التجارية بحيث يقوم كل منها بكافة الأعمال المصرفية لقطاع معين بالذات لا يتعداه الى غيره . وأن المتأمل فى تطور هيكل الجهاز المصرفى فى الجمهورية العربية فى السنوات الثمانية الاخيرة - أى منذ ١٩٥٦ - ليجد أن التغيرات المتلاحقة التى أدخلت عليه قد تمت بسرعة مذهلة ، فلم تتجاوز الفترة التى انقضت بين كل اجراء تطويرى وآخر شهورا معدودة . ولا شك أن الجهاز المصرفى - على حساسيته المعروفة - قد أمكنه استيعاب كل هذه التغيرات الجذرية فى طبيعة عمله ووظائفه وعلاقاته على وجه مرضى تماما ، مما يشير الى الكفاية الذاتية الكامنة فى هذا الجهاز . ومع ذلك فإنه لا بد وان يكون لهذا التطور السريع مشاكل يحتاج حلها الى بعض الوقت والى كثير من الدراسة والتحليل . فان

المفهوم الجديد لوظائف البنوك التجارية لم يتخذ بعد ذلك القدر من الوضوح والتحديد النظرى أو العلى فى أذهان المسؤولين عن الجهاز المصرفى أو فى أذهان القائمين بأعباء وظائفه . وليس هذا بغريب . فالطريق الى تحديد هذا المفهوم الجديد محفوف بالأمشواك والعثرات ، ولا بد من الحرص الشديد عند اتخاذ القرارات التى سوف تضعه فى شكله النهائى بحيث نضمن أن المفهوم الجديد سوف يتضمن نفس القدر - أو أكبر - من القوى الكامنة الذاتية التى انشأت عليها المفهوم القديم للفن المصرفى والتى أمكن بفضلها - كما سبقت الإشارة - تحقيق كل هذه التطورات السريعة التى مر بها الجهاز المصرفى .

وهناك حقيقة رئيسية تنف على رأس المفهوم الجديد لا بد من استيعابها تماما واستطلاع كل ثنائها حتى يمكن تتبع سير المناقشة الحالية . هذه الحقيقة الرئيسية هى أن الجهاز المصرفى فى ظل نظام التخطيط المركزى الشامل لا بد وأن يضع نصب عينيه أهداف الخطة . فواجب الجهاز المصرفى العمل على تنفيذ الخطة كما يضعها المسؤولون عن التخطيط .

وقد تبدو هذه الحقيقة الأساسية من البساطة بحيث لا تدعو الى التفسير وبحيث لا يخشى اساءة فهمها من القائمين بأعمال الجهاز المصرفى . وليس الأمر كذلك . فقد اتجهت بعض الآراء مثلا الى أن تستخلص منها أن الجهاز المصرفى أصبح فى مفهومه الجديد متحررا من معظم مسؤولياته التقليدية ، فما هو الا أداة تنفيذية تصدر اليها الأوامر المحددة فتنفذها . والحقيقة أن مسؤوليات الجهاز المصرفى فى مفهومه الجديد قد زادت عما قبل ، ذلك أنه أصبح مسؤولا الى حد كبير عن دقة تنفيذ الناحية المالية من الخطة . وهى مسؤولية ايجابية وليست سلبية . فستضخ من هذه الدراسة أن الجهاز المصرفى فى الدول التى تطبق لونا من التخطيط المركزى الشامل، مسئول عن مراقبة استخدام الائتمان قصير الأجل الممنوح لمختلف المشروعات فى الأغراض المخصصة له وهى تمويل رأس المال العامل . ويتم ذلك بأن يكون اقراض البنوك التجارية المشروعات المختلفة بضمان سلع وبفائدة معينة ولفترة محددة، مع تعهد المشروع بالسداد فى الموعد المحدد .

فاذا ما عجز عن ذلك - سواء بسبب ادارته أو عيوب في الخطة ذاتها - أمتنع البنك عن تمويله وقد يصل الأمر الى أن يعلن إفلاس المشروع في نشرة خاصة × . وكل ذلك بقصد دفع المسؤولين عن المشروع والمسؤولين عن التخطيط الى إعادة النظر في كل ما يتعلق به واتخاذ الاجراءات المناسبة لتصحيح الوضع سواء بتغيير ادارة المشروع أو بتعديل دوره في الخطة . وليست هذه الا بعض عناوين للمشاكل التي تتعلق بتحديد طبيعة دور الجهاز المصرفي في مفهومه الجديد . وسوف نتعرض لبعض تفصيلات أكثر في الأجزاء التالية من هذه الدراسة وأن كانت طبيعة وحجم هذه الصفحات لا تسمح بتناولها بالتفصيل الكامل .

وبعد هذه المقدمة الموجزة والسريعة عن كنه الأساس النظري الذي يحدد معالم دور واختصاصات الجهاز المصرفي ، ننتقل الى عرض سريع أيضا لمفهوم الشق الثاني من عنوان هذه الدراسة أي « تمويل التنمية الاقتصادية » ومرة أخرى تنطوي هذه العبارة القصيرة على مشاكل معينة لا بد من تفهمها حتى يمكن بحث دور البنوك التجارية بشكل جدى . والمشكلة الرئيسية هنا هي طبيعة التمويل المطلوب وهل هو تمويل طويل الأجل لانشاءات المشاريع الجديدة، أو تمويل قصير الأجل لرأس المال العامل ؟ ولا نقصد بذلك الاشارة الى المناقشة التقليدية البالية وهي هل يمول الجهاز المصرفي الاستثمارات طويلة الأجل أم لا يمولها . فقد نالت هذه المناقشة أكثر مما تستحق - على مر السنين - من اسهاب في الشرح والتحليل في مختلف الكتب والمصادر ، وعلى ذلك نحيل القارئ الى تلك الكتابات السابقة . ويكفى هنا أن نبين أنه كيفما كان الرأي والنتيجة التي يتوصل اليها الباحث في تلك المشكلة ، فان الواقع الفعلى هو أن الجهاز

× أنظر في هذا الصدد :

- Marshal Goldman, Soviet Marketing, The Free Press of Glenco, London, 1963.
- Alec Nove, The Soviet Economy, George and Unwin, 1961.
- State Bank of the USSR, Banking in the USSR, Macmillan & Co., 1962.

وزارة الاقتصاد (الادارة العامة للبنوك والائتمان) : قوانين البنوك في يوغوسلافيا .

المصرفى يقوم فعلا بتمويل الاستثمارات طويلة الأجل فى معظم الدول التى فى طور التنمية سواء ، بإصدار البنكنوت مباشرة أو بقروض من البنوك التجارية أو بقروض من بنوك استثمار خاصة تحصل على التمويل اللازم لها فى النهاية من الجهاز المصرفى أيضا . فاثارة هذا السؤال اذن - عن طبيعة التمويل المطلوب أن تساهم به البنوك التجارية - انما يقصد به التوصل الى تحديد كيفية أداء هذا الدور وما اذا كان احكام الرقابة المالية على تنفيذ الخطة يقتضى تخصيص بنك للاستثمار يتولى عملية التمويل طويلة الأجل بموارد تهيئها له ميزانية الدولة والجهاز المصرفى أم أنه يمكن الاستمرار فى عملية التمويل طويل وقصير الأجل معا بواسطة الدولة والجهاز المصرفى عموما دون ما تخصص كما هو الحال الغالب فى الجمهورية العربية المتحدة الآن .

صورت فى الفقرات السابقة طبيعة المسائل التى تتناول تحديد دور البنوك التجارية فى تمويل التنمية الاقتصادية . وحتى لا تتحول هذه الدراسة الى مجرد مناقشة نظرية معقدة فى الفضاء بعيدة عن واقع الحياة يحسن بنا أن نحاول الاجابة على هذه الأسئلة من استعراض الناحية التطبيقية . وعلى ذلك سوف نستعرض تجارب مجموعة الدول التى لا تأخذ بالتخطيط المركزى الشامل ثم تجارب مجموعة الدول التى تأخذ بالتخطيط المركزى الشامل ثم نخلص من ذلك الى عرض ما يطبق فعلا فى الجمهورية العربية المتحدة . وبطبيعة الحال سوف تقتصر فى هذه الحالات جميعا على مجرد عرض الخطوط الرئيسية التى لها مساس بموضوعنا الحالى .

أولا - مجموعة الدول التى لا تأخذ بالتخطيط المركزى الشامل :

يتكون الجهاز التمويلي لتلك الدول من سوق لرأس المال يفترض فيها القيام بتمويل الاحتياجات طويلة الأجل أى الاستثمار . وتتفاوت كفاءة هذه السوق طبقا لدرجة التقدم الاقتصادى للدول محل البحث ، وهى قاصرة فى معظم الدول المتخلفة اقتصاديا عن الوفاء بكافة هذه الاحتياجات ومن ثم تلجأ الدولة (الى جانب ما قد تتخذ من اجراءات

مالية وضرائبية لتدعيم سوق رأس المال) الى انشاء بنوك خاصة للتنمية Development Banks وقد سبق أن أنشأت مصر في سنة ١٩٤٨ بنكا من هذا النوع هو البنك الصناعى . وتتكون موارد بنوك التنمية هذه من مساهمة الدولة فى الغالب ومما تحصل عليه من قروض سواء من الجهاز المصرفى أو من الجمهور . ويمكن القول من الناحية العملية بأن هذه البنوك لم تتمكن فى معظم الحالات من سد الثغرة فى مواجهة الاحتياجات طويلة الأجل . وعلى ذلك انتقل جانب من عبء التمويل طويل الأجل الى البنوك التجارية التى أضافت أحيانا الى نشاطها الخاص قصير الأجل التمويل طويل الأجل أيضا . وان كان ذلك قد تم فى كثير من الأحوال بطرق غير مباشرة منها على وجه الخصوص تقديم تسهيلات ائتمانية قصيرة الأجل يتكرر تجديدها بعد ذلك بحيث تصبح فى واقع الأمر متوسطة أو طويلة الأجل . وأحيانا ما سبب ذلك مشاكل للجهاز المصرفى تتعلق بدرجة سيولته ، كما أن مدى الالتجاء الى هذه الطريقة قد اختلف من دولة لأخرى ويمكن الرجوع الى تفصيل كل ذلك فى كتب ومراجع كثيرة .

ثانيا - مجهوعة الدول التى تأخذ بالتخطيط المركزى الشامل :

وهنا ينتفى فى معظم الحالات وجود سوق لرأس المال بمعناه السابق وبخاصة حيث تسود الملكية العامة للمشاريع الانتاجية . ولعل أكثر الدول تمثيلا لأقصى ما يصل اليه نظام التخطيط المركزى الشامل والملكية العامة للمشروعات هى الاتحاد السوفيتى . ولذلك يحسن أن نعرض فى ايجاز طبيعة دور الجهاز المصرفى هناك .

ف نجد أن الدولة تتحمل مسؤولية الاستثمار وهى تموله من فائض ايراداتها العامة ومن الجهاز المصرفى سواء باصدار البنكنوت أو الائتمان . ويلاحظ أنه قبل الاصلاح المصرفى الذى أدخل فى بداية الثلاثينات كان بنك الدولة يقوم بتقديم الائتمان قصير وطويل الأجل معا . ولكن التجربة أثبتت أفضلية الفصل التام ما بين هذين النوعين من الائتمان نظرا للاختلاف بين طبيعة كل منهما والمبررات والأسس التى تؤخذ فى الاعتبار عند منح

كل نوع منهما ، وحتى يتيسر فرض الرقابة الفعالة - بواسطة الجهاز المصرفي - على استخدام المشروعات الانتاجية لما تحصل عليه من ائتمان بحيث تنفذ الخطة على الوجه المرسوم ولا تتمكن ادارة المشروعات من استخدام الائتمان قصير الأجل في الاستثمار طويل الأجل والعكس بالعكس . وقد تم ذلك على الوجه التالي :

(أ) أنشئ بنك الاستثمار الذى يختص بالتمويل طويل الأجل . وتتكون موارد هذا البنك من مخصصات استهلاك رأس المال الثابت التى تقطعها المشروعات الانتاجية من ايراداتها الاجمالية وتودعها به . وكذلك من اعتمادات الدولة المخصصة للاستثمار . وطبيعى أن هذه الاعتمادات تضم فى الواقع فائض العمليات الجارية للدولة وما تقررره من توسع تقدى . ويلاحظ هنا أنه عند أنشاء مشروع جديد تقررره الخطة المركزية فإن المبالغ اللازمة لهذا الاستثمار تقدمها الدولة للمشروع الجديد فى شكل اعتماد لا يرد ولا تحتسب عليه فوائد (أى ليس بقرض وانما هو فى الواقع مساهمة فى رأس المال) $\times$ ويفطى المبلغ المقرر فى هذه الحالة كافة الاحتياجات الاستثمارية طويلة الأجل بالاضافة الى جزء فقط من رأس المال العامل .

(ب) يقوم بنك الدولة بتمويل احتياجات المشروعات من رأس المال العامل أى الائتمان قصير الأجل . ويقدر أن نحو ٧٥ ٪ من الائتمان قصير الأجل الممنوح فى الاتحاد السوفيتى هو بضمان أى أنه مخصص لتمويل المخزون . وعند تصريف البضائع تستخدم الحصيلة فى سداد القرض أى انها قروض من النوع الذى يسمى Self liquidating فإذا لم يتم تصريف البضائع فى موعد سداد القرض مما يشير الى أن المركز المالى للمشروع المقرض قد أصبح سيئا وغير متناسب مع مقتضيات الخطة فإن بنك الدولة يحمل المشروع بسعر فائدة اضافى عن التأخير كما يبدأ فى التشدد معه من حيث مده بتمويل اضافى . ويتمثل هذا التشدد فى اخطار

($\times$) اتجه الرأى فى الاتحاد السوفيتى مؤخرا على تعديل هذا الوضع واعتبار المبالغ

المذكورة قرضا يستحق عليه فائدة محددة ويجب الوفاء به فى أجل معين . وذلك رغبة فى تحميل كل وحدة بالاعباء المالية الحقيقية التى تتكلفتها .

المؤسسة العامة التابع لها المشروع بملاحظات بنك الدولة في هذا الشأن. فان رأت المؤسسة العامة أن الصعوبات المالية التي يمر بها المشروع مؤقتة وأرادت أن يستمر البنك في تمويل المشروع فانها تلتزم بضمانه لدى البنك وحتى في هذه الحالة فان بنك الدولة يراعى اجراءات تقييدية معينة في مراقبة استخدام المشروع للموارد المالية المتاحة له مع حثه على خفض مديونيته للبنك في أقرب فرصة ممكنة . كذلك يطلع بنك الدولة باقى المشروعات التي تتعامل مع المشروع محل البحث على ضعف مركزه المالى .

وجدير بالذكر أن هذه المشروعات تلجأ عندئذ الى مطالبة المشروع المذكور (في كل عملية تجريها معه بعد هذا الاخطار) بخطاب ضمان من بنك الدولة والقصد من ذلك تقوية الفرصة على المشروع المذكور في الحصول على أئتمان تجارى مؤقت يخفى به عدم تنفيذه دوره في الخطة . وأخيرا فانه ان لم يتم تخفيض مديونية المشروع المذكور خلال ستة شهور يكون لبنك الدولة الحق في اعلان افلاسه ونشر ذلك في نشرة دورية خاصة × ويترب على هذا الاجراء تشكيل لجنة خاصة لدراسة حالة المشروع المعلن أفلاسه من ممثلى الوزارات المختصة ، ولهذه اللجنة سلطة تصفية المشروع المفلس.

وواضح أنه لكى ينفذ هذا النظام لا بد أولا من وجود خطة ائتمانية ×× يهتدى بها بنك الدولة في مراقبة استخدام المشروعات للموارد المالية . وهذه الخطة الائتمانية مبنية على الخطة المادية ومثال ذلك « أنه فيما اذا كان من المخطط لمصنع انتاج أغذية معلبة أن يحتفظ بمخزون موسمي من منتجاته النهائية قيمته ٥٠٠٠٠٠ روبل فان بنك الدولة يمكنه تقديم ائتمان لهذا المشروع بضمان هذه السلع في حدود القيمة المذكورة وبالقدر المخزون منها فعلا . فاذا ما كانت قيمة القدر المخزون فعلا ١٥٠٠٠٠ روبل . فان بنك الدولة يمكنه منح ائتمان في حدود

(×) لا يصل الامر في معظم الاحوال الى اعلان افلاس المشروع . اذ أن نظام الخطة الائتمانية من شأنه سرعة اكتشاف أى خطأ في تنفيذ الخطة . ومن ثم تقرر الجهات المختصة تغيير مديرى المشروع ان رأت أن الخطأ مرجعه سوء التنفيذ ، أو توصى بتعديل الخطة المرسومة للمشروع ان كان الخطأ يعود الى عيوب في تكوين الخطة نفسها .

(××) يضع الخطة الائتمانية Credit Plan في الاتحاد السوفييتى بنك الدولة بحيث تتناسب مع الخطة المادية . ثم تعرض الخطة الائتمانية على الحكومة لاعتمادها .

هذا المبلغ فقط . وعندما يرتفع المخزون الى ٣٥٠٠٠٠ روبل يمكن للمشروع الحصول على ائتمان اضافى بمبلغ ٢٠٠٠٠٠ روبل وهكذا حتى يصل المخزون الموسمى الى ٥٠٠٠٠٠ روبل . فاذا ما جاوز المخزون هذا الحد فان بنك الدولة يمتنع عن تقديم أى ائتمان اضافى » × . كذلك يحدد أجل الائتمان ما تقرره الخطط ربع السنوية بالنسبة لدورة رأس المال العامل .

وتكفل هذه الاجراءات رفع مسئولية الجهاز المصرفى الى مستوى فرض رقابة فعالة للمحافظة على سلامة المركز المالى للمشروعات الاتاجيه وكفالة حسن استخدامها للموارد النقدية المتاحة فى حدود ما رسمته الخطة . ويطلق السوفييت على هذا النوع من الرقابة تعبير « الرقابة عن طريق الروبل » ××

ويلاحظ أنه لاكتمال هذا النوع من الرقابة لا بد من استيفاء أركان هامة معينة هى : (١) وجود خطة ائتمانية . (٢) الفصل بين التمويل طويل الأجل والتمويل قصير الأجل . (٣) احتكار الجهاز المصرفى للتمويل بمعنى استبعاد الائتمان التجارى فيما بين المشروعات وبعضها البعض . (٤) أن تتجمع حسابات كل مشروع لدى بنك واحد . (٥) أن تتم المعاملات المالية للمشروعات عن طريق البنوك وليس نقداً ×××

ثالثا - الجهاز المصرفى فى الجمهورية العربية المتحدة :

تتمثل الظاهرة الأولى فى هذا الصدد فى أن الجانب الأكبر من عبء تمويل التنمية الاقتصادية فى الجمهورية العربية يقع على عاتق البنوك التجارية . ويرجع ذلك الى سببين . أولهما أن سوق رأس المال (متمثلة فى سوق الأوراق المالية على وجه الخصوص) قد فقدت كل فاعليتها تقريبا كنتيجة

× انظر State Bank of the USSR, Banking in the USSR — Page 71.
Control by the Rouble (× ×)

(× × ×) يحتم على مختلف المشروعات فى الاتحاد السوفييتى الامتناع عن التعامل نقدا فى كل مايزيد على مبلغ زهيد جدا . كذلك تعتبر الشيكات غير معروفة تقريبا . ويتم التعامل عن طريق المقاصة لدى البنك بين حسابات مختلف المشروعات . ويقدر أن نحو ٩٠٪ من المعاملات النقدية فى الاتحاد السوفييتى تتم عن طريق المقاصة .

طبيعية للأخذ ببداً الملكية العامة للمشروعات . وثانيهما أن موارد البنوك المتخصصة - وعلى وجه التحديد البنك الصناعى - محدودة جداً بحيث لا يمكنه فى صورته الحالية القيام بأعباء معظم الاحتياجات التمويلية .

وتتمثل الظاهرة الثانية فى أن تعبير التمويل هذا يشمل الشقين أى طويل وقصير الأجل معا . وإن امتزجا معا امتزجا لا يتيسر معه تحديد الحجم الفعلى لكل نوع . ويرجع ذلك الى الطرق غير المباشرة التى يتم بها التمويل طويل الأجل ، اذ كثيراً ما يتخذ صورة تسهيلات ائتمانية قصيرة الأجل يكون معلوماً مقدماً أنها سوف تتجدد مرة ومرة نظراً لأنها تستخدم بطبيعتها فى أغراض طويلة الأجل . وكذلك بالنسبة للتمويل الذى تحصل عليه الدولة من البنوك التجارية فى شكل شراء الأخيرة لأذون الخزانة . فعلى الرغم من كونها من الناحية النظرية من أكثر الأصول المصرفية سيولة وقصر أجل الا أنها من الناحية العملية تعد تمويلاً متوسط أو طويل الأجل حيث أنها تتجدد بطبيعة الحال بصفة متكررة .

والظاهرة الثالثة أنه لا توجد خطة ائتمانية بالمعنى السابق تفصيله . أى خطة يبين فيها احتياجات كل مشروع من ائتمان قصير الأجل والغرض منه ومدته . وبالتالي لا يتوافر بين يدى البنوك التجارية دليل واضح يمكنها الاستهداء به عند النظر فى منح ائتمان ما لمشروع ما . ومن هنا نشأت الحيرة التى كثيراً ما تقابل المشتغلين بالصيرفة عندما تقابلهم مشكلة البت فى طلب مشروع ما لا ائتمان مصرفى . واذا لا يجدون بين أيديهم دليلاً محدداً يهديهم الى اتخاذ القرار المناسب مع الخطة والصالح العام فانهم يتراوحون بين الميل أحياناً الى فحص مدى سلامة المركز المالى للمشروع على الطريقة التقليدية أى كوحدة انتاجية مستقلة ، وبين الميل أحياناً أخرى الى الاستجابة للضغط الذى يبذله عادة المشرفون على ادارة المشروع المقترض بما لهم من صفة الانتماء للقطاع العام .

والظاهرة الرابعة أن تقديم الائتمان ليس احتكارا للجهاز المصرفي وحده . فكثيرا ما تحصل المشروعات على ائتمان تجارى من بعضها البعض . كما تقوم كثير من المؤسسات العامة المشرفة على المشروعات الانتاجية بتقديم تسهيلات ائتمانية معينة كخطابات الضمان .

والظاهرة الخامسة أن البنوك التجارية لا يتوافر لديها أسباب فرض رقابة معقولة على طريقة استخدام المشروعات للتسهيلات الائتمانية التى تحصل عليها منها . وذلك باستثناء حالات محدودة يمكن فيها فرض رقابة جزئية كما هو الحال بالنسبة للاعتمادات المستندية مثلا .

وتشير كل هذه الظواهر الى الطبيعة المرحلية التى تمر بها البنوك التجارية . وهو أمر طبيعى فى ظروف التطور الحالى . وقد بدأ الاهتمام فعلا لدى سلطات التخطيط بوضع خطة ائتمانية تفصيلية . الا أنه من الواضح أنه حتى ينتهى هذا الاهتمام الى غايته المرجوة يجب أن تكتمل أولا قوى أجهزة التخطيط بحيث يصبح للخطة صفة الشمول الفعلى أى صفة الترابط الوثيق بين حجم مختلف المشروعات الداخلة فى الخطة مع أخذ ردود فعل نشاط المشروعات على بعضها البعض فى الحسبان . وهذا يقتضى توافر نظام دقيق ومتقدم للاحصاءات القومية .

وفى اعتقادى أنه الى أن تستكمل أسباب رسم خطة ائتمانية تفصيلية يحسن بالبنوك التجارية أن تهتدى فى تقديرها لطلبات الحصول على الائتمان المصرفى بمبدأ دراسة مدى سلامة المركز المالى للمشروع المقترض مستخدمين فى ذلك وسائل الفن المصرفى التقليدى من تحليل للميزانية .. الى آخره . ولا يغيب عن بالى أن ذلك لن يمنع أبدا وجود ضغط من المشروعات على البنوك التجارية لتحصل على كل ما ترغبه من ائتمان . وقد يثمر هذا الضغط فى كثير من الأحوال فى تحقيق رغبات المشروعات

أو جانب منها . الا أننى أعتقد مع ذلك أن هذا الخلاف الايجابى المحدود ما بين الطرفين ، والذي يستهدف فى نهاية الأمر تحقيق الصالح العام ، هو أمر محمود طالما أنه لا توجد خطة ائتمانية تفصيلية . ولا يخفى أن الخطة الائتمانية فى نهاية الأمر يفترض فيها مراعاة معايير معينة لسلامة المراكز المالية للمشروعات الانتاجية المختلفة . أى أن سلامة المركز المالى للمشروعات هى محل الاعتبار فى جميع الأحوال . والفارق الوحيد هو أنها تدرس فى ظل النظام المصرفى التقليدى عند تقدم المشروع بطلب الحصول على ائتمان مصرفى ، فى حين أنها تدرس فى ظل نظم التخطيط المركزية عند وضع الخطة الائتمانية .

نقابات العاملين

تنظيمها ووظائفها في النظام الاشتراكي

للدكتور جميل الشرقاوى
الاستاذ بكلية الحقوق - جامعة القاهرة

ينقسم قانون العمل ، كما نعلم ، الى طائفتين كبيرتين من القواعد القانونية ، تنظم احدهما ما يسمى بعلاقات العمل الفردية ، أما الثانية فتتنظم علاقاته الجماعية . وعلاقات العمل الجماعية هى تلك التى تنشأ عن وجود النقابات وممارستها لنشاطها باستخدام وسائل العمل النقابى ، كإبرام الاتفاقيات الجماعية أو الالتجاء الى التوفيق والتحكيم فى منازعات العمل الجماعية ، أو الأمر بالاضراب اذا ما أخفقت الوسائل السابقة .

وقانون العلاقات الجماعية للعمل ، يرتبط فى كل دولة بنظامها السياسى والاجتماعى ، ولذا يعكس فى طابعه وفى أحكامه سمات هذا النظام ، وهو يختلف فى هذا اختلافا واضحا عن قانون العلاقات الفردية ، فالخلاف بين النظم السياسية للدول ، لا يظهر فى خلاف له نفس العمق فى تحديد مدة العمل أو تنظيم الاجازات السنوية مدفوعة الأجر ، أو تحديد الأجور أو تحريم التعسف فى إنهاء علاقة العمل ، أما فى نطاق العلاقات الجماعية ، فان هذا الخلاف فى النظام السياسى يجد صدى قويا ومباشرا فى خلاف مواز فى تنظيم هذه العلاقات ، فالنقابات جماعات ، داخل الدولة ، لها قوتها وخطورتها ، وروح النظام السياسى تحدد موقف الدولة منها ، هل تجيزها أو لاتجيزها ، وان أجازت تكوينها فهل يكون ذلك فى ظل الحرية والاستقلال ، أو تحت نير الرقابة الشديدة والقيود ، وهل تقف منها موقف الحذر والشك أو تلقى على عاتقها بعض ما تتحمله من أعباء بتدخلها فى الحياة الاقتصادية والاجتماعية .

ومن ناحية أخرى ، فان دور الوسائل التى تستخدمها النقابات فى قيامها بنشاطها ، يختلف اختلافا كبيرا بحسب اختلاف النظام السياسى والاجتماعى ، فالعقود المشتركة (الاتفاقيات الجماعية) ، التى تبرم بين

النقابات وأصحاب الأعمال تعد ، فى النظام الرأسمالى ، مظهرا للصراع بين الطبقة العاملة وبين الرأسماليين ، ووسيلة لتخفيف حدة هذا الصراع ، مما يثير التساؤل عن مصير مثل هذه الوسيلة فى مجتمع اشتراكى يختفى فيه الرأسمالى الفردى ، فيصبح مجتمعا بلا طبقات وثبت فيه سلطة الحكم للعاملين ؟

والطابع السياسى للاضراب واضح كل الوضوح ، فالاضراب الذى يوقعه فى الحياة الاقتصادية والأمن الاجتماعى ، يجعله محل اهتمام السلطات فى كل دولة مهما كان نظامها السياسى ، فان سلمنا بهذا فانا نلاحظ بعد ذلك أن الاضراب ينظر اليه بطريقة مختلفة بحسب نوع النظام السياسى والاجتماعى ، فهو فى النظام الرأسمالى وسيلة مشروعة فى يد العمال ينتزعون بها حقوقهم ، بالقوة ، من أصحاب الأعمال ، ولا يمكن أن يكون النظر الى الاضراب بهذه الصورة فى مجتمع اشتراكى يسير الانتاج فيه وفقا لتخطيط شامل ، لأنه يصبح تخريبا وهدارا لمصلحة الجماعة .

وهكذا الحال بالنسبة للتوفيق والتحكيم كوسيلة لتسوية المنازعات الجماعية للعمل ، فالدولة تفضل ألا تكون بعيدة عن هذه التسوية ، حتى تقوم بدورها فى صيانة المصلحة العامة ولكن مضمون هذه المصلحة يختلف من نظام سياسى الى آخر ، مما يفسر الخلاف بين دول الديمقراطيات الرأسمالية ودول الديمقراطيات الاشتراكية ، فى تنظيم التوفيق والتحكيم .

وتشريعات كل الدول ، مهما اختلفت نظمها السياسية ، تقر الحق النقابى لأصحاب الحرف والمهن ، خصوصا للعمال ، فلا توجد دولة حديثة فى الوقت الحاضر ، رأسمالية كانت أو اشتراكية ، تستطيع أن تنكر حق العمال فى الانضمام الى النقابات ، ولكن هذا لا يعنى ، مع ذلك ، وحدة التنظيم أو حتى وحدة الهدف لنقابات الدول الرأسمالية ونقابات الدول الاشتراكية ، ذلك أن البناء الاقتصادى والاجتماعى فى كل من نوعى الدول يختلف اختلافا أساسيا ، مما يؤدي الى تغير معنى النقابية وأهدافها فى النظام الاشتراكى ، تغيرا جوهريا ، عن معناها وأهدافها فى نظام رأسمالى

ولذا فإن ما بدأ في بلادنا من تحول اشتراكي ، وتغير في البناء الاقتصادي والاجتماعي ، لا بد أن يجد له صدى واضحا في تنظيم نقاباتنا وتحديد أهدافها وتعيين الوسائل التي تملكها في العمل النقابي ، ومن واجبنا أن نحاول تقصى ما يفرضه هذا التحول من تغيرات في نظام النقابات ووظائفها في ظل المبادئ الاشتراكية .

النقابية في النظام الرأسمالي :

ظهرت النقابات ، أول ما ظهرت ، في البلاد الرأسمالية (١) ، وكان القصد من وجودها هو تكتل العمال وتنظيم صفوفهم لمواجهة أصحاب الأعمال والسلطات العامة ، بمطالبهم التي ترمي الى تحسين أحوالهم المادية والمعنوية ، فقد أنشئت النقابات في البلاد الرأسمالية لتمثل مصالح العمال في مواجهة مصالح أخرى معارضة هي مصالح أصحاب الأعمال ، وكذا لتمثلهم في مواجهة السلطة العامة باعتبارها حامية للنظام الرأسمالي . والعمل الرئيسي لهذه النقابات هو المطالبة بحماية هذه المصالح والسعى الى تحقيقها باستخدام ما تملكه من وسائل الضغط ، مما يجعل العمل النقابي في النظام الرأسمالي ترجمة للصراع بين الطبقات الاجتماعية ، في بلاد هذا النظام ، أو على الأقل مظهرا للتعارض بين مصالح رأس المال ومصالح العمل .

فتمثيل العمال بوساطة نقاباتهم ، وعمل هذه النقابات في المطالبة بحقوقهم ، باعتباره الوظيفة الأساسية للنقابية الرأسمالية ، له مظاهر عدة في تنظيم النقابات ، وتحديد مجال نشاطها ووسائل هذا النشاط .

وأبرز هذه المظاهر أن الحق النقابي ، أي الحق في التجمع مع الآخرين في المنظمات النقابية ، يصبح حرية من الحريات العامة في البلاد الرأسمالية اذ يقدم للعمال سلاحا فعالا قوى الأثر في الصراع الذي يقوم بينهم ، كطبقة ، وبين غيرهم من الطبقات . ومن أجل هذا لم يرض عمال هذه الدول بالجهد والتضحيات للوصول الى اقرار حقهم النقابي في التشريعات

(١) يمكن أن يرد أصل النقابات الى الجمعية التي أنشأها في إنجلترا ، سنة ١٧٢٠ ، العمال

المايظون ، انظر G. Lefranc : النقابية في العالم ، ص ٦ .

أو الدساتير . ويؤيد اعتبار النقابية أداة للصراع الطبقي في البلاد الرأسمالية أن أصحاب الأعمال أخذوا يطالبون بالحق النقابي لأنفسهم ، لينظموا في إطار النقابية دورهم في هذا الصراع ، فأقرته لهم قوانين بعض الدول ، وهذا يعتبر ، في اعتقادنا ، مظهرا للانحراف في النظام النقابي لأن أصحاب الأعمال لم تعوزهم في أى وقت وسائل حماية مصالحهم بسبب ما لهم من مركز ممتاز ، بحكم الواقع أو بحكم القانون ، سواء في علاقات العمل أو في الحياة السياسية والاجتماعية ، فليس من المتصور أن يمنح أصحاب الأعمال حق استخدام وسيلة وجدت في الأصل لمحاربتهم والعمل ضدهم ، واتسم تنظيمها القانوني بهذا الطابع .

ومما يرتبط أيضا باعتبار الوظيفة الأساسية للنقابات تمثيل العمال ومصالحهم في مواجهة أصحاب الأعمال ، والدولة التي تقع تحت سيطرة المصالح الرأسمالية ، حرص العمال في البلاد الرأسمالية على تقرير استقلال النقابات عن السلطة العامة الى أقصى مدى ممكن ، سواء أكان ذلك في انشاء هذه النقابات أو ممارستها لنشاطها ، بسبب ما يقوم من تناقض المصالح بين حكام هذه الدول والعمال فيها . ولكن الدولة من جانبها ، لا تسمح بهذا الاستقلال الا مع تحديد دقيق لنطاق نشاطها ، وتقصر هذا النشاط على المسائل الحرفية ، مع منع النقابات من كل تدخل في المسائل السياسية أو الدينية ، كما أن النقابات تحرص من جانبها على عدم الارتباط باتجاه سياسى معين مخافة أن تؤدي التقلبات السياسية الى اضعاف موقفها في الصراع من أجل مصالح أعضائها .

وطبيعة الوظيفة التي تؤديها النقابات في النظام الرأسمالى ، تجعل الحرية النقابية أحد المبادئ الأساسية للتنظيم النقابي ، وتظهر هذه الحرية في عدم اخضاع تكوين النقابات لموافقة السلطة العامة ، وكذا في تخفيف الأشكال والاجراءات اللازمة لهذا التكوين . ويرتبط معنى الحرية ، لدى البعض ، بنظام تعدد النقابات ، الذى يعنى عدم الاقتصار على نقابة واحدة ينضم اليها كل راغب في ممارسة حقه النقابي ممن ينتمون الى نطاق حرفي معين ، وهذا يفسر ما تسمح به تشريعات البلاد الرأسمالية من وجود نقابات عدة لنفس الحرفة ، أو حتى في نفس المنشأة .

وتبدو الطبيعة الخاصة للنقابات الرأسمالية ، كذلك ، في تحديد الوسائل التي تملكها هذه النقابات في عملها لتحقيق أهدافها ، فهي تملك أن تناقش وأن تبرم عقود العمل المشتركة (الاتفاقيات الجماعية) مع أصحاب الأعمال باسم العمال الذين تمثلهم ، وهى الاتفاقيات التي تضع دستوراً ثابتاً لعلاقات العمل الفردية بين هؤلاء العمال ، وبين من يلتزم بها من أصحاب الأعمال . كما أن هذه النقابات تمثل العمال وتحدث باسمهم في تسوية ما يثور من منازعات بينهم ، كطبقة ، وبين أصحاب الأعمال (المنازعات الجماعية) ، وذلك بالاشتراك في إجراءات التوفيق والتحكيم .

وللنقابات الرأسمالية ، اذا لم تجد الوسائل السلمية السابقة ، أن تلجأ الى وسائل الاكراه والضغط ، فتأمر العمال بالاضراب لتحمل أصحاب الأعمال على الاذعان لمطالبهم ، وتحمل الدولة على التدخل لارغام أصحاب الأعمال على الاستجابة لهذه المطالب ، ولذا يعد الاضراب أداة هامة من أدوات الصراع ، يجب أن يسلم بحق النقابات في استخدامها في ظل النظام الرأسمالي ، بل انه يعتبر في هذا النظام حرية من الحريات العامة .

النقابية في النظام الاشتراكي :

وأهداف النقابات العمالية في النظام الرأسمالي ، وهى حماية مصالح العمال باعتبارهم طبقة من طبقات المجتمع ، وتمثيلهم في مواجهة الطبقات الأخرى التي تشتبك معهم في الصراع الاجتماعى ، لا يمكن أن تكون هى نفسها أهداف النقابات في النظام الاشتراكي ، حيث يختلف البنيان الاقتصادى والاجتماعى اختلافاً أساسياً عنه في ظل الرأسمالية ، فالاشتراكية تقتضى أن تملك الجماعة أدوات الانتاج ، فتصبح بذلك صاحب العمل الوحيد ، ويختفى أصحاب الأعمال من الأفراد ، ويصبح المجتمع كله مجتمعاً متجانساً لا يقوم التناقض بين مصالح فئاته ، ولا يستعر فيه أوار الحرب الطبقيّة ، ولذا لا يتصور أن تكون الغاية الأساسية من وجود نقابات العمال فى مثل هذه الجماعة ، هى الدفاع عن مصالح

هؤلاء العمال ، فى مواجهة المنشآت والمؤسسات التى يعملون فيها ، أو فى مواجهة الدولة . فالسلطة السياسية تكون ، فى الدولة الاشتراكية ، بين أيدي العاملين ، ولذا تصف الدول الاشتراكية نفسها بأنها دكتاتوريات للطبقة العاملة ، وليس من المتوقع فى مثل هذه الدولة أن ينشأ الصدام بينها وبين العمال ، لأن أهم خصائص النظام الاشتراكي ، وأهم غاياته ، هى حماية حقوق الشعب العامل ، مما يقتضى أن تزول ، فى ظل الاشتراكية أهمية وظيفة النقابات باعتبارها ممثلة للعمال ومدافعا عنهم وحاميا لمصالحهم ، وهى الوظيفة التى تعتبر فى النظام الرأسمالى ، أساس العمل النقابى ، فبعدم كل مبرر لوجود النقابات ، فى صورتها الرأسمالية ، فى المجتمع الاشتراكي .

ولكن هذا لا يعنى أن النقابات تفقد ، بصورة مطلقة ، كل أهمية لها فى البلاد الاشتراكية بحيث لا تبدو حاجة الى وجودها ، ذلك أن السعى الى تحسين المركز المادى والأدبى والأحوال الاجتماعية للشعب العامل ، ورفع مستوى معيشته ومستواه الثقافى ، يظل غاية أساسية للمنظمات النقابية فى هذه البلاد ، ولكن تغير النظام الاقتصادى والظروف السياسية يفرض مضمونا « لمصلحة الشعب العامل » فى البلاد الاشتراكية يختلف عن هذا المضمون فى البلاد الرأسمالية ، فتختلف بالتالى وسائل العمل النقابى وأهدافه ، فى ظل أحد النظامين عنها فى ظل الآخر .

فمصلحة الطبقة العاملة فى النظام الرأسمالى تتمثل فى أهمية ما تنجح فى الحصول عليه من المزايا ، وما تتخفف منه من الأعباء والالتزامات ، أى تتمثل فى المكاسب التى يحققها العمال فى مواجهة أصحاب الأعمال ، وذلك دون اعتبار لما يقدمه العمال نظير هذه المكاسب ، بل ان النجاح فى تحقيق هذه المصالح يكون أكمل لو كانت بلا مقابل على الإطلاق ، ومصالح أصحاب الأعمال ، من الناحية الأخرى ، تتخذ هذا الطابع الفردى أو الأنانى نفسه ، ومن هنا نلمس كيف أن النظام الرأسمالى هو نظام تناقض المصالح بين رأس المال والعمل ، أو هو نظام الصراع بين الطبقات .

أما الاشتراكية ، فانها تدمج المصالح الخاصة للعامل بمصلحة المشروع العام الذى يعمل فيه وبالمصلحة العامة ، فالإنتاج فى النظام الاشتراكي هو لمصلحة الجماعة كلها لا لمصلحة فرد أو أفراد معينين . والدولة باعتبارها صاحبة عمل ، تقف من العامل موقفا يختلف عن موقف الرأسمالى الفرد ، لأنها لا تحصر همها فى الحصول على أكبر قدر من الربح ، بل تجعل من أهدافها أن تمنح العاملين أكبر قدر من المزايا مع تخفيف أعبائهم والتزاماتهم الى أدنى حد ممكن . ولكن الدولة لا تستطيع أن تحقق هذه الغايات الا فى الحدود التى يتيحها مستوى الإنتاج . ومن أجل هذا كان ازدهار الإنتاج ذا أثر مباشر فى تحسين أحوال العاملين ، كما أن ما يحصل عليه العمال من مكاسب يرتبط ارتباطا وثيقا بما يقدمونه من عمل وجهد منتج ، مما يعنى أن يتوحد هدف كل من العامل والمؤسسة التى يعمل بها فى نجاح العمل وازدهار الإنتاج ، فتحل روح التعاون والوئام بينهما ، محل العداء والصراع .

والعمل النقابى فى ظل الاشتراكية يجب أن يقوم على هذا المفهوم الجديد لمعنى مصالح العمال وعلاقات العمل ، فلا يصح أن يتم تقدير هذه المصالح من وجهة نظر فردية محض ، تقصرها على المكاسب المباشرة لأعضاء النقابة ، بل على العكس ، يجب أن يؤسس العمل النقابى فى النظام الاشتراكي ، على تحقيق الرابطة الوثيقة بين المصلحة الخاصة للعاملين والمصلحة العامة للجماعة بأسرها .

وهذا التصور الجديد للمصالح التى تعتبر هدف العمل النقابى ، فى ظل الاشتراكية ، يستلزم تغييرا موازيا للمضمون العام لهذا العمل ، فإذا كانت وسيلة العمل النقابى فى النظام الرأسمالى ، لحماية مصالح أعضاء النقابة ، هى تكتيل كل العمال حول هذه المصالح والاصرار على المطالب المحققة لها ، وفرض هذه المطالب ، عند الضرورة ، بالقوة على أصحاب الأعمال وعلى السلطة العامة ، مع استبعاد أى تأثير للأفكار السياسية ، بقدر الامكان ، ومع اطراح كل اعتبار للمصلحة العامة للجماعة ، فعلى العكس ، يتركز النشاط الرئيسى لنقابات المجتمع الاشتراكي فى اعداد أعضاء النقابات للقيام بدورهم الاتجائى خير قيام ، عن طريق التوعية

المهنية والقومية ، فتنظم الرقابة على العاملين في أداء واجباتهم في الإنتاج ، بل تشارك النقابات في رسم السياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة ، بالمعاونة في اعداد الخطة الشاملة ، وهى الظاهرة المميزة للنظم الاشتراكية ، كل هذا في سبيل أن يتحقق ازدهار الانتاج ، فتنحسن ، تلقائيا أحوال الشعب العامل .

وهكذا يبدو أن لنقابات العاملين في النظام الاشتراكي ، وظائف تختلف اختلافا جوهريا عن تلك التى تكون لها في النظام الرأسمالى ، كما أن وسائل العمل النقابى تتأثر تأثرا واضحا بهذا الاختلاف في وظائف النقابات .

وظائف النقابات الاشتراكية :

يمكننا الآن ، فى ضوء تحديد المضمون العام للعمل النقابى الاشتراكي أن نحدد هذه الوظائف بما يأتى :

أولا : تعتبر النقابات فى النظام الاشتراكي ، أداة هامة للتوعية الفكرية والسياسية وهنا يظهر أول خلاف بين وظائف النقابات الاشتراكية ووظائف نقابات النظام الرأسمالى التى يقوم نشاطها على الفصل التام بين العمل النقابى والنشاط السياسى . فالاشتراكيون يرون فى النقابات « مؤسسات ثقافية لتكوين الجماهير مما يجعلها مدارس لتعليم الحنكم والادارة ، أى مدارس للاشتراكية » (لينين) ، ولذا فان النقابات فى النظام الاشتراكي لا تحصر اهتمامها فى المصالح المادية لأعضائها ، بل ينشأ لها دور أكثر شمولاً تلتزم بموجه أن تعد العمال للمشاركة المباشرة الواعية فى بناء وازدهار النظام الاشتراكي ، وتثيبت دعائمه .

ولذلك فمن الأعمال الهامة للنقابات الاشتراكية أن تساهم فى الحركة الثقافية والسياسية فى صورتها الجديدة ، « ودور هذه النقابات ، باعتبارها منظمات تعمل لبناء النظام الاقتصادى والاجتماعى ، وتسعى من أجل تقدم الروابط المادية والاجتماعية ، يصبح دورا هاما وعاملا فعلا لازدهار الاشتراكية ، ذلك أن النقابات ، وهى منظمات جماهيرية تضم الأغلبية العظمى من الطبقة العاملة ، تعتبر ، خصوصا فى البلاد النامية ، أدوات

ذات تأثير قوى في نشر الوعي الاشتراكي . وتقدم الاشتراكية يقوى الدور السياسى والنشاط الفكرى للعاملين ومن واجب النقابات كقوة مستقلة ، وبالتفاق مع المنظمات الأخرى سياسية كانت أو اجتماعية ، أن تهيب السبيل لقيام علاقات اشتراكية حرة .

ولكن هذا لا يعنى ادماج النقابات في المنظمات السياسية ، بل على العكس ، فان الفصل بينهما يجب أن يبقى ، وان كان من الواجب ، في نفس الوقت ، أن تقوم بينهما روابط وثيقة تضع العمل النقابى داخل اطار العمل السياسى . وهذا فقد جاء في مقدمة النظام الأساسى للنقابات السوفييتية (الذى صدق عليه مؤتمر النقابات في ٢٧ مارس سنة ١٩٥٩) أن « النقابات السوفييتية منظمات عامة للجماهير ، ليست لها صفة الحزب ولكنها تؤدى وظائفها وفقا لتوجيهات الحزب الشيوعى للاتحاد السوفييتى باعتباره قوة منظمة توجه المجتمع السوفييتى » ، وأن النقابات في الاتحاد السوفييتى تكتل جماهير العمال والمستخدمين حول الحزب وتجندهم للكفاح من أجل بناء المجتمع الشيوعى .

وهذه الأهمية التى تتوافر للنقابات ، باعتبارها تجمعات جماهيرية ، تقتضى انضمام أكبر عدد من العاملين إليها ، ولكن النظم الاشتراكية لا تقرر اجبارية الانضمام الى النقابات بل تترك للعامل حرية كاملة في ذلك (المادة الأولى من نظام النقابات السوفييتية) .

ثانيا : تنشأ للنقابات ، في النظام الاشتراكي ، وظائف اقتصادية عامة ، اذ تلزم بأن تضع نفسها في خدمة الأجهزة الاقتصادية العامة التى تقود الانتاج . فالاقتصاد في الدول الاشتراكية اقتصاد مخطط ، ولذا فان الدور الاقتصادى للنقابات يتمثل في المشاركة في وضع الخطة والمعاونة على تنفيذها في الآجال المحددة ، وفي هذا السبيل تعتمد النقابات الى مناشدة العمال لتحقيق أكبر انتاج وأجوده ، والى اثارة روح المنافسة والتفوق ، وخلق الرغبة في الابداع ، وتبميز عمال الطليعة ومكافأتهم وكذا أولئك الذين يحققون معدلات عالية للانتاج ، فتصبح مهمة النقابات ، على وجه الخصوص ، رقابة أعمال الانتاج ورفع معدلاته بقصد تجاوز الخطة وسبقها .

وجعل رقابة الانتاج احدى الوظائف الأساسية للنقابات ، يقتضى أن يعهد الى النقابات بالاشراف على تنظيم العمل ، وكذا أن تكون لها سلطة تأديب من يخالفون التوجيهات التى تصدرها النقابات فى قيامها بهذه الوظيفة . كما تنشأ على عاتق العامل النقابى واجبات عدة تتصل بالنشاط الاقتصادى للنقابات ، نستطيع أن نضرب مثالا لها ما يضعه النظام الأساسى للنقابات فى الاتحاد السوفييتى من واجبات على عاتق العامل النقابى ، فهو يقضى بأن عليه :

(أ) أن يقدم الجهد الدائب لتحقيق مزيد من التقدم للاقتصاد الوطنى لكى ينجز كل مشروع ومصنع وفريق ، مشاريعه الانتاجية والتزاماته ، وحتى تظل انتاجية العمل فى ارتفاع مطرد .

