

الباب الثالث

المبادئ الأساسية في التنظيم الإداري

ندرس في هذا الباب أربعة من المبادئ التي تعتبر أساسا يقوم عليه التنظيم الإداري وهي على التوالي الفصل بين السياسة والإدارة ، ووحدة سلطة القيادة ، ووحدة الرئيس الإداري ، ووحدة أو تعدد السلطة الإدارية ونخصص لكل مبدأ فصلا مستقلا .

الفصل الأول

الفصل بين الإدارة والسياسة

يثير الحديث عن الفصل بين الإدارة والسياسة في نفس الباحث أو القارئ معاني مختلفة .

فقد يكون المقصود بالسياسة الوسيلة التي يختار المجتمع عن طريقها الحل المناسب لمشاكله أو البحث في تحسين أحوال الإنسان بالوسائل العامة^(١) أو بمباراة أكثر شمولاً السياسة العامة للدولة بما في ذلك السياسة الإدارية. وعلى هذا الأساس قد يكون المقصود بالفصل بين الإدارة والسياسة قطع كل علاقة بين الوظيفة السياسية والوظيفة الإدارية وحرمان رجل الإدارة من أن يكون له أي دور في رسم السياسة العامة للدولة بما في ذلك السياسة الإدارية ولو بمجرد تقديم المقترحات أو الآراء المدروسة في كل ما يتعلق بالسياسة العامة للدولة وبصفة خاصة السياسة الإدارية .

وقد يكون المقصود هو قطع كل صلة بين الدراسات الإدارية والدراسات السياسية أي بين دراسة علوم الإدارة ودراسة العلوم السياسية. وليس هذا بالقطع هو ما تقصده هنا . ذلك لأن الصلة بين الإدارة والسياسة بالمعنى المشار إليه صلة قائمة لا يمكن إنكارها وهي صلة طبيعية تنرى بقيامها الدراسات والبحوث في ميدان العلوم السياسية والعلوم الإدارية

على السواء بل أن وجود هذه العلاقة هو في الواقع عنصر أساسي لازم لتقدم الدراسات الإدارية وازدهار ونجاح الجهاز الإداري في تحقيق أهدافه .
غير أن لفظ السياسة يستعمل مع ذلك بمعنى آخر يجعل اشتغال المديرين الإداريين والموظفين بوجه عام بالعمل السياسي متعارضاً مع مبدأ الفصل بين السلطات السائد في معظم دول العالم الحديث وبصفة خاصة في دول الديمقراطيات الغربية ومتعاضداً كذلك مع مبادئ علم التنظيم والإدارة وبصفة خاصة مع أهداف التنمية الإدارية .

ويقصد بالسياسة بهذا المعنى المرفوض السياسة الحزبية بوجه عام والجمع بين وظائف السلطة التشريعية ووظائف السلطة الإدارية في يد واحدة بالنسبة للأغلبية الغالبة من أعضاء السلطنتين والعاملين في المجالين .

هذا ونظراً لاختلاف معنى السياسة في الحالتين واختلاف المبادئ التي تحكم العلاقة بين الإدارة والسياسة في المجالين رأينا أن نقسم دراستنا في هذا الفصل إلى مبحثين مبحث أول ندرس فيه العلاقة بين الإدارة والسياسة بالمعنى الأول السابق الإشارة إليه في محاولة لتحديد طبيعة العلاقة ومداهها، ومبحث ثانٍ نخصصه لدراسة مبدأ الفصل بين الإدارة والسياسة بالمعنى الثاني

المبحث الأول

العلاقة بين الإدارة والسياسة بوجه عام

في مقال منشور بالمجلة الدولية للعلوم الإدارية^(١) بعنوان Science et

Georges Langrod enseignement de l'administration publique

(1) Revue internationale des sciences administratives 1945 n. 3 P.5-43

عما إذا كان العمل الإداري هو مجرد تنفيذ لسياسة ترسم مقدما ، أو بعبارة أخرى هل هناك انفصال تام بين الإدارة والسياسة أم أن علم الإدارة يجب أن يشمل أيضا دراسة السياسة .