(ب) أن يحمى الأملاك العامة الاشتراكية باعتبارها مصدرا لثروة الأمة وقوتها ، ومورد الحياة الرغدة لكل العاملين ، وأن يحترم تنظيم العمل وأن يناهض كل مظاهر الاخلال بالأمن ذاكر دائما أن كل مخالفة للنظام تضر بمصالح الدولة ومصالح الشعب .

(ج) أن يعمل على رفع مستواه الثقافى والفنى والمهنى ، وأن يجذب عمله وأن يحرص على العلم بالوسائل المتقدمة للعمل ، وأن يسعى لتكميل مهارته الفنية وأن يتلافى حوادث العمل ويعمل على تجنب عيوب التقسيم الفنى للعمل .

(د) أن يكشف عن أسباب نقص الانتاج وأن يحاول علاجها .

واخلال العامل بأى من هذه الالتزامات يعتبر اخلالا بالتزاماته كنقابى ويؤدى الى محاكمته تأديبيا وفصله من النقابة ، مما يعنى حرمانه من عديد المزايا التى يكفلها له ائتماؤه اليها (وهى المزايا التى تعددها المادة ٤ من نفس النظام الأساسى) ، ومنها على الخصوص زيادة التأمينات الاجتماعية وأولوية الحصول على حق الاقامة فى منازل الراحة (العطلات) والمصحات ، وقبول أطفاله فى دور الحضانة ومخيمات الرواد ، والمساعدات المالية من النقابة وخدمات مؤسساتها الثقافية والرياضية .

أما عقود العمل المشتركة (الاتفاقيات الجماعية) التى تستخدمها نقابات العمال فى النظام الرأسمالى لتحقيق حماية أعضائها ، بالاتفاق على دستور لتنظيم علاقة هؤلاء الأعضاء بأصحاب الأعمال الذين يرمون هذه العقود مع النقابة ، يراعى فيه أن يكفل للعمال شروطا مجزية للعمل ، هذه العقود التى لا تقوم اليها حاجة فى النظام الاشتراكى ، تتخذها النقابات الاشتراكية أداة لتحقيق رسالتها فى النطاق الاقتصادى ، ولضمان إنجاز خطة الانتاج بل ولسبقها ، ولذا فإن ادارة المشروع العام تبرم مع اللجنة النقابية للعمال فيها اتفاقات جماعية (عقودا مشتركة) ، تضع على كل من جانب الادارة وجانب العمال التزامات تهدف الى تحقيق هذا الغرض ، فتتعهد الادارة ، بهذه الاتفاقات ، بتدبير التدريب المهنى للعمال ، وبالإشراف على توزيع البد العاملة وتنظيم الوقاية من اصابات العمل ، وتحسين الظروف الصحية للعمل ، وتجنب أوجه النقص فى النواحي الفنية وكفالة الخدمات الثقافية ودفع أجور اضافية عن زيادة الانتاج . وفى مقابل ذلك يتعهد العمال بتكوين جماعات المبدعين وفرق عمال الطليعة فى الانتاج ، وتنظيم الدعوة الى زيادة الانتاج بين العاملين ، والتعهد بتحقيق معدلات ومستويات جديدة لهذا الانتاج . ومن الواضح أن مثل هذه العقود تختلف اختلافا جوهريا عن العقود المشتركة المعروفة فى النظام الرأسمالى ، وأن الشبه لا يقوم بينهما الا فى أطراف العقد وفى تسميته .

فمنطق النظام الاشتراكى هو وحدة الهدف بين النقابات وادارات المشروعات أو المؤسسات العامة ، فلا يقوم فى ظله ، ذلك التناقض بين مصالح العمال وأصحاب الأعمال ، وهذا هو الذى يفسر اشتراك العمال والمهندسين وموظفى الادارة ، بدور ايجابى ، فى ادارة وازدهار المشروع الذى يعملون فيه حتى يصلوا الى خير النتائج بفضل الحماية والابتكار اللذين يزيلان كل عقبة أمام زيادة الانتاج ، التى هى سبيل ازدهار الاقتصاد العام .

وهذا الدور الاقتصادى الهام للنقابات ، يغير تغييرا أساسيا من وظائفها كما تتحدد فى النظام الرأسمالى ، كما يؤثر على الوسائل التى تلجأ

اليها في العمل النقابي ، فاذا كان عمل النقابات الرأسمالية أن تحمي مصالح أعضائها ولو أحوج الأمر الى الاضراب ، فان هذه الصورة لا يمكن تحققها في النظام الاشتراكي حيث يعتبر الاضراب تخريبا خطيرا للمصلحة العامة ، ومن ناحية أخرى فهو عمل لا ضرورة له ولا وجه في هذا النظام ، بسبب ارتفاع التناقض بين مصالح العمال ومصلحة المشروع العام مما ييسر حل أية مشاكل تثور حول الأجور أو حول ظروف العمل ، بما يتفق مع المصلحة العامة ، وذلك عن طريق المفاوضة التي تسودها روح التعاون والود ، لا روح الصراع والكراهية ، ولذا فليس من المستغرب أن يمنع الاضراب في النظم الاشتراكية دون أن يعد هذا المنع اعتداء على حرية من الحريات العامة ، كما يمكن أن يعتبر في النظام الرأسمالي ، فتحريم الاضراب نتيجة طبيعية تتفق مع صورة البناء الاقتصادي في البلاد الاشتراكية ، فضلا عن أن قوانين هذه البلاد تعني بأن تنظم ، كما هي الحال في التشريع السوفييتي ، حل المنازعات الجماعية حول ظروف العمل والأجور وغير ذلك بطريقة سريعة وحاسمة وسلمية أيضا .

ثالثا — اذا كانت النقابات في النظام الاشتراكي وثيقة الصلة بالمنظمات السياسية الاشتراكية ، واذا كانت هذه المنظمات السياسية وثيقة الصلة بأجهزة الدولة ، فان النقابات في هذه الحال ، لا تكون بعيدة عن الأجهزة الادارية للدولة أو في وضع صراع أو عدااء لها ، ولذا ليس من الغريب أن يعهد الى النقابات ، في النظام الاشتراكي ، ببعض أو حتى بكل اختصاصات الادارة العامة في مسائل العمل ، وهذا ما حدث فعلا في الاتحاد السوفييتي ، فقد بدأت اختصاصات الادارة في الانتقال تدريجا الى النقابات حتى تم نقلها جميعا اليها في سنة ١٩٣٣ ، فألغيت قومسييرية الشعب للعمل ، وجعلت اختصاصاتها للمجلس المركزي للنقابات السوفييتية ، وبذا صارت للنقابات في الاتحاد السوفييتي سلطة القيام بالأعمال التي تباشرها وزارات العمل في البلاد الرأسمالية ، فأصبح لها حق تفقيش العمل للتأكد من تطبيق قوانينه ، فهي تراقب تطبيق القواعد الخاصة بالأجور ، ومدة العمل ، وصحة العمال وسلامتهم ، كما تقوم

بإدارة صناديق التأمينات الاجتماعية خصوصا فيما يتعلق بتعويضات الأمد القصير ، كمعاونات المرض والولادة والوفاة .

ولما كان للنقابات الاشتراكية ، أن تسهم في رسم خطة الإنتاج ، فلامانع من أن تشارك أيضا في صياغة القوانين الخاصة بشؤون الإنتاج والعمل والأحوال المعيشية والثقافية ، وتنص على حقها في ذلك مقدمة النظام الأساسى للنقابات السوفييتية ، وهى تجعل للنقابات السوفييتية كذلك أن تشارك « في تخطيط وتنظيم أجور العمال والمستخدمين ، وفي وضع أنظمة دفع الأجور وفق المبدأ الاشتراكي للدفع حسب مقدار العمل المقدم ونوعه » .

رابعا — لا تقتصر وظيفة النقابات في البلاد الاشتراكية على التوعية السياسية ، والاهتمام بمسائل الإنتاج ، ومباشرة بعض اختصاصات الادارة في الرقابة على تطبيق قوانين العمل ، بل تقوم النقابات كذلك بتدبير كثير من الخدمات المهنية والثقافية والاجتماعية والصحية لأعضائها من العاملين ، فتساعد العمال على تكميل مهاراتهم الفنية بتنظيم تدريبهم المهني ، وتسعى الى تحسين الخدمات الطبية لهم ولأسرهم ، كما تشرف على المصحات ودور الاستجمام ، كما تقوم بما يعين على انجاز مشروعات بناء المساكن والمرافق العامة ، ومراكز الثقافة ، وتحسين أعمال المطاعم والمخازن والخدمات العامة والمواصلات . وتقدم المساعدات المادية للعمال والمستخدمين ، وتنظم صناديق المعونة المتبادلة ، وتقوم بالنشاط التربوى والثقافى بين العمال والمستخدمين وأسرهم ، وتعين أعضائها على ترقية مستواهم التعليمى والفكرى ، وتدير صحافتها الخاصة ، كما تفتح النوادى ودور وقصور الثقافة والمراكز الرياضية والمكتبات ، وتشجع الهوايات الفنية والرياضة البدنية والرحلات ، مما تنص على كثير منه مقدمة النظام الأساسى للنقابات في الاتحاد السوفييتى .

خامسا — تستبقى النقابات في النظام الاشتراكي ، وظيفتها في تمثيل أعضائها في نطاق ضيق يجعل قيامها بهذا التمثيل وظيفة ثانوية الأهمية ، بالنسبة لوظائفها الأخرى ، ولذا تنص النظم الأساسية للنقابات في البلاد

الاشتراكية على أن النقابات تطرح نيابة عن العمال والمستخدمين قضايا العمل والمعيشة والثقافة أمام هيئات الدولة والمنظمات العامة .

كما أن هذه الوظيفة التمثيلية تبدو كذلك في تدخل النقابات في تسوية بعض منازعات العمال مع ادارة المؤسسة التى يعملون فيها ، قبل عرض هذه المنازعات على القضاء ، وذلك أمام اللجان المشتركة التى تتشكل من ممثلى ادارة المؤسسة وممثلى العمال ، كما هى الحال فى النظام السوفييتى أو النظام التشيكوسلوفاكى .

وإذا أردنا أن نحدد ، باختصار ، وبترتيب الأهمية ، وظائف النقابات فى البلاد الاشتراكية فانه يمكننا أن نتخذ من تعداد هذه الوظائف كما قرره المؤتمر العاشر للنقابات السوفييتية أساسا لهذا التحديد ، وقد جعل هذا المؤتمر وظائف النقابات فى الاتحاد السوفييتى على النحو الآتى : —

١ — تنظيم الدفع الاشتراكى لتحقيق وتجاوز خطة الانتاج وزيادة الانتاجية وتخفيض تكاليف الانتاج .

٢ — المشاركة فى وضع نظام الأجور ومعدلات العمل لترقية الانتاج مع مراعاة المبدأ الاشتراكى فى ضرورة المكافأة على قدر العمل .

٣ — تشجيع العمال على استكمال وترقية مهارتهم المهنية .

٤ — إبرام العقود المشتركة (الاتفاقيات الجماعية) .

٥ — الاشراف على تطبيق قوانين العمل واحتياطات سلامة العمال .

٦ — ادارة ميزانية التأمينات الاجتماعية ، والمنظمات الثقافية والاجتماعية .

٧ — تنمية الثقافة السياسية والفكرية والتربوية والعلمية لأعضاء النقابات .

٨ — حفر اليد العاملة من النساء الى المعاونة فى تعليم الأطفال .

٩ — تمثيل العمال فى مواجهة ادارات الدولة فى كل ما يهم العمل .

وقد أعاد هذا المؤتمر ، فى دور انعقاده الثانى عشر ، موافقته على أهداف النقابية الاشتراكية بهذه الصورة فى النظام الأساسى للنقابات

السوفييتية الذى أقره في مارس سنة ١٩٥٩ وزاد على الوظائف السابقة ، قيام النقابات على تقريب العاملين من الايديولوجية الاشتراكية ومضاعفة الجهد المبذول للوصول الى الشيوعية .

ومن التعداد السابق لوظائف النقابات يتبين أن الدور الأساسى للنقابات في البلاد الاشتراكية هو التنظيم encadrement أما تمثيل الأعضاء ومصالح العمال فدور ثانوى قليل الأهمية . ومنه يتبين أيضا أن الخلاف بين تنظيم النقابات في الديمقراطيات الرأسمالية والديموقراطيات الاشتراكية ، خلاف جوهرى لا يمكن أن تزيله أية محاولة للتوفيق ، لأنه ليس خلافا في النواحي الفنية لهذا التنظيم ، بل هو خلاف سياسى يقوم على مفهوميين متعارضين كل التعارض لكل من الديمقراطية والحرية .

ويعلق الاشتراكيون أهمية كبرى على دور النقابات في مرحلة التحول الاشتراكي (وبناء الاشتراكية) ، وهم يجعلون كسب تأييد العمال للنظام الاشتراكي ، وضمان معاوتتهم في تحقيق التحول الاشتراكي ، أول مهام النقابات في تلك المرحلة ، ويرون أن ذلك يكون بالدعوة التى تقوم على التثقيف والتعليم والتوعية ، وغرس الايمان بالاشتراكية في نفوسهم بتوضيح معناها وتنتائجها في كل مجال ، ودراسة تجارب النجاح والفشل في عمليات البناء والانشاء ، لزيادة الانتاج ولرفع انتاجية العمل ، وانشاء المصانع وتنمية الزراعة ، ولرفع مستوى الثقافة المهنية والسياسية للشعب العامل ، تلمسا لطريق الصواب . والنقابات تشترك في هذا الواجب مع المنظمات السياسية والتعليمية الأخرى ، ولكن دور النقابات يظل دورا قياديا بارزا ، ذلك أن الشعب العامل هو عماد الاشتراكية ، وخيره هو هدفها الأول ، والنقابات باعتبارها منظمات جماهيرية للعمال ، يجب أن تكون في الطليعة بين الداعين الى الاشتراكية والمناضلين عنها ، والساعين الى تطبيق مبادئها في أحكم صورة وأتمها .

ويعنى النظام الأساسى للنقابات اليوغوسلافية ، الذى أقر في سنة ١٩٥١ ، بابرار دور النقابات في بناء الاشتراكية ، فينص على أن غرض النقابية في يوغوسلافيا هو تجميع أكبر عدد ممكن من العمال والمستخدمين ،

ومنحهم دورا ايجابيا ، فى كل مسائل النشاط الاقتصادى والاجتماعى والسياسى ، وبذا تتشكل قوة من أهم القوى اللازمة لبناء الاشتراكية ، ودوام الازدهار للديموقراطية الاشتراكية .

الاشتراكية والتنظيم النقابى :

لاحظنا من قبل أن المبادئ التى تسود التنظيم النقابى تتصل أوثق الانصال بالوظائف التى تقوم بها النقابات ، فالوظيفة التثيلية للنقابة فى ظل النظام الرأسمالى ، تجعلها اطارا للصراع الطبقي الذى يدور فى هذا النظام ، مما يفسر ظهور قواعد تنظيم النقابات فى صورة تتفق مع هذا الطابع ، كفكرة حرية النقابات واستقلالها عن السلطة العامة ، فى نشوئها وفى مباشرتها لنشاطها ، وكذا مبدأ تعدد النقابات كوجه من أوجه هذه الحرية ، فهى أفكار ومبادئ وثيقة الصلة بالوظيفة الرئيسية للنقابات كأدوات للمطالبة بحقوق أعضائها ، ولحمايتهم . واذا كنا قد لمسنا الخلاف الجوهرى فى وظائف النقابات فى ظل الاشتراكية ، فمن الطبيعى أن نجد لهذا الخلاف صدى فى القواعد والأفكار والمبادئ التى تحكم تنظيم النقابات فى البلاد الاشتراكية .

فحق تكوين النقابات يعتبر فى ظل النظام الرأسمالى ، وبالنسبة للعمال بوجه خاص ، حرية عامة وحقا دستوريا ، وهذا الاعتبار وثيق الصلة بوظيفة النقابات الرأسمالية كأداة للمطالبة بحقوق أعضائها ، ولكن زوال أهمية هذه الوظيفة فى النظام الاشتراكى ، لا يعنى الاستغناء عن النقابات فى هذا النظام ، فالنقابات تتحول فى ظل الاشتراكية الى اطار للعمل القومى للعمال ، فى المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، ولذا يظل الانضمام اليها حقا من الحقوق ، وان كان معنى الواجب يظهر فيه فى نفس الوقت ، لما يبرز فى نشاط النقابات من طابع وطنى . ولكن فكرة الواجب هذه لا تعنى اجبار العاملين على الانضمام الى النقابات ، اذ تظل لكل عامل حريته فى الانضمام الى النقابة أو الانسحاب منها كما يريد ، وان كان قيام الحركة النقابية الاشتراكية على أساس عقائدى ، وكذا الميزات الهامة التى يختص بها النقابيون دون غيرهم ، تجعل الأغلبية العظمى من العاملين أعضاء فى النقابات ، مما يفسر ارتفاع نسبة النقابيين فى البلاد

الاشتراكية الى أكثر من ٨٠ ٪ في حين أنها لا تتجاوز ١٥ أو ٢٠ ٪ في البلاد الرأسمالية .

وإذا كانت النقابات تتحول ، في ظل الاشتراكية ، الى مجال العمل القومي خصوصا في مسائل السياسة والاقتصاد ، فمن اللازم أن تكون هذه النقابات على صلة وثيقة بالمنظمة السياسية التي تقوم بالدور الرئيسى في التوجيه الاشتراكي ، حتى يتحقق التنسيق بين جهود كل الهيئات التي تعمل لنفس الهدف ، تجنباً لما قد يجره انعدام التنسيق من تبذير الجهد وبلبلة الأفكار . ولذا فإن المنظمات النقابية في البلاد الاشتراكية تتصل اتصالاً وثيقاً بالحزب الاشتراكي فيها ، الذى يشرف على نشاطها ويقود كل القطاع الفكرى للنشاط النقابى كما ينظم انتخاب القادة النقابيين . ولكن ليس معنى هذا ، على أية حال ، قصر عضوية النقابة على أعضاء الحزب أو تحويل جميع أعضاء النقابات الى أعضاء الحزب ، بل تحتفظ كل من النقابة والمنظمة السياسية باستقلالها ، وتظل الصلة بينهما صلة تعاون وثيق ، مع التزام النقابات للخطوط التي ترسمها المنظمة السياسية للنشاط النقابى .

وإذا كان من المتصور أن يقصر الحق النقابى ، في النظام الرأسمالى ، على العاملين في القطاع الخاص دون العاملين في القطاع العام ، أو أن يحرم منه موظفو الدولة والهيئات العامة ، فإن هذا القصر أو الحرمان لا يمكن تبريره مع الصورة الاشتراكية للنقابات ، حيث تزول وظيفتها كجهاز للمطالبة بالحقوق والامتيازات ، لتصبح ذات دور في التخطيط الاقتصادى والاجتماعى ، ولتكون أداة للرقابة على تنفيذ الخطة ، ولسد النقص في الثقافة القومية المهنية لأعضائها . ذلك أن تجمع الموظفين في نقابات لها هذه الوظائف الجديدة ، لا يمكن أن يعد خطراً على نظام الادارة في الدولة أو انتظام سير المرافق العامة ، ذلك أن هذه الوظائف للنقابات الاشتراكية تجعل من النقابة معينا للدولة في الرقابة على الموظفين وأداة للتوفيق بين مصالحهم كأفراد وبين المصلحة العامة للجماعة ، فضلا عن أن زوال القطاع الخاص (أو ضموره الى حد كبير) في النظام الاشتراكي ، يجعل كل العاملين أجراء للدولة أو الهيئات والمؤسسات العامة ، مما يزيل ضوابط

التفرقة بين الموظف وغير الموظف . ويلاحظ كذلك أن ضيق المجال أمام المهن الحرة في النظم الاشتراكية المتقدمة ، التي تكفل الدولة فيها كل الخدمات التي يؤديها للأفراد أصحاب هذه المهن (أو أكثر هذه الخدمات) بواسطة أجهزة رسمية تابعة لها تضم مزاولى هذه المهن ، بالإضافة الى زوال دور رأس المال الفردى فى الإنتاج ، يزيل أهمية التنظيم الخاص لهذه المهن خارج التنظيم النقابى لعام .

ولا يتصور ، بطبيعة الحال ، أن تكون هناك نقابات لأصحاب الأعمال ، فى ظل النظام الاشتراكى ، ولكن الحق النقابى ، فى البلاد الاشتراكية ، ثبت لكل العاملين وفى أوسع نطاق . ونجد مثلاً للتوسع فى منح الحق النقابى للعاملين فيما يقرره نظام النقابات السوفيتية من أن العضوية فى النقابات مكفولة لجميع العمال والمستخدمين فى الاتحاد السوفيتى ، العاملين فى الصناعة والمواصلات والبناء ومراكز الخدمات والاصلاحات أو فى المزارع الحكومية أو المؤسسات والمنظمات وكذلك لجميع الطلاب فى معاهد التعليم العالى والمدارس الثانوية الفنية والمهنية . ويبدو ان القانون السوفيتى يعتبر الطلبة فى المعاهد العالية أو الثانوية الفنية والمهنية ، كالمدرسين الذين يتعلمون مهنة من المهن ، فجعل لهم الحق فى الاشتراك فى نقابتها (١) .

واستقلال النقابات عن الادارة العامة ، فى النظام الرأسمالى ، فى تكوينها وفى ممارستها لنشاطها ، يعتبر مكملاً ضرورياً لحريتها ، تلك الحرية التى تدفع عن نقابات العمال ، فى هذا النظام ، تدخل الدولة فى شئونها لتعرقل نشاطها فى حماية الطبقة العاملة .

ومن الواضح أن هذا الاستقلال المطلق ، قد يوجد له مبرر قوى فى ظل النظم غير الاشتراكية ، بسبب ما يقوم معها من تناقض المصالح بين العمال والحكام ، أما فى ظل الاشتراكية ، حيث يزول هذا التناقض ، فان فكرة استقلال النقابات تفقد كثيراً من أهميتها ، ومن ناحية أخرى فان

(١) انظر اشارة الى المناقشات حول الحق النقابى للطلبة ، فى فرنسا ، فى مقالتنا عن النظام

القانونى للنقابات فى المغرب ، مجلة القانون والاقتصاد السنة ٣٤ عدد ١

حرص النقابات على استقلالها عن الدولة فى بعض البلاد الرأسمالية ، يرتبط باللون السياسى الذى يصطبغ به نشاط بعضها فى ظل نظام تعدد النقابات . ذلك أن كثيرا من البلاد الرأسمالية تقيم تنظيم النقابات فيها على أساس تعدد هذه النقابات ، فيجوز لكل عدد من العمال أن ينشئوا لهم نقابة خاصة بهم ولو كانت لمهنتهم أو مهنتهم نقابة أو نقابات قائمة . وقد دافع البعض عن تعدد النقابات باعتباره مظهرا من مظاهر الحرية النقابية ، ولكن البعض الآخر دافع عن وحدة النقابة فى نطاق مبدأ الحرية النقابية نفسه . وأقوى ما يوجه ضد مبدأ التعدد من حجج هو أنه يفتت الحركة النقابية ويعرقل العمل النقابى ، ولذا أخذت كثير من الدول غير الاشتراكية بسبدأ وحدة النقابة . وهذه الوحدة هى التى تتفق مع الوظائف الاشتراكية للنقابات كمؤسسات جماهيرية تقود الشعب العامل فى طريق الاشتراكية ، ولذا تأخذ بها كل البلاد الاشتراكية ، فلا يباح تكوين أكثر من نقابة واحدة لكل صناعة أو مهنة ، بل قد تكون النقابة الواحدة نقابة عدة صناعات أو مهن مما يجعل عدد النقابات قليلا ، نسبيا ، فى البلاد الاشتراكية ، وقد قدر عدد النقابيين فى الاتحاد السوفيتى سنة ١٩٤٩ بأربعين مليونا ، ولم يزد عدد النقابات التى تضمهم عن خمسين نقابة (١) ، تجمع كل العاملين فى الفروع المهنية التى تختص بها ، بلا تمييز .

ولكن ليس معنى وحدة النقابة أن يناط العمل النقابى بهيئات نقابية مركزية ، ذلك أن الوحدة الأساسية فى التنظيم النقابى الاشتراكى ، وهى اللجنة النقابية للمؤسسة أو المنشأة التى تجمع كل العاملين فيها من عمال ومهندسين وموظفين بالإدارة ، فتضم بذلك كل العاملين من الحارس وعامل النظافة الى المدير ، هى التى تقود العمل النقابى فى هذه المؤسسة وتؤدى وظائف النقابات فى نطاقها . والواقع أن اللجنة النقابية للمؤسسة أقدر ، بسبب صلتها المباشرة بأعضاء النقابة فى المؤسسة ، على تحقيق الأهداف الجديدة للعمل النقابى فى التوعية الاشتراكية ودفع عجلة الانتاج فى المشروعات المملوكة للشعب العامل . ويلاحظ أن التنظيم النقابى يستمر بعد ذلك صعودا الى المستويات الأعلى ، فهناك المنظمات النقابية الاقليمية التى

(١) صارت بعد ذلك ٢٢ نقابة تضم ٧٠ مليونا من النقابيين .

تضم اللجان النقابية للمؤسسات فى مدينة أو اقليم معين ، وهناك بعد ذلك النقابة العامة التى تمثل مهنة أو عدة مهن مرتبطة ، ومن كل النقابات العامة يتكون الاتحاد العام للنقابات . وبجانب هذا التنظيم الرأسى بين المنظمات النقابية لنفس الحرفة أو مجموعة الحرف يوجد تنظيم أفقى ، يتمثل فى اتحادات المدن أو الأقاليم التى تضم ممثلين للجان النقابية أو النقابات الفرعية للمهن المختلفة ، فى المدينة أو الاقليم .

والاعتماد على اللجنة النقابية للمؤسسة أو المصنع أو المزرعة فى النظام الاشتراكى ، يرتبط بوظيفة النقابات فى هذا النظام ، فى النواحي القومية والاقتصادية والثقافية ، فالنقابة الرأسمالية لاتجعل أهمية كبيرة للمنظمات النقابية فى المؤسسات لأن وظيفة هذه النقابات كأداة للمطالبة والكفاح ، تجعل الأهمية للهيئات النقابية العليا التى تتركز فيها الصفة التمثيلية للقوة العاملة الكبرى ، فتكون قراراتها وأعمالها دون قرارات وأعمال المنظمات النقابية الدنيا . موضع العناية من الدولة أو من أصحاب الأعمال .

بقيت مسألة أخيرة نشير الى تأثير الوظائف الجديدة للنقابات فى النظام الاشتراكى عليها ، وهى صلة المنظمات النقابية بالمؤسسات التى يعمل فيها أعضاؤها ، وفى النظام الرأسمالى يعتبر استقلال النقابة عن المؤسسة ، بل وعن المنظمات النقابية الأخرى ، وجها من أوجه الحرية النقابية ، ولذا نصت الاتفاقية الدولية رقم ٩٨ التى أبرمت فى نطاق منظمة العمل الدولية على ضرورة حماية النقابة من سيطرة صاحب العمل أو منظمات أصحاب الأعمال ، عليها ، أو التدخل فى شئونها ، وقد أوردت الاتفاقية فى نصوصها من أمثلة التدخل « دعم النقابة بالوسائل المالية » لوضعها تحت هذه السيطرة ، مما يجعل حصول النقابات على معاونات مالية من المؤسسات مخالفة صريحة لمبادئ التنظيم النقابى فى البلاد الرأسمالية ، ولذا فالمرور الأساسى لأموال النقابات فى هذه البلاد هو ما تحصل من اشتراكات الأعضاء التى يؤدونها باختيارهم ، والتى لا يمكن الزام المؤسسات التى يعملون فيها باقتطاعها من أجورهم توفيراً للحرية النقابية ، وقد نص الشارع الفرنسى فى قانون صادر ١٩٥٦ صراحة

علمى، تحريم هذا الاقتطاع . ولذلك فإن الموارد المالية للنقابات فى البلاد الرأسمالية تكون قليلة خصوصا اذا راعينا عدم انتظام الأعضاء فى الوفاء باشتراكاتهم ، وقد عالج القانون المصرى هذه الحال فنص على التزام أصحاب الأعمال باقتطاع اشتراكات العضوية من الأجور لحساب النقابة ، ضمانا للانتظام فى الموارد المالية للنقابات .

ولكن هذا الحذر من قبل النقابات ، حيال أموال المؤسسة ، يصبح أمرا لا محل له فى النظام الاشتراكى ، حيث يزول التعارض بين مصلحة النقابة ومصلحة المؤسسة حيث يسعى الى هدف واحد ، هذا بالإضافة الى كثرة الأعماء التى تفرضها الوظائف الجديدة للنقابات ، ولذلك فإن من حق النقابة أن تحصل على جزء هام من مواردها من أموال المؤسسات ، وقد أصبحت مملوكة للشعب ، وهذا ما تقرره قوانين النقابات فى الدول الاشتراكية ، والنقابات السوفيتية مثلا ، تحصل على اشتراك من العضو لا يزيد على ١٪ من أجره ، وتحصل فى نفس الوقت ، من كل مؤسسة على ما يساوى ٣ أو ٤٪ من الأجور الكلية فيها ، حتى يمكنها أن تغطى نفقات أوجه النشاط العديدة التى تقوم بها .

التنظيم النقابى المصرى الجديد ، والمبادئ الاشتراكية :

أعاد الشارع المصرى بالقانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٦٤ ، اصدار الباب الرابع من قانون العمل ، الذى يتضمن النظام القانونى للنقابات ، مع تعديل بعض أحكامه ، والمفروض أن المقصود بهذا التعديل ، هو جعل التنظيم النقابى عندنا ، متفقا مع ما يقتضيه التحول الاشتراكى من جعل المنظمات النقابية أدوات قوية الأثر فى نجاح التطبيق الاشتراكى وبناء الاشتراكية .

وقد أعاد القانون ، فى المادة ١٦٠ من قانون العمل ، صياغة تحديد وظائف نقابات العمال ، فنص على أنها تعمل على رفع الكفاية الانتاجية لأعضائها ، وتمكينهم من الاسهام فى التطوير الصناعى ، وتصون حقوقهم ومصالحهم ، كما تعمل على رفع مستواهم المادى والثقافى والاجتماعى ، وهى صياغة لهذه الوظائف تختلف عن تلك التى كانت تتضمنها المادة ١٦٠

الملغاة وكانت تقصر هذه الوظائف على الدفاع عن مصالح العمال وتحسين أحوالهم . كما جعلت المادة ١٦١ فى صياغتها الجديدة من وظائف المنظمات النقابية فى المؤسسات ، العمل على تسوية المنازعات الفردية الخاصة بعمال المؤسسة وبحث منازعاتهم الجماعية ، وكذا تنفيذ برامج الخدمات المختلفة التى تقررها النقابات العامة ، وهذه التعديلات تصدر عن روح التحديد الاشتراكى لوظائف النقابات ، كما سبق أن عرضناها ، ولكن ما زالت هناك مأخذ على القانون الجديد منها مثلاً أنه يتصور قيام النقابات بالأعمال التجارية (المادة ١٧٥ من قانون العمل)

وأهم ما جاء به قانون النقابات الجديد من تعديلات فى تنظيم النقابات ، أنه جعل اللجنة النقابية للمنشأة أو المؤسسة ، الوحدة الأساسية لهذا التنظيم ، فسلم لها بالشخصية القانونية فى حدود ما لها من اختصاصات فى العمل النقابى ، وجعل لكل لجنة أن تختص باتفاق ٣٠٪ من إيراداتها (بعد خصم المصروفات الادارية) على شئون العمال الصحية والاجتماعية والثقافية والمهنية ، وفى هذا التعديل اتجاه الى التنظيم الاشتراكى للنقابات وقد أكد القانون الجديد الأخذ بمبدأ وحدة النقابة ، كالقانون السابق ، ولكنه لم يجعل لكل مهنة أو حرفة نقابة عامة ، بل قصر تكوين النقابات العامة على مجموعات من المهن والصناعات المتماثلة أو المرتبطة أو التى تشترك فى إنتاج واحد ، تجنباً لتفتيت جموع العمال بين المنظمات النقابية ، حتى تكون هذه المنظمات قوية قادرة على القيام بمهامها الجديدة . وقد سبقت اشارتنا الى القلة النسبية لعدد النقابات فى البلاد الاشتراكية . وقد ألغى القانون الجديد فى مصر النقابات الفرعية كمرتبة فى التنظيم النقابى ، وان كان قد أجاز للنقابات العامة أن تنشئ نقابات فرعية اذا رأت ضرورة لذلك ، فى كل محافظة توجد فيها عشر لجان نقابية للمؤسسات على الأقل ، كما أجاز تكوين اتحادات للنقابات فى المحافظات الى جانب الاتحاد العام الذى يتكون من النقابات العامة . وهذه الاتحادات الاقليمية تختص برعاية المصالح المشتركة للجان النقابية فى المحافظة والعمل على رفع الكفاية الفكرية والثقافية والمهنية والانتاجية للعمال ، بصرف النظر عن نوع المهن

والصناعات التى ينتمى اليها أعضاء اللجان النقابية الموجودة فى دائرة المحافظة .

ويلاحظ أن المادة ١٧١ من القانون الجديد لم تحدد شروط العضوية فى مجالس ادارة المنظمات النقابية ، وتركت ذلك لقرار يصدر من وزير العمل ، وقد صدر هذا القرار مستلزما ، بين الشروط ، أن يكون عضو مجلس الادارة عضوا عاملا فى الاتحاد الاشتراكي العربى وهو المنظمة السياسية المسؤولة عن العمل الاشتراكي فى جملته .

ولكننا نلاحظ أن للنقابية المصرية مشكلة ما زالت قائمة حتى الآن ، هى عدم اقبال العاملين على الانضمام الى النقابات ، فالتقايون فى مصر فى ٣٠ يونيو ١٩٦٢ لم يبلغوا ٣٥٠ ألفا ، فى حين أن العاملين فى الصناعة والتجارة وحدهما يبلغ عددهم وفقا لاحصاء سنة ١٩٦٠ أكثر من مليونين ، بالاضافة الى العاملين فى الزراعة الذين يبلغ عددهم عدة ملايين ولا يزيد عدد النقابيين منهم عن بضعة آلاف ، خصوصا وان كل البلاد الاشتراكية تتميز بارتفاع نسبة النقابيين بين العاملين فيها ففى روسيا ٨٤٪ وفى يوغوسلافيا ٧٨٪ . وقد ارتفع عدد النقابيين فى ألمانيا الشرقية بعد الحكم الاشتراكي من ١٠٥ مليون الى ٣٠٥ مليون عامل وفى الصين الشعبية من ٨٠٠ ألف سنة ١٩٤٥ الى ١٣٧ مليون سنة ١٩٥٧ وفى يوغوسلافيا من ١٧ مليون سنة ١٩٥١ الى ٤٠٥ مليون سنة ١٩٥٩ .

وقد حاول قانون النقابات الجديد تشجيع تكوين النقابات ، فأجاز تشكيل اللجان النقابية من عمال ينتمون الى عدة مؤسسات أو منشآت لا تضم كل واحدة منها خمسين عاملا ، اذا بلغ عدد راغبي تكوين اللجنة النقابية خمسين عاملا ، كما أجاز تكوين اللجان النقابية للعمال الزراعيين فى القرية اذا بلغ طالبو الاشتراك فيها ثلاثين عاملا زراعيا ، أو للعمال الزراعيين فى عدة قرى تتبع مجلسا قرويا واحدا اذا بلغ عدد طالبى الانضمام اليها خمسين عاملا زراعيا ، دون حاجة الى أن يكونوا عاملين فى مؤسسة أو منشأة واحدة .

ولكننا نعتقد أن زيادة عدد النقابيين بين العاملين في مصر ، تحتاج الى جهد كبير منظم ، في الدعوة الى الانضمام الى النقابات ، حتى يتسنى لهذه النقابات أن تقوم بدورها الطبيعي في بناء الاشتراكية ونجاح تطبيقها . وقد أشارت المادة ١٦٥ من قانون النقابات الجديد الى امكان تقرير ميزات لأعضاء النقابات ، في نظمها الأساسية ، ولكنها لا تحدد نوع هذه الميزات أو مداها ، الا أن الإشارة اليها تعنى أن الشارع قد انتبه الى أهميتها في جذب العاملين الى المنظمات النقابية



ان الاشتراكية صرح عظيم لا يكتمل بناؤه الا بعمل دائم مخلص ، من كل أفراد الشعب العامل ، لزيادة الانتاج وتحقيق الرخاء العام . والعمل الدائب المخلص لا يقوم الا على الايمان بالاشتراكية ، والاحساس بالمصلحة العامة . وواجب النقابات في النظام الاشتراكي هو أن تفرس هذا الايمان في نفوس العاملين ، وأن تثبت فيهم الرغبة في التفوق والابداع ، اصلحة الجماعة التي هي في نفس الوقت مصلحتهم الخاصة ، ونجاح النقابات في هذه المهمة العظيمة لا يتحقق الا اذا تولتها قيادات واعية حكيمة ، مؤمنة بالاشتراكية ، فاهمة لها كل الفهم .

تطوير التشريعات في الجمهورية العربية المتحدة

وفقا للميثاق والدستور (×)

الأستاذ عبد الحليم الجندى
رئيس ادارة قضايا الحكومة

في محاضرة ألقيتها من هذا المنبر في العام الماضى حاولت أن أرسم طريقة لتوحيد الأمة العربية على أساس تطوير شرائعها وفقا للميثاق . أما محاضرة هذه الليلة فهي خاصة بتطوير شرائعنا وفقا للميثاق . فلقد مضى قرابة عام على المحاضرة الأولى جد في أثنائها أمران : أمر بالنسبة للأمة هو صدور (الدستور) وقد حسم الدستور الأمور ويسرها وبين طريقها — أما الأمر الثانى فكان خاصا برجال ادارة قضايا الحكومة ، كانوا فى الأعوام السابقة يحاولون أن يضعوا أسسا لاستنباط قواعد تشريعية تطور القانون على أساس الميثاق . فلما صدر الدستور اجتمعت كلمتهم على وضع قانون عام هو القانون المدنى على أساس الدستور وتلاقى على هذه الغاية جماعة منهم ، فوضعوا لنا نصوصا كاملة لقانون مدنى اشتراكى . وبهذا اثبتوا أن الاصول الدستورية وحدها كافية لتقييم المجتمع الاشتراكى وانها فى نفس الوقت صالحة ليقوم على أساسها قانون مدنى اشتراكى كامل .

لا أريد اليوم أن أعدد أو أن أستعرض أمام حضراتكم نصوص الميثاق فى وجوب وضع قانون جديد أو استنباط نظرية عامة للقانون المدنى . ولكنى أريد أن أعود بكم الى الأيام التى صيغت فيها القوانين الحالية التى نعمل بها أو بتعبير أدق أصولها الأولى . فالقوانين الحالية هى نسخ معدلة من القوانين الأولى التى صيغت فى سنوات من ١٨٦٥ الى ١٨٧٥ أيام كان نوبار يمهّد لانشاء المحاكم المختلطة .

والقوانين المختلطة اشتقاق موجز من القوانين الفرنسية وبعض القوانين الايطالية ، فالقوانين الحالية التى نعمل بها مع بعض التنقيحات

ومع تعديلات سنة ١٩٤٨ وبخاصة فى القانون المدنى هى القوانين المختلطة أو القوانين الغربية .

والقوانين الغربية التى نقلناها أو نقلها لنا نوبار وهو يعد للمحاكم المختلطة قوانين كانت فى ذلك الوقت غربية كل الغرابة على مجتمعنا . لقد انقضى التاريخ الذى يجمال فيه الكاتب أو الباحث وجاء وقت نصارح فيه أنفسنا بالذى كان من نوبار .

ان نوبار قد أنشأ المحاكم المختلطة ليجمع أذى الأجانب جميعا وقناصلهم فى محكمة واحدة ، فكانت هذه المحكمة عدوانا مستمرا — لا تقدر عليه — حتى مع استقلالنا كدولة .

فلقد وضعت لها قوانين يقبلها الأجانب ويقبلها القناصل ، وكأنت بالطبع قوانين الأجانب فى بلادهم ، فلما افتتحت فى سنة ١٨٧٦ كانت هى أمنية الأمانى لاسماعيل ، كما قرت عين نوبار اذ استطاع أن يقيم هذه المحاكم المختلطة على أساس هذه القوانين الأجنبية ولم يكن نوبار بطبيعته يفكر أن يستنبط لنا قوانين عصرية ولا قوانين من يئتنا وانما هو استنبط القوانين الأجنبية لجعل الأجانب يقبلون أن تطبق قوانينهم فى بلادنا ولتفرض علينا الحضارة الغربية فرضا فنكون لها تبعا .

ولا أريد فى هذا المقام أن أستعرض شيئا عن نوبار ، فلن تنسى له هذه البلاد أنه كرثها بكل كوارثها الكبرى بين سنوات ١٨٦٠ ، ١٨٨٥ من المحاكم المختلطة الى الجلاء عن السودان الى استحضر هذه القوانين الغربية التى لا تزال للآن تزج تحت كلالها .

وفى سنوات ١٨٨١ ، ١٨٨٢ ، ١٨٨٣ كان فى الوزارة وزراء رؤسا الوزارة مرات فكان رياض باشا وزيرا وكان شريف باشا ناظرا للنظار . ومن سخرية الأقدار أن يسارع شريف باشا ورياض باشا ومعهم قدرى باشا وعلى مبارك باشا فيقبلوا القوانين المختلطة أى القوانين الغربية أساسا للعمل بها فى المحاكم الأهلية . وكانت حجتهم أن يجيئوا بالقوانين الأجنبية التى فى المحاكم المختلطة قوانين للمحاكم الأهلية حتى يمكن أن يقال بالغاء المحاكم المختلطة اكتفاء بالمحاكم الأهلية لأن المحاكم الأهلية ستطبق على الأجانب قوانينهم التى هى القوانين المختلطة .

وعدل مجلس النظار بهذا عن قرار كان قد أصدره بتكليف قدرى
باشا بوضع قانون مدنى مستنبط من الشريعة الاسلامية . هذه الواقعة
واقعة يجهلها كثير من المؤرخين القانونيين ، لكننا نستحضرها فى هذه الساعة
لأننا الآن فى ساعة نعيد النظر فى قوانيننا ، لاستنباط قوانين أساسية مع
فارق كبير هو أننا فى ذلك الوقت كنا فى مجتمع منهزم وكنا خارجين من
هزائم محمد على واسماعيل وكنا خارجين من هذه الفوضى وكنا خاضعين
للاستعمار . وكان الجيش البريطانى قد احتل البلاد منذ شهور . أما اليوم
فنحن منتصرون ، ونحن نحرك مصائرنا بأيدينا .

وضعت المجالس الأهلية للقوانين فى سنة ١٨٨٣ على يد جماعة من
الأجانب . القانون الجنائى وضعه النائب العمومى المختلط والقانون المدنى
وضعه قاض مختلط وقانون المرافعات وضعه نفس القاضى المختلط .. الخ .
وكان الخديو اسماعيل فى ذلك الوقت يقول « اتنا لسنا من افريقيا وانما
نحن أصبحنا قطعة من أوروبا » .

فهذه القوانين صيغت من كل الاعتبارات الماضية على أساس أن تصير
مصر قطعة من المجتمع الغربى . حتى اذا جاءت سنة ١٩٤٨ وكانت الحرب
الكبرى الماضية الثانية قد وضعت أوزارها وقامت فى البلاد نهضة
تشريعية . هى صدى للنهضات التشريعية القائمة فى كل أوروبا فى ذلك
الوقت - اذ تحرك العالم فى أعقاب الحرب الكبرى الثانية يريد أن يؤقلم
نفسه مع التيار الجديد الذى جعل الناس يموتون فى الحرب فى انتظار
عالم جديد - وكانت الجماهير المنتصرة تسيطر على المشرعين فى صناديق
الانتخاب فكان من المؤكد أن تجيء البرلمانات الجديدة بحضارة فيها
قدر من التقدم لمصلحة الأكثرية الشعبية . فقامت فى فرنسا لجان لتعديل
القوانين ووزارة اشترك فيها الشيوعيون ، وقامت فى انجلترا وزارة
عمالية وقامت فى ايطاليا الأحزاب الجديدة التى تقوم على أساس خلقى
كالحزب الاشتراكى الديمقراطى المسيحى وقامت فى مصر نهضة يراد بها
تنقيح القانون - فنقحنا قانوننا فى سنة ١٩٤٨ وصدر القانون المدنى
الحالى فى سنة ١٩٤٨ ليعمل به فى سنة ١٩٤٩ .

وكان القانون السابق بلا جدال قانونا رأسماليا عريقا فنقحناه ليقدر على البقاء بالتطبيقات التى شهدناها فى الخمسين عاما السابقة على ذلك التنقيح .

وانيوم بعد ثورتنا ، وبعد أن جاءنا الميثاق بمجتمع جديد ، وبعد أن صدر الدستور بالشكل الجديد والمضمون الجديد للدولة ووضع فى عبارات واضحة وصريحة الأسس التى يقوم عليها هذا المجتمع .

نجد أنفسنا بازاء تغيير كلى مأمور به فى الميثاق والدستور . ولا أريد أن أطيل عليكم وانما أستأذنكم فى أن أتلو نصوص الدستور فى أمرين أولهما الأصل الاجتماعى الذى يقوم عليه الدستور . وثانيهما الأصل الاقتصادى الذى يقوم عليه الدستور . ومن هذين الأمرين يتراءى أن دستورنا اشتراكى وليس دستور دولة رأسمالية وان دستورنا ككل الدساتير الاشتراكية لم يقف عند الجانب السياسى أو التنظيمى للدولة ، بل تعداه الى المجتمع فقرر أنه يقوم على أساس اجتماعى واقتصادى .

واذ كان القانون المدنى هو القانون العام وهو بهذا الشكل مرآة أو انعكاس واضح لهذين الأساسين - اذا لم ينعكس الأعلان الاجتماعى والاقتصادى فى القانون المدنى مغايرا للدستور وباطلا بل والأمر كذلك فى أى قانون آخر لأنه لا يكون قانون هذا المجتمع الذى كونه تكويننا جديدا .

يقول الدستور فى الباب الأول منه أن الجمهورية العربية المتحدة دولة ديمقراطية اشتراكية تقوم على تحالف قوى الشعب العاملة . هذا التعريف للدولة هو تعريف للنظام فاذا لم تنعكس المعانى الاشتراكية وقيام الدولة على تحالف قوى الشعب العاملة واذا لم تظهر آثارها فى قواعد القانون كانت قواعد هذا القانون لا تتلاقى مع تعريف الدولة كما جاء فى نص الدستور .

ويقول الدستور فى الباب الثانى « المقومات الأساسية للمجتمع » من المادة ٦ الى المادة ١٤ . فتقول المادة ٦ « الأصل الاجتماعى للمجتمع » .

مادة ٦ - التضامن الاجتماعى أساس المجتمع المصرى .

مادة ٧ - الأسرة قوامها الأخلاق والدين والوطنية .

مادة ٨ - تكفل الدولة تكافؤ الفرص لجميع المصريين .

هذا هو الأساس الاجتماعى للمجتمع .

ومن المادة ٩ الى ٢٠ الأسس الاقتصادية للمجتمع . وهذه أول مرة يوضع فى الدستور أساس اقتصادى .

مادة ٩ - الأساس الاقتصادى للدولة هو النظام الاشتراكى الذى يحظر أى شكل من أشكال الاستغلال الخ .

مادة ١٠ - يكون توجيه الاقتصاد القومى بأكمله وفقا لخطة التنمية .

مادة ١١ - الثروات الطبيعية ملك للشعب .

مادة ١٢ - يسيطر الشعب على كل أدوات الإنتاج ورأس المال وعلى توجيه فائضه .

مادة ١٣ - الملكية تقوم على الأشكال التالية :

(أ) ملكية الدولة أى ملكية الشعب بخلق قطاع عام قوى وقادر يتحمل المسئولية الرئيسية فى جميع المجالات .

(ب) ملكية تعاونية أى ملكية جميع المشاركين فى الجمعية .

(ج) ملكية خاصة .

واسمحوا لى أن أقف عند هذه قليلا فان نص الدستور قد حدد النظرية العامة للقانون المدنى فى شأن الملكية الخاصة فعبر عنها بأنها قطاع خاص يشترك فى التنمية فى اطار الخطة الشاملة من غير استغلال على أن تكون رقابة الشعب شاملة للقطاعات الثلاثة مسيطرة عليها كلها .

مادة ١٤ - يستخدم رأس المال فى خدمة الاقتصاد القومى ولا يجوز أن يتعارض فى طرق استخدامه مع الخير العام للشعب .

ولا أريد أن أستطرد فى القراءة بعد ذلك فانما أريد أن أستخلص من هذا الذى قرأته أن هنالك أساسين للدولة : الأساس الأول هو التضامن الاجتماعى وتكافؤ الفرص وتساوى الناس ويتبع ذلك أن يحمل فيها الفرد

تبعات ملكيته . هذا هو الأساس الاجتماعى ، والأساس الآخر هو الأساس الاقتصادى الذى بينته .

فأما التضامن الاجتماعى فيجب أن يقوم عليه قياما كاملا أساس المسؤولية فى القانون المدنى والتضامن قد شرحه الميثاق بتفصيل طويل ويكفى أن نستحضر منه أن المسؤولية المدنية تترتب على التضامن الاجتماعى وعلى تداعى المؤمن للمؤمن اذا أصابه شئ وتحمل جميع أفراد المجتمع أعباء المجتمع لتبلغ الخطة غرضها ، يترتب على هذا ببساطة أن تقوم قاعدة تحمل التبعة ، فاذا قامت المسؤولية المدنية على أساس تحمل التبعة وجد التضامن الاجتماعى بحق ووجدت الطريقة الاشتراكية فى الحياة *The Socialist of Life* وتستقيم بذلك النظرية القانونية التى تقول أن المسؤولية تقوم على مجرد احداث الضرر . وليس اثبات الخطأ ركنا لازما لقيامها وانما يكفى أن يكون شخص قد أضر بآخر ، فيدفع التعويض من ماله لأنه أصاب الآخر بضرر .

ان نصوص الدستور فى المادة ٦ ، ٨ والنصوص الخاصة بأن لا يتعارض استخدام رأس المال كله مع الخير العام للشعب والنص الذى تكفل به الدولة فى المادة ١٦ معونة العاجزين عن العمل أو البطالة والنص الخاص بالتأمين الصحى والتأمين الاجتماعى ضد البطالة ، كل هذه النصوص تجعل الشعب مسئولا مسئولا جماعية عن اصابات المصابين فاذا كان الشعب مسئولا مسئولا جماعية عن اصابات المصابين والدولة ممثل هذا الشعب مسئولة كذلك فان الفرد الذى يحدث الضرر مسئول كالدولة تماما بل قبل قيام مسئوليتها .

وعند ما يوضع السؤال فى القضية على أساس أيهما أولى لتحقيق العدالة الاجتماعية فى مجتمع الميثاق : تعويض المضرور أم مجازاة المخطئ ؟ فلا شك أن العدالة الاجتماعية هى جبر الضرر . دعك من نظريات كثيرة فى الأمم المتحضرة والرأسمالية قد قبلت المسؤولية عن مجرد الضرر ، بل ان الشريعة الاسلامية قاعدتها التعويض عن الضرر دون بحث عن الخطأ .

أما الأساس الاقتصادي فإن نصوص الدستور تنتج النظرية المدنية التالية : إخضاع كل أدوات الانتاج للسيطرة الشعبية وإفساح المدى للملكية الشعب لتتوسع ، فتكون أصلا ، لا فرعا ، مع التصريح بالملكية الخاصة على أساس أن تشترك في خطة التنمية وأن توجهها السلطات الشعبية ومع وجود أصل آخر هو قيام ملكية تعاونية ستكون غدا كلمة المستقبل وستؤلف على أساسها منظمات الجماعات الجماهيرية المألقة والمنتجة في الحدود التي ترسمها الدولة .

نحن اذن ملزمون في القانون المدني الجديد بأن نبرز المعنيين اللذين سبق أن أبرزتهما وهما غلبة الملكية الشعبية وقيام المسؤولية المدنية على أساس الضرر .

نحن ملزمون بإبراز دور ملكية الشعب والأشخاص العامة التي تمارسها والدور القيادي لها ومسئوليتها وسلطانها وترتيب الأحكام على أن أصل الملك، للشعب فتؤول إليه ملكية ما لا مالك له أو ما لا يعرف له مالك أو ما يسقط من الملك بعدم الاستعمال أو بالانحراف عن القانون أو بالمصادرة التي يقضى بها القاضى وتؤول اليه صافي ملكية « التعاونيات » عند حلها أو تصفيتها أو ما يكتسبه الناس حراما أو خداعا أو باكراه أو غلط أو مما ليس حقا للآخرين أو بعقود ضد مصلحة الدولة أو ضد القانون . ملزمون بإبراز معنى المصادرة عند الانحراف ، ملزمون بإبراز عناصر الملكية التعاونية للمنشآت الجماهيرية . ملزمون أن نفهم فهما مخلصا وبرئيا من عقد الماضي دور الملكية الخاصة في عهدها الجديد ، ملزمون بأن ننظر نظرة جديدة في مسألة أطرحها عليكم للمرة الأولى لأننى أراها ملاك الأمر كله ولا أرى القانون الاشتراكى يسود ولا المجتمع ينال حقه الا أن يمكن لهذه النظرية أن تستقر وهى نظرية « التزام القاضى بالدستور والميثاق » .

كذلك يجب أن نقيم قاعدة جديدة في نشاط المؤسسات الاقتصادية وفى نشاط الملاك جميعا بأن يعمم التأمين وبأن ننظر الى الفوائد نظرة جديدة تتفق مع المجتمع الجديد الذى لا يقبل الربح الا على العمل . وهى فى نفس الوقت قاعدة اسلامية .

أما من ناحية الصياغة فلا جدال أنه يجب أن نصوغ القانون على طريقة جديدة ، لا نريد قانونا طويلا لا يتلاقى آخره مع أوله ولا نريد أن نجري تنقيحا على التنقيح الذى نقحنا به ذلك القانون ، ولكن نريد نظرية متكاملة فى قانون يجمع القوانين المدنية على قواعدها .

ولا أريد أن أناقش اليوم كلاما سمعته من قبل فى هذه القاعة من أن القانون الحالى يقول ان الملكية لها وظيفة اجتماعية فليس فى هذا القانون أى نص بهذا المعنى فيتعين أن نضع النص ونرتب عليه آثاره ، لنميز بين اشتراكتنا والاشتراكات الأخرى ، فالاشتراكات الأخرى لا تبيح ملكية أدوات الانتاج الا للشعب فى حين أن اشتراكتنا تبيح الملكية الخاصة لأدوات الانتاج - كما يجب أن يبرز ذلك المميز لاشتراكتنا فى القانون المدنى على أن لا تتعدى حدود الواقع .

وستكون الملكية التعاونية أداة انتاج شائعة فى الزراعة والصناعة والتجارة فهى التى ستمكن ملاك الأراضى الزراعية من تجميع طاقاتهم أو وحداتهم وتوجيهها وفق الخطة وهى خير وسيلة لتوجيه الصناعة فى الانتاج السلمى البسيط وتمكينها من المنافسة . وربما ارتفعت بكفاية أصحابها الى تملك المصانع الكبيرة وهى وسيلة التجار للاقتدار على مواجهة السوق مواجهة محيطة قادرة على الوفاء بحاجات الاستهلاك المحلى وتسويق الانتاج.

« والتعاونيات » على كل حال مظهر رائع للتضامن الاجتماعى لما فيها من ممارسة عملية على يد الجماهير لتحمل المسؤولية عن المجتمع فهى بهذا مدرسة الاشتراكية وطريقته المثلى .

وليكن للملكية وظيفة اجتماعية بحق وليس بمجرد الكلام أو بعثرة الأوصاف أو الشعارات .

فاذا كانت الملكية وظيفة اجتماعية بحق تعين أن نخلع عليها كل مؤهلات الوظيفة ، فان صاحبها يؤدب اذا خرج عليها بل وانه ليوصف له طريقة القيام بها وانه يخلع منها اذا هو انحرف عن جادة الدستور أو انحرف عن جادة الخطة أو حاول أن يستغل ، فتلک نصوص بارزة فى الميثاق وفى الدستور

كذلك . فما لم تعامل الملكية الاجتماعية على أنها وظيفة وتطبق أحكام الوظيفة عليها يكون قول القائل في أى قانون أو فى أى نص بأن الملكية وظيفة اجتماعية قولاً لا يؤدى الى النتائج فهى تتحقق فقط بالنص عليها فى القانون المدنى وتطبيقها فى القضاء يوماً يوماً على النحو الذى تعرفونه .

من رأى أن يبرز القانون المدنى أيضاً منهاج التخطيط فتخضع الملكية وتخضع الحق الشخصى للتوجيه . وذلك يحتاج الى نظرية مترابطة تنعكس فى شتى نصوص القانون وفى أبوابه .



واذ كان بيننا اليوم جماعة من كبار رجال الاقتصاد أجد من واجبى أن أستلفت النظر الى أن اشتراكيئنا الحالية ليست تعديلاً للنظام الرأسمالى السابق وإنما هى تغيير جذرى له توجب هدم النظام القانونى القائم وإقامة نظام جديد ، فاشتراكيئنا ليست تعديلاً فى النظام الرأسمالى كاشتراكية الأحزاب فى البرلمانات الغربية لأنها ليست تعديلاً فى نظامنا الحالى ، بما يتبعه من نظامنا القانونى الراهن ، وإنما هى مبادئ جديدة وأساسان اجتماعى واقتصادى جديدا لهذا المجتمع وللقانون الذى يحكم هذا المجتمع .

الاشتراكية سواء فى إنجلترا فى حزب العمال أو فى فرنسا فى الحزب الاشتراكى أو الراديكالى أو فى إيطاليا هى اشتراكيات معدلة لقسوة رأس المال وشراسته ، ولذلك هى اشتراكية تتناوب الحكم مع الأحزاب المحافظة بل وتتصالح مع الأحزاب المحافظة وكثيراً ما اشتركت معها فى الوزارات ، فهى اذن مناهج رأسمالية يراد بها التطويع لنظام الرأسمالى ليحكم ويستعمر الغير — والاشتراكية الحق عدو للاستعمار وسيطرة رأس المال الذى يغذى الاستعمار ويغذيه الاستعمار — فكل نظرية قانونية تطوع النظم الرأسمالية لتخدم الأفكار الاشتراكية بعضاً ما هى مصالحتات تعوق النظرية الاشتراكية — فان النظرية الاشتراكية كأصل ضد النظرية الرأسمالية كأصل ولا تزواج بينهما الا كما تزواج بين الشئ ونقيضه ولذلك لا يكفى أن ننفق قوانيننا ولا يكفى أن نعتبر أن مجرد نصوص نضعها فى القانون المدنى القائم سيحدث

تعديلا فيه أو تطويرا وانما سيكون ذلك شيئا غير مفيد به يخدع النظر السطحي ولا يخدم النظرية الجديدة .

وعلى منطق الدستور لم يعد ثم داع لنظرية سوء استعمال الحق في القانون المدنى الجديد لان الخير العام للشعب أصبح هو الضابط - وبهذا يجب أن يضاف الى عيوب الرضا عيبان جديدا هما عيبا الانحراف وسوء الاستغلال والانحراف طبعا هو الانحراف عن الخطأ أو عن اللائحة المنظمة للنشاط سواء أكان انحرافا اقتصاديا أو اجتماعيا .

ويمكن أن يعتبر ذلك الانحراف خروجا على النظام العام .

أما الاستغلال فيكون عيبا من عيوب الرضا لأنه سيسع الغش والغلط والاكراه فتكون بعض تطبيقاته .

على أن هناك أمرا يجب أن يعنى به القانون المدنى الجديد وهو تسليط القاضى سلطة كبيرة على العقد فان القاضى يمثل المجتمع والقاضى قوة فى يد الضمير العام للشعب - يجب ان يعطى سلطة أكثر على العقد فى التفسير وفى سريان العقد أو عدم سريانه وفى إعادة النظر فى العقد وفى الغائه وفى انحلاله وفى فسخه وفى انتقاصه وفى توجيه عبء الاثبات . يكفى أن يعطى القاضى سلطة فى هذه المسائل الأساسية ليظهر تماما أن المجتمع من وراء القاضى يلقي بصره وضوءه الكشاف على التصرفات التى تجرى بين الأفراد .

والقانون الحالى قد فتح الباب لتدخل القاضى فى أكثر من موضع أما القانون المستقبل فيجب أن يفتح له للقاضى تقريرا فى كل موضع لأن المجتمع أصبح طرفا ثالثا فى كل تعاقد بما فيه من هدف التضامن الاجتماعى ومبدأ السيطرة الشعبية على كل نشاط وأن السلطات الشعبية تشرع وتراقب وتوجه كل نشاط اقتصادى وأن كل نشاط اقتصادى فى الدولة انما هو موجه يقصد به وجه الخير العام للشعب .

في الاثبات نستطيع أن نحدث تطورا اذا اصطحبنا هذه المعاني الكبيرة فيمكننا - مع بقاء قاعدة أن البينة على من ادعى أن نجعل الاثبات على من يملك ، بمركزه الواقعي ، الدليل فمثلا عندما تكون الحكومة طرفا تلزم بتقديم أوراقها لأنها هي الطرف الأقوى . كذلك يمكن أن نزيد من توثيق العقود .

القانون الجديد اذا اعتبر الخير العام للشعب حدا للتصرفات فانه قد خلق أبعادا جديدة لسلطة القاضي ولرقابة الشعب ولسوف تكون هذه الرقابة كبيرة وشاملة لجميع التصرفات وستضمحل قاعدة سلطان الارادة مثل اضمحلال قاعدة وحدانية الملكية الخاصة واطلاقها وبهذا يسير الناس جميعا على الجادة .

وعلى ذلك يتعين أن نجعل التأمين الزاميا واسع المدى شاملا لمصادر الضرر المحتملة . لنكفل أن ينال الناس حقوقهم ويمكن أن ينهج القاضي في ذلك سبيل الحكم بتعويض مؤقت للمضروور حتى ينال حقه فيأخذه من التأمين .

ويمكن أن نفكر في طريقة ليكون في يد الدولة صندوق من هذا الطراز .

أما الفوائد وهى بغية في نظر الدين بغية في النظام الاشتراكي لأنها تجعل النقود تلد النقود دون مجهود ولا أجر في النظام الاشتراكي الا على عمل . وبهذا حان الوقت لنعيد النظر في نظام الفوائد .

من رأيي باختصار أن الفوائد قسمان : فوائد على القروض الحكومية وفوائد بين قروض الأفراد - فأما عن القروض الحكومية فيمكن تنظيمها على أساس أن الحكومة اذ تدعو الناس لا قراضها انما تدعوهم ليعطوها مالهم وتشجعهم مقابل ذلك على وجه ما بتقدير مكافأة لهم أما فوائد ما على ما تقرضه في التعاونيات أو في بنوك التسليف أو غير ذلك ، فيمكن أن تكون هذه الفوائد مقابل مصاريفها .

أما الفوائد بين الأفراد وعلى فروضهم ففى ظنى أن القروض ستقل بين الأفراد لأن الحكومة قد أصبحت هى التى تقرض فى بنوكها وشركاتها وهى التى توجه القطاع الخاص وهى التى تمد اليه يدها .

ولم تعد المشاريع الخاصة رأس الاقتصاد وموجهته ويمكن - وعلى ذلك - تخفيض هذه الفوائد حتى تتعادل مع المصاريف الفعلية الى النصف مثلا وبهذا تتلاقى مع ديننا من ناحية وتتلاقى مع عقيدتنا الاشتراكية من ناحية أخرى .

يجىء بعد ذلك مبدأ التزام القاضى بأن يقضى بالميثاق ، فان جميع التنظيمات وجميع القوى لا تملك أن تحيل المجتمع الى مجتمع اشتراكى بالقدر الذى يملكه القاضى فى قضاء كل يوم والناس يذهبون اليه عائدين به يريدون أن يفصل فى نزاعاتهم - فاذا وزنت نزاعاتهم وحلها القاضى حلا اشتراكيا فان ملايين الوقائع الاشتراكية ستوضع لها حلول اشتراكية باسم العدل وستجعل القاضى دليل الاشتراكية الأول وستجعل القضاة طلائع الاشتراكية وسدتها .

وليس هذا استحسانا منا فقد سبقنا به غيرنا فانه قد ورد فى الدستور الجزائى هذا النص :

« ان القضاء ملزمون بأن يحموا مكاسب الثورة الاشتراكية » .

وقد ورد فى الدستور المصرى كذلك :

« ان من عمل القوات المسلحة أن تحمى مكاسب الشعب الاشتراكى » .

وعندما يراد تطبيق العدل الاشتراكى فالمخاطب به أولا هو القضاء هذا ونحن الآن نضع قانونا للقضاء ، ونضع تشريعات مدنية ونضع دستورا وفى كل من هذه الأعمال الثلاثة التشريعية الكبرى يمكن أن يضاف أى تعبير عن التزام القضاة بأن يحموا مكاسب الثورة الاشتراكية .

أما فيما يتعلق بصياغة النظرية العامة للقانون فمن الواجب أن يضمن القانون المبادئ الأساسية عن الملكية وعن المسؤولية بمجرد احداث الضرر

كما قلنا - ومن الواجب أن توضع الأصول لهذه الملكية ونشاطها وغلبتها على الملكية الخاصة وقيادتها ودورها الأساسي في توجيه الملكية الخاصة وقيادتها إذا وجدت وعملها في مجالس الإدارات وحققها في التخطيط وما إلى ذلك قلة يجب أن يكون بارزا ، وقوانين العمل ، والاسكان والتعاونيات وقانون الإصلاح الزراعي كذلك يجب أن تؤخذ أصولها الكبرى فيتضمنها القانون المدني . حقا أن قانون الأراضي والعمل والاسكان ونظائرها يجب أن تكون مستقلة . لكن ادماج أصولها في القانون المدني ضرورة لازمة لتكامل القانون المدني وتثبيت أركانه .



وإذا طلبنا أن توضع أصول هذه القوانين في القانون المدني فإننا نحل بذلك مشكلة أنتهز لعرضها عليكم فرصة وجود بعض اخواننا من أساتذة الحقوق في هذه القاعة فأتوجه بالرجاء اليهم حتى لا يكتفوا بدرس هذه القوانين مستقلة عن النظرية المدنية - فإنها إذا درست على استقلال ظهرت كأنها قوانين مرحلية أو إدارية ولم تكن جزءا من القانون المدني وفي ذلك اضمحلال للقانون المدني إذ تفصل عنه الأمور المدنية الكبرى في الحياة . وتدريسها على استقلال يعطيها صفة التوقيت . ولهذا أعتبر من الواجب أن نودعها في القانون المدني وعلى هذا المنطق - وهو منطق التشريع في كل الأمم .

نريد قانونا عاما يشمل الجنسية . والجنسية حالة مدنية إذا أودعناها في القانون المدني فقد شابهنا القوانين الأخرى من ناحية وجعلناها من ناحية أخرى إحدى « الحالات المدنية » وجعلنا بوجه خاص لمن ينقل عنا ولمن ينهج نهجنا من الدول العربية - مثالا يحتذى تتيحه مصر للأمم العربية .

الجنسية العربية (مصرى - عراقى - سورى الخ) والقانون المدني يجب أن يحوى قانون الأحوال الشخصية - للمسلمين لأنها جزء من القانون المدني في أى مكان ولأن الفصل بينها وبين القانون المدني فصل طارئ علينا . أما ونحن الآن نضع القانون كله ، ونضعه مرة واحدة فمن واجبنا أن نعيد الأجزاء إلى الأصل ثم أنه عند ما يحوى القانون المدني قواعد

الأحوال الشخصية للمسلمين يتعين أن يحوى قانونى الأحوال الشخصية للمصريين عموما مسلمين وغير مسلمين . وهذا أيضا مبدأ شرعى لأن الشريعة الإسلامية تتيح لأهل الذمة أن يستبقوا قوانينهم فمن الممكن بنصوص قليلة أن تشمل النصوص لأمة كلها .

ولا نستطيع أن نلتزم التطويل الذى عليه القوانين التى يراد بها أن يحكم الجيل السابق الأجيال اللاحقة . فيتعين علينا الاختصار والاقتصار على الكليات . كما يتعين أن نحذف ما أثبت العمل عدم الحاجة اليه .

هنالك فى القانون المدنى الحالى نصوص لا داعى لها وفصول لا داعى لها . بين يدي احصائيات عن نظام الاعسار فى ١٦ عاما فى ج.ع.م بتمامها ٧٧ قضية فى بلد سكانه ٢٥ مليوناً أو أكثر . ومن السنوات ما لم ترفع فيه قضية واحدة !! وفى تسع سنين لم يزد عدد القضايا عن ٥ قضايا !! وفى بعض السنين لم يصدر حكم اعسار واحد !! ومع ذلك شرع للاعسار ١١ مادة وفرع من فصول القانون المدنى .

• التجديد ممكن أن تحل محله فكرة الحوالة مع تعديل بسيط — وفى الشرط والأجل تفصيلات لا داعى لها — وإيجار الأشخاص والمساكن والأراضى الزراعية تغيير وضعها والعقود المسماة فيها تفصيل أقرب الى التعريفات منه الى النصوص اللازمة للتطبيق — كل هذا يوجب علينا أن نضع قانونا ، مركزا مختصرا فان الشريعة الإسلامية وهى تحكم العالم كله ألفا وأربعمائة عام وتحكم ملايين الملايين بين أهل الأرض وبنجاح — لا تزيد نصوص الآيات الخاصة بالمعاملات فيها عن نصف آيات الأحكام وهى فى ذاتها بضع مئات !!!



هذه القلة فى النصوص التى تقتصر على الأصول العامة التى تحكم المجتمع الإسلامى طوعت للتشريع الإسلامى أن يحكم العالم حديثه وقديمه وهى التى طوعت للشريعة الإسلامية الاستجابة لحاجات المجتمعات المتباعدة بين حضارة العصور الوسطى الى حضارة القرون الأخيرة الى حضارة

الآلات لأن النصوص قليلة تترك للناس أن يشرعوا ويقضوا بما يلائهم وما ينفع مجتسعهم اقتصاديا واجتماعيا .

ولذلك ندعو الى تشريع مختصر مركز وثورتنا مع كل ما حققته ما تزال في بداية تطبيقاتها واذا شرعنا لها تشريعات تصدر الغد وتغل يد المطبقين من القضاة والمنفذين من رجال الفكر ورجال السلطة والمتعاقدين . فاننا نتحكم في المستقبل ونفرض عليه أفكارنا الحالية .

كذلك لم يعد للقانون التجارى تطبيقاته السابقة ، فالمشاريع العامة لها قانونها وكذلك الشركات والقطاع العام ، والتعاونيات الخ والتجارة الخارجية وكثير من الداخلية أصبح في يد القطاع العام . ويمكن أن نضع نصوص لا تعدو العشرات في القانون المدنى تنطبق على التجارة دون حاجة لافراد التجارة بقانون فيه مئات النصوص وذلك هو الشأن في الدول الرأسمالية الكبرى مثل انجلترا وأمريكا وهولندا وسويسرا بل إيطاليا ألغت قانونها التجارى !!

العلاقة بين القانون الدولي العام والقانون الداخلى حسب التشريع والقضاء فى ليبيا

للدكتور عبد العزيز محمد حسن سرحان
مدرس القانون الدولى بكلية الحقوق جامعة عين شمس

الفصل الأول

موقف التشريع الليبى

٤٨ — عدم وجود نص عام :

ليس فى التشريع الليبى نص عام وصريح يفصل فى مشكلة العلاقة بين القانون الداخلى والقانون الدولى ، ويبين الطريقة التى يتبعها القاضى الليبى فى حل هذه المشكلة ومع ذلك فمراجعة نصوص القوانين الليبية المختلفة نجد فيها اشارة الى القانون الدولى وهى اشارة يمكن أن تفهم على أساس اعتبار القانون الدولى العام مصدرا للقانون الداخلى فى ليبيا وذلك على النحو الآتى :

٤٩ — الاشارة فى التشريع الليبى الى العرف الدولى :

فى نصوص التشريع الليبى ما يشير الى تطبيق العرف الدولى ، وهذه النصوص تختلف من حيث الطريقة التى يتم بها التوفيق بين التشريع الليبى فى مسألة معينة والعرف الدولى . فالمادة — ١٩١ — من الدستور الليبى بصدد تحديد المركز القانونى للاجانب فى ليبيا لا تحيل على المبادئ العامة فى القانون الدولى بل تنص على أن ينظم المشرع الليبى هذه المسألة طبقا لمبادئ القانون الدولى وهذا هو ما يفهم من النص الذى صيغ على الوجه الآتى :

« يحدد بقانون الوضع القانونى للاجانب وفقا لمبادئ القانون الدولى » .

وهناك من النصوص التشريعية فى ليبيا ما يشير الى التطبيق المباشر

لتقواعد القانون الدولي العام بخصوص مسألة معينة . وهذا هو ما تقضى به المادة الأولى من قانون الحصانات والامتيازات رقم ٢١ لسنة ١٩٥٤ والصادر في ٢٧ ابريل ١٩٥٤ وذلك لانه في مجال تبيان الحصانات التي يتمتع بها الممثل الدبلوماسي لدولة أجنبية والمعتمد لدى ليبيا ، تقضى المادة الأولى من القانون السابق على أن : « يتمتع الممثل الدبلوماسي في ليبيا بالحصانات التالية التي يمنحها القانون الدولي لممثل الدولة الأجنبية » ثم تعدد المواد التالية في القانون هذه الحصانات فتشير الى الحصانة القضائية (م ١/١) وحصانة المسكن والمكتب والأوراق الرسمية (م ١/ب) واعفاء الممثل الدبلوماسي من دفع الضرائب على راتبه أو على ما يرد اليه من اعماله الرسمية من مصادر خارج المملكة الليبية (٢) ، واعفاء الممثل الدبلوماسي من دفع العوائد المحلية وغيرها من الرسوم المماثلة فيما يتعلق بداره أو مكتبه الا ما يدفع منها مقابل ما يقدم من خدمات ويعفى كذلك من رسوم الترخيص أو التسجيل فيما يتعلق بداره أو سيارته أو جهاز استقباله بالاذاعة أو السلاح أو الكلاب أو الصيد .

وتشير المادة الرابعة الى أن يعفى من التفتيش أمتعة الممثل الدبلوماسي الذي يرأس البعثة الدبلوماسية ويعفى من دفع الرسوم الجمركية على ما يستورده لاستعماله الشخصي أو الرسمي ، أما الممثلون الدبلوماسيون غير رؤساء البعثة فيعفون من تفتيش أمتعتهم ومن الرسوم الجمركية وفقا للتدابير التي يقرها وزير الخارجية استنادا على مبدأ المعاملة بالمثل .

ثم في القسم الثاني من القانون ذاته تواجه المواد من ٦ - ٧ حصانات الموظفين القنصليين ، وفي الباب الثالث من القانون ذاته (المواد ٩ - ١٢) ، يواجه القانون مسألة حصانات المنظمات الدولية .

ولكن بعد أن ذكر القانون في أبوابه الثلاثة الأولى الحصانات الخاصة بالممثلين الدبلوماسيين والموظفين القنصليين ، والهيئات الدولية أى المنظمات الدولية نجده في صدر القسم الرابع ينص على تمتع الممثلين الدبلوماسيين والموظفين القنصليين والهيئات الدولية بالحصانات الأخرى التي يقرها

القانون الدولى لهم ، وهذا ما جاء صراحة فى المادة الثالثة عشر التى صيغت على النحو الآتى :

« يتمتع المشلون الدبلوماسيون والموظفون القنصليون والمنظمات والهيئات والاشخاص المذكورة فى القسم الثالث من هذا القانون وغيرهم من الاشخاص بالامتيازات والحصانات الأخرى التى يمنحها لهم القانون الدولى » .

وواضح هنا أن المشروع الليبى فى قانون الحصانات السابق يحيل مباشرة على المبادئ العامة فى القانون الدولى العام ، أى المبادئ التى استقرت أحكامها عن طريق العرف الدولى ، وذلك بخصوص بيان امتيازات وحصانات الممثلين الدبلوماسيين والموظفين القنصليين والهيئات والمنظمات الدولية ، وأن الحصانات التى جاء ذكرها فى مواد هذا القانون لم يكن المراد بذلك أن تكون شاملة وممانعة ، بل أنه بالنسبة لكل حصانة أو امتياز لم تشير اليه بخصوص قانون الحصانات فى التشريع الليبى يجب على السلطة التنفيذية وعلى الأخص وزارة الخارجية والمحاكم الداخلية فى ليبيا اذا عرض عليها نزاع بهذا الصدد أن ترجع الى العرف الدولى باعتباره من مصادر القانون الدولى .

وما سبق سينطبق أيضا على المادة ٦٣ من قانون الاجراءات الجنائية الليبى المعمول به منذ ١٩٥٤ . وهذه المادة تقع فى الباب التاسع من قانون الاجراءات الجنائية وهو الباب الذى يحمل العنوان الآتى : فى تسليم المجرمين واستردادهم .

ففى مجال تحديد القانون الذى يرجع اليه فى بيان قواعد تسليم المجرمين فى ليبيا تقضى المادة ٦٣ السابقة بأن القاعدة العامة هى أن المشروع الليبى ينظم بقانون هذه القواعد ، ولكنها تقضى بأن تكون أولوية التطبيق للعرف الدولى فى حالة التنازع بين التنظيم التشريعى وبين أحكام القانون الدولى العام العرفية . وهذا النص هام جدا ، لأنه فى مجال تسليم المجرمين ، يجعل العرف الدولى مصدرا مباشرا ، ثم يعطيه أولوية

التطبيق على نصوص القانون الليبي الخاصة بتسليم المجرمين ونص المادة السابقة صريح في أنه ملزم للقاضي الداخلي وبالتالي يتعين على القاضي الداخلي أن يراعى ما قلناه بخصوص اعتباره العرف الدولي مصدرا مباشرا للتواعد التي يتعين عليه تطبيقها ، ويجب عليه أن يتأكد عن ذلك قبل الفصل في الموضوع المطروح عليه فلا يطبق أحكام القانون الداخلي الخاصة بالتسليم الا اذا كانت تتفق مع المبادئ العامة في القانون الدولي . وهذا ما يستخلص بوضوح من عنوان المادة ٩٣ ؛ ومن صياغتها ومن أجل ذلك تشير اليها فيما يلي :

مادة ٩٣ -- القانون الواجب التطبيق :

ينظم القانون الليبي قواعد تسليم المجرمين واستردادهم ما لم تنظمها الاتفاقات الدولية أو العرف الدولي .

وما قلناه يمكن أن ينصرف أيضا الى المادة ٥٠٥ من قانون الاجراءات الجنائية الخاصة باجراءات التسليم التي تشير أيضا الى العرف الدولي وتوجب على المحكمة عند النظر في تسليم المجرمين أن ترجع اليه . وهذا يستخلص من صياغة النص الذي نوردته فيما يلي :

في اجراءات التسليم : م ٥٠٥ :

« تصدر المحكمة قرارها فيجواز عرض التسليم أو الاذن به مسترشدة بقوانينها وبالاتفاقات المبرمة في هذا الصدد مع الدولة المعروض عليها التسليم أو التي طلبته أن وجدت ، أو بما يقضى به العرف الدولي .. »

وفي مجال الاشارة الى أحكام القانون الدولي العام العرفية فاننا نجد المادة الرابعة من قانون العقوبات الليبي التي تبين نطاق تطبيق القانون الجنائي الليبي وتشير الى القانون الدولي بخصوص تحديد ما يعد في حكم الأراضى الليبية . وهذا ما يستخلص من نص هذه المادة التي صيغت على النحو الآتي :

المادة - ٤ - تطبيق القانون الجنائي :

« تسرى أحكام هذا القانون على كل ليبي أو أجنبي يرتكب في الأراضى الليبية جريمة من الجرائم المنصوص عليها فيه . ويعد في حكم الأراضى الليبية الطائرات والسفن الليبية حيثما وجدت اذا لم تكن خاضعة لقانون أجنبي حسب القانون الدولي » .

مما سبق يتضح لنا أن العرف الدولي يعتبر مصدرا مباشرا للقانون الداخلى في ليبيا بالنسبة للمسائل التى يشير فيها صراحة المشرع الى العرف الدولي والتى رأينا لها أمثلة استخلصناها من مراجعة التشريع الليبي فى فروعه المختلفة التى تسنى لنا الوقوف عليها .

ولكن يبقى بعد ذلك سؤال هام ، وهو ما الحل فى الحالات التى لا توجد فيها اشارة صريحة الى تطبيق العرف الدولي ، فى نصوص التشريع الليبي ؟ هل يملك القاضى الليبي بالرغم من ذلك تطبيق العرف الدولي فى الحالات التى يكون فيها التشريع ساكتا أو قاصرا ؟ .

ليست الاجابة على السؤال السابق بالأمر الهين . وذلك لعدم وجود نص صريح فى الدستور الليبي يفصل فى مشكلة التطبيق المباشر للقانون الدولي العام من جانب القاضى الليبي وفى مشكلة العلاقة بين التشريع الداخلى الليبي والقانون الدولي العام عند تضارب أحكامهما .

يمكن اذا أخذنا بالرأى القائل بأن اندماج العرف فى القانون الداخلى بصورة مباشرة يعد من الأمور المسلمة فى أحكام المحاكم الداخلية لغالبية الدول (٧١) أن تقول بأن القاضى الليبي عليه أن يسير على ذات الطريق التى سارت عليه المحاكم الداخلية فى غالبية الدول . ولعل الحل السليم لهذا النقص التشريعى أن ينص المشروع صراحة على هذا الحكم العام اما فى الدستور الليبي واما فى جميع التشريعات التى يصدرها والتى تكون لها صلة بمسائل القانون الدولي العام .

وسنحاول في الفصل الثاني أن نتلمس حلا لهذه النقطة في أحكام المحاكم الليبية .

٥٥ - الإشارة أو الاحالة في التشريع الليبي على الاتفاقات الدولية :

بخصوص وضع الاتفاقات الدولية بالنسبة للقانون الداخلى في ليبيا لا يوجد نص يحدد لنا العلاقة بينهما ويبين مكانة الاتفاقات الدولية باعتبارها مصدرا للقانون الليبي ، اللهم الا اذا استثنينا المادة ٢٣ من القانون المدنى الليبي التى تنص على الآتى :

« لا تسرى أحكام المواد السابقة الا حيث لا يوجد نص على خلاف ذلك فى قانون خاص أو معاهدة دولية نافذة فى ليبيا » .

ولننهم حكم هذه المادة لا بد من أن نشير الى انها جاءت فى الباب التمهيدى من القانون المدنى الليبي الخاص بالأحكام العامة ، فى الفصل الأول منه المعنون : القانون وتطبيقه ، وفى البحث الثانى ، بعنوان : تطبيق القانون .

والبيانات السابقة الخاصة بموضع المادة ٢٣ من القانون المدنى الليبي هامة جدا ، فى تحديد المقصود منها . فهى جاءت فى سياق الأحكام العامة وفى الجزء الخاص بتطبيق القانون .

ثم صياغة النص توحى بأهمية الاتفاق الدولى فى نطاق سريان القانون المدنى ، حيث المواد من ١ - ٢٢ حددت المبادئ أو الأحكام العامة الخاصة بسريان القانون المدنى ، ثم جاءت المادة التالية وهى المادة الثالثة والعشرون لتقضى بأن القواعد العامة الخاصة بسريان القانون لا تسرى فى حالتين :

الأولى : أن يوجد نص مخالف فى قانون خاص . وهذا يواجه مشكلة الاختلاف بين النصوص العامة وبين نصوص القواعد الخاصة حيث يجب أن تطبق فى هذه الحالة أحكام القانون الخاص عملا بالقاعدة الاصولية العامة بأن النص الخاص يقيد النصوص العامة ويفضلها فى التطبيق فى الاختلاف بينهما ، وهى مشكلة لا يهمنى الوقوف أمامها .

الثانية : أن يوجد اتفاق دولي نافذ في ليبيا . يتضمن أحكاما تختلف مع القواعد العامة التي تضمنتها أحكام المواد ١ - ٢١ من القانون المدني الليبي . وهى القواعد العامة التي أرساها المشروع الليبي بخصوص بيان القانون الواجب اتباعه . ففي هذه الحالة يجب تطبيق أحكام المعاهدة الدولية التي تقضى بحكم مخالف لما جاء في هذه الأحكام العامة .

وهذا يعنى فصلا صريحا من المشروع الليبي في مشكلة سريان الاتفاق الدولي حيث أنه بمقتضى المادة ٢٣ من القانون المدني الليبي يجب أن يطبق القاضى في ليبيا المعاهدات الدولية النافذة في ليبيا حتى ولو كانت أحكام هذه المعاهدة تخالف نصوص التشريع الليبي .

وأهم مما سبق ، هو أن نص المادة ٢٣ من القانون المدني الليبي يشير الى المعاهدات الدولية النافذة في ليبيا وتقضى بتطبيق أحكامها في حالة تعارض هذه الأحكام مع التشريع الليبي دون أن تجعل ذلك قاصرا على المعاهدات التي أبرمت قبل صدور القانون المدني الليبي ، وهذا يعنى من ناحية المشتغل بالقانون الدولي أمرا هاما جدا ، وهو أفضلية تطبيق الاتفاقات الدولية على التشريع الداخلى السابق واللاحق لإبرام الاتفاقية الدولية ، أى أنه في جميع الحالات تكون أفضلية التطبيق للاتفاقات الدولية النافذة في ليبيا . والمقصود بالاتفاقات الدولية النافذة في ليبيا والتي يشير إليها عجز المادة ٢٣ من القانون المدني هو الاتفاقات الدولية الثنائية التي أبرمتها ليبيا مع دولة أجنبية ، وكذلك الاتفاقات الدولية الجماعية أو متعددة الأطراف التي تكون قد اشتركت فيها ليبيا أو انضمت إليها في تاريخ لاحق لإبرامها .

وبجانب هذا النص العام نجد نصوصا أخرى تشير الى تطبيق الاتفاقات الدولية بالنسبة لمسائل معينة وهذا ما سنشير إليه فيما يلى :

فالمادة ١٨٩ من الدستور الليبي تنص على أن « تساهم اللاجئين السياسيين محظور وتحدد الاتفاقات الدولية والقوانين قواعد تسليم المجرمين العاديين » .

وهكذا فبخصوص تسليم المجرمين العاديين يحيل الدستور الليبي أولا الى الاتفاقات الدولية ثم بعد ذلك الى القوانين . وهذا الترتيب له أهمية في تفسير وتطبيق هذا النص . فيجب أن يرجع أولا الى الاتفاقات الدولية عندما يعرض الأمر بخصوص تسليم المجرمين العاديين على المحاكم الليبية ثم بعد ذلك الى القوانين التي أصدرها المشرع الليبي بخصوص تسليم المجرمين العاديين وفي حالة الاختلاف بين أحكام الاتفاقات الدولية ونصوص التشريع الليبي بخصوص تسليم المجرمين العاديين فيجب على القاضي أن يطبق الاتفاقات الدولية ويستوى في ذلك أن يكون الاتفاق سابقا أو لاحقا للقانون الداخلي . لأن نص م ١٨٩ من الدستور الليبي جاء عاما ولم يقصر الأمر على تطبيق الاتفاقات النافذة في ليبيا وقت صدور الدستور . وبهذه الطريقة يكون الاتفاق الدولي مصدرا متجددا للقواعد القانونية الخاصة بتسليم المجرمين العاديين ، ولا تسرى في هذا الصدد القاعدة الأصولية في علم أصول القانون والتي تقضى بأن القانون اللاحق ينسخ القانون السابق في كل ما يتعارض مع أحكامه وذلك بالرغم من أن المعاهدات الدولية يتم التصديق عليها في صورة قانون طبقا لنصوص الدستور الليبي كما سنرى ذلك .

وأيضا تنص المادة ١٣ من قانون الحصانات رقم ٢١ لسنة ١٩٥٤ على أن يتمتع الممثلون الدبلوماسيون والموظفون القنصليون والمنظمات والهيئات والأشخاص المذكورة في القسم الثالث من هذا القانون وغيرهم من الأشخاص بالامتيازات والحصانات الأخرى غير التي وردت الإشارة إليها في نصوص القانون السابقة ، التي يكون منصوصا عليها في اتفاق دولي تكون ليبيا طرفا فيه . فهنا نجد أيضا إشارة صريحة ومباشرة الى تطبيق الاتفاقات الدولية التي تكون ليبيا طرفا فيها والتي تكون خاصة بحصانات وامتيازات الممثلين الدبلوماسيين والموظفين القنصليين والهيئات والمنظمات الدولية والموظفين الدوليين . ويجب ان تطبق أحكام هذه الاتفاقات الدولية حتى ولو كانت لاحقة من حيث التاريخ لقانون الحصانات لعام ١٩٥٤ وهذا ما يفهم من صياغة المادة ١٣ من قانون الحصانات لأنها تشير الى تطبيق الاتفاق الدولي الذي تكون ليبيا طرفا فيه . فكل اتفاق أبرمته ليبيا

أو انضمت اليه مثل اتفاقيتي فينا لعام ١٩٦١ ، ١٩٦٣ الخاصتين بالعلاقات والحصانات الدبلوماسية والقنصلية تعد ناسخة لأحكام قانون الحصانات في كل ما تتعارض فيه أحكامها مع أحكام هذا القانون .

ومن ذلك أيضا نص المادة ٩٣ ، من قانون الاجراءات الجنائية الليبي الخاصة بالقانون الواجب التطبيق بخصوص تسليم المجرمين واستردادهم حيث تجعل الاتفاق الدولي مصدرا مباشرا للقانون الليبي في هذا الصدد ، ويستوى في ذلك أن يكون الاتفاق لاحقا أو مباشرا للقانون الليبي الذي ينظم هذه المسألة ، وهذا ما يستخلص بوضوح من صياغة هذه المادة التي تجرى على النحو الآتي :

« ينظم القانون الليبي قواعد تسليم المجرمين واستردادهم ما لم تنظمها الاتفاقات والعرف الدولي » .

فالمعول عليه في بيان شروط تسليم المجرمين واستردادهم هو القانون الليبي ولكن لا تسرى أحكام القانون الليبي الخاصة بتسليم المجرمين واستردادهم اذا كانت تتعارض مع الاتفاقات الدولية التي أبرمتها الدولة الليبية وهذا يفهم من قول المادة السابقة « ... ما لم تنظمها الاتفاقات .. »

وهذا ينطبق أيضا على فهم المادة ٥٠٥ من قانون الاجراءات الجنائية الليبي الخاصة باجراءات تسليم المجرمين حيث تقضى هذه المادة بأن « تصدر المحكمة قرارها في جواز عرضة التسليم أو الاذن به مسترشدة بقوانينها وبالاتفاقات الدولية المبرمة في هذا الصدد مع الدولة المعروض عليها التسليم أو التي طلبته ان وجدت .. » .

وهكذا يجب أن يفهم حكم المادة السابقة على أن القاضى في ليبيا يجب في تحديد اجراءات التسليم أن يرجع الى أحكام القانون الليبي والى الاتفاقات الدولية التي تكون ليبيا طرفا فيها ، ويجب أن يعطى أولوية التطبيق لأحكام الاتفاقات الدولية ولا يجعلنا تردد في اتخاذ هذا الموقف الخاص بتفضيل تطبيق الاتفاقات الدولية كون المادة ٥٠٥ من قانون الاجراءات الجنائية الليبي لم تشر الى ذلك صراحة . وذلك لأنه لا يمكن

تفسير هذه المادة على نحو مخالف ، لأن المشرع الليبي لو أراد أن يجعل للقانون الليبي أولوية التطبيق على الاتفاقات الدولية لما ذكر الاتفاقات الدولية بعد عبارة « مسترشدة بقوانينها » واكتفى بهذه العبارة فقط . وأيضاً لا يمكن أن يقال إن الإشارة إلى الاتفاقات الدولية إنما هي على سبيل الاحتياط . بمعنى أنها تكون مصدراً احتياطياً للقانون الليبي بخصوص إجراءات تسليم المجرمين واستردادهم بمعنى أن الاتفاقات الدولية لا تطبق إلا في حالة خلو التشريع الليبي من قاعدة الأحكام الخاصة بإجراءات تسليم المجرمين واستردادهم ، وذلك لأن صياغة نص المادة ٥٠٥ تستبعد هذا الفهم ، لأن المشرع الليبي لو أراد ذلك لذكر « أو الاتفاقات الدولية » ولكنه لم يفعل ذلك ، بل ربط بين القانون الليبي والاتفاقات الدولية الملزمة للدولة الليبية وذلك عند النص على أن « تصدر المحكمة قرارها في جواز عرض التسليم أو الإذن به مسترشدة بقوانينها وبالاتفاقات المبرمة في هذا الصدد ... » .

وأخيراً نشير إلى المادة الرابعة من قانون العقوبات الليبي التي تحدد نطاق سريان هذا القانون ، فهي تشير إلى القانون الدولي بخصوص تحديد ما يعد من ملحقات الأراضي الليبية . ولقد سبق أن أوردنا نص هذه المادة ، ونكتفى بأن نشير هنا إلى أن الإحالة التي تتضمنها هذه المادة تنصرف إلى القانون الدولي بمصادره المختلفة بما في ذلك الاتفاق الدولي وتجعله يفصل قانون العقوبات الليبي .

٥١ - ملاحظة هامة بخصوص الاتفاقات الدولية كمصدر للقانون الليبي عامة :

هذا بإيجاز استعراض لنصوص التشريع الليبي التي كان الإطلاع عليها ميسوراً لنا ، وهي كما سبق أن أشرنا في صدر عرضنا لموضوع الإحالة في القانون الليبي ، بما في ذلك الدستور الليبي لا تتضمن نصاً عاماً بخصوص اعتبار الاتفاق الدولي مصدراً للقانون الليبي وذلك إذا ما استثنينا نص المادة ٢٣ من القانون المدني الليبي ، اللهم إذا قلنا أن نص هذه المادة الأخيرة يعد نصاً عاماً يسرى على جميع التشريعات الليبية المدنية وغير المدنية وهو قول لا يستقيم مع موضع هذا النص ، لأن المشرع لو

أراد أن يورد نصاً عاماً لكان محله الطبيعي ليس القانون المدني ، بل الدستور الليبي كما فعل دستور الولايات المتحدة الأمريكية وغيره من الدساتير التي سبق أن تعرضنا للإشارة إليها (٧٢) .

ولذلك فإننا نميل الى الاعتقاد بأن الاحالة الى القانون الدولي الاتفاقي الواردة في المادة ٢٣ من القانون المدني قاصرة على نطاق هذا القانون ومن ناحية أخرى أحال المشرع الليبي الى القانون الدولي الاتفاقي ، واعتبره مصدراً له بخصوص بعض المسائل الأخرى التي أشرنا إليها .

وبخصوص تحديد العلاقة بين القانون الدولي الاتفاقي والقانون الداخلي فلا يوجد بصدها نص عام ، ولقد أسفرت دراستنا وتحليلنا لنصوص القانون الليبي التي تحيل على الاتفاق الدولي الى القول بأن هذه النصوص يجب أن تفهم على المعنى القاضى بأفضلية تطبيق الاتفاق الدولي على أحكام القانون الداخلي في ليبيا التي تتعارض أحكامها مع أحكامه ، ولا أهمية في هذا الصدد لأن يكون الاتفاق سابقاً أو لاحقاً للقانون الداخلي كما سبق أن أوضحنا ذلك .

يبقى بعد ذلك أن نشير الى أن نصوص القانون الليبي التي تحيل على الاتفاقات الدولية تصف هذه الاتفاقات تارة بأنها الاتفاقات التي « تكون ليبيا طرفاً فيها » كما جاء في المادة ١٣ من قانون الحصانات أو « الاتفاقات المبرمة في هذا الصدد مع الدولة المعروضة عليها التسليم .. » كما جاء في المادة ٥٠٥ من قانون الاجراءات الجنائية الليبي ، « أو معاهدة دولية نافذة في ليبيا » كما جاء في المادة ٢٣ من القانون المدني الليبي . والأوصاف السابقة للاتفاق الدولي التي تشير اليها نصوص التشريع الليبي يجب ان تفهم على أنها تحدد الشروط الواجب توافرها في الاتفاق الدولي حتى يعد مصدراً للقانون الداخلي بالقدر الذي شرحناه . وفي تحديد هذه الشروط يجب أن نرجع الى نص المادة ٦٩ من الدستور الليبي التي تنص على ان الملك « .. يعقد الصلح ويبرم المعاهدات ويصدق عليها بعد موافقة مجلس الأمة » فهذا النص يجعل سلطة ابرام الاتفاقات الدولية مشتركة بين رئيس

الدولة وبين مجلس الأمة . ولم يفرق في هذا الصدد بين أنواع المعاهدات المختلفة أى لم يجعل موافقة البرلمان قاصرة على بعض الاتفاقات الدولية على سبيل الحصر وبمراجعة ما أمكننا الحصول عليه من أعداد الجريدة الرسمية للدولة الليبية للوقوف على تطبيق هذا النص بخصوص التصديق على الاتفاقات الدولية في ليبيا رأينا ان ما حصلنا عليه من نتائج مصدرها ما جرى عليه العمل في ليبيا يبدو لنا أنه لا يتفق مع نص المادة ٦٩ من الدستور الليبي بل ويبدو لنا بوضوح أنه يخالفه تمام المخالفة ومن أجل ذلك رأينا أن نخص هذه المسألة بقليل من التفصيل ، لأن الأمر على غاية الأهمية من الناحية القانونية ، لأنه حسب نص المادة ٦٩ من الدستور الليبي يجب على المحاكم في ليبيا ألا تطبق الاتفاقات الدولية الا اذا توافر لها شرط هام وهو موافقة مجلس الأمة ، ويعنى ذلك ، أنه في حالة تخلف هذا الشرط لا تكون الاتفاقية الدولية واجبة التطبيق من جانب المحاكم الليبية .