وفي الاجابة على هذا التساؤل يقول Georges Langrod أن هناك ثلاثة آراء :

— رأى يمحصر علم الإدارة العامة في السياسة الإدارية وتشمل دراسة الأهداف الرئيسية للمبادئ الإدارية في بلد معين^(١) والاصلاحات التي يتعين إجراؤها في سبيل تحقيق أهداف الدولة في نطاق الوظيفة الإدارية. وأصحاب هذا الرأي يقسمون موضوعات الدراسة المتعلقة بالإدارة بين القانون الإداري Droit administratif والسياسة الإدارية - La politique administrative

— ورأى ثان يعتبر السياسة الإدارية واحداً من ثلاثة موضوعات تتعلق بالإدارة وهي السياسة الإدارية وعلم الإدارة والقانون الإداري .

— ورأى ثالث تقليدي يفرق بين الإدارة والسياسة .

ويقول Langrod أن هذه التفرقة تبدو أكثر ظهوراً في أمريكا^(٢) ولكنه يقرر في نفس الوقت إن هذه التفرقة لم تمد مقبولة في العصر

(١) Les orientations dominantes des seules administratives dans un pays donné et es seformes a introduise pour les ameborer en sac de lacc implissent des fins de l'etat ... »

(٢) Se trouve parcellierement ac entué dans la science Administrative.

الحديث .

وبنتقد Langrod الرأى القائل بأن الإدارة هي مجرد تنفيذ لسياسة ترسم مقدما بفعل عوامل أخرى ويرى أن الإدارة تشترك في رسم السياسة عن طريق الاشتراك في إعداد القوانين وإعداد الميزانية والبرامج . لكن رسم السياسة نهائيا يبقى من اختصاص الحكومة لا الإدارة .

ويمكن تلخيص رأيه نهائيا بالقول بأنه يرى أنه يمكن الاحتفاظ بالفرقة بين الإدارة والسياسة على أساس أن عمل الإدارة يشمل دراسة السياسة الادارية والاشترك في رسمها لكنه لا يشمل وضع هذه السياسة أى اقرارها نهائيا^(١) .

ونحن نرى أن السلطة التنفيذية التي ينص عليها في معظم الدساتير هي واحدة من سلطات عامة ثلاثة تقوم في كل دولة^(٢) . وهذه السلطة التنفيذية ليست في حقيقتها سلطة واحدة ولكنها تشمل في نظرنا سلطتين . الحكومة أو السلطة الحكومية من ناحية الإدارة أو السلطة الإدارية من ناحية أخرى^(٣) . ولكل من هاتين السلطتين اختصاص محدد يجمل من كل منهما سلطة متميزة عن الأخرى .

(١) انظر في ما تقدم Georges Langrod المرجع السابق ص ٥٩١-٥٩٦ .

(٢) السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية .

(٣) انظر لنا القانون الادارى العربى في ظل النظام الاشتراكى الديمقراطى

التعاونى ١٩٦٣ - ١٩٦٤ المجلد الأول ص ٤١٣ وما بعدها .

فالحكومة تحدد الأهداف وترسم السياسة العامة للدولة (بما في ذلك السياسة الإدارية) كما تحدد وسائل تحقيق هذه السياسة .
أما الإدارة فوظيفتها الأساسية هي تنفيذ السياسة العامة التي ترسمها الحكومة .

والإدارة في رأينا سلطة متميزة عن الحكومة بمعنى أنها في مباشرة اختصاصاتها تتمتع بقدر كبير من حرية الإرادة^(١). غير أنه يجب أن يلاحظ مع ذلك أمران :

الأول : أن طبيعة العلاقة بين الحكومة والإدارة تختلف إحتلافا جذريا عن طبيعة العلاقة بين سلطات الدولة الثلاثة فيما بينها .

ذلك لأنه طبقا لمبدأ الفصل بين السلطات تعتبر السلطات الدستورية الثلاث متوازبة في القوة بمعنى أنها توجد في مستوى واحد من حيث المركز والوضع الدستوري والقانوني في حين أن طبيعة العلاقة بين الإدارة والحكومة تختلف عن ذلك تماما .