ومن أجل اجلاء هذه النقطة نرى من اللازم أن نشير الى القواعد العامة الخاصة بالتصديق على الاتفاقات بايجاز ثم نشير الى ما يجرى عليه العمل من واقع حالات التصديق التى عثرنا عليها ، ونفسر ما جرى عليه العمل على ضوء المادة ٦٩ من الدستور الليبي .

٥٢ - القواعد الخاصة بالتصديق على المعاهدات أو الاتفاقات الدولية (٧٣) .

يمكن تعريف التصديق بأنه الاقرار النهائى لما اتفق عليه في المفاوضات وتم تدوينه في الوثيقة التى وقعها ممثلو الدول الأطراف في المفاوضات . وهو بذلك يكون بمثابة التعبير عن ارادة الدولة بصورة نهائية ، بعد أن تتم موافقة جميع الأجهزة التى تملك التعبير عن الارادة الملزمة لها في ابرام

(٧٣) بخصوص الاحكام القانونية الخاصة بالتصديق على الاتفاقات الدولية راجع الصفحات من ١٢٢ - ١٢٨ من مذكراتنا في القانون الدولي العام لطلبة السنة الثانية بكلية الحقوق بالجامعة الليبية عام ١٩٦٤ م .

الاتفاقات الدولية ، وذلك لأن اجراء المفاوضات والتوقيع على ما اتفق
لا يعد ملزماً ما دام أن هناك هيئات أخرى يعطيها الدستور حق القبول
أو الرفض أو التعديل .

وهذا التعريف يتفق مع التعريف الذى قال به الاستاذ أوبنهم^(٧٤)
ولا يختلف عنه الا من حيث الوظيفة التى يقوم بها التصديق . فحسب
الاستاذ أوبنهم لا يعد التصديق شرطاً لإبرام الاتفاق الدولى . بل مجرد
شرط لنفاذ الاتفاق وهو فى ذلك يقول^(٧٥) :

وهكذا حسب الأستاذ أوبنهم لا يكون التصديق من اجراءات التعبير
عن الارادة الملزمة لشخص القانون الدولى العام فى ابرام الاتفاقات الدولية
بل ان المعاهدة تكون قد تم ابرامها حتى قبل التصديق عليها .

٥٣ - الطبيعة القانونية للتصديق :

ولقد اختلف الشراح فى تفسير اشتراط التصديق على الاتفاقات الدولية
حتى يتم لها وجودها القانونى . فذهب فريق منهم الى تشبيه عملية ابرام
الاتفاقات الدولية بعملية ابرام العقود فى القانون المدنى على يد وكيل .
وقالوا بأن التصديق يكون بمثابة اقرار لنتيجة المفاوضات يصدر من جانب
الأصيل الذى يملك اختصاص ابرام الاتفاق الدولى . ويؤدى ذلك أن
التصديق لا يتوقف عليه صحة الاتفاق الدولى ما دام المفاوض لم يخرج

(٧٤) راجع صفحة ٩٠٣ - ٩٠٤ من مؤلف أوبنهم السابق الإشارة اليه جزء أول «

Ratification is the term for the final confirmation given by the parties
to an international treaty Concluded by their representatives.

(٧٥) المرجع السابق ص ٩٠٤

The function of Ratification is therefore to make the treaty bunding
if it is refused the treaty falls to the ground in consequence.

عن حدود التفويض الصادر اليه من رئيس الدولة . ولكن هذا التفسير لا يتفق مع ما استقر في القانون الدولي العام من أن التوقيع على نتيجة المفاوضات لا يلزم الدولة حتى ولو كان المفاوض لم يتعد حدود ما فوض فيه .

ويرى غالبية الشراح أن ابرام الاتفاقات الدولية يعد من الأمور الخطيرة التي تترتب عليها آثار هامة بالنسبة للدولة ، ومن ثم لزم التدخل المباشر من جانب رئيس الدولة المسؤول الأول عن الاتفاقات الدولية باعتباره أهم الأجهزة الداخلية للعلاقات الدولية ويضاف الى ذلك أن الاختصاص بالتصديق على الاتفاقات الدولية لم يعد حقا خاصا لرئيس الدولة بل قد يشاركه فيه البرلمان ، أو الشعب نفسه في الحالات التي يقضى فيها الدستور بضرورة عرض الاتفاق على البرلمان أو في استفتاء شعبي . ولذلك فإن التصديق يعد العمل القانوني الذي يعبر بصورة نهائية عن ارادة الدولة وبدونه لا يكون للاتفاق الدولي وجود قانوني لا في القانون الدولي ولا في القانون الداخلي أى لا يعد مصدرا لكل من هذين القانونين .

ولما كان القانون الداخلي هو الذى يحدد كيفية التعبير النهائى عن ارادة الدولة فانه يملك أن يستثنى بعض الاتفاقات الدولية من اجراء التصديق . وذلك بأن يحدد السلطة التى تسلك ابرامها بدون حاجة الى رقابة من جانب سلطة أخرى فى الدولة ، وهذا ما يحصل فى حالة الاتفاقات الدولية ذات الشكل المبسط ، التى يتم ابرامها بمجرد التوقيع عليها . ولا يعد ذلك استثناء من قاعدة عامة لأن المهم هو ان يتم التعبير عن ارادة الدولة بشكل نهائى يكون ذلك بموافقة جميع السلطات التى يحددها القانون الداخلى لكل طرف فى الاتفاق الدولي ، وهذا ما يتحقق فى حالة الاتفاقات ذات الشكل المبسط لأن السلطة التى وكل اليها التعبير عن ارادة الدولة قد باشرت اختصاصاتها . ولا أدل على صدق هذا الرأى من أن الاتفاق الواحد قد يعد اتفاقا مبسطا بالنسبة لأحد أطرافه ويعد لاتفاقا بالمعنى التقليدى أو الكامل أى يلتزم التصديق عليه لاتمامه بالنسبة للطرف الآخر ، كما هو الحال بالنسبة لاتفاق المساعدة المتبادلة الموقع فى ٢٧ يناير ١٩٥٠ بين

الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا فهذا الاتفاق يعد اتفاقا مبسطا بالنسبة للولايات المتحدة بينما يعد اتفاقا بالمعنى التقليدي أى واجب التصديق عليه حتى يكون له وجود قانوني من جانب البرلمان بالنسبة لفرنسا . ولا يعد خروجا على تلك القاعدة أيضا الفرض الذى يشير اليه بعض الشراح مثل الأستاذ شارل روسو (٧٦) الخاص بالنص على البدء فى تنفيذ الاتفاق بعد توقيعه ولكن قبل التصديق عليه ، ذلك لانا لو فرضنا أن السلطات التى تسلك التصديق كلها أو بعضها ، قد رفضت التصديق على الاتفاق ، فإن الاتفاق ينعدم وجوده القانوني ويكون ذلك بأثر رجعي وهكذا فإن هذا التحديد لطبيعة التصديق ولوظيفته فى عملية إبرام الاتفاقات الدولية أى اعتباره التعبير النهائى عن ارادة الدولة الملزمة لها فى إبرام الاتفاقات الدولية تتفق مع تعريفنا للتصديق وهو يتفق أيضا مع التعريف الذى قال به الأستاذ كوادرى

وواضح أن الأستاذ كوادرى يتفق معنا فى الاعتراف بأن التصديق يعد التعبير على ارادة الدولة والفرق الوحيد بينه وبيننا أن الأستاذ كوادرى ينظر الى من يملك اعلان هذه الارادة ، ومن ثم فهو يجعل ذلك من الاختصاصات المطلقة لرئيس الدولة وهو أمر تتفق فيه معه ولكن نلاحظ ان الأستاذ كوادرى عندما أراد أن يحدد طبيعة التصديق ووظيفته قد خلط بين أمرين يجب التفصل بينهما :

(٧٦) راجع

La ratification est l'acte par lequel le chef de l'état manifeste à l'autre ou aux autres parties contractantes la volonté de son Etat de s'engager conformément au texte signé par les plénipotentiaires.

Le chef de l'état par la ratification annonce donc la la volonté de l'état Il est partant nuncius de cette volonté, de ce point de vue la compétence est toujours un attribut exclusif du chef de l'état. D'après toutes les constitutions il appartient au chef de l'état la compétence exclusive d'annoncer la volonté dont il est question.

الأول : خاص بالتعبير عن الارادة ذاتها وكون التصديق جزءا متسما للتعبير عن الارادة .

والثانى : اعلان هذه الارادة بعد أن يتم تكوينها . وهما أمران متميزان سواء فى دائرة عقود القانون الخاص أو فى دائرة القانون الدولى العام بالنسبة لأبرام المعاهدات الدولية ولذلك فاننا نؤيد الاستاذ العميد الدكتور على صادق أبو هيف (٧٨) فيما ذهب اليه من أن « التصديق هو قبول المعاهدة رسميا من السلطة التى تملك عقد المعاهدات عن الدولة . وهو اجراء جوهرى بدونه لا تتقيد الدولة بالمعاهدات التى وقعها مندوبها بل وتسقط المعاهدة دائما اذا كانت بين دولتين فقط أو كانت بين عدة دول واشترط لنفاذها اجتماع عدد معين من التصديقات » .

بل ان الأستاذ كوادرى يؤيد وجهة نظرنا وذلك لأنه عند بحثه للعلاقة بين التصديق والتوقيع يرى أن التصديق وحده هو الذى يعد التعبير عن ارادة الدولة وذلك لأن المفارضين يعدون أجهزة فنية وأنه يجب رفض رأى القائل باعتبار التوقيع أيضا من قبيل التعبير عن ارادة الدولة وأن التوقيع والتصديق يجب النظر بهما على أنهما عنصران لعمل مركب وبذلك تعبر الدولة عن ارادتها مرتين الأولى عند التوقيع ، والثانية عند التصديق ، ويرى أن هذا رأى سقيم أولا لأنه ليس هناك من الأسباب ما يبرر تكرار التعبير عن الارادة ، وثانيا لأن المفارضين يخضعون لرئيس الدولة ويستمدون اختصاصهم من أوراق التفويض التى يمنحها لهم وبذلك فهم لا يملكون التعبير عن ارادة الدولة وعلى وجه الخصوص فى الحالة التى ينص فيها الدستور على اشتراك البرلمان فى التعبير عن ارادة الدولة . وثالثا لأنه ليس من المستساغ أن ينشأ عمل مركب قوامه التعبير عن ارادة الجهاز الأساسى والجهاز التابع ، أى رئيس الدولة ومن يفوضهم فى القيام بالمفاوضات

(٧٧) راجع مذكرات الاستاذ كوادرى فى القانون الدولى العام لطلبة دبلوم القانون العام

بكلية الحقوق جامعة القاهرة عام ١٩٥٥ ص ١١٥ - ١١٦ .

(٧٨) القانون الدولى العام الطبعة الخامسة ١٩٦١ ص ٥٠٤ .

والتوقيع وذلك لأن مساهمة ارادة هؤلاء لا تكون مستقلة (autonome) بل تابعة ومرهونة بارادة رئيس الدولة (٧٩) .

٥٤ - النظام القانوني الذي يحدد السلطات التي تملك التصديق على الاتفاقات الدولية (٨٠) :

يعد الرأي القائل بأن القانون الدولي العام هو الذي يحدد السلطات التي تملك اجراء التصديق على الاتفاقات الدولية مرجوها الآن . والقاعدة التي لا خلاف عليها هي أن القانون الداخلي لكل دولة والنظام الأساسي لكل منظمة دولية هو الذي يحدد السلطات التي تملك اجراء التصديق ، ومدى اختصاصات كل من هذه السلطات بهذا الخصوص ، وتعد القيود التي يفرضها دستور الدولة أو دستور المنظمة في هذا الصدد لها صفة دولية واجبة الاحترام .

٥٥ - الآثار القانونية للتكيف السابق لطبيعة التصديق (٨١) :

يترتب على اعتبار التصديق الوسيلة القانونية للتعبير عن ارادة الدولة في الفروض التي يكون التصديق فيها ضروريا وكون القانون الداخلي هو الذي يحدد السلطات التي تملك التصديق ، أن التوقيع على نتيجة المفاوضات يكون الاجراء الاخير في التحضير للاتفاق الدولي ، ولا يوجد الاتفاق الدولي الا بعد التصديق على تلك الأعمال وتبادل التصديقات ، ويترتب على ذلك النتائج الآتية :

(٧٩) راجع مذكرات الاستاذ كوادري السابقة في الصفحات ١١٨ - ١١٩ .

En ce qui concerne le rapport entre ratification et signature on doit admettre que seulement la ratification constitue un acte de volonté. Les plénipotentiaires sont des organes techniques, on doit partant repousser la thèse d'après laquelle la signature constituerait elle aussi une manifestation de volonté de l'état, que la signature et la ratification devraient être considérées comme deux elements d'un acte complexe, l'état manifesterait deux fois sa volonté, une fois par la signature, une autre fois par la ratification. cela est absurde.

(٨٠) راجع مذكرتنا في القانون الدولي المام لطلبة السنة الثانية بكلية الحقوق بالجامعة

(٨١) راجع مذكرتنا في القانون الدولي العام ... ص ١٢٥ - ١٢٦ .

١ - عدم تحديد مدة زمنية يلزم أن يتم التصديق خلالها على اتفاق ما لم يكن هناك نص صريح في هذا المعنى في شروط الاتفاق .

٢ - مشروعية التصديق المشروط ، وذلك بأن تعلق الدولة تصديقها على شرط سياسى معين ومن أمثلة ذلك القانون الفرنسى الصادر بتاريخ ٦ ديسمبر ١٩٥٦ الذى أجاز التصديق على معاهدة الصداقة والجوار الفرنسية الليبية الموقع عليها بتاريخ ١٠ أغسطس ١٩٥٥ معلقا تبادل التصديق على تلك المعاهدة على تحديد الحدود الجزائرية الليبية ، وهو شرط تم تحقيقه بتوقيع اتفاقية ٢٦ ديسمبر ١٩٥٦ .

٣ - مشروعية رفض التصديق : ولما كان التصديق عملا تقوم به الدولة التى وقعت على الاتفاق أو ترفضه دون أن تكون بذلك مخالفة للقانون الدولى العام ، فانه يترتب على ذلك عدم وجود التزام دولى يقضى بضرورة التصديق على الاتفاقات التى تم التوقيع عليها ، قد يعد الامتناع عن التصديق عملا سياسيا غير ودى ولكنه من الناحية القانونية لا يعد عملا غير مشروع فى القانون الدولى العام .

٤ - فى حالة انعدام التصديق أو حصوله بصورة مخالفة للدستور المكتوب أو العرف الدستورى للدولة أو للمنظمة الدولية ، فان هذا الاتفاق اذا كان مبرما بين الدولة ودول أو منظمات دولية أخرى ، لا يكون له وجود فى القانون الداخلى ويجب على القاضي أن يمتنع عن تطبيق أحكام الاتفاق .

وبالنسبة للتصديق الذى يتم بطريقة مخالفة للدستور ، وأثره فى الاتفاق من ناحية القانون الدولى العام ، فالقاعدة هى اعتبار الاتفاق غير موجود من ناحية القانون الدولى .

ويلاحظ أن الأثر الرابع يمس ما يعرف فى القانون الدولى العام بمشكلة التصديق الناقص (٨٢) وذلك لأنه لما كان الاتفاق الدولى لا يوجد

ألا بناء على ارادة تم التعبير عنها بصورة قانونية أى احترمت بصدها نصوص القانون الداخلى لشخص القانون الدولى العام الطرف فى الاتفاق ولما كان الاختصاص بالتصديق - كما سنرى حالا - طبقا للغالبية العظمى من الدساتير موزعا بين رئيس الدولة وبين ممثلى الشعب فانه يترتب على ذلك التساؤل عن القيمة القانونية فى القانون الدولى للتصديق الذى لم تحترم بصده قواعد القانون الداخلى الخاصة بالتصديق ، كأن يصدر التصديق من رئيس الدولة مثلا على اتفاق دولى دون أن يعرض هذا الاتفاق على البرلمان للموافقة عليه كما يقضى بذلك دستور الدولة؟؟

وجدت فى الاجابة على هذا السؤال ثلاث نظريات .. الأولى تنادى بأن الاتفاق الدولى فى هذه الحالة يكون باطلا أى غير ملزم للدولة ، والثانية ترى أن الاتفاق يكون صحيحا ولا أثر لمخالفة قواعد القانون الداخلى فى العلاقات الدولية ، والثالثة ، ترى أن الاتفاق يكون باطلا ولكن لا تملك الدولة أن تتسك بهذا البطلان فى مواجهة الطرف أو الأطراف الاخرى فى الاتفاق ، لأنها ان فعلت ترتكب عملا غير مشروع فى القانون الدولى العام ، ويكون أفضل تعريض يقضى به فى هذه الحالة هو الزام الدولة باحترام الاتفاق وتنفيذه .

ودون الدخول فى تفصيل هذه النظريات (٨٣) ، نلاحظ أن المنطق القانونى الخالص يؤدى الى القول بأن الاتفاق الدولى يكون باطلا بل غير موجود نظرا لانعدام التعبير عن ارادة الدولة بالطريقة التى حددها القانون وفى هذا المعنى صدر حكم محكمة التحكيم بتاريخ ٢٢ مارس سنة ١٨٨٨ فى النزاع الذى قام بين دولة كوستاريكا ونيكاراجوا حيث نص هذا الحكم ببطلان المعاهدة الخاصة بتحديد الحدود بين هاتين الدولتين والمبرمة فى ١٥ أبريل ١٨٥٨ لأن تصديق نيكاراچوا على الاتفاق تم دون احترام نصوص دستورها .

وهذا يجعلنا نقف قليلا لنستعرض بإيجاز السلطات التى تملك التصديق

على الاتفاقات الدولية ، حيث نعرض بإيجاز لدراسة هذا الموضوع دراسة مقارنة .

٥٦ - السلطات التى تملك التصديق (٨٤) :

هذه السلطات يحددها القانون الداخلى كما سبق أن رأينا ، ويترتب على ذلك انعدام وجود قاعدة عامة واحدة من هذا الصدد . ومراجعة الدساتير وما جرى عليه العمل فى الدول يمكن استخلاص بعض القواعد العامة ، ولكنها قواعد غير مستقرة ، بل تخضع دائما لتطور نظم الحكم والنظم الدستورية فى الدول المختلفة ، ويمكن أن نلاحظ ما يأتى :

١ - قد يكون الاختصاص بالتصديق للسلطة التنفيذية وحدها ، يباشر رئيس الدولة وهذا النظام كان من الأمور الملاصقة لنظم الحكم الفردية المطلقة ، وقد ظل معمولاً به فى اليابان حتى صدور دستور ٣ نوفمبر ١٩٤٦ ، ويلاحظ أن مصير هذا النظام معلق بمصير نظم الحكم المطلقة ولذا يعد فى طريق الاختفاء النهائى . وخلال الحرب العالمية الثانية ظهرت له بعض التطبيقات ، ومن أمثلة ذلك ما جرى عليه العمل فى فرنسا فى ظل حكومة فيشى ١٩٤٠ - ١٩٤٤ ، وذلك طبقاً للقانون الدستورى رقم ٢ الذى جاء به أن رئيس الدولة « يفاوض ويصدق على المعاهدات » (٨٥) .

وفى إنجلترا ، كل المعاهدات تبرم ويصدق عليها من رئيس الدولة فقط ، ولكن المعاهدات التى تفرض واجبات جديدة على المواطنين الانجليز أو تقتضى تعديل القوانين السارية وقت إبرامها لا تندمج فى القانون الداخلى ، أى لا تعد مصدراً لهذا القانون ، إلا إذا أقرها البرلمان مقدماً ومن هنا جرى العمل على أن تعرض الحكومات مثل هذه المعاهدات على البرلمان قبل أن يصدق عليها رئيس الدولة (٨٦) .

٨٤ - راجع مذكرتنا فى القانون الدولى العام ص ١٢٦ - ١٢٧ .

٨٥ - راجع Louis Delbez, Manuel de droit international public 1948, P. 161.

٨٦ - راجع Jean, Eléments de droit international public 1950, P. 175.

وراجع أيضاً الفقرة رقم ٣٧ من هذا البحث بخصوص إنجلترا .

٢ - وقد تأخذ بعض الدساتير بحل عكسى ، أى تكون السلطة التشريعية وحدها هى التى تملك التصديق على الاتفاقات الدولية ، وهذا ما يؤدى اليه نظام حكومة البرلمان . وكان هذا النظام متبعا فى تركيا بمقتضى المادة ٢٦ من الدستور التركى لسنة ١٩٢٤ وكان أيضا منصوفا عليه فى الدستور السوفيتى لسنة ١٩٢٣ ولكن طبقا للمادة ٤٩ من الدستور السوفيتى لعام ١٩٣٦ أصبح التصديق من اختصاص لجنة ينتخبها مجلس السوفيت الأعلى من بين أعضائه .

٣ - توزيع الاختصاص بالتصديق بين السلطة التنفيذية ممثلة فى رئيس الدولة وبين السلطة التشريعية وهذا النظام هو السائد فى الدساتير الحديثة وذلك حسب معايير تختلف من دستور لآخر . ففي البلاد ذات النظم البرلمانية يوجد تياران الأول والأقدم تاريخا يجعل موافقة البرلمان ضروريا من أجل التصديق على جميع الاتفاقات الدولية ، والآخر يقصر موافقة البرلمان على طائفة من الاتفاقات الدولية يحددها الدستور على سبيل الحصر ، ويجعل التصديق على ما عداها من اختصاص رئيس الدولة .

وفى الولايات المتحدة الأمريكية تحدد المادة الثانية من الدستور الأمريكى (٨٧) طريقة التصديق على المعاهدات الدولية ، حيث يختص بالتصديق رئيس الجمهورية بناء على رأى وموافقة الشيوخ بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين .

وقد جرى العمل على أنه اذا لم يكن رئيس الجمهورية متأكدا من أن المعاهدة التى يزعم ابرامها لن تمل موافقة اغلبية ثلثى أعضاء مجلس الشيوخ فانه يقوم باستطلاع رأى أعضاء لجنة الشؤون الخارجية أو غيرهم من

(٨٧) راجع ، شارل روسو النظرية العامة للمعاهدات الدولية ، المرجع السابق ص ٦٠-٦٣ وهذه المادة تقضى

le président aura le pouvoir, sur l'avis et consentement du sénat de conclure des traités pourvu que ces traités réunissent la majorité des deux tiers des sénateurs présents.

وراجع أيضا أونهم المرجع السابق ، الجزء الاول ، ص ٩٠٣ وما بعدها .

أعضاء مجلس الشيوخ البارزين قبل الشروع في المفاوضات الخاصة بذلك .

ويلاحظ أن العمل الدستوري قد أنشأ طائفة من الأعمال القانونية التي لا يلزم لإبرامها موافقة مجلس الشيوخ ومن هنا قامت التفرقة بين المعاهدات التي يلزم لإبرامها موافقة مجلس الشيوخ والاتفاقات التي يتم إبرامها دون حاجة إلى هذه الموافقة بل يكفي في ذلك موافقة رئيس الجمهورية أو يكون هو وحده المختص بالتصديق عليها . وهذه الاتفاقات تشمل (١) الاتفاقات التي يبرمها رئيس الجمهورية والتي تكون متعلقة باختصاصاته العسكرية باعتباره الرئيس الأعلى للجيش والبحرية ومن أمثلة ذلك الهدنة التي وقعت مع أسبانيا في ١٢ أغسطس ١٨٩٨ (٢) الاتفاقات المؤقتة أو التمهيدية التي يبرمها رئيس جمهورية الولايات المتحدة الأمريكية والتي تكون بمثابة تمهيد لإبرام معاهدة بخصوص ذات الموضوع ويطلق على هذه الاتفاقات التمهيدية أسماء مختلفة مثل : بروتوكول ، تبادل المذكرات ، اتفاق مبدئي الخ . (٣) الاتفاقات التي يبرمها رئيس الجمهورية بناء على تفويض من الكونجرس ومن أمثلة ذلك الاتفاقات التجارية التي أبرمها على أساس السلطات التي خولها له قانون الجمارك ، واتفاقات البريد التي أبرمت بناء على قانون ٨ يونيو ١٨٧٢ (٤) اتفاقات القرض على سبيل التأجير التي أبرمتها الولايات المتحدة بين ١٩٤١ - ١٩٤٥ (٥) اتفاقات المعاهدة العسكرية المتبادلة التي أبرمت منذ ١٩٤٩ (٦) الاتفاقات الخاصة بالاستعمال السلمي للذرة التي أبرمتها الولايات المتحدة الأمريكية منذ ١٩٥٤ .

ويلاحظ أن كل معاهدة تتضمن احكاما تعد خروجاً على ما جاء في قانون أو تفرض عبئاً مالياً إضافياً يجب أن تتم الموافقة عليها من جانب مجلس البرلمان الأمريكي (الكونجرس والسينا) .

ويلاحظ أنه في عام ١٩٤٥ وجد في الأوساط السياسية تفكير بانقاص سلطات رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الخاصة بإبرام المعاهدات ، وهذا هو التعديل الذي يعرف باسم تعديل بريكر والذي رفضه مجلس

التسيوخ الأمريكى فى ١٦ فبراير ١٩٥٤ ولكن بأغلبية صوت واحد .
والتعديل السابق كان يهدف الى أن يشترك الكونجرس ومجلس
الشيوخ الأمريكيين مع رئيس الجمهورية فى إبرام الاتفاقات الدولية وأيضاً
اتفاقات السلطة التنفيذية ، وفى الحالتين كان التعديل يتطلب صدور قانون
يوافق عليه البرلمان الأمريكى بسجلسيه .

وفى الولايات المتحدة يوجد نوع آخر من الاتفاقات الدولية يطلق
عليه شرح القانون الدولى العام الناطقين بالفرنسية تسمية الاتفاقات ذات
الشكل البسيط (٨٨) ويقصد بذلك الاتفاقات التى يبرمها وزير الخارجية
أو الممثلين الدبلوماسيين دون أن تكون فى حاجة الى التصديق عليها .

وترد هذه الاتفاقات على أمور يكون تنظيمها من اختصاص السلطة
التنفيذية ، وعادة يلجأ إليها بخصوص المسائل الآتية :

١ — كوسيلة لتنظيم اجراءات تنفيذ اتفاق سابق ، ومن أمثلة ذلك
الاتفاق الذى أبرم فى ١٣ ديسمبر ١٩٠٦ بخصوص الجبشة بين
فرنسا وانجلترا وإيطاليا تنفيذا لاتفاقية بروكسل بتاريخ ٢ يوليو
١٨٩٠ .

٢ — كوسيلة لتفسير اتفاقات دولية سابقة . ومن أمثلة ذلك الاتفاق
التفسيري بتاريخ ٢٥ فبراير ، ٤ مارس ١٩٣٣ المبرم بين فرنسا
والولايات المتحدة لتحديد معنى المادة السابعة من الاتفاق القنصلى
المبرم بينهما فى ٢٣ فبراير ١٨٥٣ .

٣ — قد يقصد بها القيام باجراءات تمهيدية ، ومن أمثلة ذلك بروتوكول

(٨٨) راجع روسو : النظرية العامة للاتفاقات الدولية حيث يعلق عليها Accords simplifiés راجع الصفحات من

١٠٩ الى ١٢ من المرجع السابق حيث يعرف المؤلف فى ص ١٠٩ هذه الاتفاقات بأنها :
des accords internationaux sont souvent établis par des ministres des
Affaires étrangères ou des ministres accrédités sans l'intervention du chef
de l'Etat.

أول ديسمبر ١٩٠٠ الموقع عليه من الولايات المتحدة وكوستاريكا ونيكاراجوا بقصد الدخول في مفاوضات مستقبلية بخصوص انشاء قناة تصل المحيط .

٤ — وقد يقصد بها توحيد وجهات نظر بعض الدول بخصوص مشكلة تهمها جميعا مع دولة أو دول أخرى ، ومن أمثلة ذلك الاتفاقات المؤقتة التي أبرمت بين الحلفاء في ١٩١٩ بخصوص الوفاء بديون الحرب .

ولكن اذا كان محل الاتفاق يتجاوز نطاق الوظائف العادية للسلطة التنفيذية فلا بد من تفويض صريح من جانب السلطة التي تملك دستوريا الاختصاص بإبرام المعاهدات والتصديق عليها ، أى رئيس الدولة بمفرده ، أو رئيس الدولة والبرلمان معا ، حتى يمكن إبرام الاتفاق في شكل مبسط ، بمعنى يجب أن ينص في أوراق التفويض التى يزود بها المفاوضون على الموافقة النهائية من جانب السلطات الدستورية السابقة على إبرام الاتفاق (٨٩) .

وهذا الرأي يقبله الأستاذ كوادرى الذى يرى أنه ليس هناك ما يمنع الدولة من أن تمنح مفاوضاتها ليس فقط حق التوقيع ، ولكن أيضا حق التعبير عن ارادة الدولة النهائية ، أى فى هذه الحالة يتضمن التوقيع التصديق ، ولكن يلزم أن يكون التفويض واضحا وأن يصدر طبقا لأحكام الدستور ، وأنه فى حالة الشك فى تمتع المفاوضين بسلطة التعبير النهائى عن ارادة دولتهم ، فيجب أن يفسر هذا الشك على عدم تمتعهم بهذا الاختصاص (٩٠) .

(٨٩) راجع فى هذا المعنى الأستاذ روسو ، المرجع السابق ص ١١٦ .

(٩٠) راجع مذكرات الأستاذ كوادرى فى القانون الدولى العام لطلبة دبلوم القانون

العام بجامعة القاهرة عام ١٩٥٥ - ١٩٥٦ ص ١١٧ و ١١٨ حيث جاء بها ما يلى :

Il faut souligner que rien n'empêche qu'un Etat puisse donner aux plenipotentiaires le pouvoir non seulement de signer mais aussi de manifester par la signature la volonté de l'Etat lorsque cette délégation a été faite d'une façon tout à fait claire et conformément à la constitution; le plenipotentiaire substitue par la signature l'acte de ratification mais on doit presumer le contraire. Seulement des éléments tout à fait concluants peuvent faire admettre une telle compétence. Des raisons d'urgence ou de nécessité pourront expliquer une telle procédure simplifiée'.

٤ - في الاتحاد السويسري يتم التصديق على الاتفاقات الدولية من جانب مجلس الاتحاد بعد موافقة البرلمان الاتحادي ، ولكن منذ ١٩٢١ فإن المعاهدات المبرمة لمدة غير محددة أو لمدة أكثر من خمسة عشر عاما ، يمكن أن تطرح على الشعب للتصديق عليها في استفتاء شعبي متى توافرت شروط معينة ، وامكانية عرض المعاهدة في استفتاء شعبي أي عرض القانون الخاص بالتصديق عليها على الشعب في استفتاء عام يجيزها أيضا الدستور الفرنسي الأخير ، وهو الدستور الصادر عام ١٩٥٨ ، وقد طبقت عملا هذه الوسيلة بخصوص اتفاقيات ايفيان الخاصة باستقلال الجزائر عام ١٩٦٢ .

(٥٧) في الدستور الليبي :

بحكم التصديق على الاتفاقيات الدولية ، نص المادة ٦٩ من الدستور الليبي التي تنص على ما يلي :

« يعلن الملك الحرب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات ويصدق عليها بعد موافقة مجلس الأمة » .

فهذه المادة تجعل الاختصاص بأبرام المعاهدات الدولية لرئيس الدولة الذي يباشر المفاوضات الخاصة بها شخصيا أو عن طريق من يفوضه في ذلك ، ثم هو أيضا الذي يصدق على المعاهدات ، ولكن بعد موافقة مجلس الأمة .

وهذا النص يجب أن يفهم على أنه يفرق بين تكوين ارادة الدولة ، وبين اعلان ارادة الدولة فبالنسبة للمسألة الأولى يكون الاختصاص مشتركا بين رئيس الدولة والبرلمان أي الملك ومجلس الأمة ، وبالنسبة للمسألة الثانية يكون الاختصاص بها خاصا وقاصرا على رئيس الدولة .

ومن ناحية أخرى ، نلاحظ على المادة ٦٩ من الدستور الليبي انها لم تتبع الطريقة التي سارت عليها دساتير كثير من الدول والتي تجعل موافقة البرلمان للتصديق على المعاهدات قاصرة على بعض الاتفاقات الدولية التي يحددها الدستور على سبيل الحصر ، وتترك التصديق على سائر الاتفاقات الدولية الأخرى من اختصاص رئيس الدولة .

وهذا يعنى أن جميع الاتفاقات التى تبرمها المملكة الليبية مع أشخاص القانون الدولى العام من دول ومنظمات دولية ، يجب أن يوافق على التصديق عليها مجلس الأمة ، وأن تخلف هذا الشرط يترتب عليه تيجتان هامتان :

الأولى : أن الاتفاقية لا تعد ملزمة للدولة الليبية ، حسب القانون الدولى العام .

الثانية : ان القاضى فى ليبيا ، يجب عليه أن يحترم نص المادة ٦٩ من الدستور الليبى ، ويمتنع عن تطبيق المعاهدات التى لا يتم التصديق عليها طبقاً لأحكام هذه المادة .

هذا هو بإيجاز ما نراه بخصوص تفسير المادة ٦٩ من الدستور الليبى ، والآن سنحاول أن نعرف الطريقة العمالية التى طبقت بها هذه المادة ، وذلك عن طريق دراسة كيفية التصديق على المعاهدات فى ظل ما جرى عليه العمل فى ليبيا .

٥٨ — كيفية التصديق على المعاهدات من واقع ما جرى عليه العمل فى المملكة الليبية :

كما سبق أن أشرنا الى ذلك ، لم تتمكن من العثور على جميع اعداد الجريدة الرسمية ، وبالتالي لم تتمكن من الاحاطة بالطريقة العملية التى تمت بها تطبيق نص المادة ٦٩ من الدستور الليبى ، ولذلك فاننا سنكتفى هنا بالاشارة الى ما عثرنا عليه من سوابق فى الاعداد التى قدر لنا الاطلاع عليها من الجريدة الرسمية للملكة الليبية . والقاء نظرة سريعة على الكيفية التى تم التصديق بها على هذه الاتفاقات تجعلنا نفرق بين ما يلى :

٥٩ — أولاً : حالات تم التصديق فيها على المعاهدات بقانون : وأقدم مثل عثرنا عليه لهذه الطريقة فى التصديق على المعاهدات هو القانون الخاص بالموافقة على معاهدة اخاء وحسن جوار المعقودة مع المملكة التونسية والذى صيغ على الوجه الآتى :

نحن ادريس الأول ملك المملكة الليبية

قرر مجلس الشيوخ ومجلس النواب القانون الآتى نصه وقد صدقنا عليه وأصدرناه مادة أولى :

ورفق على معاهدة أخاء وحسن جوار المعقودة بين المملكة الليبية المتحدة والحكومة التونسية المرافقة لهذا القانون والموقع عليها فى تونس فى ٦ يناير ١٩٥٧ (يلى ذلك نصوص المعاهدة) (٩١) .

ومنها أيضا القانون المنشور بتاريخ ٣٠ ابريل ١٩٥٨ فى الجريدة الرسمية بخصوص معاهدة الصداقة وحسن الجوار بين المملكة الليبية المتحدة والجمهورية الفرنسية :

نحن ادريس الاول ، ملك المملكة الليبية المتحدة .

قرر مجلس الشيوخ ومجلس النواب القانون الآتى نصه وقد صدقنا وأصدرناه (يلى ذلك نصوص الاتفاقية التى تستغرق العدد بأجمعه) (٩٢) .

ومن ذلك ايضا وبنفس الصيغة القانون الصادر فى ٣٠ مارس ١٩٥٧ فى شأن الاتفاقية المعقودة بين المملكة الليبية المتحدة والجمهورية الايطالية (٩٣) ، والقانون رقم ٢ لسنة ١٩٦٣ بالموافقة على ميثاق الوحدة الافريقية (٩٤) ، والقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٦٣ بالموافقة على اتفاقية الاعلان والانابات القضائية وتنفيذ الاحكام وتسليم المجرمين المعقودة بين المملكة الليبية والجمهورية التونسية ، والقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٦٣ بالموافقة على اتفاقية الاعلانات والانابات القضائية وتنفيذ احكام وتسليم المجرمين المعقودة بين المملكة الليبية والمملكة المغربية (٩٥) ، والقانون رقم ٢١ لسنة ١٩٦٣

(٩١) راجع الجريدة الرسمية العدد ٧ السنة الثامنة ، ١٣ مايو ١٩٥٨ .

(٩٢) راجع الجريدة الرسمية العدد ٧ السنة الثامنة ، ٣٠ ابريل ١٩٥٨ .

(٩٣) راجع الجريدة الرسمية العدد ٥ السنة الثامنة ، ٢٥ مارس ١٩٥٨ ص ٣ .

(٩٤) راجع الجريدة الرسمية العدد ٤ السنة الاولى ، ٢٩ يوليو ١٩٦٣ ص ٣ .

(٩٥) راجع الجريدة الرسمية العدد ٧ - ٦ سبتمبر ١٩٦٣ ص ٢٧ بالنسبة الاولى

وص ٣٥ بالنسبة الثانية .

بالموافقة على اتفاقية الجنسية المعقودة بين المملكة الليبية والجمهورية التونسية (٩٦) ، وأخيرا ، القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٦٣ بالموافقة على معاهدة حسن الصداقة المعقودة بين المملكة الليبية والمملكة المغربية والموقعة بمدينة طرابلس في ٢٧ ديسمبر ١٩٦٢ الموافقة لهذا القانون (٩٧) .

في هذه الأمثلة رأينا أن الموافقة أى التصديق على المعاهدة يتم أولا من جانب مجلس الأمة بمجلسيه : مجلس الشيوخ ومجلس النواب ، وتأخذ هذه الموافقة شكل القانون ، ثم يصدق الملك ويصدر هذا القانون . وفي اعتقادنا أن هذه الطريقة هى التى تستقيم مع المادة ٦٩ من الدستور الليبي ، لأن هذه المادة كما سبق أن رأينا تعطى الملك حق إبرام المعاهدات والتصديق عليها تعد ضرورية لاتمام التعبير القانونى عن ارادة الدولة الليبية فى الالتزام بالمعاهدة التى تم التوصل اليها بعد المفاوضات والتوقيع عليها .

٦٠ - ثانيا : التصديق على المعاهدات بمرسوم ملكى :

والحالة الوحيدة التى عثرنا عليها هى حالة المرسوم الملكى بالموافقة والتى وافق صندوق القرض الاغائى بموجبها على اقراض حكومة المملكة الليبية المتحدة مبلغا لا يتجاوز خمسة ملايين دولار أمريكى أو ما يعادله بالعملات الأخرى (٩٨) .

وقد أصدر الملك هذا المرسوم بالاستناد الى المواد ٥/٣٦ ، ٧/٣٦ ، ٧/٦٤ ، ١/٦٩ من الدستور الليبي .

أما عن المادة الأولى فقد ألغيت من الدستور الليبي والمادة ١٦٩ من الدستور الليبي فهى تقضى بأنه « لا يجوز عقد قرض عمومى ولا تعهد قد يترتب عليه اتفاق مبالغ من الخزانة فى سنة أو سنوات مقبلة الا بموافقة مجلس الأمة » وهكذا فإن اتفاقية القرض كان من الواجب التصديق عليها من جانب مجلس الأمة وذلك بمقتضى نص م ١٦٩ من الدستور الخاصة بعقد القروض العامة ، وأيضا طبقا للحكم العام الذى تتضمنه المادة ٦٩ من

(٩٦) راجع الجريدة الرسمية العدد ١٠ ، ٢٥ نوفمبر ١٩٦٣ ص ١٢ .

(٩٧) راجع الجريدة الرسمية العدد ١٣ ، ٢٥ ديسمبر ١٩٦٣ ص ٦ .

(٩٨) راجع الجريدة الرسمية العدد ١٨ لسنة ١٩٥٦ ص ٢٤ حيث يوجد نص هذا المرسوم

الدستور الليبي التي توجب موافقة مجلس الأمة قبل التصديق على جميع الاتفاقات التي تعقدها الحكومة الليبية . ولكن يبدو أنه في الوقت الذي تم فيه التصديق على معاهدة القرض السابقة لم يكن مجلس الأمة في دور اجتماع عادي أو قائما . وهذا أدى الى التصديق عليها بمرسوم ملكي . والذي يجعلنا نفترض ذلك هو اشارة هذا المرسوم الى المادة ٦٤ من الدستور الليبي التي تنص على ما يلي :

« اذا طرأت أحوال استثنائية تتطلب تدابير مستعجلة ولم يكن مجلس الأمة منعقدا فللملك الحق في أن يصدر بشأنها مراسيم يكون لها قوة القانون على أن لا تكون مخالفة لأحكام الدستور . وتعرض هذه المراسيم على مجلس الأمة في أول اجتماع له ، فإذا لم تعرض أو لم يقرها أحد المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون » وهذه الطريقة أيضا في التصديق على المعاهدات لا تترتب عليها ، ولكن يجب لمشروعيتها أن تتوافر الشروط التي تتضمنها المادة ٦٩ من الدستور الليبي وأن يحترم هذه المادة ، وعلى وجه الخصوص يجب أن تعرض المراسيم الملكية على البرلمان في أول اجتماع له ليقرر ما يراه بشأنها من الموافقة عليها أو رفضها ، فإذا رفضها لم يكن هناك تصديق صحيح على المعاهدة طبقا للدستور الليبي ، وتزول عنها صفة الاتفاق الدولي ، وأيضا يجب على القاضي أن يمتنع عن تطبيق أحكامها . وغنى عن البيان أن هذه الطريقة لا يجوز الالتجاء إليها الا في حالة غيبة البرلمان أو عدم انعقاده في دورة عادية .

هناك حالات أخرى وجدنا فيها اتفاقات دولية تم التصديق عليها بقرار من مجلس الوزراء والامثلة التي عثرنا عليها في الاعداد التي وجدناها من الجريدة الرسمية للمملكة الليبية خاصة بقرار مجلس الوزراء بالموافقة على انضمام ليبيا الى بعض اتفاقات العمل الدولية وقد صيغ على النحو الآتي :

مجلس الوزراء :

بعد الاطلاع على اتفاقيات العمل الدولية الاتي بيانها :

- ١ - الاتفاقية رقم ٥٢ الخاصة بالاجازات السنوية باجر .
- ٢ - الاتفاقية رقم ٨٨ الخاصة بتنظيم ادارة الترخيم .
- ٣ - الاتفاقية رقم ٨٩ الخاصة بعمل النساء في الصناعة ليلا المعدلة لسنة ١٩٤٨ .
- ٤ - الاتفاقية رقم ٩٥ الخاصة بحماية الاجور .
- ٥ - الاتفاقية رقم ٩٦ الخاصة بمكاتب الترخيم باجر المعدلة لسنة ١٩٤٩ .
- ٦ - الاتفاقية رقم ٩٨ الخاصة بتطبيق مبادئ حق التنظيم والمفاوضة الجماعية .
- ٧ - الاتفاقية رقم ١٠٠ الخاصة بتساوى اجور العمال والعمالات عند تساوى العمل .
- ٨ - الاتفاقية رقم ١٠٤ الخاصة بالغاء الجزاءات الجزئية على اخلال العمال الوطنيين بعقد الاستخدام .

مادة أولى

ووفق على انضمام ليبيا الى الاتفاقات المشار اليها والتي اقرها المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية في مدينة جنيف في دورات مختلفة .

مادة ٣

يعمل بهذا القرار من تاريخ صدوره وينشر في الجريدة الرسمية .
صدر في طرابلس في ١٨ من ذى الحجة ١٣٨١ هـ الموافق ١٢ مايو ١٩٦٢ - (٩٩) .
ومن ذلك ايضا قرار مجلس الوزراء بشأن التوقيع على بعض الاتفاقيات والذي صيغ على النحو الآتي :

مجلس الوزراء :

بعد الاطلاع على قانون مجلس الاعمار ، وعلى قرار مجلس الوزراء الصادر في ١٦ من ابريل ١٩٦١ بالتفويض عن التوقيع على اتفاقيات خاصة وعلى قرار مجلس الوزراء الصادر في ٣٠ يوليو ١٩٦٢ بشأن التوقيع على بعض الاتفاقيات ، قرر :

مادة (١) - يفوض وزير شؤون الاعمار في التوقيع نيابة عن الحكومة الليبية بالاحرف الاولى على الاتفاقيات الخاصة بتنظيم الافادة من المساعدات الفنية والمالية المقدمة الى الحكومة وفق الاتفاقيات المعقودة معها في هذا الشأن .

مادة (٢) - تعرض الاتفاقيات المشار اليها فى المادة السابقة على مجلس الوزراء للموافقة عليها قبل التوقيع النهائى عليها من وزير شئون الاعمار ..

ومن ذلك أيضا قرارات مجلس الوزراء فى شأن الاتفاقيات الليبية المغربية وهى :

١ - اتفاقية الاقامة بين حكومة المملكة الليبية وحكومة المملكة المغربية التى تنص المادة التاسعة منها على أن تصبح الاتفاقية نافذة بعد انقضاء خمسة عشر يوما من تاريخ تبادل وثائق التصديق عليها وفقا للاجراءات السارية فى كل من البلدين بمدينة الرباط .

٢ - اتفاقية الاعلام بين المملكة الليبية والمملكة المغربية والتى تنص المادة السادسة منها على كل مماثل للمادة التاسعة من الاتفاقية السابقة .

٣ - اتفاقية التعاون الاقتصادى والفنى بين المملكة الليبية المتحدة والمملكة المغربية والتى تضمنت أيضا المادة الخامسة حكما مماثلا لما جاء فى المادة التاسعة من الاتفاقية الأولى .

٤ - اتفاق تجارى بين المملكة الليبية المتحدة والمملكة المغربية والتى تضمنت المادة السادسة منه حكما مماثلا للمادة التاسعة من الاتفاقية الأولى .

٥ - اتفاقية ثقافية بين المملكة الليبية المتحدة والمملكة المغربية والتى يطابق نص المادة العاشرة منها ما جاء فى المادة التاسعة من الاتفاقية الأولى .

٦ - اتفاقية الصحة بين حكومة المملكة الليبية المتحدة والمملكة المغربية والتى جاءت المادة التاسعة منها مماثلة للمادة التاسعة من الاتفاقية الأولى ١٠١

٦٢ - كيف يمكن تفسير هذا الاجراء ؟

عند دراستنا الموجزة للأحكام العامة الخاصة بالتصديق رأينا أن الفقهاء يجمعون على أن التصديق هو من اختصاص رئيس الدولة في جميع الحالات ، وذلك إذا أخذنا التصديق بمعنى الاعلان عن ارادة الدولة الخاصة بقبول الاتفاق الدولي ، بعد أن تم تكوين هذه الارادة بصورة قانونية ففى ظل هذا الفهم يكون التصديق دائما من اختصاص رئيس الدولة ، حتى في الحالات التى يكون فيها تدخل البرلمان أو الالتجاء الى الشعب مباشرة فى استفتاء شعبى لازما لتكوين ارادة الدولة الخاصة بقبول الاتفاق الدولي .

وأنه حسب الرأى القائل بأن التصديق فى جميع الحالات هو التعبير النهائى عن ارادة الدولة ، فان الاختصاص به يكون حسبما يقضى به دستور كل دولة ، والقاعدة العامة التى تستخلص من الدراسة المقارنة للدساتير تبين وجود عدة مذاهب .

مذهب يجعل التصديق من اختصاصات السلطة التشريعية وحدها ، ومذهب آخر يأخذ بالعكس ويجعل التصديق من اختصاصات السلطة التنفيذية ، ومذهب وسط يجعل التصديق مشتركا بين رئيس الدولة والسلطة التشريعية سواء بالنسبة لجميع الاتفاقات الدولية أو بالنسبة لبعضها فقط ، وجعل ما عداها من اختصاص رئيس الدولة منفردا .

ورأينا أنه فى ظل الدساتير التى تجعل تدخل البرلمان أو أحد مجلسيه ضروريا للتصديق على المعاهدات كما هو الحال فى الولايات المتحدة

الأمريكية ، نشأت طائفة من الاتفاقات الدولية التى تعرف باتفاقات السلطة التنفيذية التى يكتفى فيها بتصديق رئيس الجمهورية عليها دون حاجة الى الرجوع الى البرلمان .

وأشرنا أيضا الى طائفة الاتفاقات التى تبرم فى شكل مبسط والتى يكتفى فيها بتوقيع الوزير أو الممثل الدبلوماسى الذى تفوضه الدولة دون حاجة الى التصديق عليها من قبل دولة أخرى ، ونضيف الى ذلك أنه فى بعض الدول مثل الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا يملك بعض كبار موظفى الدولة ابرام الاتفاقات الدولية المتعلقة بالمرفق العام الذى يشرفون عليه مع رؤساء هذه المرافق فى الدول الأخرى ، مثل اتفاقيات البريد دون حاجة الى التصديق عليها .