فالإدارة لا تعتبر من حيث القوة والمركز الدستوري في مركز مواز للحكومة ولكنها تقف في مركز أدنى من مركز الحكومة فتسعى تخضع لأوامر الحكومة وتلزم بتنفيذ السياسة العامة التي ترسمها^(٢) .

(١) انظر لنا : القانون الإداري في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني المرجع السابق ص ٤٣١ . وانظر أيضا :

F. De Baecpue : L'administration centrale de la france 1-73 P. 11 et sviv .

(٢) انظر Elements of public administration المرجع السابق ص ٧

تحت عنوان administration as servant of policy .

الثانى : والأمر الثانى أن توزيع الاختصاصات بين الادارة والحكومة ليس محددًا بصورة قاطمة بحيث تحرم كل من السلطتين من مباشرة أى نشاط يتعلق بالاختصاص المقرر الأخرى ، ولكن الأمر على عكس ذلك . فالادارة تقوم فعلا بكثير من الأعمال التى تدخل فى نطاق الاختصاص الرئيسى للحكومة وهو وضع أو رسم السياسة العامة للدولة . بل أهمها (الادارة) تساهم بنصيب كبير فى عمل السلطة التشريعية وهو وضع القوانين (١) .

فبالنسبة للاشتراك فى عمل القوانين يلاحظ أن الادارات المختصة فى كل وزارة هى التى تتولى إعداد مشروعات القوانين ، بمعنى أن الخطوات الأولى فى إعداد مشروعات القوانين إنما تبدأ وتم داخل الجهاز الادارى . ولرأى الهيئات الادارية التى تتولى إعداد هذه المشروعات دائما وزن كبير عند نظر هذه المشروعات أمام مجلس الوزراء (الحكومة) وأمام البرلمان .

ولا شك أن الادارة بحكم مركزها الطبيعى والقانونى هى أقدر الهيئات على القيام بالدور الايجابى فى إعداد مشروعات القوانين ، وذلك لأن القوانين إنما توضع تحت تأثير ظروف وعوامل إقتصادية واجتماعية مختلفة بتصديق أهداف معينة ، والادارة بحكم مركزها الطبيعى هى أقدر الهيئات على معرفة هذه العوامل والظروف والكشف عنها وإقتراح اقواعد والأحكام التى تلائها (٢) .

(١) يجب أن لا ننسى هنا ان السياسة العامة للدولة تعتمد على السلطة التشريعية فى صورة قانون .

(٢) القانون الادارى فى ظل النظام الاشتراكى الديموقراطى التعاونى المرجع السابق ص ٢٣٤ وأنظر أيضا :

Marshall · Dimock المرجع السابق ص ٤ .

وهذا فضلا عن أن الإدارة هي السلطة المختصة وحدها بوضع اللوائح الإدارية واللوائح قانون من الناحية المادية وهي كالتقانون قواعد عامة ملزمة. وبالنسبة للاشتراك في وضع السياسة العامة للدولة، من المعروف أن الأجهزة الإدارية المختلفة تقدم للحكومة مقترحاتها في مجال اختصاصها في شأن ما يجب أن تكون عليه السياسة العامة في الدولة (١).
ومن هذا يتبين :

- ١ - إنه توجد صلة وثيقة بين الإدارة والسياسة أو بعبارة أخرى بين السلطة التي تختص بتحديد الأهداف ورسم السياسة العامة للدولة (وهي الحكومة) والسلطة التي تتولى تنفيذ السياسة وهي الإدارة.
- ٢ - أن لرجل الإدارة دور ظاهر في مراحل صنع القانون (٢). فهو في المرحلة الأولى يقترح القانون ثم أنه بعد إقرار القانون يتولى تفسيره

(١) Musallal zd. Diniock المرجع السابق ص ٤ .

فهو يقول « أن عمل الفرع التنفيذي (يقصد السلطة التنفيذية في الدولة) ليس مقصورا من الناحية العملية على أعمال الإدارة ولكن الحقيقة أن أعمال الإدارة لها صلة بأهداف الدولة . فبالإضافة لتنفيذ القوانين يتصل عمل الإدارة بالسياسة is also concerned with policy فرجل الإدارة لا يقتصر عمله على تنفيذ السياسة ولكنه يقدم مقترحاته في شأنها مع فارق هام بين عمل القائد المنتخب Elected leader وعمل رجل الإدارة بالنسبة للسياسة وهو أن الكلمة النهائية في شأنها للقائد المنتخب . »

(٢) تصرف الإشارة هنا إلى وضع السياسة أيضا على أساس أن السياسة يعتمد عليها المشرع وتصدر في النهاية في صورة قانون .

وتطبيقه . وهذا بمضلا عن دوره الأكبر وهو تنفيذ العاون (١) .

٣ - أما ننظر للسياسة في هذا المقام بمعنى عام محدد وهو تحديد أهداف الدولة ورسم السياسة العامة للدولة وبصفة خاصة (بالنسبة لموضوع دراستنا هنا) رسم السياسة الادارية للدولة .

كما ننظر لعمل الادارة باعتباره مزج بين العمل السياسى والعمل الادارى (أو العمل التنظيمى management) يتم في نطاق المراحل المختلفة للعمل التشريعى والعمل تقضائى والافرار الشعبى للسياسة (٢) .

٤ - إنه إذا كانت السلطة الادارية ليست صاحبة الكلمه العايبا في تحديد الأهداف ورسم السياسة العامه للدولة على أساس أن الحكومه هى صاحبة الاختصاص في هذا الشأن فإن السلطة الادارية تساهم مع ذلك في رسم السياسة العامه للدولة بنصيب ليس بالقليل . وإذا كانت العلوم الادارية والدراسات الادارية لها كيانها الذاتى الذى يجعلها مستقلة عن العلوم السياسيه والدراسات السياسيه فانه توجد مع ذلك صلات وثيقه بين نوعى العلوم والدراسات المشار إليها لا يمكن تجاهلها .

ولهذا فإن نقول بفصل الادارة عن السياسة بالمعنى المحدد الذى أشرنا إليه فيما تقدم يبدو غير مقبول (٣) .

(١) ، (٢) Marshall Dimock المرجع السابق ص ١٠١ .

(٣) أنظر في نفس المعنى الدكتور احمد رشيد : بحث منشور بمجلة العلوم الادارية س ١٧ عدد ٢ (أغسطس سنة ١٩٧٥ بعنوان « الادارة حقل مشترك » .

المبحث الثاني

الفصل بين الإدارة والسياسة

تمهيد

الفصل بين السلطات والفصل بين الإدارة والسياسة

يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات من أهم المبادئ التي تحكم نظم الحكم في الديمقراطيات الغربية وهو مبدأ مقرر اليوم في دساتير معظم دول العالم باستثناء دول الكتلة الشرقية التي تطبق المذهب الماركسي .

ويقصد بالفصل بين السلطات في معناه الصحيح توزيع وظائف الدولة بين ثلاث هيئات أو سلطات تباشر كل هيئة أو سلطة منها وظيفة من وظائف الدولة مستقلة في ذلك عن باقي الهيئات أو السلطات . أو بعبارة أخرى عدم الجمع بين وظائف الدولة المختلفة في يد هيئة أو سلطة واحدة .

ومن المسلم به في نظر معظم الفقهاء أن مبدأ الفصل بين السلطات ليس مبدأ قانونيا جامدا وإنما في الواقع قاعدة من قواعد فن السياسة أو قواعد الملائمة^(١) التي تتعلق بالبحث عن أكثر نظم الحكم ملاءمة لظروف البلاد وأحوالها .

(١) Regle d'art politique, d'opportunité, de bonamen-
agement de pouvoir.

أنظر :

Georges Burdeau : Droit constitutionnel et institutions Politiques
1966 .