ونحن نسوق ما سبق ، لكى نخلص منه الى أنه فى جميع الحالات يكون التصديق من جانب رئيس الدولة منفردا أو يشترك معه البرلمان أو الشعب اذا ما طرحنا جانبا الاتفاقات التى تبرم فى شكل مبسط وتلك التى يبرمها مديرو البريد فى الولايات المتحدة وانجلترا . ولهذا ، فاننا نرى أن التصديق على المعاهدات أو الاتفاقات الدولية بقرار من مجلس الوزراء لا يتفق مع الأحكام العامة فى التصديق على الاتفاقات الدولية وهو لا يتفق أيضا مع نص المادة ٦٩ من الدستور الليبى الذى يجعل ابرام المعاهدات ، جميع المعاهدات دون أن يفرق بين طائفة وأخرى ، من اختصاص الملك ، وأعطته أيضا اختصاص التصديق عليها ولكن بعد موافقة مجلس الأمة .

ولذلك فاننا نرى العدول عن طريقة التصديق على المعاهدات أو الاتفاقات الدولية بقرار من مجلس الوزراء وأن تتبع فى ذلك الطريقة التى تتفق مع الدستور الليبى وهى الخاصة بالتصديق عليها بقانون من مجلس

الأمة يوافق فيه على المعاهدة ويقوم الملك بالموافقة عليه واصداره . كما هو الشأن في القوانين العادية .

واذا كانت موافقة البرلمان للتصديق على المعاهدات الدولية قد تسبب تعطىلا لانجاز اتمام بعض الاتفاقات الدولية التى تتطلب الاسراع فى اتمام ابرامها ، فلا مناص من تعديل نص المادة ٦٩ من الدستور الليبى وذلك بأن يجعل التصديق كقاعدة عامة من اختصاص رئيس الدولة ولا يلزم موافقة مجلس الأمة الا بالنسبة لبعض الاتفاقات فقط ، تحدد على سبيل الحصر ، كما هو الحال فى ظل دساتير كثير من الدول ، وهى فى الغالب المعاهدات ذات الأهمية الكبرى مثل معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة ، والمعاهدة التى يترتب عليها تعديل فى أراضى الدولة أو التى تتعلق بحقوق السيادة أو التى تحمل خزانة الدولة شيئا من النفقات غير الواردة فى الميزانية ، فمثل هذه المعاهدات لا تكون نافذة ، أى لا يتم ابرامها الا بعد موافقة البرلمان .

ولكن لا يجوز مطلقا أن يتم التصديق على المعاهدات بمجرد قرار من مجلس الوزراء لأن ذلك لا يتفق مع الأحكام العامة فى القانون الدولى العام الخاصة بالتصديق على المعاهدات من ناحية ، ثم هو يخالف بوضوح صريح نص المادة ٦٩ من الدستور الليبى التى تجعل الاختصاص بالتصديق على جميع المعاهدات دون استثناء أو تفرقة كما قلنا ، للملك ولكن بعد موافقة مجلس الأمة ، وموافقة مجلس الأمة حسب هذا النص لازمة بالنسبة لجميع الاتفاقات الدولية .

٦٣ - الخلاصة :

١ - فى البحث الرابع من القسم الأول ، رأينا أن التشريع الليبى لا يتضمن نصا عاما يحدد الى أى مدى يعتبر القانون الدولى العام العرفى والاتفاقى مصدرا للقانون الداخلى فى ليبيا وذلك اذا استثنينا المادة ٢٣ من القانون المدنى الليبى والتى سبق أن تعرضنا لشرحها .

٢ - ومن ناحية أخرى فلا توجد في التشريع الليبي بما في ذلك الدستور، نصوص عامة تحدد العلاقة بين القانون الدولي العام والقانون الداخلي الليبي وتفصل كيفية الفصل في التنازع الذي قد يقوم بين أحكام كل من هذين النظامين القانونيين .

٣ - ومن ناحية أخرى تعرضنا للنصوص الموجودة في الدستور الليبي وفي غيره من التشريعات الأخرى التي تحيل على القانون الدولي العام العرفي والاتفاقات الدولية وبيننا الطريقة التي يجب أن تفهم بها هذه النصوص ، خصوصا اذا ما تعلق الأمر بالفصل في التنازع بأحكام القانون الدولي العام العرفي أو الاتفاقية وأحكام التشريع التي تحيل على القانون الدولي العام .

٤ - وأخيرا ، لاحظنا أن نصوص القوانين الليبية التي تحيل على القانون الدولي العام الاتفاق أي المعاهدات ، تشترط أن تكون هذه الاتفاقات نافذة أو سارية في ليبيا ، وحاولنا أن نحدد المقصود بذلك ، ورجعنا في ذلك الى الأحكام العامة في القانون الدولي العام فعرضناها بايجاز ثم درسنا نصوص الدستور الليبي خصوصا المادة ٦٩ منه ، وحاولنا أن نفهم التطبيق العملي لهذا النص ، فرجعنا الى طريقة التصديق على المعاهدات في ليبيا ، ولاحظنا وجود حالات يتم فيها التصديق أو الانضمام الى الاتفاق بقرارات من مجلس الوزراء ونبهننا الى عدم اتفاق ذلك مع المبادئ العامة للقانون الدولي الخاصة بالتصديق ولا مع نصوص الدستور الليبي الصريحة ويجب أن نلاحظ أن الانضمام الى الاتفاق الدولي يتطلب أيضا مثل الاشتراك في انشاء اتفاق دولي ، الى التعبير عن ارادة الدولة بطريقة تتفق مع الدستور ، ولذلك ، فإن انضمام ليبيا الى اتفاقات دولية قائمة يجب أن تحترم فيه المادة ٦٩ من الدستور الليبي ، وهذا لم يحصل بشأن انضمام ليبيا الى بعض اتفاقات العمل الدولية حيث تم الانضمام اليها بقرار من مجلس الوزراء كما عرضنا ذلك في مستهل الفقرة رقم - ٦١ - من هذا البحث .

الفصل الثانى

أحكام المحكمة العليا الخاصة بتطبيق القانون الدولى العام

٦٤ — مقدمة وخطة الدراسة فى الفصل الثانى :

الآن بعد أن درسنا مشكلة الى أى مدى يعتبر القانون الدولى العام مصدرا للقانون الداخلى والعلاقة بين قواعد هذين النظامين القانونيين فى حالة اختلاف أحكامهما وأى منهما فى هذا الغرض يجب أن تكون له أفضلية التطبيق ، وأيضاً أشرنا الى أهمية القانون الداخلى كمصدر للقانون الدولى العام اشارة عابرة دون الدخول فى التفاصيل نظراً لأنها لا تمس المشكلة التى نقوم بدراستها الآن .

ولقد حاولنا أن نرسم خطوط حل المشكلة التى تقوم بدراستها على ضوء المبادئ العامة فى القانون الدولى ، وأيضاً على ضوء أحكام التشريع الليبى بما فى ذلك الدستور الليبى .

والآن بعد أن واجهنا المشكلة فى نطاق نصوص التشريع الليبى ، يتحتم علينا اتماماً للموضوع أن نواجهها من الزاوية العملية فى القانون الليبى ، أى على ضوء أحكام المحاكم فى ليبيا .

ولكن يجب أن نلفت الأنظار الى أن أحكام المحاكم فى ليبيا لم تنشر بعد ولم يتم نشر الا بعض أحكام المحكمة العليا فقط . وبمراجعة الأحكام التى أصدرتها الدوائر المختلفة لهذه المحكمة والتى تم نشرها حتى الآن ، لم نجد فى هذه الأحكام كثيراً من السوابق القضائية التى تتعلق بتطبيق القانون الدولى العام ، بل كل ما عثرنا عليه فى هذا الصدد هو عدد ضئيل جداً من الأحكام ، لا يتجاوز الأربعة ، وهى التى ستكون محل دراستنا فى هذا القسم الثانى من البحث الذى سيقسم بالتالى الى أربعة فصول يخصص كل منها لدراسة حكم من الأحكام الأربعة السابقة والتعليق عليه ، وستأتى دراستنا لهذه الأحكام حسب ترتيب تواريخ صدور كل

منها ، وهذا يعنى أننا سنقسم الفصل الثانى الى الفروع الآتية :

الفرع الأول : فى المعاهدات كمصدر للقانون الداخلى .

الفرع الثانى : فى دخول الأجانب الى اقليم الدولة وابعادهم وتحديد القانون الواجب التطبيق فى هذا الخصوص .

الفرع الثالث : فى تسليم المجرمين وتحديد القانون الواجب التطبيق .

الفرع الرابع : فى مدى ارتباط اختصاص محاكم الدولة بسيادتها وعن جواز التنازل عنه بمقتضى اتفاق دولى وأهمية ذلك فى تحديد مكانة الاتفاق الدولى باعتباره من مصادر القانون الداخلى فى ليبيا .

الفرع الأول

المعاهدات كمصدر للقانون الداخلى

أشار الى المعاهدات كمصدر للقانون الحكم الذى أصدرته المحكمة العليا الاتحادية للمملكة الليبية فى جلسة ١٦ مارس ١٩٥٥ ، (١٠٢) وسنشير الآن الى جزء الحكم الخاص بذلك ، ثم نعلق عليه .

٦٥ - الحكم :

بعد أن استعرض الحكم الأسباب القانونية للطعن بالنقض فى القانون الفرنسى وفى القانون المصرى وفى القانون البلجيكى ، وفى القانون الايطالى وفى القانون الليبى طبقا للمادة ٣٨١ من قانون الاجراءات الجنائية (راجع فى ذلك الصفحات ١١٠ - ١١٢ من الحكم) أشار الحكم الى أن :

» جميع هذه الأحوال الميينة فى النظم المذكورة يمكن ردها الى « حالة مخالفة القانون أو الخطأ فى تطبيقه أو فى تأويله » واذا ردت هذه الأحوال الى مردها الجامع المتقدم الذكر يتضح أن مهمة المحكمة العليا

(١٠٢) راجع مجموعة قضاء المحكمة العليا الاتحادية للمملكة الليبية المتحددة من تاريخ انشائها فى ١٠ نوفمبر ١٩٥٣ لغاية ٣٠ سبتمبر ١٩٥٦ ، جنائى ، الجزء الاول ، الصفحات من (١٠٧) الى ١١٣ . وبلاحظ أن هذا الحكم أصدرته المحكمة بالتشكيل الآتى : المستشار محمد خليل القماطى رئيس المحكمة وعضوية المستشارين : ج ١٠ . بيل ، حسن أبو علم ، دكتور عثمان رمزى ، دكتور عونى الدجاني ، ح . روبنسون ، الشيخ منصور المحجوب ، وعضوية النيابة العامة .

بصفتها محكمة تقض تنحصر في الرقابة على الأحكام الانتهائية من ناحية ما يقع فيها من خطأ في القانون وأن هذه الرقابة لا تمتد الى غير ذلك مما فصلت فيه هذه الأحكام من مسائل موضوع الدعوى ولهذا وصفت محاكم النقض بأنها محاكم القانون وقيل أنها لا تحاكم الأشخاص بل ان مهمتها أن تحكم على الحكم المطعون فيه فيما يتعلق بأخذه أو عدم أخذه بحكم القانون فيما يكون قد عرض على محكمة الموضوع من الطلبات وأوجه الدفاع .

وهنا يجدر بالذكر أن مخالفة القانون الوارد في جميع التشريعات السالفة الذكر للدلالة على أهم سبب من الأسباب التي تجيز الطعن بطريق النقض ليس المراد منها مخالفة ما تسنه السلطة التشريعية بالأوضاع المعتادة المينة بالدستور فحسب بل تشمل كل ما كانت مادته من قواعد السلوك المفروضة في المعاملات سواء أكان الذي فرضها ورتب الجزاء عليها هو صاحب السلطان أم غيره من نحو عرف أو دين .

وكلمة القانون في هذا المعنى تتناول أعمال التشريع وما جرى مجراها . كما تتناول الشريعة الإسلامية والعرف وجوامع العلم وآراء الفقهاء ، وقضاء المحاكم وأصول العدل والانصاف والمعاهدات والقوانين الدينية والقوانين الأجنبية في الحدود التي يجب الأخذ بها لدى المحاكم الوطنية في البلاد » (١٠٣) .

٦٦ - التعليق على الحكم السابق :

هذا الحكم يقطع باعتبار المعاهدات من مصادر القانون الداخلي ، وهذا ما يستخلص بوضوح من عبارات الحكم التي في مجال تعريف ماذا يقصد بالقانون أشارت الى المعاهدة صراحة بعد أن ذكرت المصادر الأخرى المختلفة للقانون الداخلي وفي ذلك يقول الحكم :

« وهنا يجدر بالذكر أن مخالفة القانون الواردة في جميع التشريعات ..

(١٠٣) هذا الجزء من الحكم منشور في الصفحات ١١٢-١١٣ من المجموعة المشار إليها في الهامشة رقم ١٠٠ السابقة .

للدلالة على أهم سبب من الأسباب التى يجيز الطعن بطريق النقض ليس المراد منها مخالفة ما تسنه السلطة التشريعية بالأوضاع المعتادة بالدستور فحسب بل تشمل كلما كانت مادته من قواعد السلوك المفروضة فى المعاملات سواء أكان الذى فرضها ورتب الجزاء عليها هو صاحب السلطان أم غيره من نحو

« وكلمة القانون فى هذا المعنى تتناول أعمال التشريع وما جرى مجراها كما تتناول ... والمعاهدات . . »

وتمشيا مع هذا المنطق ، يكون فى حالة الخطأ فى تفسير أو تطبيق المعاهدة من جانب محكمة الموضوع ، من الجائز الطعن بالنقض فى الحكم الذى تصدره محكمة الموضوع أمام المحكمة العليا ، وذلك لأننا إذا انتهينا الى اعتبار المعاهدات من مصادر القانون ومما ينضوى تحت عبارة القانون الواجب الاحترام من جانب المحكمة وتلك نتيجة قطع فيها بكل وضوح الحكم الذى تعلق عليه ، وأجاب عنها بالإيجاب كما يستفاد من الفقرة التى سقناها من هذا الحكم ، فانه يصبح بالتالى من الواجب أن ينطبق على المعاهدة من حيث الخطأ فى تطبيقها أو تفسيرها ما جاء فى هذا الصدد بالحكم من أن الأسباب القانونية للطعن بالنقض :

« يمكن ردها الى « حالة مخالفة القانون أو الخطأ فى تطبيقه أو فى تأويله » وإذا ردت هذه الأحوال الى مردها الجامع المتقدم الذكر يتضح أن مهمة المحكمة العليا بصفتها محكمة نقض تنحصر فى الرقابة على الأحكام الانتهائية من ناحية ما يقع فيها من خطأ فى القانون . »

ويلاحظ أن الحكم يشير الى المعاهدات ولم يقرنها بوصف معين ، كما سبق أن رأينا عند دراسة نصوص التشريع الليبى التى تشير الى المعاهدات كمصدر للقانون الداخلى فهل يفهم من ذلك أن المحاكم فى ليبيا يجب أن تطبق جميع المعاهدات الدولية أيا كان أطرافها وأيا كانت طبيعتها ؟

ان اطلاق مثل هذا القول لا يمكن قبوله ، وذلك لأن القاعدة الأصولية فى القانون الدولى العام تقضى بأن المعاهدة أو الاتفاق الدولى لا يلزم الا أطرافه ، وهذه القاعدة عينها يجب أن تطبق من جانب محاكم الدولة ،

فلا تطبق من المعاهدات أو الاتفاقات الدولية الا تلك التى أبرمتها الدولة التى تصدر المحكمة أحكامها باسمها ، مع الدول الأخرى ، أو تلك التى تكون قد انضمت إليها بعد أن تم إبرامها بين دولتين أو أكثر ، ولا فرق فى ذلك بين المعاهدات الثنائية التى يطلق عليها فقهاء القانون الدولى العام اسم المعاهدات العقدية *traités-contrats* أو المعاهدات متعددة الأطراف أو الجماعية والتى يطلق عليها فى القانون الدولى العام المعاهدات الشارعة *traités-lois* وذلك على تفصيل ليس هنا مجاله (١٠٤) .

ويلاحظ أيضا أنه لا اعتبار بالمعاهدات أو الاتفاقات الدولية مصدرا للقانون الدولى العام فلا بد من أن تكون هذه المعاهدات قد احترمت فى إبرامها الشروط الواردة فى دستور الدولة أو قانونها الأساسى ، وبالنسبة للمملكة الليبية فلا بد من احترام نص المادة ٦٠ من الدستور الليبي كما سبق أن شرحنا ذلك .

وأخيرا هل تعد المعاهدة أو الاتفاق الدولى مصدرا بذاته أم لا بد من إصدار قانون واتباع اجراءات الإصدار والنشر الخاصة بالقوانين ، حتى يكون هذا الاتفاق ملزما لمحاكم الدولة ؟

سبق أن تعرضنا لهذه المشكلة ، ويهنا أن نشير هنا الى أن هناك رأى فى فقه القانون الدولى العام ذهب الى أن المعاهدة لا تعد فى ذاتها مصدرا للقانون الداخلى ، وذلك بالرغم من اعترافهم لها بهذه الصفة فى دائرة القانون الدولى العام ، وتلك هى نظرة الفقهاء أنصار مذهب أو نظرية ثنائية القانون التى سبق أن عرضنا لها بإيجاز . وحسب هذا الاتجاه لا تصبح المعاهدة أو الاتفاق الدولى ملزما لسلطات الدولة بما فيها السلطة القضائية أو للأفراد الا بعد أن تندمج المعاهدة أو الاتفاق فى القانون الداخلى فى صورة قانون . ولقد دافع عن هذا الاتجاه الأستاذ Strupp فى مؤلف نشره بعنوان : مبادئ القانون الدولى عام ١٩٤٧ حيث كتب فى الصفحة الرابعة عشرة منه (١٠٥) .

(١٠٤) فى التفرقة بين المعاهدات المقدية والمعاهدات الشارعة راجع مذكراتنا فى القانون الدولى العام لطلبة السنة الثانية بكلية الحقوق ، الجامعة الليبية عام ١٩٦٤ ص ١١٧-١١٩ .

وهذا ما يؤيده أيضا الأستاذ انزيلوتى الذى هو الآخر من كبار المدافعين عن مذهب أو نظرية ثنائية القانون ، حيث رأى ما يلى (١٠٦) .

وقد انتقد كثير من فقهاء القانون الدولي العام المذهب السابق ، ومنهم الأستاذ جورج سل الذين دافعوا عن نظرية الاندماج المباشر للمعاهدات أو الاتفاقات الدولية فى القانون الداخلى للدولة التى تكون طرفا فى المعاهدة أو الاتفاق ، دون حاجة الى اتخاذ أية خطوة تشريعية لاحقة لابرام المعاهدة أو الاتفاق ، حتى يتحقق هذا الاندماج .

والواقع أنه للبت فى الخلاف السابق يجب أن نفرق بين أمرين : الأول المعاهدة أو الاتفاق الدولى ، باعتباره مصدرا للالتزامات الدولية ، فهو بهذا الاعتبار يعد ملزما للدولة ، ولا يجوز لها أن تتمسك بنقص تشريعها

(١٠٥) رأى الأستاذ ستروب السابق مذكور فى مؤلف الاستاذ Charles Rousseau بعنوان : théories générales des traites internationaux 1958 — 1959, P. 199.

les Normes du droit international n'annulent pas le droit interne ce qui peut avoir lieu selon les cas par une loi une ordonnance ou une coutume...

وفى الصفحة رقم ١٢ من المؤلف السابق يستطرد «استاذ ستروب فى بيان مدى التزام سلطات الدولة بالقانون الدولى بما فى ذلك الاتفاقات الدولية فىرى ما يلى .

les organes internes de l'état ne sont liés qu'au moment ou le droit international public passe dans le droit interne dans les formes prescrites par ce dernier.

(١٠٦) راجع المرجع السابق ص ١٩٩ حيث ذكر رأى انزيلوتى المشار اليه .

si le traité comme tel, n'est pas et ne peut pas devenir une loi, il peut à l'invers être et il est fréquemment, l'occasion de l'édition d'une loi, ou mieux. de normes juridiques internes requises pour l'exécution des obligations ou pour l'exercice des droits naissant du traité.

الداخلى ، أو مخالفته لأحكامها كوسيلة لدرء مسئوليتها الدولية عن الاخلال بالالتزامات الدولية التى يرتبها الاتفاق الدولى على عاتقها . الثانى : النظر الى المعاهدة أو الاتفاق الدولى من ناحية القاضى الداخلى فى الدولة التى تكون طرفا فيها . فمن هذه الناحية يجب أن نعترف بأن القاضى الداخلى يجب عليه أن يطبق قوانين دولته حتى ولو كانت مخالفة للقانون الدولى العام ، اللهم الا اذا كانت هذه القوانين تحيل بصدد مسألة معينة على القانون الدولى العام ، أو يتضمن دستور الدولة نصا عاما يحيل على القانون الدولى العام بصورة عامة وشاملة ، ففى هذه الحالة يجب أن يفسر القاضى قانون دولته بما يتمشى مع الالتزامات الدولية للدولة ، بمعنى يجب عليه أن يحترم الاتفاقات الدولية ، ويفضلها فى التطبيق على أحكام التشريع المخالفة لها سواء أكانت هذه القوانين سابقة أو لاحقة للاتفاق الدولى . ولا يعد القاضى فى هذه الحالة مخالفا للقانون الداخلى للدولة وذلك لأن احالة المشرع الداخلى على القانون الدولى بصدد مسألة أو مسائل معينة أو تضمين الدستور نصا عاما يحيل بصفة عامة وشاملة على القانون الدولى ، يجعل القانون الدولى فى هذه الحالة مصدرا مباشرا للقانون الداخلى ، وعلى القاضى فى تطبيق القانون الداخلى أن يتأكد من عدم مخالفة نصوص هذا القانون أو على الأقل يجب عليه أن يفسر نصوص القانون الداخلى بما يجعلها متفقة مع أحكام القانون الدولى العام . وإذا لم يفعل القاضى ذلك ، كان حكمه معيبا بعب « مخالفة القانون أو الخطأ فى تطبيقه أو فى تأويله » ويكون ذلك قابلا للطعن فيه أمام محكمة النقض أو المحكمة العليا ، كما سبق أن لاحظنا .

ثم يجب أن نلاحظ أن الخلاف بين أنصار نظرية ثنائية القانون ونظرية وحدة القانون انما هو اختلاف نظرى أو صورى لا غير ، وذلك فى حالة الدساتير التى تجعل موافقة البرلمان شرطا لازما للتصديق على جميع المعاهدات الدولية كما هو الحال طبقا لنص المادة ٦٩ من الدستور الليبى ، وذلك لأن موافقة البرلمان هنا ، وصدر قانون بهذه الموافقة ، ثم اتباع اجراءات الاصدار والنشر بعد ذلك ، يؤدى الى الاندماج المباشر للاتفاق

بل لجميع الاتفاقات في القانون الداخلي ، وهذه الموافقة التي تأخذ صورة القانون الداخلي ، تعد في الواقع شرطا لازما لانضمام ابرام المعاهدة ، والاتفاق الدولي ذاته ، لأنها تعد من قبيل التعبير عن ارادة الدولة الملزمة لها في ابرام الاتفاقات الدولية ولذلك فاننا تفضل أن نقول أنه في مشكلة التطبيق المباشر للمعاهدة من جانب القاضي الداخلي يجب أن يرجع بشأنها الى القانون الداخلي للدولة ودستورها وبهذا الصدد نشير الى أنه في فرنسا في ظل دستور ١٨٧٥ ، كان اندماج المعاهدة في القانون الفرنسي يتم بعد توافر شرطين الأول الاصدار الذي كان يأخذ صورة مرسوم يتضمن النص الكامل للمعاهدة ، الثاني نشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية ، ولكن منذ دستور ١٩٤٦ أصبح يكتفى بالنشر في الجريدة الرسمية حتى يتحقق هذا الاندماج ، وذلك لأنه في ظل دستور ١٩٤٦ و ١٩٥٨ ألغى الاصدار وصار يكتفى بالقانون أو المرسوم الخاص بالتصديق على المعاهدة ، ثم ينشر هذا القانون أو المرسوم في الجريدة الرسمية (١٠٧) .

أما بالنسبة للقاضي في ليبيا ، فلقد سبق أن تعرضنا لهذه المشكلة في الفصل الأول من القسم الثاني ونجمل الرأي هنا بقولنا بأنه حسب المادة ٦٩ من الدستور الليبي يجب على القاضي الليبي أن يمتنع عن تطبيق كل معاهدة أو اتفاق دولي أيا كانت التسمية التي تخلع على الوثيقة التي تتضمن الاتفاق الدولي ، اذا لم يتم التصديق على الاتفاق الدولي من جانب رئيس الدولة وهو الملك ، وهو التصديق الذي يتم طبقا للمادة ٦٩ من الدستور الليبي ، بعد موافقة مجلس الأمة في جميع الحالات . ثم تتخذ اجراءات الاصدار والنشر الخاصة بالقوانين العادية ، بالنسبة للقانون الخاص بالتصديق على الاتفاق الدولي .

وذلك لأن موافقة مجلس الأمة وتصديق الملك ، يعدان شرطان أساسيان للتعبير عن ارادة الدولة الليبية في الالتزام بالاتفاق الدولي وذلك حسب

(١٠٧) راجع النظرية العامة للمعاهدات الدولية تأليف الاستاذ روسو المرجع السابق ص ٢١٠ ومابعدها بخصوص تطور وسائل ادماج المعاهدات في القانون الفرنسي في ظل الدساتير المختلفة .

الدستور الليبي (م ٦٩) - وهما شرطان يجب احترامهما حتى من جانب القانون الدولي العام ، وذلك لأن الاختصاص في التعبير عن ارادة الدولة الملزمة لها في ابرام الاتفاقات الدولية يعد أمرا يحيل بشأنه القانون الدولي العام على القانون الداخلى ونشير أيضا الى أنه حسب حكم المحكمة العليا الاتحادية تعد المعاهدات جزءا من قانون الدولة ، ويجب أن يفهم ذلك على النحو الذى شرحناه ، ونلاحظ أن الخطأ فى تفسير المعاهدات يعد خطأ فى القانون يجوز الطعن فى الحكم بالنقض . ولكن لا نعرف السلطة التى تملك تفسير المعاهدات فى المملكة الليبية ، أهى وزارة الخارجية ، أم يترك ذلك للمحكمة التى يعرض عليها الأمر . ليس لدينا أية معلومات فى هذا الصدد ولم نجد فى أحكام المحاكم ما يساعدنا على اجلاء هذه المشكلة ، وكل ما وجدناه فى التشريع الليبي بهذا الخصوص هو نص المادة ١٧ من قانون الحصانات والامتيازات رقم ٢١ لسنة ١٩٥٤ وهو القانون الذى يتعلق بالحصانات الدبلوماسية والقنصلية ، وبحصانات الهيئات والمنظمات الدولية ومثلى هذه الهيئات والمنظمات حيث جاء فى هذه المادة ما يلى :

« اذا أثبتت فى احدى المحاكم أو بأية طريقة أخرى مسألة امتياز أو حصانة أو أى شخص أو هيئة تكون شهادة وزير الخارجية بذلك شهادة قاطعة » .

فهذه المادة بالرغم من صياغتها المعيبة ، تقطع بأن تفسير أحكام قانون الحصانات والامتيازات يكون من اختصاص وزير الخارجية فى المملكة الليبية ، وليس للمحاكم أن تفسر هذا القانون . ولا ندرى اذا كان هذا النص تطبيقا لقاعدة عامة تتبع فى المملكة الليبية بخصوص تفسير المعاهدات والاتفاقات الدولية أم هو حكم خاص بقانون الحصانات والامتيازات السابق ، وذلك لأننا لم نتمكن من الحصول على أية معلومات من أية جهة بهذا الخصوص ، ولأن أحكام المحاكم خصوصا أحكام المحكمة العليا ، لا يوجد بها ما يمكن الاعتماد عليه فى هذا الصدد .

وأخيرا ، نشير الى أن حكم المحكمة العليا الاتحادية للمملكة الليبية المتحدة الذى كان محل دراستنا فى هذا الفصل ، والذى أشار الى المعاهدات

من بين مصادر القانون الداخلى فى ليبيا ، على النحو الذى شرحناه ، لم يصدر بخصوص هذه المسألة بذاتها ، أى لم تكن مشكلة اعتبار المعاهدات الدولية مصدرا للقانون الداخلى فى ليبيا محل نزاع أمام المحكمة ، ولم تكن أيضا المشكلة التى كان من الواجب على المحكمة الفصل فيها ، وإنما جاءت هذه الإشارة فى نطاق بيان المحكمة للأسباب القانونية للطعن فى الأحكام النهائية أمامها ، وقول المحكمة أن هذه الأسباب ترجع الى « مخالفة القانون أو الخطأ فى تطبيقه أو فى تأويله » . ثم بيانها بعد ذلك المقصود « باتقانون » فى هذا الصدد .

الفرع الثانى

فى دخول الاجانب الى اقليم الدولة وابعادهم

وبيان القانون الواجب التطبيق فى ذلك

فى هذا العدد وجدنا حكما أصدرته المحكمة العليا الاتحادية فى جلسة ٢٩ مارس ١٩٥٦ ، باعتبارها جهة القضاء الادارى العليا فى قضية الطعن رقم - ١ - من السنة القضائية الثانية المقامة من فيكتور تابونى ضد ادارة المهاجرة لولاية برقة (١٠٨)

٦٧ - الحكم :

عن الحكم السابق نجتزىء ما يلى :

« حيث انه من المقرر أن للدولة الحق فى السماح للاجانب بدخول اراضيها والاقامة فيها أو عدم السماح لهم بذلك ، كما أن لها حق ابعاد من ترى ابعاده من الاجانب غير المرغوب فى بقائهم دفعا لخطرهم ، وذلك بما لها من حق المحافظة على أمنها وصيانة كيانها وحماية أفراد شعبها

(١٠٨) راجع القضاء الادارى ، الجزء الاول ، وهو الجزء الذى يضم مجموعة الاحكام الادارية الدستورية ، متضمنا القواعد التى قررتها المحكمة من تاريخ انشائها فى ١٠ نوفمبر ١٩٥٣ لغاية ١٤ يونيو ١٩٥٨ . وقد صدر هذا الحكم من المحكمة مشكلة برئاسة المستشار محمد خليل القماطى رئيس المحكمة وعضوية المستشارين ج ١٠ . بيل - حسن أبو علم . الدكتور عثمان رمزى ، الدكتور عونى الدجاني - الشيخ منصور الحبوب - عبدالرازق البشتى وعضوية النيابة العامة . ويوجد الحكم فى الصفحات ٤٤-٥٩ من هذا الجزء .

ومجتمعها من كل ما يضره ولا قيد على هذا الحق الا عدم اساءة استعمال الساطة ، بمعنى أن يكون الابعاد صادرا عن باعث سليم وبحسن نية لا لسبب شخصى أو بقصد الانتقام أو وضع حد لمنافسة مشروعة يقوم بها الشخص المراد ابعاده ، وأن يبنى الابعاد على أسباب جدية متصلة بالصالح العام (١٠٩) .

٦٨ — تعليق :

هذا الجزء من الحكم يهتم القانون الدولى الخاص ، وعلى وجه الخصوص دراسة مركز الأجانب .

ولكن من ناحية القانون الدولى العام ، يلاحظ أن قبول الأجانب وابعادهم من اقليم الدولة يعد من المسائل التى تدخل فى الاختصاص الداخلى لكل دولة وذلك طبقا للفقرة السابعة من المادة الثانية من ميثاق الأمم المتحدة . وأنه اذا كانت هذه هى القاعدة العامة فى القانون الدولى ، الا أنه لا توجد دولة فى العالم يمكن أن تغلق حدودها فى وجه الأجانب من أفراد ، وسفن ، وطائرات ، لأنها ان فعلت ذلك فانها تعزل نفسها عن العالم الخارجى ، وتنزل بكيانها الاقتصادى وسمعتها السياسية خسارة فادحة ، ثم هو أيضا أمر مستحيل فى الوقت الحالى ، الذى نرى فيه التعاون بين الدول يقتضى حركة دائمة للأفراد والأموال ، التى تنتقل من أقليم دولة الى أخرى .

ولكن اذا قبلت الدولة الأجانب على أقليمها ، فيجب عليها أن تحقق لهم معاملة تتفق مع الاتفاقات الدولية التى تبرمها فى هذا الصدد وأيضا مع المبادئ العامة فى القانون الدولى الخاصة بمعاملة الأجانب ، وخاصة فيما يتعلق بحماية أرواحهم وأموالهم وحررياتهم ، والا تعرضت للمسئولية الدولية .

ويلاحظ أيضا أنه اذا كانت القاعدة العامة هى أن مسألة دخول الاجانب وطردهم تعد من المسائل التى تتعلق بالاختصاص الداخلى للدولة ، الا أن

الدولة التي تبرم في هذا الصدد اتفاقات دولية ، يجب عليها أن تحترم هذه الاتفاقات الدولية ، لأن المسألة في هذا الخصوص تخرج من نطاق الاختصاص الداخلي المطلق وتعتبر من المسائل التي تهم القانون الدولي العام (١١٠) .

ويجب عليها في هذا الصدد أن تجعل قوانينها الداخلية الخاصة بالهجرة وباقامة الأجانب ومركزهم القانوني متفقا مع ما التزمت به من التزامات دولية ويلاحظ أن الدستور الليبي في المادة ١١٠ منه يقضى بأنه « لا يجوز ابعاد الأجانب الا طبقا لأحكام القانون » وأن المادة ١٦١ منه تبين أنه « يحدد بقانون الوضع القانوني للأجانب وفقا لمبادئ القانون الدولي » فهذه المادة الأخيرة تشير الى القانون الدولي ، ولما كانت توجد في الدستور أى في القانون الاسمي للدولة ، فإن ما تصدره المملكة الليبية من قوانين خاصة بمركز الأجانب ، يجب أن تكون متفقة مع المبادئ العامة في القانون الدولي العام الخاصة بمركز الأجانب .

ويترتب على ذلك ، أنه اذا كان هذا القانون الذي أصدرته أو تصدره المملكة الليبية (١١١) في المستقبل ، مخالفا للمبادئ العامة للقانون الدولي المستقرة في هذا الصدد وعرض الأمر على القضاء ، فإن المحكمة يجب عليها أن تزن أحكام هذا القانون طبقا للمبادئ العامة للقانون الدولي العام ، وعليها أن تهمل أحكام هذا القانون اذا تبين لها مخالفته لهذه المبادئ العامة في القانون الدولي ، وذلك لأن القانون يكون في هذه الحالة غير دستوري .

ونلاحظ أيضا أن المادة ١٦١ من الدستور الليبي تشير الى أن القانون الذي تصدره المملكة الليبية يكون متفقا مع « المبادئ العامة للقانون الدولي » وهي تشير بذلك الى العرف وغيره من مصادر القانون الدولي العام من الاتفاقات أو المعاهدات الدولية ، ويجب أيضا أن يحترم القانون

(١١٠) راجع في هذا العدد الصفحات من ٨٣/٧٦ في مذكراتنا في القانون الدولي العام لطلبة كلية الحقوق بالجامعة الليبية عام ١٩٦٤ .
(١١١) لم نعر على قانون في هذا الصدد .

الداخلى الذى تصدره المملكة الليبية ، الاتفاقات والمعاهدات الدولية ، التى تبرمها وتكون متعلقة بمركز الأجانب ، ما دام أن هذه الاتفاقات أو المعاهدات قد أبرمت بطريقة صحيحة ، احترمت فيها أحكام المادة ٦٩ من الدستور الليبى ، وذلك على النحو الذى سبق أن ييناه فى مناسبات سابقة عديدة .

الفرع الثالث

فى تسليم المجرمين وتحديد القانون الواجب التطبيق

فى هذا الصدد وجدنا حكما أصدرته المحكمة العليا الاتحادية فى جلسة ٨ ديسمبر ١٩٥٨ فى قضية الطعن الجنائى رقم ٥٢ للسنة القضائية الخامسة (١١٢) .

٦٩ - الحكم ..

من هذا الحكم نجتزىء ما يلى ..

« وحيث أن أصل السبب الخامس هو أن اتفاقية تسليم المجرمين المبرمة بين دول الجامعة العربية لم تكن مقبولة فى ليبيا بسبب التحفظات التى ابدتها ليبيا مما يجعل ليبيا غير مقيدة بالنصوص التى تضمنتها هذه الاتفاقية ولذلك يكون التعويل على هذه الاتفاقية فى اصدار قرار التسليم فى غير محله » .

« وحيث أن ما يقوله الطاعن من أنه لا يمكن التعويل على هذه الاتفاقية فى اصدار الاذن بالتسليم هو قول صحيح الا أنه لا يترتب عليه نقض القرار المطعون فيه ذلك لأن محكمة جنايات برقة لم تؤسس قرارها على هذه الاتفاقية فحسب ، بل أسسته على العرف والتقاليد الدولية

(١١٢) راجع قضاء المحكمة العليا الاتحادية ، القضاء الجنائى ، الجزء الثانى : الطبعة الاولى نيسان - ابريل ١٩٦٣ وهو الجزء الذى يضم القواعد التى قررتها المحكمة ما بين سنة ١٩٥٦ وسنة ١٩٦١ . وبوجد الحكم فى الصفحات ١٨١ - ١٨٧ من هذا الجزء وقد أصدرت هذا الحكم المحكمة المشككة على الوجه الآتى ٠٠ برئاسة المستشار جيمس روينسون وعضوية المستشارين محمد خليل القماطى ، عبد الرزاق البشتى وبحضور النيابة العامة .

التي لا تمنع اطلاقا من تسليم مجرم عادي ارتكب جريمة عادية . وعلى نصوص المادة التاسعة من قانون العقوبات ولذلك فإن ما ينعاه الطاعن من عدم انطباق اتفاقية التسليم المبرمة بين دول الجامعة العربية هو نص غير صحيح ولا يؤثر في صحة القرار الصادر بالأذن بتسليم الطاعن ومن ثم يكون هذا النص غير مقبول (١١٣) .

ويهمنا من الفقرة التي سقناها من الحكم ما يلي ..

٧٠ - هذا الحكم يعتمد العرف الدولي كمصدر للقانون الليبي ..

« أن محكمة جنابات برقة لم تؤسس قرارها على هذه الاتفاقية فحسب بل أسسته على العرف والتقاليد الدولية التي لاتمنع اطلاقا من تسليم مجرم عادي ارتكب جريمة عادية ... »

وهذا يعنى بوضوح ، اعتماد العرف الدولي ، واعتباره مصدرا مباشرا للقانون الداخلي في ليبيا بخصوص تسليم المجرمين في الجرائم العادية ..

٧١ - هذا الحكم يخلط بين العرف الدولي والتقاليد ..

ويلاحظ أن الحكم يشير الى العرف والتقاليد « وهى عبارة غامضة وذلك لأن مصادر القانون الدولي العام كما حددتها المادة ٣٨ من النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية هى .. الاتفاقات ، العرف ، المبادئ ، أحكام المحاكم ، آراء كبار رجال القانون وأخيرا العدالة اذا رضى أطراف الدعوة الفصل فيها طبقا لقواعد العدالة .

١١٣ - راجع صفحة ١٨٦ من الحكم القاضى بالتسليم ، الذى يستند فى ذلك الى العرف الدولى ، حكما صحيحا ، بمعنى أنه حكم مطابق للقانون ، وذلك حتى لو كانت المحكمة التى أصدرت قرار التسليم قد استندت أيضا فى ذلك الى أحكام اتفاقية دولية غير نافذة فى المملكة الليبية .

La cour, dont la mission est de régler conformément au droit international les différends qui sont soumis applique a ... B. (la coutume internationale comme preuve d'une pratique générale acceptée comme étant le droit).

والمصادر التى يعتمد عليها فقهاء القانون الدولى ، ليس من بينها « التفاليد الدولية » والواقع أن التقاليد الدولية تعد أحد أركان العرف الدولى وليس مصدرا مستقلا بذاته ، وذلك لأن العرف الدولى يقوم على ركنين الأول الركن المادى الذى يتكون من الحلول التى يتوافر اتباعها من جانب أشخاص القانون الدولى العام فى علاقاتهم المتبادلة والثانى الركن المعنوى وهو الاعتقاد بأن هذه الحلول تعد واجبة الاتباع وملزمة طبقا للقانون الدولى وعلى ذلك « فالتقاليد الدولية » يمكن أن تعد تعبيرا عن الركن العادى للعرف الدولى وليس مصدرا مستقلا ومتميزا عنه ، بل هى تكون بمثابة إثبات لوجود العرف الدولى وهذا ما يستفاد من نص المادة ٣٨ من النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية

ونلاحظ أيضا أن الاعتماد على العرف الدولى بخصوص تحديد القانون الواجب التطبيق فى مسائل تسليم المجرمين واستردادهم مفروض على القاضى الليبي أيضا طبقا للمادة ٤٩٢ من قانون الاجراءات الجنائية التى تنص على ..

« ينظم القانون الليبي قواعد تسليم المجرمين واستردادهم ما لم تنظمها الاتفاقات والعرف الدولى »

وأیضا المادة ٥٠٥ منه الخاصة باجراءات التسليم التى تقضى بأن « تصدر المحكمة قرارها فى جواز عرض التسليم أو الاذن به مسترشدة بقوانينها وبالاتفاقات الدولية المبرمة فى هذا الصدد مع الدولة المعروض عليها التسليم أو التى طلبته أن وجدت أو بما يقضى به العرف الدولى » وقد سبق أن تناولنا بالشرح هاتين المادتين فى الفصل الأول من هذا البحث .

وأخيرا ، فإن دراسة المبادئ العامة فى القانون الدولى العام الخاصة بتسليم المجرمين يعد من الأمور التى تخرج عن نطاق هذا البحث لأننا ندرس هنا فقط مدى اعتبار القانون الدولى العام مصدرا للقانون الليبي .

٧٢ - هذا الحكم لم يفهم وظيفة وطبيعة التحفظات في القانون الدولي على الاتفاقات الدولية ..

ما جاء في الحكم من أن « اتفاقية تسليم المجرمين المبرمة بين دول الجامعة العربية لم تكن مقبولة في ليبيا بسبب التحفظات التي أبدتها ليبيا مما يجعل ليبيا غير متيدة بالنصوص التي تضمنتها هذه الاتفاقية » هو قول محل نظر من ناحية القانون الدولي العام ، لأنه لا يتفق مع طبيعة التحفظات على الاتفاقات الدولية .

واضح أن هذه الفقرة من الحكم تشير الى اتفاقية تسليم المجرمين التي وافق عليها مجلس الجامعة العربية في ١٤/٩/١٩٥٢ وتم التوقيع عليها من قبل الأردن ولبنان وسوريا ومصر والعراق والتي تم ايداع وثائق وتصديق كل من مصر والسعودية والأردن وسوريا وليبيا والعراق ، وبذلك تعتبر نافذة في حق هذه الدول التي صدقت عليها (١١٤) .

وكون ما جاء في الحكم خاصة بالتحفظات لا يتفق مع احكام القانون الدولي العام الخاصة بالتحفظات فهذا يرجع الى أن التحفظات في القانون الدولي العام يقصد بها أن تعلق الدولة تصديقها على اتفاق دولي معين على عدم ارتباطها بأحد أو ببعض نصوص هذا الاتفاق أو تفسر هذا النص أو هذه النصوص بطريقة معينة تقبلها الدول الأخرى الأطراف في الاتفاق .

وقد يتم التحفظ بالمعنى السابق في مرحلة سابقة على التصديق أي عند التوقيع على ما أسفرت عنه المفاوضات ، وقد يأتي التحفظ عند التصديق أو عند الانضمام الى الاتفاق الدولي .

ومن الناحية النظرية البحتة ، يمكن القول بأن التحفظ جائز على جميع الاتفاقات الدولية ثنائية كافت أو جماعية ، ولكن التحفظ على المعاهدات الثنائية لا يمكن أن يتم الا عند التوقيع أو التصديق على الاتفاق الدولي وهنا يكون التحفظ بمثابة عرض جديد موجه للطرف الآخر الذي له أن

يقبله فيتم إبرام المعاهدة أو يرفضه فلا توجد المعاهدة ولا يتصور أن يأتي التحفظ بعد ذلك لأن الاتفاقات الدولية الثنائية تكون مقفلة أى لا يجوز الانضمام إليها ما لم تنص الاتفاقية على جواز الانضمام إليها من جانب دول أخرى .

أما بالنسبة للاتفاقات الجماعية أو متعددة الاطراف فقد يحصل التحفظ عند التوقيع أو عند التصديق أو عند الانضمام إليها ، ويكون التحفظ جائزا مادام أنه لا يخالف الأغراض التى من أجلها أبرم الاتفاق ومالم ينص فى الاتفاقية على عدم جواز التحفظ على نصوصها أو بعض هذه النصوص ، كما لو كانت هذه النصوص تقرر الاختصاص الإلزامى لمحكمة دولية فى تفسير نصوص الاتفاقية وتطبيقها وترى الدول الأطراف فى الاتفاقية أن هذا النص أو تلك النصوص تعد جوهرية فى الاتفاق ولا يجوز التحفظ عليها من جانب أطرافها (١١٥) .

ريتين مما سبق أن التحفظ يؤدي الى عدم سريان أحد أو بعض نصوص الاتفاقية الدولية وليس جميع نصوص الاتفاقية كما جاء فى الحكم الذى ندرسه فى هذا الفصل ، وذلك لأنه لو حصل التحفظ من جانب دولة على جميع نصوص الاتفاقية ، فهذا يعنى أنها لا تريد أن تشترك أو تنضم الى الاتفاقية ، أى يكون بمثابة رفض صريح من جانبها للالتزام بهذه الاتفاقية وبالتالي لا تكون طرفا فيها . وللأسف لم نجد فى الجريدة الرسمية اتفاقية تسليم المجرمين المبرمة بين الدول العربية ، حتى نعرف الى أى حد حصل التحفظ على نصوصها من جانب المملكة الليبية ومدى صحة ما جاء فى الحكم الذى ندرسه الآن .

(١١٥) راجع مذكراتنا فى القانون الدولى العام لطلبة السنة الثانية - طلبة الحقوق -

الفرع الرابع

فى مدى ارتباط اختصاص محاكم الدولة بسيادتها
وعن امكانية جواز التنازل عنه بمقتضى اتفاق دولى
وأهمية هذا الاتفاق الدولى باعتباره من مصادر القانون الداخلى

الحكم الذى سيكون محور الدراسة فى هذا الفصل ، يقصد
القاء الضوء على المشاكل التى يشير إليها عنوان الفصل الرابع ، هو
حكم المحكمة العليا الاتحادية الصادر فى جلسة ٢٥ أبريل ١٩٥٦ فى الطعن
رقم ٢ للسنة القضائية الرابعة (١١٦) .

٧٣ - الحكم ..

من هذا الحكم نشير الى جزئه الذى يهمنى من هذه الدراسة ، ولكن
قبل ذلك يحسن أن نشير بايجاز الى الوائح الآتية ..

اتهمت النيابة العامة الصول البريطانى جون جورج شورو بأنه فى
ليلة ٢٢ / ٤ / ١٩٥٦ وبدائرة مركز بوليس الاوسط بمقاطعة طرابلس ..

أولاً : أهان علانية الدين الإسلامى ودين الدولة يتوجيه الألفاظ
المدونة بالمحضر وهو عمل يعاقب عليه طبقاً للمادة ٢٩١ من قانون العقوبات
بالحبس مدة لا تتجاوز سنتين

ثانياً : أهان علانية الأمة الليبية وذلك بأن تفوه بالألفاظ المدونة
بالمحضر ، وهو عمل يعاقب عليه طبقاً للمادة ٢٠٥ من قانون العقوبات الليبى
بالحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات .

(١١٦) راجع قرار المحكمة العليا الاتحادية - القضاء الجنائى ، الجزء الثانى ، الطبعة
الأولى نيسان - إبريل ١٩٦٣ وهو الجزء الذى يضم القواعد التى قررتها المحكمة فى السنوات
٥٦ - ١٩٦١ ، حيث يوجد الحكم فى الصفحات ٢٠٩ - ٢١٤ منه قد أصدرت المحكمة هذا
الحكم مشكلة على الوجه الآتى .. برئاسة فضيلة المستشار الهادى الروبى ، وعضوية
المستشارين ج. جيمس روبنسون ، محمد خليل القماطى ، منصور المحجوب ، محمد المحجوب
وعضوية النيابة العامة .

وأحالت النيابة الى الاتهام بمحكمة طرابلس لاحتالته الى محكمة الجنابات لمعاقبته بالمادتين السابقتين .