والدكتور عبد الحميد متولى : القانون الدستوري والأنظمة السياسية طبعة =

ويمكن حصر مبررات هذا المبدأ في أمرين أساسيين :

الأول : ضمان الحريات وكفالة احترام القوانين وسلامة تطبيقها (١) .
وذلك لأن تركيز السلطات في الدولة في يد شخص واحد أو هيئة واحدة يؤدي إلى إهدار الحريات ، لأن الحاكم الذي تجتمع في يده السلطات دون أن يخضع لرقابة سلطة أخرى ينجح بطبيعته البشرية إلى الظلم والاستبداد .
وكذلك الحال بالنسبة للقوانين فإن إجتماع سلطة وضع القوانين وتنفيذها في يد واحدة يؤدي لإطلاق سلطة الحاكم في وضع قوانين ظالمة وتنفيذها بطريقة تضر بالمصلحة العامة .

الثاني : والأمر الثاني الذي يبرر الفصل بين السلطات هو ضمان حسن سير أجهزة الحكم والادارة في الدولة في سبيل تحقيق أهدافها . ذلك لأن مبدأ فصل السلطات ليس مبدأ قانونياً جامداً يستهدف عزل كل سلطة من سلطات الدولة عن غيرها بطريقة مطقة تقطع كل صلة بين هذه السلطات ولكنه - كما سبق القول - قاعدة من قواعد الملاحة التي تستهدف توزيع وظائف الدولة بين السلطات وتنظيم العلاقات بينها على أسس تكامل توفير

= خامسة ١٩٧٣ - ١٩٧٤ ص ١٧٥ ولنا : النظامان الرئاسي والبرلماني في دساتير الدول العربية دروس ماجستير بجامعة بغداد ١٩٦٨ - ١٩٦٩ .

(١) Un instrument de surete des citoyens (George Burdeau

المرجع السابق) :

هذا ومن المسلم به أن فصل السلطات هو عماد الديمقراطية التقليدية وأنه لا يمكن القول بوجود ديمقراطية بدون فصل السلطات (أنظر الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية ١٩٦١ - ١٩٦٢ ص ١٥٥) .

الحرية للأفراد وتحقيق الخير للمجتمع .

ومن هنا تبرز العلاقة بين مبدأ فصل السلطات ومبدأ الفصل بين الادارة والسياسة .

فالسلطة التشريعية تمثل السياسة وهي تتكون من وجهة النظر التنظيمية - التي تمنينا هنا - من أعضاء يختارون بطريق الانتخاب ترشحهم الأحزاب السياسية التي ينتمون إليها .

أما الادارة فتمثلها الوزارات والمصالح العامة و وحدات الادارة المحلية والهيئات العامة والمؤسسات العامة في نطاق السلطة المعروفة في الدساتير باسم السلطة التنفيذية .

وفي ظل هذا الوضع وبهذا التحديد يثور البحث في تنظيم العلاقة بين الادارة والسياسة . هل تقوم العلاقة بينهما على أساس الفصل بين الادارة والسياسة أم على أساس الجمع بينهما ؟ .

وفي الاجابة على هذا التساؤل يلاحظ أن دول العالم التي يقوم نظام الحكم فيها على أساس الفصل بين السلطات تأخذ فيما يتعلق بتنظيم جهازها الادارى بالفصل بين الإدارة والسياسة .

وقد سبق القول بأن مبدأ فصل السلطات - وهو في حقيقته قاعدة من قواعد فن السياسة والملاءمة وأنه لهذا تختلف صور تطبيقه في الدول المختلفة تبعاً لإختلاف ظروف وأحوال كل دولة .

وهذا هو نفس الوضع بالدرجة لمبدأ الفصل بين الادارة والسياسة فإن هذا المبدأ - وهو في حقيقته مبدأ تنظيمي يخضع في تطبيقه لظروف وأحوال الدول التي يطبق فيها . ومن هنا جاءت صورته في التطبيق مختلفة

ومتعددة لأن كل دولة تأخذ في تطبيق المبدأ بالقدر الذي يناسبها وتسير في هذا التطبيق إلى المدى الذى يتفق مع ظروفها وأحوالها الخاصة .
وعلى هذا الأساس وفي ضوء هذه الحقيقة نعرض فيما يلي لدراسة مبدأ الفصل بين الإدارة والسياسة في مطابرين، نخصص الأول منها للتعريف بالمبدأ ثم نعرض في المطلب الثانى لدراسة تطبيقات المبدأ فى الدول المختلفة وبصفة خاصة فى مصر .

المطلب الأول

الفصل بين الإدارة والسياسة

نقصد بالفصل بين الإدارة والسياسة ضمان حياد الموظفين فى قيامهم بواجبات وظائفهم .
ويرى البعض أن الحياد المقصود هنا هو الحياد إزاء الأحزاب السياسية القائمة فى حالة تعدد تلك الأحزاب .
ولكننا نرى أن تحديد المبدأ على هذا الأساس لا يكفى لإبراز حقيقة ما نقصده بالوضوح الكافى .

ذلك لأن موقف الحيادة إذا كان يبدو واضحاً فى حالة تعدد الأحزاب السياسية ، فإنه لا يبدو كذلك فى ظل نظام الحزب الواحد .
وفى رأينا أن طبيعة النظام الحزبى واحدة سواء أكان الأمر يتعلق بحزب واحد أو أحزاب متعددة وهى تتلخص فى أن الحزب السياسى يعمل دائماً لتغليب رأيه وطريقته فى الحكم على كل رأى أو أسلوب يخالف . ونظام الحزب الواحد لا يختلف فى هذه الخصوصية عن نظام تعدد الأحزاب بل أنه

في الحقيقة أسوأ منه لأنه يستهدف الدفاع عن رأى وأسلوب الحكومة القائمة في الحكم وفرضه بالقسر على كل المواطنين دون استثناء مهتداً بذلك حق المواطنين في التعبير عن أفكارهم وآرائهم والدفاع عنها .

وعلى هذا الأساس نرى أن مبدأ الفصل بين الإدارة والسياسة يجب أن يشمل تحرير الموظفين من الخضوع للمؤثرات السياسية الحزبية أياً كان مصدرها سواء أكان المصدر حزباً واحداً أو أحزاباً متعددة، والحياد بهذا المعنى يشمل في نظرنا أمرين :

الأول : تحريم الجمع بين تولى الوظائف الإدارية وعضوية الهيئة المنتخبة التي تتولى الوظيفة التشريعية .

الثاني : تحرير الموظفين العاملين في مجال الإدارة من الخضوع لنفوذ الأحزاب السياسية وتحريم اشتغالهم بالسياسة الحزبية سواء عن طريق اشتراكهم في عضوية الأحزاب السياسية أو مباشرة النشاط الحزبي في صوره المختلفة .

ومبدأ الفصل بين الإدارة والسياسة بهذا التحديد يقوم في نظرنا على دعامين :-

الأولى : إختلاف طبيعة العمل الإدارى عن طبيعة العمل السياسى .
والثانية : أن الجمع بين عضوية السلطة التشريعية وتولى وظائف الإدارة وإخضاع موظفى الإدارة للنفوذ الحزبى أو مساهمتهم فى نشاط الأحزاب السياسية يتعارض مع واجبات الوظيفة ويخالف مبدأ الفصل بين السلطات كما يخالف المبادئ التنظيمية السليمة .

ففيما يتعلق باختلاف طبيعة العمل الادارى عن طبيعة العمل السياسى (١) يلاحظ أن العمل الادارى بطبيعته عمل فنى يستهدف تحقيق التنمية الاقتصادية أو بمباراة أخرى زيادة الإنتاج وتوفير حاجات الجمهور في أقصر وقت وعلى أكل وجه وبأقل تكاليف ممكنة . ولا يمكن تحقيق هذه الأهداف إلا بإتباع الأساليب العلمية في إدارة الجهاز الادارى وتنظيم سير العمل فيه. أما العمل السياسى فيتصل أساساً بالوظيفة التشريعية التى تباشرها المجالس النيابية التى تقوم فى النظام الديموقراطى السائد اليوم على أساس الانتخاب الحر المباشر وتتكون - فى الغالب - من الأحزاب السياسية التى يفوز مرشحوها فى معركة الانتخابات .