وفي ١٥/٩/١٩٥٦ اصدرت غرفة الاتهام قرارها بالاوجه لاقامة الدعوى مؤسسة قرارها على تنازل المحكمة الليبية عن اختصاص محاكمها وفقا للمعاهدة الليبية البريطانية المادة ٣٢ منها ، اعتمادا على ما جاء برسالة سيادة ناظر العدل بولاية طرابلس المؤرخة في ١٧/٨/١٩٥٦ والتي تشير الى رسالة والى طرابلس المؤرخة ١٦/٧/١٩٥٦ .

وفي ١٣/١٠/١٩٥٦ قرر رئيس نيابة طرابلس بالطعن في ذلك القرار لدى قلم كتاب المحكمة التي أصدرته وذلك بتفويض من النائب العام وأودع أسباب طعنه في نفس التاريخ (١١٧) .

ولقد جاء في الحكم الذي اصدرته المحكمة العليا في هذه القضية ما يلي ..

« .. وحيث أن المادة ٣٢ من المعاهدة الليبية البريطانية نصت على ما يأتي » ..

أولا - يجوز للمحاكم العسكرية للمملكة المتحدة وسلطاتها أن تمارس فيما يتعلق بأعضاء القوات البريطانية الاختصاص والسلطة اللذين يمنحهما لها القانون الانجليزي في الحالات التالية وهي ..

(أ) الجرائم التي ترتكب ضد أموال حكومة المملكة المتحدة أو ضد أى عضو آخر من أعضاء القوات البريطانية .

(ب) الجرائم التي ترتكب في المناطق المتفق عليها .

(ج) الجرائم التي ترتكب فقط ضد أمن المملكة المتحدة، بما في ذلك الخيانة العظمى والتخريب والتجسس وخرق أى قانون بالأسرار أو أمر يتعلق بالدفاع الوطنى عن المملكة المتحدة .

(د) الجرائم المترتبة على أى فصل أو تقصير حدث أثناء القيام بالواجب الرسمى وفى جميع الحالات التى يتوفر فيها الاختصاص والسلطة يكون أعضاء القوات البريطانية متمتعين بحصانة اختصاص المحاكم الليبية

ثانيا - فى الحالات الأخرى التى يكون الاختصاص للمحاكم الليبية الا اذا تنازلت الحكومة الليبية عن حقها فى ممارسة ذلك الاختصاص وتنظر الحكومة الليبية بعين العطف لأى طلب تقدمه سلطات الحكومة المتحدة بالتنازل عن حقها فى الأحوال التى ترى فيها هذه السلطات أن ذلك التنازل أهمية خاصة أو عندما يكون بالامكان تطبيق عقوبة مناسبة باتخاذ الاجراءات التأديبية دون الالتجاء الى المحكمة .

« وحيث أن القاعدة الأصولية فى مادة اختصاص المحاكم هو أنه لما كان هذا الاختصاص من ضمن اختصاصات السيادة فالمحاكم الوطنية فى كل قطر مستقل هى صاحبة الاختصاص المطلق مبدئيا فى جميع الدعاوى غير أنه لظروف ما يحدث أن بلدا ما يتنازل عن البعض من اختصاصات محاكمة الوطنية لفائدة بلد أجنبى وهو فعلا ما حصل بين الدولة الليبية والدولة البريطانية اذ أنه بمقتضى م ٣٢ من المعاهدة المتقدم ذكرها يتضح أن الدولة الليبية بالنسبة لبعض جرائم خاصة وهى المنصوص عليها بالفقرات أ - ب - ١ - د - وأما بالنسبة للجرائم الأخرى فالاختصاص يبقى للمحاكم الوطنية الليبية الا اذا تنازلت الحكومة عن حقها فى ممارسة ذلك الاختصاص حسب الأحوال التى نصت عليها الفقرة الثانية من المادة ٣٢ المعاهدة المذكورة .

« وحيث أن القاعدة هى أن المحكمة التى يعهد اليها بنظر الدعوى تعتبر مختصة بنظرها ما لم يطرأ ما يخالف ذلك الى تاريخ الحكم فى الدعوى فانه يتعين على المحكمة أن تحكم من تلقاء نفسها بعدم اختصاصها ... ومن ثم فانه وأن كانت الدعوى موضوع الطعن قد رفعت الى محكمة مختصة أصلا بنظرها الا أنه اثناء نظر الموضوع قررت الحكومة الليبية

بما لها من اختصاص في ذلك (المعاهدة) التنازل عن هذا الاختصاص الأمر الذى يتعين معه على المحكمة أن تحكم بعدم اختصاصها وهو ما قرره غرفة الاتهام بدون أن تجانب الصواب وأما قول النيابة الطاعنة أنه يجب التصريح بالتنازل قبل رفع الدعوى وهذا قول لا أساس له إذ أن المعاهدة البريطانية الليبية لم تقيد هذا الحق بزمان ما وحينئذ فحق الحكومة فى التنازل يبقى قائما ما دامت الدعوى قائمة أمام المحكمة الليبية فتنازل الحكومة قد حصل فى قضية الحال والدعوى مطروحة على غرفة الاتهام .

وحيث أنه يتضح من جميع ما تقدم أن ما تنعاه نيابة ولاية طرابلس على القرار المطعون فيه لا سند له فى المنطق ولا فى القانون وكان قرار غرفة الاتهام فى محله .

ولهذه الاسباب

« حكمت المحكمة بقبول الطعن شكلا ورفعه موضوعا » (١١٨) .

٧٤ - التعليق :

تعلقنا على الجزء السابق من الحكم سيكون قاصرا على ما تعلق منه بالقانون الدولى العام ، ولذلك فلن نتعرض للمسائل التى تهم شرح قانون الاجراءات الجنائية من حيث جواز التنازل عن الدعوى العمومية بعد رفعها ، ونحن نلاحظ على الحكم السابق ما يلى :

٧٥ - لا تقبل الدول فى الوقت الحالى التنازل عن اختصاص محاكمها ببساطة كما كان الحال فى الماضى :

اننا نؤيد ما جاء بالحكم من أن اختصاص محاكم الدولة انما يتعلق بسيادة الدولة ، وان الدول كاملة السيادة والاستقلال تحرص على عدم التنازل عن هذا الاختصاص الا فى حالات نادرة جدا فى القانون الدولى العام المعاصر وأهمها : الحصانة القضائية لرؤساء الدول الاجانب ، وهى حصانة مطلقة فى المسائل الجنائية ، أما فى المسائل المدنية فجميع الشراح

يؤكدون تمتع رؤساء الدول الأجنبية بالحصانة القضائية بخصوص الأعمال الرسمية ، أما فيما عدا ذلك فالأمر محل خلاف بين شراح القانون الدولي العام والمحاكم الداخلية للدول ، والاتجاه الحديث هو عدم الاعتراف بالحصانة في هذه الحالة .

ومنها أيضا الحصانة القضائية لرؤساء البعثات الدبلوماسية وأعضاء هذه البعثات وأسرهم ، وهي أيضا حصانة مطلقة في المسائل الجنائية ولكنها في المسائل المدنية حسب الاتجاه الحديث في القانون الدولي العام ، تقتصر على الأعمال الرسمية .

ومنها أيضا الحصانة المعترف بها للمنظمات الدولية وللطاقم الإداري للمنظمة الدولية ولوفود الدول ومندوبيها لدى هذه المنظمات الدولية ، وهذه الحصانات تنظمها الاتفاقات الدولية التي تبرمها المنظمة الدولية مع الدول والتي تعرف باتفاقات المقر . ومنها أيضا الحصانة القضائية للدول الأجنبية ، وذلك بالنسبة لأعمال السلطة فقط أما ما تقوم الدول من نشاط تجارى واقتصادي فالرأى الحديث في القانون الدولي العام هو عدم الاعتراف للدول الأجنبية بالحصانة القضائية بخصوصها ، ومنها أيضا الحصانة القضائية التي تمنح لقوات الاحتلال كما هو الحال الآن بالنسبة لأفراد القوات الأمريكية والانجليزية والفرنسية الموجودة في ألمانيا الغربية .

تلك أمثلة لأهم الحالات التي تكون فيها محاكم الدولة غير مختصة طبقا للقواعد العامة في القانون الدولي العام بنظر الدعوى ، ولكن فيما عدا ذلك ، فيكون الاختصاص لمحاكم الدولة ، ما لم يحصل تنازل من الدولة عن هذا الاختصاص ويجب أن يكون التنازل في اتفاق دولي ينص على ذلك صراحة ، والقاعدة العامة هي أن مثل هذه الاتفاقات يجب أن تفسر تفسيراً ضيقاً وأن يفسر الشك لصالح اختصاص محاكم الدولة التي أبرمت الاتفاق (١١٩) ، وذلك لأن الأمر هنا يتعلق بأمور تدخل في

الاختصاص الداخلى للدول حسب الفقرة السابعة من المادة الثانية من ميثاق الأمم المتحدة بل أكثر مما سبق فإن الدول فى الوقت الحالى لا ترضى التنازل عن اختصاص محاكمها لصالح هيئات أو محاكم الدول الأجنبية فيما عدا الحالات المسلمة طبقا للقواعد العامة للقانون الدولى العام والتي أشرنا إليها ، وذلك لأنها ترى فى هذا التنازل مساسا باستقلالها وسيادتها ، وهذا الاتجاه عبرت عنه المادة الثانية من مشروع اعلان حقوق الدول وواجباتها الذى أعدته لجنة القانون الدولى فى دور اجتماعها الأول من ١٢ ابريل - ٩ يونيو ١٩٤٩ ، التى تنص على ما يلى :

« لكل دولة الحق فى أن تمارس قضاءها على اقليمها وعلى جميع الأشخاص والأشياء الموجودة فيه مع مراعاة الحصانات المقررة فى القانون الدولى » ويلاحظ أن عجز هذه المادة يشير الى الحصانات التى يفرضها القانون الدولى العام على سائر الدول مثل حصانات وامتيازات رؤساء الدول الأجنبية ، والمبعوثين الدبلوماسيين والقنصلين وحصانات الدول الأجنبية ، وحصانات المنظمات الدولية وطاقمها الادارى وممثلى الدول وفودها الدائمة لدى هذه المنظمات الدولية كما سبق أن أشرنا .

ولذلك فانه يمكن أن تقول بايجاز أنه لا توجد فى الوقت الحالى دولة كاملة الاستقلال ترضى أن تتنازل عن اختصاص محاكمها لصالح جهات أو محاكم تابعة لدول أخرى فى غير ما تقضى به الأحكام العامة فى القانون الدولى العام .

(٧٦) ماذا يقصد بالاختصاص المطلق مبدئيا فى جميع الدعاوى ؟

جاء فى الحكم الذى ندرسه فى هذا الفصل ما يلى : « المحاكم الوطنية فى كل قطر مستقل هى صاحبة الاختصاص المطلق مبدئيا فى جميع الدعاوى » والذى يهمنى فى هذه العبارة هو كلمة مبدئيا التى جاءت بعد الاعتراف بالاختصاص المطلق لمحاكم الدولة فما تعنى هنا ؟

نعقد أن ذلك يجب أن يفهم فى ضوء قاعدة القانون الدولى العام العرفية التى تقضى بأنه لا يجوز أن تتدخل الدولة دبلوماسيا أو قضائيا

— وذلك لأن التدخل العسكري أصبح غير مشروع في القانون الدولي العام — لحماية مصالح رعاياها التي يمنحها لهم القانون الداخلي للدولة التي يقيمون فيها أو يتعاملون معها وذلك لأن هذه المنازعات أى منازعات الأفراد رعايا الدول الأجنبية مع الدولة تدخل في عداد المسائل الداخلية التي يتركها القانون الدولي العام للقانون الداخلي ، وأن هؤلاء الرعايا مطالبون بأن يحاولوا الدفاع عن حقوقهم أمام محاكم الدولة التي يختصونها ما دام أن هناك جهات قضائية جديدة مفتوحة لهم ولا يمكن للدولة الأجنبية أن تتدخل دبلوماسيا أو قضائيا الا بعد أن يتم استنفاد هذه الوسائل القضائية وغيرها من وسائل الاصلاح الأخرى غير القضائية ، لأنه قبل أن يتحقق هذا الشرط نكون أمام خصومات نشأت في ظل القانون الداخلي ويجب أن ترفع الى جهات الاصلاح القضائية وغيرها التي نظمتها هذا القانون ، فاذا تم ذلك ، ولم يرفع الظلم أو يصحح الخطأ ، تتحول هذه الخصومات الى خصومات دولية ، يطبق عليها القانون الدولي العام ، ويمكن البحث عن حلها طبقا لأحكام هذا القانون (١٢٠) .

(٧٧) كان على المحكمة أن تتأكد من أن المعاهدة البريطانية الليبية التي طبقت المادة ٢٣ منها قد أبرمت طبقا للمادة ٦٩ من الدستور الليبي :

لم يأت في حكم المحكمة العليا الذي نعلق عليه هنا ما يشير الى أن المعاهدة الليبية البريطانية قد تم التصديق عليها طبقا لأحكام المادة ٦٩ من الدستور الليبي . ولذلك فانتنا نرجو المحاكم أن تتأكد من ذلك قبل تطبيقها وذلك لأن المعاهدة لا تعد مصدرا للقانون الداخلي وواجبة للتطبيق الا اذا روعيت فيها الشروط الدستورية الخاصة بإبرامها ، وذلك على تفصيل سبق أن تعرضنا له في الفصل الأول من هذا البحث .

خصوصا وأنه حسب حكم المحكمة العليا ، يجب على المحكمة أن

(١٢٠) راجع في هذه المسئلة رسالتنا للدكتوراه المقدمة لطلبة الحقوق بجامعة باريس

في ديسمبر ١٩٦٢ بعنوان :

l'épuisement des internes en matiere de responsabilité internationale.

تقضى من تلقاء نفسها بعدم اختصاصها اذا كان هذا الاختصاص قد سلبه اياها نص في اتفاق دولي وفي ذلك تقول المحكمة :

« وحيث أن القاعدة هي أن المحكمة التي يعهد اليها بنظر الدعوى تعتبر مختصة بنظرها ما لم يطرأ ما يخالف ذلك الى تاريخ الحكم في الدعوى ... فانه يتعين على المحكمة أن تحكم من تلقاء نفسها بعدم اختصاصها ... » .

فهذه القاعدة يجب أن تطبق من باب أولى من جانب المحاكم ، فلا تقضى بعدم اختصاصها الا اذا كانت أمام معاهدة استكملت جميع الشروط الدستورية الخاصة بإبرامها فاذا تبين لها العكس ، وجب عليها أن تقضى بعدم اختصاصها ، واذا كان الحكم قد صدر من محكمة دنيا ، فإن حكمها يكون قابلا للطعن فيه أمام المحكمة الأعلى لمخالفته للقانون بما في ذلك الطعن فيه أمام المحكمة العليا .

(٧٨) هل يمكن أن يستخلص من هذا الحكم معيارا للفصل بين تنازع القانون الدولي والقانون الداخلى الليبي المخالفة له ??

الملاحظة الرابعة والأخيرة التي نبديها على الحكم الذى كان محلا لدراستنا فى الفصل الرابع من القسم الثانى تخص تحديد العلاقة بين القانون الدولى والقانون الداخلى وذلك لأن هذا الحكم يبين بوضوح اعتماد الرأى القائل باعتبار الاتفاقات أو المعاهدات الدولية مصدرا للقانون الداخلى ، وتلك مسألة سبق أن تعرضنا لها من قبل ، ولكن تبقى مسألة أخرى أكثر أهمية ومرتبطة بالأولى فى الوقت ذاته ، وهى : اذا سلمنا بأن الاتفاق الدولى يعد من مصادر القانون الداخلى فى المملكة الليبية وهذا ما يقطع به الحكم كما قلنا ، فما يكون الموقف فى حالة تعارض أحكام الاتفاق الدولى مع القانون الداخلى الليبي وأى من القانونين يجب على القاضى أن يطبقه ؟.

لقد قلنا فى الفصل الرابع من القسم الأول من هذا البحث فى معرض دراستنا للقانون الدولى العام كمصدر للقانون الليبي أن هذه المشكلة

لا يوجد بصدها نص فى الدستور الليبى ، أى لا يوجد نص عام يمكن أن يطبق فى جميع الحالات ، وذلك اذا استثنينا المادة ٢٣ من القانون المدنى الليبى ، ولذلك فمن الأهمية بكان أن نحاول الاجابة على هذا السؤال من أحكام المحاكم القضائية فى ليبيا وعلى وجه الخصوص من أحكام المحكمة العليا ، ونعتقد أن حكمها الذى ندرسه فى هذا الفصل هو وحده الذى يمكن أن يتخذ أساسا لبحث هذه المسألة .

ولكن قبل أن نشرح هذه النقطة على ضوء حكم المحكمة العليا يحسن أن نشير الى موقف القضاء فى بعض البلاد الأجنبية بخصوص هذه المسألة .

(١) فى هولندا

جرت أحكام القضاء على أنه فى حالة الاختلاف بين أحكام الاتفاق الدولى وبين القانون الداخلى تكون الأفضلية فى التطبيق للاتفاق الدولى (١٢١) .

٢ - فى سويسرا :

تسير المحكمة الفيدرالية على أنه فى حالة قيام صعوبة خاصة بالتفسير ، فيجب اعتبار المعاهدة الدولية التى استكملت شروط وجودها الدستورية بمثابة قانون خاص « لا يمكن الخروج على أحكامها بمقتضى قانون أو قرار ادارى لاحق (١٢٢) .

٣ - فى ألمانيا الغربية :

منذ دستور ٨ مايو ١٩٤٩ ، فإن المحاكم فى ألمانيا الغربية تعطى دائما الأفضلية فى التطبيق للمعاهدات على القوانين الداخلية ، وهذا هو الحكم الذى ألزمت المادة ٢٥ من الدستور الألمانى باتباعه (١٢٣ مكرر) .

(١٢١) راجع الاستاذ شارل روسو : النظرية العامة للمعاهدات الدولية ، باريس

١٩٥٨ - ١٩٥٩ ص ١٢٢ .

(١٢٢) المرجع السابق ، ص ٢٢٢ - ٢٢٣ .

Les règles générales du droit international font partie intégrante du droit fédéral. Elles priment les lois et font naitre directement des droits et des obligations pour les habitants du territoire fédéral.

والمادة ١٠٠/٢ من الدستور الألماني تعطى للقاضي الداخلي تحت رقابة المحكمة الدستورية الفيدرالية سلطة رفض تطبيق القوانين المخالفة للقانون الدولي (١٢٣) .

٤ - في إنجلترا :

كما سبق أن رأينا ، المعاهدات التي تقتضى تعديل التشريع القائم وقت إبرامها لا تندمج في القانون الداخلي الا بمقتضى قانون يصدره البرلمان وهذا القانون وليست المعاهدة في هذه الحالة هو الذى تطبقه المحاكم ، ومن هنا نشأت قاعدة قضائية هامة تقضى بأنه لا يجوز اهمال تطبيق قانون لمجرد أنه مخالف لمعاهدة دولية ، وهذا هو الوضع في بلجيكا وإيطاليا والولايات المتحدة . ويلاحظ أنه في الولايات المتحدة بمقتضى المادة السادسة من الدستور فان المعاهدات والقوانين الاتحادية تكون أعلا من دساتير وقوانين الولايات ، ولكن تكون للمعاهدات قوة القوانين الاتحادية وبذلك يمكن تعطيل تطبيقها بقانون اتحادى لاحق عليها ، وهكذا تفضل المعاهدات في الولايات المتحدة سائر دساتير وقوانين الولايات ولكنها لا تفضل الا القوانين الاتحادية السابقة عليها (٢١٤) .

٥ - في فرنسا :

قبل دستور سنة ١٩٤٦ كان يفرق بين حالة ما اذا كان القانون سابقا على المعاهدة ، فان الاتجاه السائد للقضاء الفرنسى سار على قاعدة استلزام أن تكون المعاهدة قد أدمجت في القانون الفرنسى الداخلى بمقتضى قانون ، فاذا تحقق هذا الشرط طبقت القاعدة العامة الخاصة بتنازع القوانين من حيث الزمان ، بمعنى أنه في هذا الفرض تكون أولوية التطبيق للمعاهدة أو بعبارة أدق للقانون الذى يتضمن أحكام هذه المعاهدة .

وفي حالة التنازع بين معاهدة وقانون لاحق عليها ، فان المحاكم كانت تحل هذا النزاع عن طريق تفسير كل من المعاهدة والقانون تفسيراً يرفع

كل خلاف بينهما ، وفي الغالب كان التفسير لصالح القانون على حساب المعاهدة على أساس أن القانون لم يقصد به أن يواجه ذات المركز القانوني الذي تنظمه المعاهدة القائمة قبل وجوده ، وهذا ما يستخلص من حكم محكمة النقض الفرنسية ، الدائرة المدنية ، الصادر بتاريخ ٢٢ ديسمبر ١٩٣١ وهو الحكم الذي فصل فيما اذا كان هناك تنازع في الأحكام بين القانون الفرنسي الصادر بتاريخ ٣٠ يونيو ١٩٢٦ والخاص بالملكية التجارية ، والاتفاق الفرنسي الاسباني بتاريخ ٧ يناير ١٨٢٦ مع أن التناقض بين أحكامهما كان في غاية الوضوح ويمكن القول بأن الاتجاه الغالب في أحكام المحاكم الفرنسية في هذه الحالة كان يقضى بأفضلية القانون على المعاهدة السابقة عليه ، وكمثل لذلك يمكن الرجوع الى حكم محكمة النقض الفرنسية ، الدائرة المدنية ، بتاريخ ٢٢ ديسمبر ١٩٣١ وهذا ما أكدته أيضا المحامي العام أمام محكمة النقض في هذه القضية (١٢٤) مكرر .

وهذا الاتجاه ينتقده الاستاذ روسو ويرى فيه مخالفة لمبدأ أولوية أو سمو القانون الدولي على القانون الداخلي .

ولكن منذ صدور دستور عام ١٩٤٦ والذي قضت المادة ٢٦ منه على أفضلية المعاهدات على القوانين الفرنسية أصبح القضاء السابق متعلقا بالماضي ويلاحظ أن المادة ٢٦ من دستور ١٩٤٦ صيغت على الوجه الآتي : (١٢٥) .

(١٢٤) المرجع السابق ، ص ٢٢٣ - ٢٢٤ .

(١٢٤ مكرر) A supposer qu'il y ait conflit entre la loi et la convention, quel serait le devoir du juge ? Ici, aucun doute, vous ne connaissez ou ne pouvez connaître d'autre volonté que celle de la loi. C'est le principe même sur lequel reposent nos institutions judiciaires...

(١٢٥) Les traités diplomatiques régulièrement ratifiés et publiés ont force de loi dans le cas même où ils seraient contraires à des lois internes françaises, sans qu'il y ait besoin pour en assurer l'application, d'autres dispositions législatives que celles qu'auraient été nécessaires pour assurer leur ratification.

فهذا النص جعل المعاهدة تفضل دائما في التطبيق سائر القوانين الفرنسية السابقة واللاحقة عليها في حالة قيام تعارض بين أحكام المعاهدة وهذه القوانين ولكنه اشترط لذلك أن تكون هذه المعاهدات قد تم التصديق عليها بطريقة صحيحة وأن يتم نشرها .

ولا يلزم بعد ذلك لكى يتحقق اندماج المعاهدة متى توافر الشرط السابق أى تدخل من جانب السلطة التشريعية إلا اذا كان مثل هذا التدخل ضروريا من أجل التصديق عليها ، وبذلك واجه النص السابق الحالات التى لا يكون لرئيس الدولة الفرنسية التصديق على المعاهدات الا بعد موافقة البرلمان .

وهذا الحل هو أيضا الذى اعتمدته المشرع الدستورى فى فرنسا فى دستور ٤ أكتوبر ١٩٥٨ وذلك بالرغم من الاختلاف فى الصياغة التى يلاحظ بوضوح بين نص المادة ٥٥ من الدستور الفرنسى الاخير ونص المادة ٢٦ من دستور ١٩٤٦ ، وذلك لان المادة ٥٥ لم يرد بها النص صراحة على أفضلية المعاهدات حتى على القوانين السابقة عليها ، ثم هو أيضا يجعل الاعتراف بأفضلية المعاهدة على القانون الداخلى فى فرنسا من جانب محاكمها مرهونا باحترام هذا الاتفاق من جانب الدول الأطراف الأخرى وهذا يتضح بوضوح من صياغة المادة ٥٥ من دستور ١٩٥٨ الآتية (١٢٦) :
ويلاحظ ان هذا الاتجاه الأخير الذى عبرت عنه المادة ٢٦ من الدستور الفرنسى لعام ١٩٤٦ والمادة ٥٥ من الدستور الفرنسى لعام ١٩٥٨ بخصوص تقرير أفضلية المعاهدات على القوانين الداخلية السابقة واللاحقة عليها هو الاتجاه الذى تعتمده الدساتير الحديثة (١٢٧) .

والآن بعد هذا الشرح الموجز لأحكام المحاكم فى الدول الأجنبية نعود

١٢٦ - نص المادة ٥٥ من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ .

١٢٧ - بخصوص المشكلة فى الدساتير المختلفة فى فرنسا راجع الاستاذ شارل روجر -

النظرية العامة للمعاهدات الدولية ص ٢٢٤ - ٢٢٧ .

Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des Lois, sous réserve pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie.

الى المشكلة فى نطاق المملكة الليبية حيث لا يوجد نص دستورى مماثل للنصوص السابقة ، وحيث لا توجد أيضا أحكام صريحة أصدرتها المحاكم الليبية بما فى ذلك المحكمة العليا يوضح لنا الحل الواجب الاتباع ، ولذلك فلا بد من الالتجاء الى تفسير الحكم الوحيد الذى يمكن التعويل عليه فى هذا الصدد وهو الحكم الذى أصدرته المحكمة العليا فى ٢٥ أبريل ١٩٥٩ والذى اتخذناه موضوعا لدراستنا فى هذا الفصل .

هذا الحكم قضى بتطبيق المعاهدة البريطانية ، المادة ٣٢ ، وهى المعاهدة التى أبرمت فى عام ١٩٥٣ مفضلا بذلك اياها على الأحكام العامة الواردة فى قانون العقوبات الليبى وقانون الاجراءات الجنائية الليبى المعمول بهما ابتداء من ٧ مارس ١٩٥٤ بمعنى أن هذين القانونين أحدث فى التاريخ من المعاهدة الليبية البريطانية أى لاحقين عليها ، وهذا يمكن أن يفسر على أن المعاهدات الدولية تعد مصدرا للقانون الليبى ، وانه فى حالة الاختلاف بين أحكام المعاهدات الدولية وأحكام القوانين السابقة أو اللاحقة عليها يجب أن تكون أفضلية التطبيق لأحكام الاتفاق الدولى ، ويهمل القاضى كل ما يخالف هذه الأحكام فى القوانين السابقة واللاحقة لأبرام الاتفاق الدولى .

نظام الاختبار القضائى فى مجال العقاب للدكتور أحمد رفعت خفاجى رئيس النيابة العامة بالقاهرة

كان نظام الاختبار القضائى من بين الموضوعات التى ناقشتها الحلقة الدراسية الثانية لمكافحة الجريمة ، والتى عقدت بالمركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية بالقاهرة فى المدة من ٢ الى ٦ يناير سنة ١٩٦٣ . وقد رأت الحلقة أن الاختبار القضائى يشل فى الحياة القانونية والاجتماعية مرحلة متطورة فى السياسة الجنائية الناهضة بما يحقق تفريد العقاب والمعاملة واصلاح المجرمين والجانحين ، فهو على هذه الصورة يتجاوب مع ضرورات السياسة الجنائية الانسانية التى تنبع من روح ومقتضيات الدفاع الاجتماعى . ويتحقق الاختبار القضائى بالايقاف الشرطى للعقوبة مع وضع من يختار لذلك من المتهمين برضائه تحت الاشراف الواعى والتوجيه الرشيد لفترة محددة فى بيئته الطبيعية .

وهو فى الأصل لا يقتضى النطق بعقوبة معينة على المتهم ووقفها كما هى الحال بالنسبة الى وقف التنفيذ . كما أن فترة الاختبار تتميز بالاجابية التى تستهدف الاشراف على المتهم فى سلوكه الاجتماعى وتمكينه من التجاوب اجتماعيا عن طريق مساعدته وتقديم الامكانيات لهذا التأهيل الاجتماعى ، وهو بالاضافة الى هذا يتطلب لتوقيعه رضاء المتهم البالغ . وعلى أى الحالات ، فان هذا النظام لا يعنى تبرئة المتهم بل انه يعد من التدابير العقابية التى تتطلع الى اصلاح المجرم وتأهيله وتقويمه . وأنه وان كان عنصر الزجر العام لا يبدو لأول وهلة واضحا بين ملامح هذا النظام الا أنه لا جدال فى أن وقوف الرأى العام على مزايا هذا النظام وأثره فى اصلاح المجرمين يحقق بذلك مبادئ الدفاع الاجتماعى التى أخذت تغزو الأذهان فى الآونة الأخيرة . كما أن أثره — اذا أحسن استعماله — واضح فى تحقيق الزجر الفردى ، وذلك بأن من خصائص هذا النظام التلويح للموضوع تحت الاختبار بتوقيع العقاب عليه اذا لم يتجاوب معه .

والأخذ بنظام الاختبار القضائي لا يعد في ذلك ترفا من الناحية المالية بل يؤدي الى اشباع رعاية الدولة على عدد من المنحرفين بتكاليف أقل مما تنفقه عليهم اذا ما زج بهم بين جدران السجون هذا بالإضافة الى أنه لا يعطل المحكوم عليهم به من اسهامهم في الانتاج العام في ظل ممارستهم لحياتهم العادية كما يحافظ على كيان الأسرة ولا يعرضها للهزات .

وقد أوصت الحلقة بالأخذ بنظام الاختبار القضائي كاجراء مستقل مع تقريره أيضا الى جانب نظام وقف التنفيذ وذلك بالنص على اقتران الحكم بوقف تنفيذ العقوبة بهذا التدبير ومن ثم يكون للقاضي حرية الاختيار بين النطق بالوضع تحت الاختبار القضائي أو النص عليه الى جانب الحكم بوقف تنفيذ العقوبة مع استبقاء نظام وقف تنفيذ العقوبة على ماهو عليه القانون . ويكون لكل من الاختبار القضائي ووقف التنفيذ في صورته القائمة ، مجاله ودائرة تطبيقه وشروط الأخذ به وعلى ألا ينص بالوضع تحت الاختبار الا بعد ثبوت الادانة مع عدم الاخلال بحق المضرور في التعويضات^(١) .

ولما كان الاختبار القضائي نظاما انجلو سكسوني النشأة ، وهو بديل لنظام وقف تنفيذ العقوبة المطبق في البلاد التي استمدت قوانينها من الشريعة اللاتينية ، فان ادخال هذا النظام في القطر المصري يتعارض مع النظام القانوني في مصر ويتنافى مع المبادئ التي يسير عليها . ذلك أن القانون المصري قد أخذ بنظام وقف تنفيذ العقاب .

وفضلا عن هذه الحجة النظرية والمتعلقة بتقدير هذا النظام في مجال نظرية القانون فاننا نعتقد أن ما ذهب اليه الحلقة في هذا الصدد غير سديد ، فتطبيق نظام الاختبار القضائي يتعارض مع مصلحة الجماعة ومقتضيات الأمن العام التي تستلزم فاعلية الأنظمة العقابية ، وذلك لتحقيق الردع للمجرم والزجر لكل من تحدثه نفسه بارتكاب الجريمة هذا علاوة على اهتزاز ضمير الجماعة والشعور العام بالعدالة واحترام القانون اذا لم يعاقب المجرم على سلوكه الاجرامي بعقوبة محددة . ويكفى أن تتصور ما يحدثه تطبيق

(١) راجع • مجلة الامن العام ، العدد ٢١ الصادر في ابريل سنة ١٩٦٣ ، ص ١١٨

هذا النظام من فوضى واختلال بالأمن العام بسبب انعدام الزجر العام والخاص وعدم ثقة الأفراد في جدية هذا النظام من حيث أنه يوفر لهم القصاص من المجرم الذي عكر صفو أمن الجماعة بارتكابه لجريسته .

ومن جهة أخرى فأننا نرى أن تطبيق هذا النظام بعرفة ضابط الاختبار القضائي سينتهى من الناحية العملية الى جعل هذا النظام أقرب مايكون الى نظام وضع المتهم تحت مراقبة الشرطة لوقت قد يطول أمده . وهو أمر قد يكون أقسى من الحكم بالعقاب بالنسبة لبعض المجرمين . ومن ثم فانه ليس في مصلحة المتهم الموضوع تحت الاختبار في شيء أن يطبق عليه هذا النظام واذا أدى الأمر في هذا النظام الى تحوله الى نظام أشبه بنظام المراقبة فقد تحول الهدف من تطبيقه وانحرف عن غايته المنشودة مما يتعين صرف النظر عنه احتياطاً لما قد يسفر عنه التطبيق العملي .

بل أكثر من هذا فأننا نبيل الى القول بأن نظام وقف تنفيذ العقوبة المأخوذ به في القانون المصري يفضل نظام الاختبار القضائي في مزاياه ، ويحقق في نفس الوقت الأهداف التي يرمى اليها نظام الاختبار القضائي ويحد الأخطار التي قد يتعرض لها نظام الاختبار القضائي عند التطبيق ، ولا سيما اذا تعلق الأمر بنظام وقف التنفيذ الشامل أحد صورتى وقف التنفيذ .

فقد نصت الفقرة الأولى من المادة ٥٥ من قانون العقوبات على أنه يجوز للمحكمة عند الحكم في جناية أو جنحة بالغرامة أو بالسجن مدة لا تزيد على سنة أن تأمر في نفس الحكم بإيقاف تنفيذ العقوبة اذا رأت من أخلاق المحكوم عليه أو ماضيه أو سنه أو الظروف التي ارتكب فيها الجريمة ما يبعث على الاعتقاد بأنه لن يعود الى مخالفة القانون ويجب أن تبين في الحكم أسباب ايقاف التنفيذ .

ثم وردت الفقرة الثانية من هذه المادة تقرر أنه يجوز أن يجعل الايقاف شاملاً لأية عقوبة تبعية ولجميع الآثار الجنائية المترتبة على الحكم .

وجاء في المذكرة الايضاحية لهذا القانون تعليقا على هذه الفقرة الأخيرة أنه يجوز جعل الايقاف شاملاً لأية عقوبة تبعية كمراقبة الشرطة والحرمان

من الانتخاب كما يجوز أن يشتمل جميع الآثار الجنائية المترتبة على الحكم كاعتبار الحكم سابقة في العود ، ولم يكن هذا جائزا في قانون سنة ١٩٠٤ وقد اقتبسه المشرع من القوانين الحديثة (الأستاذ عصام الدين حواس المحامى ، قانون العقوبات المصرى « مجموعة الأعمال التحضيرية » طبعة سنة ١٩٥٤ ، ص ٨٧) .

في شرح هذه الفقرة ذكر الدكتور السعيد مصطفى السعيد أن القانون الجديد يجيز جعل وقف التنفيذ شاملا لأية عقوبة تبعية كمرقبة الشرطة والحرمان من الحقوق ، كما يجيز أيضا أن يشمل الوقف جميع الآثار الجنائية المترتبة على الحكم كاعتباره سابقة في العود اذا ما ارتكب المحكوم عليه جريمة جديدة في فترة الثلاث سنوات التى يوقف فيها التنفيذ أما اذا انقضت هذه المدة بغير أن يلغى الوقف فان الحكم يعتبر كأن لم يكن وبذلك لا تثار مسألة اعتباره سابقة في العود (الدكتور السعيد مصطفى السعيد الأحكام العامة لقانون العقوبات ، الطبعة الثالثة ، سنة ١٩٥٧ ، ص ٧٣٠ وما بعدها) في هذا المعنى ذهب الدكتور محمود محمود مصطفى (الدكتور محمود محمود مصطفى شرح قانون العقوبات ، القسم العام ، الطبعة الرابعة ، سنة ١٩٦٠ ، ص ٥٠٢) .

الا أن الأستاذ محمود ابراهيم اسماعيل قد انتقد الحكم الوارد في الشطر الثانى من الفقرة الأخيرة للمادة ٥٥ سالفه الذكر والخاصة بالآثار الجنائية المترتبة على الحكم فذكر أن هذه الفقرة لا مغزى لها ذلك أنه اذا كان الوقف جائزا أن يمتد للعقوبات التكميلية والتبعية فانه من غير المفهوم أن يمتد كذلك لجميع الآثار الجنائية المترتبة على الحكم كالعود لاحتمال أن يرتكب المحكوم عليه بوقف التنفيذ جرمه في مدة التجربة وهى الثلاث سنوات التالية للحكم فيتوفر بارتكابها شروط العود ولا يسوغ قانونا أن يعفى من تطبيق أحكام العود الجنائى سلفا وبمجرد القضاء بوقف التنفيذ وقبل مضى مدة التجربة وهى فترة احتمالية قد يعكرها وقوع جريمة من المحكوم عليه بعقوبة مع وقف تنفيذها وانما يكون هذا الاعفاء منوطا بانتهاء مدة التجربة وعندئذ يصبح الحكم الموقوف كأن لم يكن

تنتهى الآثار الجنائية المترتبة عليه (الأستاذ محمود ابراهيم اسماعيل ، شرح الأحكام العامة فى قانون العقوبات ، الطبعة الثانية سنة ١٩٥٩ ص ٧٧٦ وما بعدها .)

ومهما يكن من أمر هذا النقد فهو ينصرف الى المسلك التشريعى فى حد ذاته ، ولا يقدر فى وجوب أعمال عبارة الفقرة الأخيرة من المادة ٥٥ المذكورة على النحو المشار اليه .

فاذا صدر حكم جنائى مشمول بالايقاف الشامل لكافة العقوبات التبعية والآثار الجنائية المترتبة عليه فلا يعتد بهذا الحكم فى فترة التجربة وهى الثلاث سنوات من حيث تنفيذ العقوبات التبعية كالعزل من الوظائف الأميرية ووضع المحكوم عليه تحت مراقبة البوليس وحرمانه من الحقوق مثل حق الانتخاب ، ومن حيث الآثار الجنائية الأخرى المترتبة على توقيع العقاب ، تستوى فى ذلك الآثار المستقبلية والآثار الجنائية ، ومن بين الآثار المستقبلية للحكم الجنائى اعتباره سابقة فى العود يترتب عليه تشديد الجزاء أو تغيير التكيف القانونى للفعل من جنحة الى جناية ، ومن بين الآثار الحالة اعتبار الحكم الجنائى عقبة فى سبيل رد الاعتبار القانونى المقرر فى المادة ٥٥٠ من قانون الاجراءات الجنائية ذلك أن هذه المادة تقرر بأنه يرد الاعتبار بحكم القانون الى المحكوم عليه بعقوبة الجناية أو الجنحة متى مضى على تنفيذها أو العفو عنها أو سقوطها مدة معينة بدون أن يصدر على المحكوم عليه خلالها حكم بالعقوبة فى جناية أو جنحة مما يحفظ عنه صحيفة فى قلم السوابق .

ونعتقد أن الحكم بالعقاب مع الايقاف الشامل للآثار الجنائية المترتبة على الحكم لايجوز حفظ صحيفة عن هذا الحكم بقلم السوابق بسبب وقف هذه الآثار الجنائية ومن ثم فلا يعتبر عقبة فى سبيل رد الاعتبار القانونى متى مضى على تنفيذ العقوبات أو العفو عنها أو سقوطها المدة المقررة فى القانون بمعنى أنه اذا صدر حكم جنائى مع الايقاف الشامل لآثاره الجنائية فى خلال المدة القانونية لرد الاعتبار القانونى لا يحول دون وقوع هذا الرد القانونى لاعتبار الطلب اليه .

ويمكن أن نضيف الى ذلك أن التشريع المصرى قد نص فى القانون رقم ٣٩٦ لسنة ١٩٥٦ فى شأن تنظيم السجون على جواز الافراج تحت شرط عن كل محكوم عليه نهائيا بعقوبة مقيدة للحرية اذا قضى فى السجن ثلاثة ارباع مدة العقوبة وكان سلوكه أثناء وجوده فى السجن يدعو الى الثقة بتقويم نفسه .

كما استحدث مشروع قانون العقوبات نظام العفو القضائى ، فنص فى المادة ١٦٤ على أنه اذا اجتمع فى دعوى الجنحة الواحدة عذر مخفف وسبب من الأسباب الداعية للرافة للقاضى أن يصدر أمرا بالعفو عن العقوبة ، ونص فى المادة ١٨٥ على أنه للقاضى فى الجنج أن يعفو عن المجرم الذى لم يتم احدى وعشرين سنة وقت ارتكاب الجريمة اذا لم يكن قد سبق ارتكابه جناية على أن ينذره القاضى بأنه لن يستفيد فى المستقبل من عفو جديد . وله ذلك فى جرائم السب أو القذف المتبادل وفى جرائم التشاجر البسيط ولو كان المجرم قد جاوز السن المذكورة .

وفى الختام فانه لشد ما تكون دهشتنا اذا ما استعرضنا تفصيلات تطبيق نظام الاختيار القضائى على النحو المشار اليه فى نظر مؤيديه . يقولون انه يتعين القيام ببحث سابق على الحكم بوضع المتهم تحت الاختبار القضائى ، يهدف الى انتقاء الجانحين الجديرين به والذين يرجى من نجاحه بالنسبة اليهم ، ولا يجوز للقاضى أن يأمر بوضع المتهم تحت الاختبار القضائى الا بعد الاطلاع على هذا البحث حتى يكون تحديد هؤلاء الجانحين منوطا بأمر يشر بنجاح هذا التدبير العقابى . ماهو المعيار الذى يمكن أن تتخذه لاتنتقاء هؤلاء الجانحين هل تترك هذا الاختبار لمن يقوم بهذا البحث السابق ؟ وقد يستهدف عند الادلاء برأيه باعتبارات أخرى لا تمت الى حالة الجانح نفسه بصلة ما ؟ ألا يلمس القارئ من هذا الاجراء مبررا كافيا لعرقلة التصرف فى الدعوى والفصل فيها وارباك العمل فى النيابة والمحاكم بسبب كثرة التأجيل فى انتظار هذا البحث السابق ريثما يقوم به المكلف بانجازه . لاشك أن هذا أمر يضر بصالح الجماعة الذى يقتضى ضرورة القصاص من المجرم فى أقرب وقت مستطاع ، كما

قد يضر بصالح المتهم نفسه الذى يظل معلق المصير ردحا طويلا من الزمن
قد يتعرض ابا ن ذلك لأفدح الأضرار .

يستوجب هذا النظام ضرورة رضاء المتهم بوضعه تحت الاختبار
القضائى ويكفى أن تتصور ان اتخاذ تدبير عقابى على متهم يكون معلقا
على محض ارادته وهو أمر ان لم يثر السخرية والاستهزاء فهو يشكك
فى جدية هذا النظام وجدواه .

كما أن تحديد مدة الاختبار القضائى متروك لتقدير القاضى يتمتع
بصدده بسلطة تقديرية مستهديا بما يتلاءم مع حالة المتهم الذى تقرر وضعه
تحت الاختبار القضائى ، وقد تصل هذه المدة الى بضع أعوام . ولا شك
أنه بذلك ينقلب هذا النظام الى نظام أسوأ من الحكم بالعقوبة على المتهم
وأقسى منه لطول المدة التى يتعرض لها المتهم الموضوع تحت الاختبار ،
حتى يتقرر مصيره بصفة نهائية مما قد يلحق به أشد الاضرار فى عمله
ومستقبله .

ويتستع ضابط الاختبار القضائى بسلطات واسعة فهو يقوم بالاشراف
والتوجيه للمتهم الموضوع تحت الاختبار ويعد تقارير دورية فى شأنه
خلال فترة الاختبار وعند انتهائها ، وله طلب مد مدة الاختبار القضائى
كما أن له طلب تقصيرها ومن ثم فمن الملائم أن تتعرض لكيفية اختبار
ضابط الاختبار نفسه ، ماهو معيار هذا الاختبار ؟ ما هى مؤهلاته ؟ هل
يكون من ضباط الشرطة أم من موظفى وزارة الشؤون الاجتماعية أم من
غيرهم ؟ أظن أن اختيار هؤلاء ، وكيفية تدريبهم مشكلة كبرى كافية
لل قضاء على هذا النظام برمته .

أما مصير الاختبار القضائى فمعروف سلفا ، وهو اما أن يترأخى
الموضوع تحت الاختبار القضائى فى مراعاة الشروط التى وضعتها له
المحكمة فى فترة الاختبار وهو أمر متوقع فى أغلب الأحيان واما أن
يفشل الاختبار نفسه أى يفشل المتهم فى التجاوب مع المجتمع ابا ن فترة
الاختبار ، ففى هاتين الحالتين يقرر القاضى توقيع الجزاء المناسب على

المتهم ، وكأن اجراءات نظام الاختبار القضائى كانت عبثا فى عبث وتعقيدا فى مرحلة المحكمة دون طائل . أما اننا نتصور امكان نجاح هذا النظام أى أن تنتهى فترة الاختبار ولم يرتكب الجانح جريمة وكان اختباراه مرضيا وأصبح فى حالة تسمح له بالاندماج فى المجتمع - كما يقول أنصار هذا النظام - فهو أمر بعيد الاحتمال وأقرب الى الخيال منه الى الحقيقة وعندى أن معتقلى هذا النظام قد استهدوا فى عقيدتهم وجوب تعديل الأنظمة القائمة جريا وراء (الموده) التى تستلزم التطور ايا كانت نتيجته ، وتستوجب التغيير من أجل التغيير ، وتقتضى استيراد أنظمة اجنبية لا تتفق مع مفاهيم مجتمعنا فى الوقت الحاضر .

لما كان ذلك ، فانا نرى عدم جدوى ادخال نظام الاختبار القضائى فى المجتمع المصرى ، مكتفين فى هذا الشأن بنظام وقف التنفيذ ، وبالأخص وقف التنفيذ الشامل وجواز الافراج تحت شرط كما يقضى بذلك قانون السجون .

فاذا أضيف الى ذلك وضع نصوص فى مشروع قانون العقوبات فى شأن العفو من الجريمة فى صورتها التشريعية فتكون الفائدة أعم وأشمل والله ولى التوفيق .

مفاوضات الأرصادة الاسترلينية سنة ١٩٤٧

الاستاذ محمود الدويش

رئيس مجلس ادارة شركة خليج الاقطان

١ — فى سنة ١٨٩٨ تعاقد مسيو « روفائيل سوارس » عضو « هيئة التجار المالين فى مصر » على شراء أملاك الدائرة السنية التى كانت من أملاك الخديو اسماعيل واقترض بضمانها مبلغا عرف « بدين الدائرة » وكان ثمن الشراء ٦٤٣١٥٠٠ جنيه استرلىنى وقد كان الغرض من البيع الوفاء بدين الدائرة المذكورة .

٢ — ومنح سوارس فى السنة نفسها امتيازاً بإنشاء بنك أهلى أسس فى البداية برأس مال قدره مليون جنيه استرلىنى ، وقد تم الاكتاب فى رأس مال البنك بالشكل التالى : —

(أ) ارنست كاسل وهو أحد كبار رجال المال الانجليز ٥٠٠.٠٠٠ ج.ك

(ب) كونستنتان ميشيل سلفاجو (تاجر القطن

المعروف) وشركاه ٢٥٠.٠٠٠ ج.ك

(ج) اخوان روفائيل سوارس وشركاهم . ٢٥٠.٠٠٠ ج.ك

٣ — ومع أن البنك أنشئ ليكون مصرفاً تجارياً فانه منح وحده امتياز اصدار أوراق مالية تدفع لحاملها عند تقديمها وهى التى تعورف على تسميتها بأوراق البنكنوت ، فضلا عن أن نظامه قضى بأن يتولى الأعمال المصرفية للحكومة ، كما أن المحاكم المختلطة وبلدية الاسكندرية وحكومة السودان أودعت أموالها لديه .

٤ — وقضى نظام البنك بأن يتكون غطاء البنكنوت المصدر من الذهب بمقدار النصف وبسندات فى النصف الثانى تقوم بسعر لا يجاوز السعر اليومى وبحد أقصى قيمتها الاسمية وبشرط أن تكون مملوكة للبنك ويحتفظ بأمر اختيارها للحكومة دون مسؤولية عليها .

٥ - وكان غطاء البنكنوت المصدر في نهاية السنة الأولى (سنة ١٨٩٩) - وقدره ٩٨٠٠٠ جنيه - مكونا من النصف (٤٩٠٠٠ جنيه) ذهبا والنصف الثانى من سندات الدين الموحد والدين الممتاز مقدرة على أساس القيمة الاسمية ثم أضيف اليها فى السنوات التالية اسهم سكة حديد قنا - اسوان وسندات القرض العثمانى (المضمونة بالجزية المصرية) وسندات الدومين والدين المضمون المصرى وكذا سندات البنك الزراعى المصرى .