والطابع المميز للعمل السياسى هو أنه يتعلق أساساً بتحديد أهداف الدولة ورسم السياسة العامة للدولة ووضع القوانين التى تحكم نشاط الأفراد والجماعات فى الداخل والخارج . كما أنه يتعلق بالانتخابات البرلمانية وإنشاء وتنظيم الأحزاب السياسية .

ومن هنا يظهر الاختلاف بين الشروط التى يجب توافرها فى الرجل السياسى والموظف الادارى .

فبينما يشترط فى الموظف الادارى أن يسكون ذا كفاية وخبرة فنية فى

(١) انظر ايضا فى نفس المعنى تقرير لجنة Mastermann التى شكلت فى إنجلترا لدراسة القيود المفروضة على الموظفين فى إنجلترا وتقديم توصياتها فى هذا الشأن . المرجع :

شؤون التنمية الاقتصادية والادارية والاجتماعيه وفي تنفيذ القوانين والسياسه العامه للدولة ، فإنه يشترط في الرجل السياسى أن يكون ذا كفاية فى شئون الحكم خبيراً بشؤون التنظيم السياسى الحزبى قادراً على المساهمه فى توجيه سياحة الدولة فى الإتجاه السليم الذى يحقق لها القوة والتقدم والازدهار . هذا فيما يتعلق باختلاف طبيعة العمل الادارى عن طبيعة العمل السياسى أما فيما يتعلق بالضرر الذى ينجم عن إخضاع موظفى الادارة للنفوذ الحزبى ومخالفة الجمع بين وظائف الإدارة وبين عضوية المجالس التشريعية المنتخبة ومباشرة النشاط السياسى الحزبى فنكتفى بالإشارة إلى ذلك هنا على أن نتناول الكلام عنه بالتفصيل خلال دراستنا لتطبيقات مبدأ انفصل بين الادارة والسياسة فى المطلب التالى .

المطلب الثانى

تطبيقات مبدأ الفصل بين الادارة والسياسة

ملاحظة أولية : نود أن ننبه هنا إلى أن مبدأ الفصل بين الإدارة والسياسة لا يطبق فى الدول التى لاتأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات وفى مقدمتها الدول الاشتراكية .

وبعد هذا وبمراعاة هذا الاستثناء يلاحظ أن مبدأ الفصل بين الادارة والسياسة يطبق بشكل عام فى دول العالم الحديث وإن كانت صور هذا التطبيق ومداه تختلف باختلاف الدول .

ونتسكّم فيما يلى عن تطبيقات المبدأ فى الدول الحديثة بوجه عام ثم ننتقل بعد ذلك لكلام عن تطبيقات المبدأ فى مصر بصنة خاصة .

— أولاً —

تطبيق مبدأ الفصل بين الإدارة والسياسة
في بعض دول العالم الحديث

أولاً : الرضخ في إنجلترا : يرى الفقه وتسجل التقارير التي وضعت في شأن العلاقة بين الموظفين والسياسة في إنجلترا :

١ - أن عدم خضوع الموظفين للمؤثرات السياسية سواء فيما يتعلق بأعمالهم الوظيفية أو فيما يتعلق بتعيينهم وتحديد مرتباتهم أو بتنظيم شؤونهم بوجه عام عرف سائد tradition يتفق مع مصلحة المجتمع وأن العدول عن هذا التقليد يسيء إلى المجتمع (١) .

٢ - أن الحياد السياسي للموظفين في إنجلترا يعتبر من الخصائص الأساسية للحكومة (٢) .

٣ - أشار التقرير الذي وضعته لجنة Masterman التي شكلت سنة ١٩٤٦ لدراسة القيود المفروضة على النشاط السياسي للموظفين ، أنها (اللجنة) رأت لتحقيق الغرض المطلوب منها أن تفرق بين التعبير عن الرأي السياسي الحزبي للموظف في الحياة الخاصة ، وبين التعبير عن الرأي السياسي الحزبي علناً بقصد الدعاية لأفكار وآراء الحزب السياسي .