٦ - ولما نشبت الحرب العالمية الأولى فى سنة ١٩١٤ وتبين أن هناك خطورة فى نقل الذهب بحرا طلب البنك الأهلى فى مذكرة تاريخها ٧ ديسمبر سنة ١٩١٤ أن يسمح له بإيداع ذهب فى بنك انجلترا ضمانا لجزء من البنكنوت المصدر فى مصر ووافق وزير المالية المصرية وقتئذ على الطلب نظرا للصفة الاستثنائية والمؤقتة للطلب .

٧ - فى يناير سنة ١٩١٦ كان غطاء البنكنوت المصدر مكونا بالشكل الآتى : -

البنكنوت المصدر : ١٢ر٥٥٠ر٠٠٠ جنيه يغطيه : -

من الذهب فى القاهرة .	٣ر٩١٤ر٠٠٠ جنيه
من الذهب فى لندن .	٤ر٢٢٠ر٠٠٠ جنيه
من الأوراق المالية .	١ر٥٤٠ر٠٠٠ جنيه
بسندات على الخزانة المصرية	٢ر٨٧ر٠٠٠ جنيه

٨ - ثم اقترح البنك الأهلى سحب ما قيمته مليون جنيه من الذهب من الغطاء ووضع سندات على الخزانة البريطانية فى مكانه وتم له ذلك فى أواخر يناير سنة ١٩١٦ .

٩ - أخيرا رأى التوسع فى هذا الاستبدال فتحرك المستشار المالى البريطانى ووضع أسس السياسة النقدية التى ترتب عليها فى النهاية تراكم أرصدة استرلينية فى مصر قدرت فى أوائل عام ١٩٤٧ بحوالى ٤٢٥ مليون جنيه .

١٠ - بدأ المستشار المالى الخطة المرسومة بمذكرة (الى وزير المالية ؟) فى ٢٣ سبتمبر سنة ١٩١٦ جاء بها : « أنه ينتظر أن تزيد كمية البنكنوت المصدر زيادة كبيرة بسبب بيع محصول القطن وان حكومة الهند (كما لو كانت وقتئذ حكومة لها استقلالها عن الحكومة البريطانية !) كذا الحلفاء عموما قد قبلوا أوراقا مالية فى مكان الذهب لتفادى تعطيل الذهب ولتيسير استعماله فى أغراض الحرب ! » وأضاف المستشار المالى : « لقد تبادلنا مراسلات خاصة مع بنك إنجلترا والخزانة البريطانية بصدد هذا الموضوع وهما لا يودان بطبيعة الحال أن نعطل ذهبا آخر ولذلك فأننى اعتقد أن الظروف (المالية) تبرر لنا كل التبرير أن نستبدل (بالذهب) سندات على الخزانة البريطانية وبعبارة أخرى « نستبدل بالذهب الثقة فى الحكومة البريطانية . ! »

١١ - ولم ينتظر جنابه الموافقة الشكلية على اقتراحه بل أضاف فى نهايته أنه سيعطى محافظ البنك الأهلى (الانجليزى) تعليمات ليضع سندات على الخزانة البريطانية فى غطاء البنكنوت لتغطية الأوراق التى ستصدر فيما بعد .

١٢ - وكما لو كان المستشار فى حاجة الى تأييد خارجى فانه ختم خطابه « بأن الخزانة البريطانية وبنك إنجلترا يوافقان كل الموافقة على هذا الاجراء » !!!

١٣ - وفى اليوم التالى (٢٤ سبتمبر) أرسل المستشار المالى مباشرة الى محافظ البنك الأهلى خطابا جاء فى نهايته « ان الفائدة على سندات الخزانة المذكورة ستكون من حق الحكومة المصرية على أن يبحث قريبا موضوع اتعاب البنك الأهلى » .

١٤ - ثم تحرك محافظ البنك الأهلى - بعد أن تم الاتفاق مع المستشار الانجليزى - فأرسل خطابا فى ٢٦ سبتمبر سنة ١٩١٦ الى وزير المالية المصرى يخبره فيه بانه نظرا « لاستحالة الحصول على الذهب فى لندن فانه لا يمكننا الاستمرار فى زيادة البنكنوت المصدر على أساس

النظام القائم (النصف ذهباً والنصف الثانى أوراقاً مالية) لمقابلة احتياجات البلاد من العملة . »

١٥ - ولعل محافظ البنك الأهلى خشى أن يتلکأ الوزير المصرى فى الاستجابة لطلبه فختم خطابه هكذا « ان الموضوع له صفة استعجال خاصة نظراً لاحتياجات (تصريف) محصول القطن . »

١٦ - ولم يتلق محافظ البنك الأهلى الرد من وزير المالية بل من المستشار المالى الانجليزى الذى بادر فى اليوم التالى لخطاب محافظ البنك بإخطاره بأنه « تلقى توجيهات رئيس الوزراء بأن توضع سندات الخزنة البريطانية فى مكان الذهب فى غطاء البنكنوت المصدر وبأن الحكومة المصرية تغطى البنك الأهلى ضد نتائج هذا الاجراء . »

١٧ - وأخيراً - وبعد ان تمت اجراءات النظام الجديد - تحرك وزير المالية المصرى فأرسل فى ٢٤ أكتوبر (أى بعد حوالى شهر من اتمام الترتيبات) أرسل الوزير مذكرة الى مجلس الوزراء جاء فى مقدمتها « ان أى طلبات جديدة للذهب لا يمكن الا أن تعطل المجهودات التى تبذل لمواجهة الأعباء المالية للحرب . »

« لذلك فان وزارة المالية (هكذا) قد قدرت أنه يجدر بها أن تخول البنك الأهلى بأن يستعمل مؤقتاً سندات الخزنة البريطانية كغطاء كامل للإصدار بعد تجاوز الحد المغطى (حالياً) بالذهب .

« وطد طلب البنك الأهلى بالنسبة له ولأعضاء مجلس ادارته منفردين ضمان الحكومة المصرية ضد أى احتمال قد ينشأ من مخالفة البنك لنظامه بسبب هذا الاجراء .

« وقد وجدت وزارة المالية أنه من المفيد (؟ !) أن تستجيب لطلب البنك الأهلى باعطاء الضمان المطلوب . »

١٨ - واختتمت فصول الرواية بموافقة مجلس الوزراء المصرى على اقتراح وزير المالية ثم بأعلان فى الوقائع الرسمية فى ٣٠ أكتوبر سنة ١٩١٦ بالسماح للبنك الأهلى - بصفة مؤقتة - بأن يودع سندات خزينة بريطانية فى غطاء البنكنوت فى مكان الذهب .

١٩ - وكما هي العادة فأن الاجراء المؤقت دام عشرات السنين واستعمل بعد نهاية الحرب الأولى وفي أثناء الحرب العالمية الثانية اذ كانت كل طلبات الجيوش البريطانية وجيوش حلفاء بريطانيا في مصر تؤدي بسندات على الخزينة البريطانية وتراكمت تلك السندات حتى بلغ دين بريطانيا في سنة ١٩٤٧ حوالى ٤٢٥ مليون جنيه كما قدمت .

٢٠ - فى شهر سبتمبر من عام ١٩٤٥ أوفدت الحكومة المصرية مندوبا الى لندن أبلغ المسؤولين فى الخزانة البريطانية بأنه يهم مصر أن تعرف ماذا تنوى بريطانيا أن تفعل بخصوص الديون الاسترلينية اذ انه مع التسليم بأن حل هذا الموضوع يجب أن يكون عاما وشاملا فان مصر - وهى ثانية الدول الدائنة - يجب أن تستشار فى الحل الذى يتخذ فى النهاية بحيث يحفظ لها حقوقها .

٢١ - وقد اكتفى فى ذلك الوقت بتبليغ رغبة الحكومة المصرية الى مشلى الحكومة البريطانية اذ ان محادثات هامة كانت دائرة حينئذ فى واشنطن بين مشلى الخزنتين البريطانية والامريكية بخصوص العلاقات المالية بين بريطانيا والولايات المتحدة وهى المحادثات التى انتهت باتفاقية القرض الأمريكى لبريطانيا فى ٦ ديسمبر سنة ١٩٤٥ .

٢٢ - لم تتم مصادقة الكونجرس على تلك الاتفاقية الا فى ١٥ يولية سنة ١٩٤٦ وأصبحت واجبة النفاذ فيما يتعلق بتحويل الاسترليني اعتبارا من ١٥ يولية سنة ١٩٤٧ . وفى أثناء ذلك كانت اتفاقية العملات الصعبة اللازمة لمصر قد جددت الى أجل ينتهى فى ٣١ مارس سنة ١٩٤٧ .

٢٣ - كما ان وزارة المالية المصرية علمت تعدادا للارصدة الاسترلينية فى ٣١ ديسمبر سنة ١٩٤٥ تبين منه ما يلى :

(١) أن مجموع الارصدة (بالجنيهات الاسترلينية) كان فى ذلك التاريخ ٤٣٩٠٢٨٨٠٠٠ جنيه .

وقد كانت تتكون من أوراق الحكومة البريطانية British Government Securities وسندات على خزيتها ومبلغ قليل من أوراق حكومات المستعمرات والدمنيون البريطانية وأوراق أخرى (كلها فى يد الأفراد) ثم اعتمادات للبنك الأهلى ولباقى البنوك وللأفراد .

٢٤ - (ب) وكان المجموع موزعا بين الهيئات المختلفة هكذا : -

بآلاف الجنيهات الاسترلينية

١ - الحكومة المصرية ٣٠٤٢ (٠.٧٧٪)

٢ - البنك الأهلى : -

قسم الاسدادر ١٤٣٩٤٣

قسم العملات المصرفية ٢٠٠١٧١

مجموع البنك الأهلى ٣٤٤١١٤ (٠.٧٨٣٪)

٣ - البنوك الأخرى ٤٣٢٢٥ (٠.٩٩٪)

٤ - الأفراد ٤٨٩٠٧ (٠.١١١٪)

المجموع الكلى ٤٣٩٢٨٨

٢٥ - وقد نقصت أرصدة البنك الأهلى وأرصدة البنوك الأخرى بأكثر من ١٢ مليون جنيه فى سنة ١٩٤٦ وبما أن حركة أرصدة الأفراد فى سنة ١٩٤٦ لم تكن معروفة فإن رقم الأرصدة قد قدر فى بداية سنة ١٩٤٧ بمبلغ ٤٢٥ × ٥ مليون جنيه .

٢٦ - ونظرا لأن الأرقام التى تعطىها الخزانة البريطانية لا تشمل الاستثمارات المتنوعة فى شركات (بريطانيا) حيث لا تكون الأوراق Securities مودعة لدى بنوك فى بريطانيا وهى لا تشمل أيضا ما يدفع مقدما على بضائع لم تسلم بعد والمبالغ التى لحساب هيئات فى مصر لدى المؤسسات التابعة لها فى بريطانيا (أرصدة مصدرى القطن لدى شركائهم فى مانشستر مثلا) وهى لا تشمل أيضا الأرصدة الاسترلينية لشركات التأمين فإن نتيجة ذلك كله أن هناك فارقا ليس صغيرا بين الأرقام التى تجمع فى مصر والأرقام التى تعطىها المصادر البريطانية .

٢٧ - والأرقام المتقدمة الذكر تبين أن أغلب أرصدة مصر الاسترلينية كانت تحت يد البنك الأهلى فإن أرصدته بلغت ٣٤٤ مليون جنيه أو ٠.٧٨٣٪ من مجموع كلى قدره ٤٣٩ مليون جنيه .

٢٨ - ويتكون أغلب أرصدة البنك الأهلي من سندات قصيرة الأجل :
حوالى ٢٦٠ مليون جنيه أما السندات الطويلة الأجل فتبلغ حوالى ٨٠
مليون جنيه .

وبلغ متوسط سعر الفائدة على الأولى $\frac{1}{2}$ ٪ أما السندات الطويلة
الأجل فيختلف سعر الفائدة عليها باختلاف أنواعها .

٢٩ - فى أوائل شهر ديسمبر سنة ١٩٤٦ بدأت محادثات فى القاهرة مع
مستشار مالى السفارة البريطانية لتحديد مقدار العملات الصعبة التى
تلتزم مصر فى الفترة ما بين أول ابريل ١٩٤٧ يولية سنة ١٩٤٧ كذلك بدأت
المحادثات بصفة غير رسمية فى موضوع أرصدة مصر الاسترلينية .

٣٠ - وفى ٢١ يناير سنة ١٩٤٧ صدر فى القاهرة وفى لندن البلاغ
الرسمى التالى :

« ان الحكومة المصرية وكذلك الحكومة البريطانية كاتنا تبغيان فى أن
تبدأ مناقشات لتسوية موضوع أرصدة مصر الاسترلينية ومن المرجو أن
تسبح الفرصة لهذه المناقشات فى شهر فبراير عند ما يعود سير ولفورد ايدى
(من الخزانة البريطانية) ومستر كوبولد (نائب محافظ بنك انجلترا)
من زيارتهما للهند وستقرر الترتيبات المفصلة - بما فى ذلك التاريخ الذى
سيحضر فيه الوفد البريطانى الى القاهرة - فى أقرب فرصة ممكنة » .

٣١ - وصل الوفد البريطانى فى يوم ٢٢ فبراير وكان مشكلا برياسة
سير ولفورد ايدى مساعد السكرتير الدائم للخزانة البريطانية ومستر
أ . ايلف من الخزانة البريطانية ومستر و . ج . جونسون مستشار مالى
السفارة البريطانية بالقاهرة ومستر كوبولد نائب محافظ بنك انجلترا
ومستر ب . س . ييل ومستر س . أ . لوم من بنك انجلترا ومستر
ف . أ . فيجرز ومستر ج . أ . نيسمى (سكرتير الوفد) من الخزانة
البريطانية .

٣٢ - وكان وفد مصر مشكلا برياسة محمود الدرويش وكيل الوزارة
برئاسة مجلس الوزراء المنتدب وكيلا لوزارة المالية والأستاذ محمد على

نمازى مستشار مجلس الدولة لرياسة مجلس الوزراء ووزارة المالية والدكتور عبد الحكيم الرفاعى أستاذ الاقتصاد بجامعة القاهرة والأستاذ حسين كامل الغمراوى مدير عام الشؤون المالية والاقتصادية بوزارة المالية والأستاذ ليون ديشى مدير ادارة القرض بالوزارة المذكورة (السكرتير الخفى للهيئة المصرية) ومن سير فردريك ليث روس محافظ البنك الأهلى والسيد/ محمد أمين فكرى سكرتير عام البنك ومستر هاليت أحد موظفيه

٣٣ - وفى مساء الأحد ٢٣ فبراير اجتمع رئيسا الوفدين للتعارف وتبادل رأى بوجه عام وقد تم الاتفاق فى ذلك الاجتماع على أنه يحسن فى المناقشات القادمة تفادى الجدال السياسى البحث لأنه لن ينتج عنه أية فائدة فضلا عما قد يخلفه فى النفوس من أثر سىء واتفق على أن يتجنب الطرفان على سبيل التحديد ما رددته بعض الدوائر البريطانية - مسئولة وغير مسئولة - من أن بريطانيا قد دافعت عن مصر مع أن جزءا كبيرا من رأى العام المصرى يعتقد أنه لولا وجود الجيوش البريطانية فى مصر لتجنب مصر كل آثار الحرب كما فعلت تركيا والسويد .

٣٤ - عقد الوفدان اجتماعهما الأول فى مساء الاثنين ٢٤ فبراير وقد افتتحه محمود الدرويش بكلمة جاء بها :

سادتى :

انه لمن دواعى سرورى الكبير أن أرحب بكم فى بلادنا وأن أرجو لكم اقامة هيئة بها .

« وأنتى لأجد من واجبى أن أصرح بأننى مدين بالفضل لوزير ماليتكم العظيم فان ما أعرفه من علم الاقتصاد يرجع لتعاليمه وقد كان لى الحظ فى أن أستثير بنصائحه كلما كنت فى حاجة اليها .

« ونحن من جانبنا قد حظينا بمعاونة محافظ البنك الأهلى المصرى - سير فردريك ليث روس - الذى يؤسفى أن أصرح بأن وعكة بسيطة قد منعتنا من الحضور اليوم ولكنى آمل أن يشغل مكانه هنا صباح باكر » .

وبعد تقديم باقى أعضاء الهيئة المصرية الى رئيس وأعضاء الهيئة البريطانية قال الدرويش :

« اننى شخصيا لم أفقد اتصالي بتطورات الأمور فى انجلترا وقد تتبعته بعناية كبيرة تلك التطورات فى نواحيها السياسية والاجتماعية والمالية . وفى وسعكم أن تتوقعوا أننا جميعا فرقة متنبهة الى سير الأمور فى انجلترا والى صعوباتها الماضية والحاضرة والمتوقعة .

« ونحن نعرف أيضا أن سير ولفرد ايدى قد زار بلدنا فى مرة سابقة أثناء الحرب وهو لذلك مدرك لأحوالنا .

« وأرجو أن يسمح لى بأن أنوه بادراك وتقدير مستر جونسون فى كل الأوقات لظروفنا كما أن تعاونى مع مستر ايلف - على قصر أجله - يجعلنى أشعر بأننا سنجد منه صديقا وشريكا معوانا .

« وقد سرنى ما سمعته منك (سير ولفرد ايدى) بالأمس من أنك تود أن تشعر بأن الفريقين يكونان فى الحقيقة هيئة واحدة تعالج مسألة مشتركة وأنتى أرحب من جانبى بهذه الروح الطيبة وستجدنا مستجيبين لرغبتك .

« ولن يضايقنا ابداء الرأى بالصراحة التامة . اذ نحن فى الواقع لجنة من الخبراء اعتادوا تعهد الوقائع والأرقام ولن يضايقنا البتة سماع أشياء ليست فى صالحنا كما أننا نأمل أنه - من جانبكم - لن يضايقكم أن نؤدى فى صراحة تامة ما نشعر به أو نعتقد . اذ أن ما يهمنى فى الوقائع هو نجاح مداولاتنا .

« غير أننا يجب أن نحاول تفادى ماسميته بالأمس المجادلات السياسية . اذ أننى معتقد بأننا لسنا فى حاجة الى الاشتباك فيها ولو أن لموضوعنا ولا شك نواحيه السياسية .

« وائتى - مرة أخرى - أرحب بكم وأبدى أملى بأن نتيجة مناقشاتنا ستكون مرضية للطرفين » .

٣٥ - رد سير ولفرد ايدى مبديا تقديره للجو الودى الذى تبدأ فيه المحادثات وشكر الدرويش على كلمة الترحيب التى ألقاها وقال :

« اننا جميعا نواجه مهمة شاقة غير أنه لما يوجب الارتياح أن جانبنا

كثيرا من العمل التمهيدى قد تم بواسطة الادارات الحكومية أو درس في الأوساط العلمية وأيضا بواسطة المناقشات الدولية مما يمهّد السبيل لمناقشاتنا الحالية .

« ولقد تفضلت (الدرويش) بالموافقة على ما قلته بالأمس : وهو أننى أأمل أن يعمل الطرفان كهيئة واحدة تحاول أن تجد حلا لمسألة تواجهها . وأننى أكرر هذا الأمل وأوافق بالتأكيد على أن المناقشات الصريحة مؤدية الى أطيب النتائج .

« وقد سبق لنا جميعا أن زرنا البلد . ولدينا فكرة من مسائلكم مثلما لديكم فكرة عن مسائلنا ونحن جميعا مدركون لأهمية المناقشات كما أننا خدام لحكومتينا ومن واجبننا لها - وبالنظر لأهمية الموضوع - أن ننظر حولنا لعلنا نصل الى الحل المرضى .

« وأننى لأرجو أن تسح لى مرة أخرى بأن أشكرك بالنيابة عن وفدنا على تحيتك وبأن أشكر جو مصر الجميل الذى يختلف اختلافا بينا عما تسر به انجلترا الآن » .

٣٦ - وقد عقدت الجلسة الثانية فى صباح الثلاثاء ٢٥ فبراير سنة ١٩٤٧ فتناول سير ولفورد ايدى موضوع المحادثات وقال :

٣٧ - « ان موضوع الأرصدّة الاسترلينية مرتبط حتما بموضوع عام هو موضوع ميزان مدفوعات المملكة المتحدة .

« ولذلك فانه من الضرورى شرح التغيير الكبير الذى ادخلته الحرب على مركز بريطانيا المالى الخارجى .

« وقد احتاجت بريطانيا دائما الى استيراد جميع غذائها ومواردها الخام فيما عدا الفحم وكانت قبل الحرب تدفع ثلثى قيمة هذه الواردات من صادراتها والثلث بواسطة الايراد الخفى من استثماراتها الخارجية ومن النقل البحرى والخدمات التجارية . وقد كان يتخلف فائض صغير كان كافيا لتشييد احتياطى مركزى - متواضع حقيقة - ولكنه - مع حسن الادارة - كان كفيلا بدعم مركز الاسترليني كعملة دولية فى أوقات الشدة .

٣٨ - « الى أن جاءت الحرب واحتاج الأمر الى تركيز الجهود فيها مما أدى الى ضغط الصادرات التجارية الى ثلث حجمها قبل الحرب . كما

أن الضرورة ألجأتنا - قبل نظام الاعارة والتأجير - الى التصرف في جانب كبير من استثماراتنا الخارجية القابلة للتصرف وذلك بقصد تسوين مشترياتنا من العتاد الحربى والأغذية والمواد الخام . كما أن البلاد التى حصلت بسبب الحرب على ميزان مدفوعات لصالحها مع المملكة المتحدة سددت جانباً من ديونها الاسترلينية ، وبذلك زادت الخفض الذى حدث في ايرادنا السنوى من العملة الأجنبية .

٣٩ - « وقد تجاوز ايراد المملكة المتحدة الصافى في سنة ١٩٣٨ من الاستثمارات الخارجية ٢٠٠ مليون جنيه فنزل - برقم تغيير القيم - الى ١٧ مليون جنيه في سنة ١٩٤٥ وقدر الايراد المتوقع من الايرادات الخفية في سنة ١٩٤٧ ببلغ ٧٥ مليون جنيه فقط .

٤٠ - « وقد كان متوسط الايراد من الملاحة البحرية ١٠٥ مليون جنيه في السنة لفترة ١٩٣٦/١٩٣٨ فأغرق بسبب الحرب نصف الأسطول التجارى الذى كان قبل الحرب . حقيقة كانت اعادة بنائه جارية غير أن التقديرات تدل على أن صافى الايراد من الملاحة سيكون صغيراً في سنة ١٩٤٧ . وكذلك قاوم الصدمة الى حد كبير الايراد الناشئ من العملات ومن التأمين ولكنه لم يكن كافياً لتعويض الخسارة الجسيمة في الايراد من الاستثمارات .

٤١ - « كان الرصيد المركزى للذهب والدولارات عند نشوب الحرب ٦٠٥ مليون جنيه ولكنه باكملة تقريباً لقي المصير الذى لقيته الاستثمارات الخارجية حتى انه هبط - قبيل تطبيق نظام الاعارة والتأجير والمساعدة المتبادلة - الى ٣ مليون جنيه فقط في ابريل سنة ١٩٤١ . حقيقة لقد ساعد هذان النظامان على تخفيف الضغط على مواردنا من العملات الأجنبية ولكن مصروفاتنا الضخمة بالدولار في القارة الأمريكية استمرت بعد تطبيق نظامى الاعارة والتأجير والمساعدة المتبادلة . وقد انصبت تلك المصروفات بأكملها على مواد الحرب الضرورية لا للمملكة المتحدة فحسب ولكن للحلفاء والشركاء أيضاً .

٤٢ - « وقد اعيد تكوين الاحتياطى من الذهب والدولارات حتى

بلغ في سنة ١٩٤٥ : ٤٥٠ مليون جنيه وقد كان مصدر ذلك الى حد كبير مصروفات جيوش الولايات المتحدة في المملكة المتحدة وفي منطقة الاسترليني . وولكن كانت الالتزامات الخارجية في سنة ١٩٣٩ : ٤٧٦ مليون جنيه يقابلها احتياطي قدره ٦٠٥ مليون جنيه فهبط الاحتياطي في سنة ١٩٤٥ الى ٤٥٠ مليون جنيه بينما ارتفعت الديون الخارجية الى ٣٥٠٠ مليون جنيه .

٤٣ - « هذا وقد أعطت المملكة المتحدة جزء كبيرا من المواد التي قدمتها الى حلفائها وشركائها بدون مقابل . وقد تجاوزت قيمة الاعارة والتأجير من الولايات المتحدة الى المملكة المتحدة وبلاد الكومنولث البريطاني ٧٥٠٠ مليون جنيه بقليل وقد بلغت قيمة المساعدة (المتبادلة) التي قدمتها المملكة المتحدة ١٥٠٠ مليون جنيه وهو رقم يمكن وضعه بكل سهولة بأزاء مساهمة الولايات المتحدة بمقتضى الاعارة والتأجير وخاصة اذا لوحظ الدخل القومي لكل من الدولتين .

٤٤ - « ان الأرصدة الاسترلينية لا تشمل وارداتنا الضرورية لمجهود الحرب فحسب بل تشمل أيضا مشترياتنا التي أستهلكت محليا (أى فى داخل الدولة الدائنة) وكذلك المنشآت والخدمات المحلية وما يقابل بالاسترليني العملات المحلية التي قدمت لدفع ما هيأت الجند فى كافة ميادين الحرب .

٤٥ - واجهت المملكة المتحدة عند نهاية الحرب المسائل التالية :
(أ) إعادة انشاء تجارة الصادر وزيادتها بشكل دائم فمن الواجب ان يخصص ٢٥ ٪ من مقدرة المملكة المتحدة على الانتاج لانتاج مواد التصدير . وبما ان جانبا من انتاج المملكة المتحدة لازم للسوق المحلية وحدها فان الصناعات القادرة على التصدير يجب أن تضع سياستها على أساس نسبة للتصدير تتجاوز ٢٥ ٪ بكثير وليس هذا الوضع وقتيا انما يجب أن يصبح تركيز الجهود فى التصدير مظهرا دائما للنشاط الصناعى فى المملكة المتحدة اذ انه بدون الصادرات لن يتسنى لها الحصول على الأغذية والخامات .

(ب) صادرات المملكة المتحدة التجارية يجب أن تفى بحاجاتها من

الواردات وذلك بسبب ما فقدته من الايراد الخفى ، كذلك لسداد الدين .

(ج) ان الاحتياطي من الذهب والدولارات يبلغ ١٢ ٪ فقط من الارتباطات الخارجية .

(د) استمرار المصروفات الحكومية الضخمة لأغراض السلم مثل الاشتراك في المؤسسات الدولية كهيئة الاغاثة والتعمير والمساهمة في اعادة اقتصاد المانيا في أضيق الحدود لا لخدمة مصالح المانيا ولكن بقصد المعاونة في نهوض اوربا اقتصاديا وهو ما يجب ان يثير اهتمام مصر نظرا لما للسوق الأوروبية من الأهمية لبعض السلع المصرية كالقطن .

٤٦ - وفي الداخل كان على المملكة المتحدة أن تواجه موضوع تحويل اقتصادها الذي كان مركزا في أغراض الحرب .

٤٧ - ازاء هذه الحالة على المملكة المتحدة ان تسلك أحد سبيلين :
الأول - محاولة تخطي تلك الصعوبات بمواردها الخاصة . وكان مؤدى هذا - فضلا عن اجراءات أخرى - تجسيد كافة الأرصدة الاسترلينية لسنوات عديدة ، كان مؤاده أيضا ارجاء نظام التجارة متعددة النواحي - وهو الذى كانت كافة الدول تبنى عليه آمالها بعد الحرب - لأن احدى الدول الكبرى لم تكن في وسعها أن تعاون في تطبيقه . وهذه الحالة كانت تعرض مصر لأخطار جسيمة اذ أن كل حملة الأرصدة الاسترلينية كانوا معرضين لتعطيل برامجهم الانشائية بل والى انحلال اقتصادهم . كما أن الشعب البريطانى كان معرضا لتضحيات تتجاوز في شدتها هذه الصعوبات .

الثانى - طلب المساعدة المالية من الدولة الوحيدة القادرة على تقديمها في حدود كافية .

٤٨ - « فى وسط هذه الظروف - وبعد بحث الأمر بالعناية الكافية - قررت حكومة المملكة المتحدة أن تتقدم الى أمريكا بطلب قرض . وهى

لم تطلب القرض سعياً وراء مصالحها الخاصة وحدها . إنما كان ذلك القرض يمثل مساهمة الولايات المتحدة في نهوض المملكة المتحدة وفي نهوض جزء كبير من العالم كان يعتمد على المركز المالى للمملكة المتحدة . وكانت الالتزامات التى أخذتها المملكة المتحدة على عاتقها في اتفاقية القرض تمثل نصيبها في تحقيق الغرض نفسه . وقد أعطاها القرض فسحة من الوقت تحاول فيها إعادة مركزها الخارجى وبالتالي دعم نظام التجارة الخارجية .

٤٩ - « وقد نظم اقتصاد المملكة المتحدة على أساس زيادة مقدار الصادرات الذى بلغ رقمه القياسى في آخر سنة ١٩٤٦ : ١١١ مقارنا برقم ١٠٠ للسنوات الثلاث ١٩٣٦/٣٨ ، وكان الهدف لسنة ١٩٤٧ : ١٤٠ على أساس ١٠٠ أيضا للسنوات ١٩٣٦/٣٨ .

٥٠ - « أما الواردات فقد كان حجمها في سنة ١٩٤٦ : ٧٠٪ فقط مما كانت عليه في السنوات ١٩٣٦/٣٨ وهى ربما بلغت في سنة ١٩٤٧ : ٨٠٪ . كما أن صافى مصروفات الحكومة في الخارج قدر في سنة ١٩٤٧ بمبلغ ١٧٥ مليون جنيه .

٥١ - « وقد ترتب على استعداد شعب المملكة المتحدة للاستغناء عن السلع الاستهلاكية ولقبول مستوى في الغذاء يقل عما كان عليه قبل الحرب - ترتب على ذلك تحسن محسوس في ميزان مدفوعات المملكة المتحدة . ولكن هذا التحسن أخفى حقيقة لها أهميتها في المباحثات الحالية . إذ نشأت مشكلة حادة وهى مشكلة الدولار لأن ٤٢٪ من واردات المملكة المتحدة تأتى إليها من البلاد الغربية ولكن ١٤٪ فقط من صادراتها تذهب الى تلك المناطق ، وقد كان لمشكلة الدولار سببان لم يلتفت اليهما عند عقد اتفاقى اقتراضين مع الولايات المتحدة وكندا إذ افترض حينئذ أن جزءا كبيرا من العالم قد قارب مرحلة التحويل المتعددة النواحي لعملائه كما أن بلادا كثيرة كانت تتوقع أن تصلها قروض رأسمالية من البنك الدولى للانشاء والتعمير ولم تتحقق آمالها إذ أن البنك لم يكن قد بدأ عملياته بعد كما أن صندوق النقد الدولى لم يكن قد أعلن بعد استعداده للقيام بعمليات التبادل ، ولذلك فإن حالة السوق البريطانية ومركز العملة في بريطانيا كانت أسوأ بكثير مما كان متوقعا .

٥٢ - « من جهة أخرى كان يظن أن المملكة المتحدة ستكون أقل اعتمادا في قضاء حاجاتها الرئيسية على القارة الأمريكية غير أن هذا الأمل لم يتحقق أيضا . يضاف الى كل ذلك ارتفاع الأسعار في أمريكا ارتفاعا كبيرا عما كان عليه عند ما عقدت اتفاقيتا القرضين ولذلك فإن المملكة المتحدة تسير في استهلاكهما بمعدل أكبر مما كان متظرا » .

٥٣ - ثم أشار رئيس الوفد البريطانى الى الحالة الداخلية في بريطانيا والى أزمة الفحم والكهرباء وقتئذ وانتهى الى أن الحالة الخارجية والداخلية المشار اليها قد وضعت حدا لمقدرة المملكة المتحدة على الوفاء بسديونيتها الخارجية منوها بارتباط مصلحة حائزى الأرصدة الاسترلينية بالحالة في المملكة المتحدة التى لا يمكن فى نظره تجنبها عند تقرير طرق وسرعة توفيتها بتلك الالتزامات .

٥٤ - وتدرج سير وفرد ايدى الى صميم الموضوع وقسمه الى جزأين :

(١) مبلغ الدين والفوائد .

(٢) كيفية أدائه .

٥٥ - أما بالنسبة لموضوع الدين : فيتلخص موقف الوفد البريطانى وقتئذ فى أن الظروف التى أحاطت بتكوين الأرصدة وتراكبها وكذلك ظروف بريطانيا المالية تستدعى تساهلا كبيرا لا فى طريقة تجسيد الأرصدة والفائدة المستحقة عليها فحسب بل فى أصل الدين نفسه للاعتبارات التالية :

(أ) ان ميزان مدفوعات بريطانيا لا يساعدها على تحمل العبء الذى وضعته على عاتقها المديونية الكبيرة التى تخلفت عن الحرب .

فقد بلغ الدين الخارجى الذى استدانته أثناء الحرب حوالى ٣٥٠٠ مليون جنيه استرليني يضاف اليه القرضان الأمريكى والكندى وما تحتاج اليه فى العادة من أغذية ومواد خام . كل ذلك يجب أن يؤدى من صادراتها التى يجب أن تزيد فى الحجم ٧٠ ٪ عما كانت عليه قبل الحرب (سنة ١٩٣٨ بالتحديد) وهى لم تبلغ بعد وبرغم المجهود الكبير الذى بذل منذ نهاية الحرب سوى ١١٠ بالنسبة لرقم ١٠٠ فى سنة ١٩٣٨ .

٥٦ — لذلك فإن الوفد البريطانى يرى أنه لو روعيت الاعتبارات المتعلقة بتجارة بريطانيا الخارجية وحدها لما وسعه أن يشير على حكومته بدفع أى شىء من الأرصدة . ولكن اعتبارات أخرى خاصة بالعلاقة بين المملكة المتحدة ودانيتها — خاصة فى منطقة الشرق الأوسط التى تهمها كثيرا من الناحية التجارية — تجعلهم يمتنعون عن تقديم هذه المشورة الى الحكومة البريطانية .

ولكنهم يخشون أنه لن يكون فى وسعهم الاشارة بدفع الدين كاملا ، بل يخشون أيضا أن الأقساط التى سيكون فى وسع الحكومة البريطانية دفعها يجب أن تكون متواضعة جدا اذا كانت تلك الحكومة تأمل فى الوفاء بتعهداتها .

٥٧ — (ب) ان السلع والخدمات التى قدمت لبريطانيا أثناء الحرب وترتب عليها تراكم الأرصدة الاسترلينية قدمت بأسعار متضخمة ، أما السلع التى ستقدمها بريطانيا وفاء لدينها فانها ستقدمها بأسعار منخفضة نسبيا ، ولذلك فإن بريطانيا ستدفع — فضلا عن الفائدة — أكثر مما أخذت وليس هذا من العدل فى شىء .

٥٨ — وقد بان منذ بدء المناقشات أن الوفد البريطانى يقدم هذه الحجة لا لاعتقاده فى قوتها بل لأنها سبق أن رددت ويمكن القول بأنه أظهر فى نهاية المناقشات أنه لا يعطيها وزنا كبيرا .

٥٩ — (ج) أن رأى العام البريطانى — حكومة وبرلمانا وشعبا — يعتقد أن هذه الأرصدة هى فى حقيقتها ديون حرب ولذلك فانه يجب أن يراعى فى أدائها النصيب النسبى للدائنين والمدينين فى مجهود الحرب . وقد أعطى الوفد البريطانى لهذا رأى أهمية كبرى فى المناقشات حتى أنه يمكن القول بأنه كان أساس اقتراحه الخاص بتخفيض أصل الدين . وهو فى هذا يستند — الى حد ما — الى ما جاء فى اتفاقية القرض الأمريكى لبريطانيا (فى ديسمبر سنة ١٩٤٦) بخصوص تسوية الأرصدة الاسترلينية من أن الدائنين ينظرون — كل حسب ظروفه — فى إعادة النظر فى تلك الديون غير أن

الوفد البريطاني سلم بأن هذه الاتفاقية لا تقيد الدائنين اذ أنهم لم يكونوا طرفا فيها .

٦٠ — كان موقف وفد مصر منذ البداية واضحا وحاسما في موضوع تخفيض أصل الدين فقد أبان أنه ليس على استعداد للإشارة على حكومته بأن تتسامح في هذه الناحية وأنه اذا لم يسلم الوفد البريطاني بذلك فانه يجب ألا يأمل في أن تؤدي المناقشات الى نتيجة طيبة .

٦١ — (أ) فأما بالنسبة لميزان مدفوعات بريطانيا : فقد أبان وفد مصر أن الموقف تحسن كثيرا عما كان عليه في ديسمبر سنة ١٩٤٥ عند ما عقدت اتفاقية القرض الأمريكي لبريطانيا بل أنه تحسن كثيرا عما كان عليه في صيف سنة ١٩٤٦ . وأبان أن التحسن في الانتاج كان أكثر وضوحا في تلك الصناعات التي تعتمد عليها بريطانيا في صادراتها وبالتالي في ميزان مدفوعاتها . وأضاف أنه ينتظر أن يخف العبء على عاتق بريطانيا اذا ما خففت من التزاماتها الحربية في جهات العالم المختلفة خاصة في الشرق الأوسط .

٦٢ — (ب) الأسعار : لم نجد كبير عناء في دفع الحجة المبنيّة على اختلاف الأسعار وفي تبيان أن السلع والخدمات التي قدمت لبريطانيا قد أعطيت بأسعار تقل عن مستوى الأسعار في بريطانيا في سنة ١٩٤٧ . وقد كان الرأي مستندا الى بحث احصائي دقيق لمتوسط الأسعار في مصر وفي بريطانيا قبل الحرب (يونية — أغسطس سنة ١٩٣٩) وفي السنوات ١٩٤٠ — ١٩٤٥ التي تراكمت في أثنائها الأرصدة مقارنة بالأسعار في بريطانيا سنة ١٩٤٧ ، مما يؤدي الى أن حقيقة الواقع هي أن بريطانيا ستعطى مصر أقل مما أخذت وهذا في ذاته تخفيض لأصل الدين يجب الاعتراف به وبأن مصر اذا لم تتمسك به عند عمل التسوية فأننا نكون قد أبدينا الكثير من التسامح .

٦٣ — ولم يوافق وفد مصر على أن الأسعار سوف تتجه الى النزول في بريطانيا كما هي العادة في أعقاب الحروب اذ أن الأسعار كانت قد ضغطت بوسائل مصنعة أثناء الحرب الأخيرة ولذلك ولما يبدو من

اتجاهات فى الناحية الاجتماعية وما يترتب عليها من زيادة فى الأجور ونقص فى ساعات العمل وبالتالى زيادة فى تكاليف الإنتاج فإنه لم يكن ينتظر أن تتجه الأسعار فى بريطانيا الى النزول ، هذا الى ما قيل وقتئذ من أنها عكست سياستها التقليدية وأصبحت تسعر السلع للصادر بأعلا من أسعارها فى الداخل .

٦٤ — كل ذلك كان يبرر توقع اطراد الزيادة فى الأسعار فى بريطانيا بعد الحرب بدلا من نزولها وقد حدث ذلك فعلا .

٦٥ — المجهود المشترك فى الحرب : هنا كان موقفنا حاسما فقد تسكنا بضرورة اتخاذ نصوص معاهدة سنة ١٩٣٦ أساسا لتقدير مجهود مصر فى الحرب ولم تفد أية محاولة لرحمة وفد مصر عن ذلك الموقف ، ولم يجد الوفد كبير صعوبة فى تبيان أن جهود مصر تجاوزت بكثير ما كان متوقعا منها وأنها بلغت أقصى حدود التضحية ولذلك فإنه لا يوجد أى مبرر لطلب تضحيات أخرى من جانبها .

٦٦ — ولم يكتف وفد مصر بتنفيذ الحجج التى قدمها الوفد البريطانى لتأييد وجهة نظره فى تخفيض الأرصدة المصرية فتقدم من جانبه بحجج اضافية تؤيد وجهة نظره فى عدم تخفيض الدين ، وسأسردها مفصلة عند الكلام عن مفاوضات الأرصدة فى لندن فى يونية سنة ١٩٤٧ .

٦٧ — ولقد بذل مستر « كوبولد » (نائب محافظ بنك انجلترا وقتئذ والذى عين فيما بعد محافظا للبنك) وكان عضوا فى الوفد البريطانى — بذل مجهودا كبيرا فى شرح طريقة ظلها عملية لمعالجة الموقف الذى يتخلف عن تخفيض الأرصدة وهى سحب سندات على الخزينة البريطانية من محفظة البنك الأهلى وايداع سندات على الخزينة المصرية فى مكانها .

٦٨ — قلنا أن اقتراح كوبولد ربما كان عمليا على الورق وفى بلده (انجلترا) ولكنه لا يصلح أساسا لسياسة عملية فى مصر ومع مراعاة حالة السوق المالية المصرية وأضفنا أنه بغرض أن هذا الحال كان ممكن التطبيق فى مصر فأننا لسنا على استعداد للإشارة على حكومتنا باتباعه اذ مؤداه أن الشعب المصرى المسكين يوضع على عاتقه عبء جديد بينما هو لم

يستفد من ظروف الحرب ولا من الأرصدة بل قاسى الأمرين من جرائنها في شكل ارتفاع الأسعار وقلة السلع والمواد الغذائية وزيادة الفوارق بين الإيرادات اتساعا عما كانت عليه قبل الحرب .

قلنا أن معنى هذا الحل أن الذى ضحى وقاسى فى أثناء الحرب هو الذى سيتحمل عبء التخفيض بينما تجنبه تلك الفئة القليلة التى أثرت بسبب الحرب .

٦٩ - حل كهذا لا يمكن أن تقدم عليه الحكومة المصرية فضلا عن أننا نجده صعب التنفيذ فى ظروف سوقنا المالية .

٧٠ - وما يؤسف له أن موضوع تخفيض أصل الأرصدة المصرية خيم على ما تلا الجلسات الأولى من اجتماعات القاهرة ، ولقد حاولنا أن نحول دون فشل المحادثات بسبب اختلاف وجهات النظر بصدد هذا الموضوع فوافقنا على اقتراح رئيس الوفد البريطانى تركه مؤقتا والانتقال الى حيث النواحي الأخرى لموضوع الأرصدة وهى :

٧١ - (١) أداء جزء من الدين فورا : وكانت الطرق التى اقترحناها تحقيقا لذلك :

(أ) شراء الحكومة المصرية لمخلفات الجيوش البريطانية ولم ندع الجانب البريطانى فى شك من أن هذا الاقتراح لا يجب أن يترتب عليه عليه تخفيض فى أصل الدين عن طريق دفع أسعار أعلا من الأسعار الحقيقية لتلك المخلفات .

(ب) تحويل سداد قيمة ما هو تحت يد الفرنسيين من سندات الديون المصرية (الموحد - المستاز الخ) وأداء كوبونات البنك العقارى وغيره التى لم تسدد أثناء الحرب الى عاتق بريطانیا خصما من الأرصدة .

(ج) نقل الأسهم والسندات المملوكة للحكومة البريطانية ولأفراد مقيمين فى المملكة المتحدة فى شركات تعمل فى مصر - نقلها الى مصر خصما من أصل الأرصدة .

وذكرنا على سبيل الأمثلة أسهم البنك الأهلى وشركة الانجلو اجبشيان أوليفيلدز وشركة قنال السويس .

٧٢ — ولم نسمع من الوفد البريطانى ردا على اقتراحاتنا سوى أنها لن تكون مقبولة من الحكومة البريطانية !

٧٣ — (٢) أما بالنسبة لسعر الفائدة فقد تبين الجانب البريطانى أن تخفيضها ليس عمليا ولا عادلا بالنسبة للأرصدة التى فى أيدي الأفراد بل ولا حتى بالنسبة لأرصدة البنوك التجارية ، كما أن محافظ البنك الأهلى أبدى أن تخفيضها الى المستوى المرغوب (من متوسط $\frac{1}{2}\%$ الى $\frac{1}{4}\%$) بالنسبة لأرصدة البنك الأهلى معناه تصفية البنك الأهلى .

٧٤ — لقد تبين لنا — ولما يمض على بداية المحادثات وقت طويل — أن البون اشاسع بين وجهتى النظر ، ولذلك وافقنا — كما قدمت — على اقتراح رئيس الوفد البريطانى الاكتفاء فى تلك المرحلة باتفاق مؤقت (أسوة بما حدث بالنسبة لأرصدة الأرجنتين) لمدة خمس سنوات مثلا يستعرض الموقف فى نهايتها لعقد اتفاق نهائى .

٧٥ — أظهرنا استعدادنا لقبول الفكرة ولكن بالشروط التالية :

(أ) أن يؤدى جانب من أصل الدين فى الحال من مخلفات الجيوش البريطانية ورءوس الأموال البريطانية المستثمرة فى مصر وبتحويل بعض الدفعات الواجبة الأداء فى فرنسا وغيرها الى عاتق بريطانيا .

(ب) أن نضمن عدم تغير قيمة الدين على الأقل الى نهاية الفترة المؤقتة التى اتفق على أن تنتهى فى ٣١ ديسمبر سنة ١٩٥١ .

(ج) أن تتخذ من الآن الاجراءات الكفيلة بدعم غطاء البنكنوت المصرى وقد أبنا أننا سنتمسك بأن يؤدى جزء من القسط السنوى بالذهب ، وذلك الى أن نصل الى الحدود التى ستقرر فى التشريعات التى سنصدرها لتنظيم سياستنا النقدية .

٧٦ — ولما تبين لنا أن الجانب البريطانى لم يظهر ما كان متوقعا من مدين يجدر به أن يحاول ملاقة دائنه فيما أبداه من رغبات بل لم يظهر

شيئا مما أظهِرناه من حسن استعداد بقبولنا اتفاقا مؤقتا وشراء مخلفات الجيوش البريطانية — لما تبين لنا أن الجانب البريطانى لا تحدوه الرغبة فى الأخذ والعطاء التى يجب أن تسود كل مفاوضة ، لم نجد فائدة فى اطالة المناقشات واتفق الرأى على عقد جلسة نهائية فى ٣ مارس سنة ١٩٤٧ .

٧٧ — وفى تلك الجلسة لم نخف الأثر الذى تركته فى نفسنا تلك المفاوضات اذ شعرنا بأنه لم يحدوها ذلك الاستعداد للأخذ والعطاء الذى يجب أن يسود كل مفاوضة وأننا لم نقابل من الجانب البريطانى بشئ الروح الطيبة التى أظهِرناها وانه لا يتسنى بشئ موقف الوفد البريطانى الوصول الى نتيجة مرضية فى أية مفاوضات .

٧٨ — واذا كان الأمر لا يحتمل من جانبنا تأجيلا فى نواحي تستدعى قرارات سريعة فانتا أعلننا الجانب البريطانى :

(ا) بأن الحكومة المصرية لا تعتبر نفسها مقيدة بالموقف الذى وقفناه فى محادثاتنا بخصوص مخلفات الجيش البريطانى .

(ب) بأن موضوع تسوين الثروات البريطانية فى مصر وتمويل هذه العملية كان محل بحث وأن هذا البحث قد أوقف لما له من ارتباط بموضوع الأرصدة . ولما كنا لم نصل الى نتيجة فى مباحثاتنا الخاصة بالأرصدة فانتا سنتناول موضوع تسوين الجيوش باعتباره موضوعا قائما بذاته ويتطلب علاجا سريعا .

(ج) ان الحكومة المصرية تحتفظ لنفسها باتخاذ الاجراءات التى تراها كفيلة لدعم غطاء البنكنوت المصرى دون انتظار لمباحثات أخرى فى موضوع الأرصدة .

٧٩ — وهكذا انقضت تلك المرحلة الهامة فى مفاوضات الأرصدة ومع أنها لم تنته الى حل فانها على الأقل أبانت لكل من الطرفين موقف الطرف الآخر .

٨٠ — كانت الخزانة البريطانية فى ذلك الوقت على اتصال بحكومة الهند بخصوص الأرصدة الهندية واتفق على أن تستأنف المفاوضات

الخاصة بها (والتي كانت قد بدأت قبيل المباحثات التي حدثت في القاهرة في أواخر شهر فبراير سنة ١٩٤٧) — تستأنف في لندن في ربيع ذلك العام وقد تساءل رئيس البعثة البريطانية قبيل رحيله من مصر عما اذا كنا على استعداد لاستئناف المفاوضات الخاصة بالأرصدة المصرية في لندن في الوقت نفسه تقريبا ، واقدم كنا نفضل — من قبل اعطاء رأى ايجابى ومن قبل الدخول في مفاوضات جديدة — ان نعرف ماذا سيكون اساس تلك المفاوضات وكنا نود أن تراعى الأسس التالية من قبل بدء المفاوضات :

(ا) طرح موضوع تخفيض الأرصدة جانبا ونهائيا .

(ب) دفع جانب من الدين بتحويل الممتلكات التي لبريطانيا في مصر الى مصر .

(ج) اعطاء الضمان بالألا تتأثر قيمة الأرصدة بتخفيض في قيمة الجنيه الاسترلينى (وهو ما تعرف على تسميته بشرط الذهب أو The Gold Clause

٨١ — غير أن تتابع الحوادث وقرب الموعد الذى حددناه للاستقلال بنظامنا النقدى (منتصف يولية سنة ١٩٤٧) جعلنا نعود الى المفاوضات في لندن في يونية من ذلك العام من قبل الاتفاق على تلك الأسس .

٨٢ — كنا نهدف وقتئذ الى أمور ثلاث :

(ا) الخروج من منطقة الاسترلينى ثقة منا بأن الاقتصاد المصرى — على تواضعه — كان أقوى من الاقتصاد البريطانى .

(ب) تأميم البنك الأهلى .

(ج) دعم غطاء البنكنوت المصرى توطئة لنصل الجنيه المصرى عن الاسترلينى .

٨٣ — واقدم حققنا في ذلك الوقت الهدف الأول (الخروج من منطقة الاسترلينى والاستقلال بالرقابة على ما يلزمنا من نقد أجنبى وتنظيم تجارتنا الخارجية) وادارة ميزان مدفوعاتنا .

٨٤ — بدأت المفاوضات الثانية في لندن في ٦ يونية سنة ١٩٤٧ وتكون الوفد المصرى من السيد/ عبد الفتاح عمر — رئيسا .

محمود الدرويش — ومحمد على نمازى — وعبد الحكيم الرفاعى — وحسين الغمراوى أعضاء .

ليون ديشى — وعلى الجريتلى — وعبد الرحيم المليجى سكرتيرين .
وانضم اليه كمستشارين من البنك الأهلى .
سير فردريك ليث روس — محافظ البنك .
محمد أمين فكرى — سكرتيره العام .
الدكتور ن . كوشنر — مدير قسم البحوث .

وانضم اليه بعد ذلك السيد/ سامى أبو الفتوح السكرتير الأول بالسفارة المصرية فى لندن .

٨٥ — وشكل الوفد البريطانى برئاسة الدكتور هيوج دولتن وزير الخزانة — رئيسا ومن :

سير ولفرد ايدى ، ومستتر رو داتون ، ومستتر و . أ . ايلف — من الخزانة البريطانية .

مستتر ن . م . بتلر — من وزارة الخارجية .
مستتر ب — س . بيل من بنك انجلترا .

مستتر ب . أ . فيجرز ، مستتر و . س . ووكر — سكرتيرين من الخزانة البريطانية .

٨٦ — فى الجلسة الأولى التى عقدت فى مكتب وزير المالية البريطانى فى صباح الجمعة ٦ يونية سنة ١٩٤٧ تحدث الوزير قائلا :

« لا بد لى أن أخبركم — بتلك الصراحة التامة التى مكنت الصداقة

بين بلدينا من التحدث بها — عن شعور الرأى العام البريطانى ازاء هذه الأرصدة الاسترلينية .

« اننا نعتبر أن من الواجب الغاء هذا الدين بالاتفاق فيما بيننا وذلك نظرا لما أدته بريطانيا ومجموعة الأمم البريطانية لمصر خلال الحرب ، اذ لولا ما قام به الجيش الثامن البريطانى والسلاح الجوى البريطانى والبحرية البريطانية فى الصحراوات وفى السماء وعلى مياه البحر الأبيض المتوسط لما كان وفد مصر هنا فى لندن الآن وما كانت محادثات كهذه تجرى بيننا اذ كان هتلر وموسلىنى قد استوليا على مصر بالفعل وتقاضيا منكم جزية فادحة .

« ان الرأى العام البريطانى متمسك بهذا الرأى وهو أن مساهمتنا فى استقلال مصر اليوم يجعل مطالبتنا بأن ندفع لكم هذا المبلغ الطائل أمرا غير حقيقى ولا مبرر له ولا يصح أن يبقى هذا الدين قائما فى ميزانية العلاقات بين البلدين .

« لقد نشأ هذا الدين بأكمله عن حرب فقد كنا نبذل المال فى بلادكم لأننا كنا نحارب لكى نخرج منها وندفع عنكم عدوا متوحشا هو عدوكم وعدونا على السواء .

« واذا ما قلنا لكم انكم الآن أحرار وأمة مستقلة فى جماعة الأمم فما ذلك الا لأننا كسبنا المعركة فليس هذا سوى سرد لحقيقة من حقائق التاريخ وان قبور أصدقاء لكل منا نحن الجالسين على هذا الطرف من المائدة لتدل على الثمن الذى دفعناه وليس فى مقدور أحد أن يرد لنا هذا الثمن فهل يراد أن يقال لنا ان هناك ثمنا آخر علينا دفعه بالمال أو بالسلع وبمجهود ماذى اضافى من جانب عمالنا ؟

٨٧ — « ان ديونا بمثل هذه الضخامة ليستغرق أداؤها جيلا أو أكثر من جيل على أى حال من الأحوال ، وان ديونا كهذه ليست ديونا بالمعنى المفهوم اقتصاديا .

« لقد قيل لنا اننا كنا مدينين عند نهاية الحرب ببلغ ٣٥٠٠ مليون من الجنيهات تسعون في المائة منه دين علينا لحلفائنا والمشاركين معنا في الحرب ولا يستطيع أحد أن يصدق أننا قادرون — حتى لو أردنا — على تحصيل اقتصادنا الانتاجي بديون حرب لها مثل هذه الضخامة ، ديون لم تترك وراءها أية أصول منتجة تساعدنا على تسديدها .

٨٨ — « ان الادراك السليم والعدالة على السواء لينفران من ديون حرب كهذه وان من الحكمة الاعتراف بهذه الحقيقة من بداية الأمر اذ من المؤكد أنه لن يطول الأمد للاعتراف بها ، واننا نستطيع الاعتراف بهذه الحقيقة بالاتفاق فيما بيننا الآن أو ندع الحوادث ترغمنا على هذا الاعتراف فيما بعد .

٨٩ — « وفوق ذلك فقد نص — في البند العاشر من اتفاقية القرض الأمريكي لبريطانيا — على أن حكومتنا ستسعى لعقد اتفاقات مع كل من الدول صاحبة الأرصدة الاسترلينية — تختلف وفقا لظروف كل حالة — وذلك للوصول الى تسوية تغطي بها هذه الأرصدة ، التي يجب أن تعدل مساهمة في تسوية ديون الحرب » .

٩٠ — وعندئذ سأل محمود الدرويش وزير المالية البريطانية ألم يتغير موقف حكومة الولايات المتحدة الآن عما كان عليه عندما عقدت اتفاقية القرض فأجاب الوزير ان الاتفاقية مازالت نافذة ولا يوجد سبب للاعتقاد بأنه قد اقترح تعديل عليها .

٩١ — احتفظ الجانب المصرى بتقديم رده على تصريح وزير مالية بريطانيا كتابة وأرسل الرد في شكل مذكرة في يوم الاثنين ٩ يونية وقد جاء به :

٩٢ — « تتضمن الأرصدة الحالية مبلغا معيناً تجمع قبل الحرب ولا يمكن أن يطبق عليه التخفيض .

٩٣ — « أما عن الأرصدة التي تجمعت خلال الحرب العالمية الأخيرة فإن وفد مصر متمسك برأيه انها كذلك يجب ألا تخفض .

٩٤ — وقد قدمت حجتان لتبرير تخفيض الأرصدة :

٩٥ - ادعى أن المهمات التي قدمتها مصر والخدمات التي أدتها خلال الحرب قدمت بأسعار تضخمية تزيد كثيرا عما سيورد لمصر من سلع ويؤدي من خدمات تسديدا لثمنها ، وبعبارة أخرى ستحصل مصر على جنيهاً استرلينية لها قوة أعلا من قوة الجنيهاً المصرية التي قدمتها .

٩٦ - ان هذه الحجة لا تنهض دليلاً بالامتحان الاحصائي :

٩٧ - « (١) أنها تستند الى الافتراض الآتي ، وهو أنه في سنة ١٩٣٩ كانت الأسعار في مصر والأسعار في المملكة المتحدة في مستوى واحد ومتى سلمنا بذلك فان من السهل أن ندعى أن مستوى الأسعار في المملكة المتحدة قد ارتفع وقتاً ما الى ١٣٠ في المائة فقط مما كان عليه قبل الحرب بينما زاد في مصر الى ٣٣٥ ٪ وأسهل من ذلك أن نستنتج الاستنتاج الآتي الذي فيه كل العزاء لنا وهو أن المملكة المتحدة ستدفع إلى مصر ضعفى بل أكثر من ضعفى ما حصلت عليه من مصر من سلع وخدمات !

٩٨ - « أما من وجهة الحقيقة فان المستوى العام للأسعار كان في مصر في بداية الحرب أقل بسقار محسوس عما يقابله في المملكة المتحدة ، وإذا فلا يسكن مقارنة الرقم القياسى لأسعار الجملة في الولايات المتحدة وهو ١٣٠ أو ١٥٠ أو ٢٠٠ بالرقم القياسى عندنا وهو ٣٣٥ أو ٣١٥ أو ٣٠٠ .

وإذا أخذنا أسعار ٣١ سلعة تعطى عينة جيدة لأغراضنا وقارنا أسعارها في مصر بما يقابلها في المملكة المتحدة لأسفرت المقارنة عن النتيجة الآتية التي تؤيد ما كان حقيقة معروفة للجميع وهى :

« اذا افترضنا أن الرقم القياسى لأسعار الجملة في مصر في المدة ما بين يونية - أغسطس ١٩٣٩ كان ١٠٠ لكان الرقم الذى يقابله في المملكة المتحدة لنفس السلع وفي نفس المدة ١٣٩١ .

٩٩ - « (٢) ولكى تكون هذه الحجة مقبولة يجب أن تجرى المقارنة بين الأسعار في مصر في المدة ما بين ١٩٤٠ ، ١٩٤٥ حينما كانت

المهمات تورد الى المملكة المتحدة بصفة تكاد تكون مطردة وبين الأسعار في المملكة المتحدة من التاريخ الذى يبدأ فيه السداد الى التاريخ الذى يتم فيه .

١٠٠ - « ان مقارنة كهذه تسفر عن الصورة الآتية :

مصر : يونية - أغسطس سنة ١٩٠٠ = ١٠٠

١٣٠ = ١٩٤٠

١٦٢ = ١٩٤١

٢١٧ = ١٩٤٢

٢٧٣ = ١٩٤٣

٣١٣ = ١٩٤٤

٣٣١ = ١٩٤٥

والمتوسط لهذه المدة هو ٢٣٨ .

١٠١ - « هذا هو الرقم الذى ينبغى أن يقارن بمتوسط الأسعار في المملكة المتحدة (محولا الى مقاييس مصرية) من تاريخ السداد الى تاريخ المستقبل البعيد عندما يكتمل السداد .

١٠٢ - « وحتى اذا أخذنا - لأغراض المقارنة - رقم أسعار الجملة في المملكة المتحدة وافترضنا أنه لم يزد على ٢٠٠ ! وقرناه بمستوى الأسعار في مصر قبل الحرب لكانت النتيجة كما يلي :

$$= \frac{١٢٩ \times ٢٠٠}{١٠٠} = ٢٧٨ \text{ مقابل } ٢٣٨ \text{ عندنا .}$$

١٠٣ - « مع العلم بأن ميل الأسعار في إنجلترا منذ نهاية الحرب يتجه نحو الصعود ، وهذا لا يدعو الى العجب مع الزيادة المطردة في الأجور وتكاليف الخامات .

١٠٤ - « ونحن لم نحسب حسابا في تدليلنا للنتائج المحتملة لتخفيف القيود على الأسعار في المملكة المتحدة بالتدريج وما ينتظر من تخفيض الاعانات ، وكذلك لم يدخل في اعتبارنا ما لفت نظرنا اليه وهو أن السلع

المعدة للتصدير تسعر فى المسلكة المتحدة بأعلى من مثيلاتها المعدة للاستهلاك الداخلى ، ولذا ينبغى أن تتخذ لأغراض المقارنة أسعار التصدير فى المملكة المتحدة بدلا عن الأرقام القياسية لأسعار الجملة داخل تلك البلاد .

١٠٥ - « ينتج من كل ذلك أن الصورة التى تعطيها مقارنة الأسعار تكون أكثر ملاءمة لنا عند مقارنة رقم ٢٧٨ الذى يشل أسعار المستوردات من المسلكة المتحدة فى حالة السداد برقم ٢٣٨ لأسعار ما وردته مصر خلال المدة ما بين ١٩٤٠ و ١٩٤٥ .

١٠٦ - « ولا تقف القصة عند هذا الحد اذ افترضنا الى الآن أن ما وردته مصر كان بسعدرات الأسعار السائدة فى ذلك الوقت مع أن حقيقة الأمر هى أن كثيرا من السلع ورد بأسعار تقل كثيرا عن تلك المستويات .

١٠٧ - « فمنذ بداية الحرب عمل تعداد لكثير من السلع اللازمة للأغراض الحربية وقد حصل الاستيلاء على كل المخزون فى البلاد من تلك السلع وسلم لولاة الأمور العسكريين بأسعار خاصة تقل كثيرا عن الأسعار التى وصلت إليها فيما بعد ، بل أقل بكثير من أسعارها فى السوق فى ذلك الوقت ، وشملت السلع التى تم الاستيلاء عليها طائفة متنوعة من المواد الأولية والسلع النصف مجهزة والتامة التجهيز ، وفى الواقع لا بد أن السلطان العسكرية البريطانية قد حصلت على مكاسب عظيمة مما تبقى لديها من هذه المواد بعد نهاية العمليات الحربية وحتى مما بيع منها للحكومة المصرية التى استولت عليها نيابة عنها .

١٠٨ - « هذا وقد نالت الحكومة البريطانية كسبا جميلا من مشترياتها من القطن فى مصر خلال الحرب يذهب منه مليونان من الجنيهات المصرية لجيوب الشعب البريطانى ، فضلا عن أن المؤسسة التجارية للمملكة المتحدة U. K. C. C. لا بد قدمت ميزانية طيبة نتيجة لنشاطها فى بلادنا .

١٠٩ - « نأمل أننا أظهرنا بما لا يدع للشك أدنى مجال أن حجة السعر لا تبرر اجراء أى تخفيض فى أرصدتنا الاسترلينية بل الواقع أنه

يسكن الاستدلال بها بحق لزيادة الأرصدة وهو ما لا نزمع اقتراحه للدلالة على حسن نوايانا .

١١٠ — « ونحن لا ينبغي أن نضيع وقتنا طويلا في معارضة الادعاء (المستند من التدليل المتصل بالأسعار) بأن مصر أصابت ربعا كبيرا من معاملاتها مع المسلكة المتحدة . وقد ذكر بالفعل رقم ٢٠٠٪ ! وواقع الأمر أن مصر خرجت من غمار الحرب — لو روعيت القيم الحقيقية — أفقر كثيرا مما كانت عليه قبل الحرب ، وكان أملها الوحيد في الخلاص ينحصر في الأرصدة التي تجسعت لها وبذلت ثمننا لذلك تضحيات كبيرة من جانب الأغلبية العظمى للشعب خلال أعوام طويلة .

١١١ — « (ب) ان الحجة الثانية التي استخدمت لتبرير تخفيض الأرصدة هي أن هذا الاجراء يعد اسهاما في المجهود الحربى وقد ادعى أنها تكون دين حرب بين شريكين اشتركا في حرب وأسهم أحدهما بنصيب زاد كثيرا عن القدر اللازم نسبيا وأسهم الآخر بما قل كثيرا عن القدر الواجب ولذا يحتج الأول بأن من الواجب اعادة توزيع العبء .

« وحجتنا ازاء ذلك تنحصر في أنه تأويل خاطيء لمركز مصر في الحرب العالمية الأخيرة ، اذ لم تكن مصر واقعة تحت أى التزام بأن تدخل الحرب وقد حددت التبعات الملقاة على عاتقها — حتى أدق التفاصيل — بمعاهدة معتودة مع بريطانيا العظمى ، ولكى تقاس مساهمتها في الحرب يجب أن تتخذ التزاماتها بقتضى المعاهدة أساسا ولا يصح فى شرعة الانصاف أن يتخذ أساس آخر لهذا الغرض ، ومتى كان الأمر كذلك اتضح جليا أن مصر لم تقف عند حد الوفاء الكامل بالتزاماتها بل تعدتها لمدى أبعد من ذلك بكثير .

١١٢ — « ليس فى نيتنا أن نسهب فى تبيان ما أسدته مصر لقضية الحلفاء من العون الأدبى والحربى ، بيد أن هناك نقطة فى بيان وزير المالية البريطانى لا نرغب أن تمر دون تعليق وهى قوله ان أرصدتنا يجب أن تلغى نظرا لما أدته بريطانيا ومجموعة دول الامبراطورية البريطانية المستقلة لمصر خلال الحرب .

١١٣ — « اتنا يجب أن نرفض هذا التدليل بكل ما فى وسعنا من تأكيد اذ لو أن أحد الطرفين ادعى أنه قد مد يده لمساعدة الطرف الآخر لكان ذلك الطرف مصر دون بريطانيا ، فالحرب الأخيرة لم تكن حرب مصر ، وقد جرت اليها بسبب مركزها الخاص لزاء بريطانيا ، ولم تكن الحرب لتدور رحاها للدفاع عن مصر ضد النازيين أو الفاشيين أو أية طائفة أخرى اذ لم يكن لمصر شأن مباشر فى النزاع وكل ما فى الأمر أنها رأت من واجبها أن تسد يدها لمساعدة حليف مشتبك فيه ، وقامت بالوفاء بالتزاماتها بصدق وإخلاص متجاوزة الحدود التى وضعت لها .

١١٤ — « وليست لنا أيضا — قبل أن نتقل الى الوجهة الاقتصادية فى المسألة — أن نسجل ضربا من ضروب المعونة السياسية له أهمية اقتصادية ، اذ كانت مصر خلال الحرب ملجأ لحكومات الدول الأوروبية التى احتلتها ألمانيا واستتبع ذلك أن وجد عشرات الآلاف من المهاجرين فى مصر ملجأ ومأوى .

١١٥ — « ومن الوجهة الحربية لا ينبغى تقليل قدر معيشتنا اذ أنها حملت بلادنا تكاليف باهظة ، ولتقتصر على تصريح واحد من التصريحات العديدة ، ذلك الذى فاه به مستر أ . ف . الكسندر وزير البحرية البريطانى وقتئذ خلال الاجتماع الثانى عشر لمؤتمر باريس حيث قال :

« وفى هذا الصدد أقول انه قد غابت عنا من وقت لآخر تلك الحقيقة وهى أن مصر كانت تحارب مع الحلفاء ضد ايطاليا وأنه منذ يونية سنة ١٩٤٠ اجتاحت مساحات كبيرة من أراضيها المتاخمة للمستعمرات الايطالية وذلك فى سنى الحرب الأولى ، وأنها باستخدام جيوشها وقواتها الجوية وأراضيها كقاعدة ذات أهمية عظمى لأعمال الحلفاء الحربية أسهمت اسهاما بالغ الأهمية والأثر فى المجهود الحربى » .

١١٦ — « واذا عدنا الى الناحية الاقتصادية للمسألة لذكرنا الخدمات انعظى التى أدتها مصر فى كافة ميادين النشاط الاقتصادى وبتضحية كبيرة لمصالح بنيتها فى حالات كثيرة ، وقد أدت مصر هذه الخدمات

عندما كانت الواردات تتناقص سراعاً وكانت تكاليف المعيشة في ارتفاع مما أدى إلى أن قاسى الأهليون الحرمان وضنك العيش ، ولندكر مثلاً أو مثلين : لقد كان على الأهلين أن يقنعوا بالخبز المخلوط بينما كانوا يرون أنه ليس أفراد الجيش البريطانى وحدهم هم الذين يأكلون الخبز الأبيض بل يشاركونهم فيه كل من أسعدهم الحظ بالاتصال بسخازن « النافى » وبصفة خاصة أفراد الجالية البريطانية .

« وقد كانت مصانع منسوجاتنا تعمل ليلاً ونهاراً ثلاث دورات من دورات العمل لتمد الجيوش بحاجتها من الملابس والخيام وغيرها بينما كان الأهليون يعتسدون كل الاعتساد على المنسوجات القطنية يسرون شبه عرايا شتاء و صيفاً لأنه طلب إليهم أن يقنع الفرد منهم بخمسة أمتار فقط من القماش كل سنة .

١١٧ — « والأدهى من ذلك — لما أعقبه من الأثر الضار الدائم — تعديل الدورة الزراعية لتلائم مقتضيات الحرب وما ترتب على ذلك من إضعاف التربة الذى لا سبيل إلى علاجه الا بعد أمد طويل .

١١٨ — « مثل آخر على العون المالى الذى أسدته مصر وهو الامتيازات والاعفاءات التى منحت أثناء الحرب ليس فقط للجيش البريطانى بل شملت جيوش الحلفاء ومخازن « النافى » ومنظمات الصليب الأحمر وما إليها ، ولم تقتصر هذه الامتيازات على الحدود التى رستها معاهدة سنة ١٩٣٦ بل تجاوزتها بسقف كبير وزادت الاعفاءات من الرسوم الجمركية على ٧٢ مليون جنيه بينما أربت الاعفاءات الاستثنائية على ٣٨ مليون جنيه .

١١٩ — وأخيراً وليس آخراً كان التدبير المالى الذى مولت بفضله الامدادات والمهمات للجيش البريطانى بأذونات على الخزنة البريطانية — مما سبب تراكم الأرصدة الأسترلينية — كان فى ذاته مساهمة كبرى فى المجهود الحربى وربما كان أكبر خدمة أسديت لبريطانيا خلال الحرب وفى هذا الشأن لم تر مصر من اللائق أن تسلك الطريق الذى سلكته دول أخرى — ومنها حلفاء لبريطانيا — لم تشأ أن تستغل حاجة بريطانيا

خلال سنى الحرب الى المعونة وحسن النوايا ؟ وهى الآن مطالبة بأن تؤدى نمن موقفها العظيم بجانب بريطانيا .

« ولو أصرت مصر على الدفع عن الطريق العادى للتسويات الدولية لكان الطلب على الجنيه المصرى داعيا الى تفوقه فى القيمة على الاسترلينى ولما نشأت — دون شك — مشكلة أرصدة استرلينية تتطلب الحل .

١٢٠ — « لقد كانت مصر تنظر دائما الى الأرصدة الاسترلينية كاحتياطى مأمون مودع لدى بريطانيا للحاجة اليه وقت الضرورة حينما يحين الأوان للتعويض عما فقدته واصلاح الأضرار الكبرى التى انزلتها الحرب خلال أعوامها الستة باقتصاديات البلاد ، فقد حض الأهليون على استثمار أموالهم فى القراطيس البريطانية بناء على ما أفهموه من أن بريطانيا لن تنسى اليد التى مدت اليها خلال الحرب حتى أن وعدا أعطى بأن الأرصدة التى تجمعت خلال الحرب سوف تعتبر بمثابة احتياطى يستطيع البلد الدائن أن يسحب عليه متى وضعت الحرب أوزارها ، بل لقد قيل لنا فوق ذلك أنه سوف تكون لنا الأولوية فى صادرات بريطانيا بعد الحرب لما أبديناه من الروح الودية نحو بريطانيا باقراضها ومساعدتها فى الاتفاق على مطالب الحرب .

« وبذا اشترك الأهليون من كافة الطبقات فى مديد المساعدة حتى ان صغار الموظفين فى الشركات والمصارف وغيرهم كان لديهم دفاتر التوفير البريطانية .

« وفى الحق ان الأرصدة مملوكة لكافة طبقات الأهلين .

١٢١ — غير أنه يبدو أن اليد التى مدتها مصر بسخاء وبدون تذمر خلال الحرب قد تنوسيت ، وتحولت الأرصدة — التى هلت الدوائر البريطانية بأنها بمثابة احتياطى للأوقات العصيبة الآتية — قد تحولت الى ديون حرب ! فهل فى شرعة الانصاف والحق أن المدين الثرى يطالب الدائن الفقير بالغاء جزء كبير مما لدى الطرف الآخر ان لم يكن كله ؟ حقا لقد تبخر كل ما قيل عن اليد التى مدت الى بريطانيا خلال الحرب .

١٢٢ — « وما هو أدعى للدهشة هو أن الاتجاه الجديد يظهر في وقت واحد مع موقف مضاد له تماما وهو ادعاء العطف على حالة شعوب الشرق الأوسط — تلك الحالة المتى تدعو الى الرثاء والرغبة — بل العزم — على رفع مستوى معيشة تلك الشعوب من الفقر المدقع الذى يحيط بهم ، ألم يكن الأليق والأنسب أن يترك لهؤلاء الناس القليل الذى ادخروه لأنفسهم خلال الحرب من مواردهم الضئيلة للغرض نفسه ؟

١٢٣ — « ان رأى الذى انتهى اليه وفد مصر بعد امعان النظر هو أنه ليس هناك أدنى مبرر يستند الى أسس أدبية أو اقتصادية أو قانونية لتخفيض أرصدة مصر . وانا لنعتقد — وهذا ما أبديناه منذ بدء المحادثات — أن أى اصرار من جانب الحكومة البريطانية على الغاء هذه الديون سواء أكان ذلك كلياً أو جزئياً لابد أن يقضى على الجهود المبذولة فى تسوية أمور ذات أهمية كبرى فى العلاقات الاقتصادية بين بريطانيا ومصر .

١٢٤ — وختمت المذكرة بكلمة عما اقتبسه وزير مالية بريطانيا من نص المادة العاشرة من اتفاقية القرض الأمريكى لبريطانيا المعقودة فى ديسمبر سنة ١٩٤٥ بخصوص تعديل الأرصدة تعديلاً جزئياً :

« ان الوفد البريطانى كان قد سلم فى المحادثات التى دارت فى القاهرة فى شهرى فبراير ومارس سنة ١٩٤٧ بأن الاتفاقية لا تقيد مصر ، وزيادة على ذلك نود أن نذكر أنه اذا أقيم وزن لآراء الحكومة الأمريكية فى هذا الشأن فمن الأنسب أن نشير لأحدث التصريحات الصادرة من الممثلين المسئولين لتلك الحكومة ، وفى الحقيقة كان المستر سنيدر وزير الخزانة الأمريكية قد صرح فى مؤتمر صحفى عقد فى ٨ مايو سنة ١٩٤٧ بأنه عندما أوصى الحكومة البريطانية بأن تتفاوض مع الدول الدائنة وتعمل معها تسويات فانه لم يقدم أى اقتراح أو توصية فى الموضوع ثم أضاف الى ذلك قائلاً : ان مثل هذه التسويات قد تتضمن وقد لا تتضمن اجراء تخفيض فى الدين .

١٢٥ — وبذلك المذكرة أقل فعلاً باب تخفيض الأرصدة الاسترلينية

في المفاوضات التي دارت في لندن في يونية سنة ١٩٤٧ ولم تفاج محاولة الوفد البريطاني العودة اليه في الجلسة التالية .

١٢٦ — كان اتجاهنا في ذلك الوقت بصدد سياسة مصر النقدية يتلخص في أمور ثلاث :

- (أ) تأميم البنك الأهلي وتحويله الى بنك مركزى للدولة .
- (ب) خروج مصر من منطقة الاسترليني .
- (ج) وضع الأسس لالغاء النسبة الثابتة للتبادل بين الجنيهين المصرى والاسترليني وبعبارة أبسط فصل الجنيه المصرى عن الجنيه الاسترليني .

١٢٧ — (أ) تأميم البنك الأهلي : وقد استعملنا لتحقيق الهدف الأول موضوع الأرصدة الاسترلينية ذاكرين أنه لو أن البنك الأهلي مملوك للدولة لكانت تسوية الأرصدة أيسر مما لو ظلت أسهمه في أيدي الأفراد اذ أن الوضع الأول يسمح بابداء بعض التساهل في موضوع الفوائد على الأرصدة وهو غير ممكن في الوضع الثانى ولما كان في وسع محافظ البنك الأهلي وقتئذ أن يزعم أن تخفيض الفائدة الى الحدود التي جرى العرف عليها في مثل تلك التسويات في أعقاب الحرب سيترتب عليه تصفية البنك الأهلي .

١٢٨ — اذلك كان يهمننا — عند الدخول في المفاوضات مع الجانب الانجليزى — أن نعرف الام انتهى رأى الحكومة المصرية في موضوع تأميم البنك الأهلي فطلبنا من رئيس الوزراء أن يوافينا بتعليماته عندما يستقر الرأى في الموضوع وبالفعل أرسل لى في لندن خطابا سريا يخبرني فيه بأنه يمكننى اجراء المفاوضات على أساس أن الحكومة المصرية ستؤمم البنك الأهلي ، وقد كان هذا الرأى معروفا منذ بداية عام ١٩٤٧ حتى اننى صرحت به للجنة المالية لمجلس الشيوخ ، ولكننا استحسننا مع ذلك أن يبلغ الينا رسميا من قبل بدء المفاوضات .

١٢٩ — وموضوع تأميم البنك الأهلي دارت حوله مناقشات بل مجادلات طويلة في ذلك الوقت ، فقد نوقش في اجتماع مع رئيس الوزراء

حضره مسيو مينيوس الذي كان عضوا منتدبا للبنك العقاري المصرى ثم رئيسا لبنك الهند الصينية وقد عارض فكرة التأمين والأستاذ بريشيانى تيرونى الذى كان أستاذا بكلية الحقوق (بجامعة القاهرة) وقد أيد الفكرة بقوة ، كما أنه كان موضوع مراسلات بينى وبين محافظ البنك الأهلى الذى عارض الفكرة أيضا ، وانما ذكرت الموضوع هنا لما له من صلة بتسوية الأرصدة الاسترلينية كما أنه كان بداية سلسلة من الخلافات مع محافظ البنك الأهلى يكفى أن أذكر منها هنا ما أحسست به وقتئذ من أنه ربما كان له يد فى تحول موقف الخزانة البريطانية بالنسبة لطلنا أداء جزء من الأرصدة ذهبيا يوضع فى غطاء البنكنوت المصرى لدعمه . فضلا عن أنه كان يعمل على بقاء مصر داخل منطقة الاسترليني .

١٣٠ - (٢) خروج مصر من منطقة الاسترليني : وقد تم لها ذلك فى أول قانون مصرى للرقابة على النقد الأجنبى ، وكان البنك الأهلى قد تقدم لنا بمشروع أساسه بقاء مصر داخل منطقة الاسترليني فلم نوافق عليه وصدر القانون رقم ٨٠ لسنة ١٩٤٧ الذى أدخلت عليه عدة تعديلات ولكنه ما زال أساس رقابتنا على النقد الأجنبى حتى الآن .

١٣١ (٣) فصل الجنيه المصرى عن الجنيه الاسترليني : كان هذا هو الهدف النهائى الذى جعلناه نصب أعيننا فى مفاوضات الاسترليني بطلنا دفع جزء من الدين ذهبيا يوضع فى الغطاء كذا عند بحث تأمين البنك الأهلى .

١٣٢ - بعد الجلسة الأولى لمفاوضات الأرصدة فى لندن وبعد جدل لم يطل فى الجلسة الثانية حول تخفيض الأرصدة انتقل الوفدان الى بحث النواحي الأخرى للموضوع . ولم نحتج لوقت طويل الأجل نسبيا كما اننا كنا مقدمين على نظام جديد فى سياستنا النقدية قائم على الاستقلال فى ادارتها ولذلك استقر رأينا على محاولة عمل اتفاق مؤقت لبضعة أشهر الى نهاية سنة ١٩٤٧ بالتحديد يكتفى فيه بتناول المسائل اللازمة لتمويل المبادلات مع البلاد الأخرى وعلى أن نعود الى

استئناف المفاوضات في فسحة من الوقت قبل نهاية الهام وذكر شهر أكتوبر بصفة غير رسمية لاستئناف المفاوضات .

١٢٣ — كان الوفد البريطاني معارضا في عقد اتفاقية لبضعة أشهر ولعله كان يأمل أن يستغل حاجتنا الوقتية للأرصدة في سنة ١٩٤٧ فيضغط علينا لعقد اتفاق لبضع سنوات (الى نهاية سنة ١٩٥١ كما قدمت) مع عدم التمسك بالضمانات التي يستلزمها اتفاق يعقد لبضع سنوات وأدها :

١ — دفع جزء من الأرصدة ذهباً .

٢ — ضمان عدم تأثرها بخفض قيمة الجنيه الاسترليني باتخاذ أساس ثابت لقيمته لا يتأثر بما تدخله الحكومة البريطانية عليها من تعديلات .

١٣٤ — وفي النهاية أقر وزير المالية البريطانية وجهة نظرنا في قصر الاتفاق على الأشهر الأخيرة من سنة ١٩٤٧ (من منتصف يولية الى نهاية ديسمبر) ولكن النقاش استطال حوا ، أهم النقاط التي أثبتت ، وهي المبلغ الذي يفرج عنه من الأرصدة الى نهاية سنة ١٩٤٧ فقد تمسك الجانب البريطاني بمبلغ خمسة ملايين من الجنيهات الاسترلينية واقترحنا في البداية أن يكون عشرة ملايين ثم عدلنا اقتراحنا الى ثمانية تعدل الى أعلا (بحد أقصى عشرة ملايين) بعد شهرين مثلاً اذا اقتضى الأمر ، وفي النهاية تمسكنا بأن يفرج عن ثمانية ملايين جنيه واتفق على ذلك في الاتفاق الذي أمضى في ٣٠ يونية .

١٣٥ — ليس في نيتي أن أثقل عليكم بيان تفصيلي عن ذلك الاتفاق ويكفى أن أعطيكم فكرة عن خطوطه الرئيسية :

يخصم من الأرصدة الاسترلينية ما يأتي :

أولا — مطلوبات مصر المترتبة على التزامات سابقة على شهر يولية سنة ١٩٤٧ وهذه المطلوبات تشمل :

(أ) كافة المبالغ المطلوبة من الحكومة المصرية ثمناً لما قدمت لها الحكومة البريطانية من أسلحة .

(ب) المبالغ المترتبة على التزامات على الأفراد أو الشركات

وتكون قد فتحت لها اعتمادات مؤيدة ولم تكن قد دفعت بعد .

ثانيا — ثمن ما اشترى من مخلفات الجيوش البريطانية قبل ١٤ يولية أو يشتري بعد ذلك التاريخ .

ثالثا — مايدفع من قيمة سندات الحكومة المصرية وكوبوناتها لأصحاب تلك السندات في البلاد التي كانت محتلة أثناء الحرب .

رابعا — قيمة سندات وكوبونات الشركات المصرية المستحقة لأفراد متيسين في الخارج ولم تدفع لهم بسبب اجراءات الحرب .

خامسا — مبلغ ثمانية ملايين من الجنيهاسترلينية تدفعها الحكومة البريطانية وتكون قابلة للتحويل الى أية عملة أجنبية وهي — بالاضافة الى حصيلة صادرات مصر الظاهرة والخفية — تستعمل في مواجهة مدفوعات مصر من ١٥ يولية الى منتصف ديسمبر سنة ١٩٤٢ .

١٣٦ — وقد تناول الاتفاق أيضا ما يأتي :

أولا — تدفع جميع مصروفات القوات البريطانية في مصر بعد ١٥ يولية سنة ١٩٤٧ بعملة استرلينية قابلة للتحويل الى أية عملة أجنبية .

ثانيا — كذلك المبالغ المستحقة بصفة فوائد على الأرصدة الباقية .

ثالثا — مبلغ ١٢ مليون جنيه وضع تحت تصرف مصر كاحتياطي للتشغيل الى نهاية السنة لكي تسحب عليه الحكومة المصرية لمواجهة أى نقص وقتى في العملة الأجنبية .

١٣٧ — واتفق أيضا على أن ينقل الى حساب البنك الأهلى القابل للتحويل الى أية عملة أجنبية قيمة ما يعادل أى جزء لم يصرف قبل ١٥ يولية سنة ١٩٤٧ من العملة الصعبة المخصصة لمصر وفقا للاتفاقية المعقودة بين حكومة المملكة المتحدة والحكومة المصرية في يناير سنة ١٩٤٥ والتي امتد العمل بها في فبراير سنة ١٩٤٧ .

١٣٨ — وتناول الاتفاق فوق ذلك تسوية بعض المسائل الفنية بقصد تسهيل التحويلات بين بلاد دائرة الاسترليني وبين مصر التي خرجت من تلك الدائرة .

١٣٩ — هكذا كان الموقف في منتصف سنة ١٩٤٧ عندما تركت مصر منطقة الاسترليني واستقلت بإدارة ميزان مدفوعاتها وكان من الواجب لو راعت حربية عنوان المحاضرة الوقوف عند هذا الحد غير اننى استسممحكم فى بضع لحظات لكى ننظر فيما كنا نهدف اليه من أغراض سامية وفى مدى عملنا على تحقيق تلك الأهداف عقب امضاء اتفاقية الأرصدة الاسترلينية الأولى فى ٣٠ يونية سنة ١٩٤٧ .

١٤٠ — سبق لى أن ذكرت أن أهم أهدافنا كان محاولة تخليص الجنيه المصرى من أخطبوط الاسترليني الذى لف أذرع حوله ، وقبل أن أنتقل الى بيان الجهود التى بذلت لتحقيق ذلك الغرض والعراقيل التى وضعت فى سبيله لسنوات طوال ، أود أن أدفع اعتقادا شائعا وهو أنه كان هناك رباط قانونى بين الجنيهين المصرى والاسترليني وحقيقة الواقع أن الجنيه المصرى منذ عرف بين العملات ، لم يكن مرتبطا قانونا بالجنيه الاسترليني ، انما كانت الرابطة بينهما رابطة اقتصادية أساسها أن الحكومة المصرية — وهى ما تعرفون فىما مضى — أعطت تعليماتها للبنك الاهلى للمحافظة على سعر تبادل ثابت بين الجنيهين ، كما أن مصر — شأنها فى ذلك شأن كثير من البلدان الأخرى — اتخذت الاسترليني أساسا للتبادل كذلك كانت احتياطات التشغيل Working balances وغطاء البنكنوت تتكون من الاسترليني .

١٤١ — كان هذا هو أساس الرباط بين جنيهما والجنيه الاسترليني وكان فى وسعنا فصره اذا ما تهيأت لنا الظروف الاقتصادية التى تساعد على الفصل ، وهو ما حدث عند انشاء صندوق النقد الدولى فقد اختارت مصر الدولار الأمريكى أساسا لتقدير سعر التعادل للجنيه المصرى .

١٤٢ — ولم يكن مستساغا — وقد اشتركنا بأنفسنا — مستقلين — فى تنظيمات دولية لشئون النقد والتبادل التجارى — لم يكن مستساغا ولا

مقبولا أن يستمر ذلك الوضع الشاذ لنظام اصدار البنكنوت الذى ساد منذ سنة ١٩١٦ .

١٤٣ — وقد كانت الطريقة المثلى لعلاج ذلك الوضع تقتضى :

أولا — تخفيض النسبة القانونية للغطاء الذهبى للبنكنوت من ٥٠ ٪ الى المعدل المتعارف عليه وهو حوالى ٢٥ ٪ .

ثانيا — اعادة تقويم الذهب المستعمل فى ذلك الوقت كغطاء للبنكنوت وقد بلغت قيمته الحقيقية وقتئذ حوالى ثلاثة أضعاف قيمته المسجلة فى البنك الأهلى ولم يكن هناك مبرر لعدم اعطاء الذهب الموجود بالفعل فى الغطاء قيمته الحقيقية ولتكن بالأسعار الرسمية الدولية لا الأسعار المتداولة فى سوق الذهب الحرة فى مصر ، وقد تمت اعادة التقويم فيما بعد فارتفعت قيمة ذلك الغطاء الذهبى من ٦ مليون الى ١٨ مليون جنيه .

ثالثا — شراء ذهب يعادل الفرق بين قيمة الذهب الموجود حينئذ فى الغطاء — بعد اعادة تقويمه — وبين المقدار الذى يحقق النسبة الجديدة للغطاء الذهبى (٢٥ ٪) ، ولقد ذكرت أننا تقدمنا الى الجانب البريطانى فى مفاوضات الارصدة الأولى بطلب اعطائنا ذهباً (قيمته ٢٢ مليون جنيه) كدفعة أولى خصما من أرصدتنا الاسترلينية لكى يوضع فى غطاء البنكنوت المصرى المصدر فترفع نسبة الذهب فى الغطاء الى الحد المرغوب فيه .

١٤٤ — غير أن الظروف الدقيقة التى صاحبت تلك المفاوضات

— وبصفة خاصة ما اعتزمته مصر من ادارة سياستها المالية والتجارية حسب ظروفها ومصلحتها منذ منتصف يولية سنة ١٩٤٧ — اقضت ارجاء بحث الفكرة الى أكتوبر من عام ١٩٤٧ بالتحديد ، وهو التاريخ الذى كان منتظرا أن يعاد البحث فيه فى موضوع الارصدة ، ولكن يظهر أن من تولوا المفاوضات بعدنا لم يروا ضرورة اعادة الطلب مع اثنا ابنا ما له من أهمية فى دعم النقد المصرى .

١٤٥ — وعلى أية حال فقد اختار المسؤولون وقتئذ طريقا أيسر فبدأ البنك الأهلى فى شراء الذهب فى فبراير سنة ١٩٥٠ وبلغت قيمة الذهب المشتري فى نهاية يونية سنة ١٩٥١ مائة وعشرين مليون دولار ، ولم تظهر المشتريات فى البداية فى غطاء البنكنوت اذ أن نظام البنك الأهلى كان يقتصر الذهب الذى يوضع فى الغطاء على الذهب المودع فى القاهرة أو فى لندن .

١٤٦ — وأخيرا وصلت قيمة الذهب فى الغطاء الى ٦٠٠٦ مليونا من الجنيهات .

١٤٧ — رابعا — ادخال حصة مصر الذهبية فى رأس مال صندوق النقد الدولى فى الغطاء .

عرضنا الفكرة على مجلس مديرى تلك المؤسسة فجاء قرارهم مؤيدا لحق مصر فى ادخالها فى غطاء البنكنوت — برغم معارضة ممثل المملكة المتحدة — وعلى أن يدرج لها بند على حدة فلا تدمج فى الغطاء الذهبى ولم يكن هناك بأس فى ذلك اذ أن لتلك الحصة فائدها على الوضعين فى توفية مصر بحاجتها من العملات الأجنبية اللازمة لها .

١٤٨ — خامسا — توفير جانب من العملات القوية التى تحصل عليها مصر ووضعه فى الغطاء ، وفى يقينى أنه لو أحسنت وقتئذ ادارة مالية وتجارة مصر لما صعب توفير مقدار محترم من تلك العملات .

١٤٩ — وكان من واجبا أيضا أن نوقف تغطية أى اصدار جديد للبنكنوت بسندات خزينة أو أية سندات أخرى بريطانية وقد صدر بالفعل قانون يمنع تغطية الزيادة فى البنكنوت بسندات على الخزانة البريطانية غير أن منفذيه وقفوا فى منتصف الطريق فلم يستفيدوا منه لتخفيض مقدار السندات الموجودة فعلا فى الغطاء اذ كانوا يضعون عند زيادة الاصدار سندات على الخزانة المصرية ، ولكنهم كانوا عند انكماش الاصدار لا يسحبون جانبا من السندات البريطانية بل يسحبون ما يقابل النقصان فى الاصدار من السندات المصرية مع أنهم لو سحبوا سندات بريطانية عند كل انكماش وأضافوا سندات مصرية عند كل زيادة لترتب على ذلك نقصان نسبة السندات البريطانية فى الغطاء باطراد .

١٥٠ — كانت تقوية العملة المصرية في مقدمة أهدافنا غير أن سنوات طويلة مضت من قبل أن يتحقق ذلك الإصلاح المرجو ، فلم نخفض النسبة القانونية للغطاء الذهبي للبنكنوت المصدر ولم يعد وقتئذ تقويم الذهب المودع بالفعل في الغطاء بما يتفق مع قيمته الحقيقية كما أن حصتنا الذهبية في رأس مال صندوق النقد الدولي لم تدرج في غطاء البنكنوت المصدر .

١٥١ — ولست في حاجة إلى العودة إلى موضوع انشاء بنك الدولة المركزي وتلكؤ المسؤولين وقتئذ عن تنفيذه في وضع القواعد اللازمة لذلك فانفردت مصر في ذلك الوقت بالقعود في ذلك الشأن الجلل بين الدول التي تستحق الذكر ولست أقصد الغرب وحده بل أقصد أيضا الهند وباكستان وإيران والعراق .

١٥٢ — بقيت نظرة فيما جرى في تنفيذ اتفاقية الأرصدة سنة ١٩٤٧ ، والمهازل المتوالية التي ارتبطت به ، والضعف بل الاستسلام الذي أظهره المسؤولون كلما نكصت بريطانيا فيما تعهدت به .

١٥٣ — وكانت أول ضربة أصابت اتفاق يونية سنة ١٩٤٧ هي نكوص بريطانيا فيما تعهدت به من تحويل جانب ضئيل من الأرصدة الأسترلينية إلى عملات أجنبية ، نكصت ولما تمض أسابيع على امضائها لذلك الاتفاق ، بل هي لم تسمح حتى بتحويل المبالغ اللازمة لتغطية ارتباطاتنا السابقة على صدور قرار إيقاف التحويل .

١٥٤ — ولم يكن لهذا الموقف المزرى ما يبرره إطلاقا إذ روعي في الاتفاقية عند تحديد المبلغ القابل للتحويل ظروف بريطانيا في ذلك الوقت ولم يجد منذ تاريخ الاتفاقية ما يغير الأوضاع التي روعيت عند امضائها كما أن القرار كان من جانب واحد ولم تستشر فيه مصر بل ولم تخطر به .

١٥٥ — ولكننا إذا لمنا بريطانيا لعدم محافظتها على تعهد دولي أعطته فاننا لا نغنى أنفسنا من اللوم فقد توانينا توانيا ضارا في استعمال الجزء الذي أفرج عنه من الأرصدة ثم قنعنا بالمبلغ التافه التي أذنت بريطانيا بتحويله بل لقد أدى بنا كرم خلقنا إلى التماس العذر لها فيما اقترفت يداها !

١٥٦ - لا بل لم تعطنا تلك اللطمة درسا في تعاملنا مع بريطانيا في المفاوضات التالية ولم نأخذ الحيطة - كما فعل غيرنا - لاحتمال تخفيض قيمة الجنيه الاسترليني وبالتالي تخفيض الأرصدة فلم تتمسك بما طالبنا به في البداية وأعلننا أنه سيكون في مقدمة شروطنا من قبل الدخول في مفاوضات جديدة مع بريطانيا ألا وهو عدم انخفاض الأرصدة بانخفاض قيمة الجنيه الاسترليني ، فلم تتورع بريطانيا عن اتخاذ الاجراء الذى خشيناه غير آبهة بما سيكون له من رد فعل ضار بسمعتها في المعترك الدولى ، فخفضت في ١٧ سبتمبر سنة ١٩٤٩ قيمة الجنيه الاسترليني بسقار ثلاثين ونصف في المائة ، وقد قدر البنك الأهلى المصرى في سنة ١٩٥١ أنه بسبب تخفيض قيمة الاسترليني وارتفاع الأسعار تشل الجنيهاات الأسترلينية التى أفرج عنها وقتئذ لصالح مصر الثلث فقط من القيمة الأصلية للمدفوعات .

١٥٧ - وفي يولية سنة ١٩٥١ أمضى اتفاق طويل الأجل يخرج بحثه عن نطاق هذه المحاضرة ، خاصة وهو لا يختلف في جوهره عما سبقه ، وعلى أية حال فقد دارت عملية السحب من الاسترليني المفرج عنه بشيء من السرعة عقب تخفيض قيمته حتى أن أرصدة البنوك التى كانت مدار البحث في سنة ١٩٤٧ والتى بلغت وقتئذ ٣٥٦ر٢ مليون جنيه وجمد أكثرها نزل المجمد منها غير القابل للتحويل الى عملة أجنبية الى ٢٢ر٣ مليون جنيه فقط في يناير سنة ١٩٥٩ ثم انتهى فعلا في أول سنة ١٩٦٠ .

١٥٨ - وبذلك انتهت قصة مفاوضات الأرصدة الأسترلينية ، والذي نستخلصه منها هو أنه كان من واجبا - وقد وضعنا أمام أعيننا اصلاحا معيننا لسياستنا المالية - أن نسير في سبيل تحقيقه بالشجاعة اللازمة معتمدين على أنفسنا أولا وقبل كل شيء وها هى السنوات الأخيرة قد أثبتت أن اقتصادنا حى وقوى ، فلمنحه ثقتنا دائما وبذلك لست أشك في أن أملنا فيه لن يخيب أبدا .