Report of the royal commission on the civil service (١)
1953 - 5 .

(Geofroy wilson المرجع السابق ١٩٦٦ ص ٨٧) .

(٢) أنظر دراسة عن الوظيفة العامة في إنجلترا بقلم Raymond Not age ضمن الدراسات التي وردت في مؤلف Lowi, Fougere عن الوظيفة العامة Le fonction Publique ١٩٦٦ ص ٣٢٤ .

ورأت اللجنة أن التعبير علنا عن الرأي الحزبي ليس حقا للموظف وأنه يجوز تقييده لمبررات تتعلق بالمصلحة العامة . وإن المصلحة العامة التي تبرر تقييد حق الموظف هي صيانة أو الاحتفاظ بالثقة العامة في الحياد السياسي للموظفين وأن الحاجة للاحتفاظ بهذه الثقة في حياض الموظفين هي حقيقة مسلم بها عالميا . وعبرت اللجنة عن رأيها في هذا الصدد بقولها أن من فضائل رجل الإدارة الانجليزي The British administrator هي حيادته وكفاءته العامة وعقليته غير المتأثرة بالسياسة (١) .

٤ - في ضوء التقارير التي قدمتها اللجان المختصة في هذا الشأن وما انتهى إليه رأى الحكومة عند نظر هذه التقارير يمكن تحديد مدى حرية الموظفين في إنجلترا في الاشتغال بالسياسة الحزبية وفي الاشتراك في عضوية المجلس النيابي (مجلس العموم) فيما يلي :

أ - الموظفون The civil service يقسمون إلى ثلاث طوائف حسب درجاتهم وأعمال وظائفهم (٢) .

(١) Geoffrey Wilson المرجع السابق ص ٨٧ وما بعدها . وأنظر أيضا:

Low's Fougere . La Fonction Publique: Institution internationale des sciences administratives 1966 p. 101

Gohn Prplet : The Structure of Government 1971 p. 14 8.

(٢) أفراد الطائفة الأولى هم من يشغلون الدرجات الدنيا وأفراد الطائفة الثالثة يشغلون الدرجات العليا وهم عادة كبار الموظفين في الدولة . أما أفراد الطائفة الثانية (الوسط) فيشغلون مراكز ودرجات بين الطائفتين

انظر في تحديد وظائف ودرجات كل طائفة Geoffrey Wilson المرجع =

طائفة أولى : لها حرية مباشرة النشاط السياسي (١).

وطائفة ثانية : محرومة من كل نشاط سياسي على مستوى الوطن كما
وطائفة ثالثة : (وسط) لها حق مباشرة النشاط السياسي فيما عدا
الترشيح لعضوية البرلمان. لكن هذا الحق مقيد بشروط أهمها موافقة الوزارة
التي يتبعها الموظف .

والطائفة الأولى وإن كانت حريتها في مباشرتها للنشاط السياسي غير
مقيدة إلا أن أفرادها لا يجوز لهم الجمع بين الوظيفة وعضوية البرلمان
(مجلس العموم) وإذا كان من الجائز أن يرشحوا أنفسهم لعضوية مجلس
العموم إلا أنه يتعين عليهم أن يستقيلوا من وظائفهم قبل دخولهم المجلس .

|| السابق ص ٩٤ ، Louis Fougere المرجع السابق ص ٣٢٤ .

ويحدد Louis Fougere أفراد الطبقة الأولى الحرة غير المقيدة بأنها تشمل
عمال البريد الذين يقومون بأعمال يدوية والعمالين في الوظائف الدنيا كالسعاة ،
الذين يقومون بتوصيل التلغرافات .

أما الطبقة المقيدة المحرومة من مباشرة النشاط السياسي فتشمل العاملين في
الدرجات العليا المهنية والعلمية والادارية . وتشمل الطبقة الوسطى بصفة خاصة
الكتابة (عمال المكاتب) والعاملين على الآلة الكاتبة .

(١) يشمل هذا النشاط بوجه عام الترشيح . شغل مركز في الحزب السياسي
—التحدث في إجتماع عام في موضوعات يدور حولها الخلاف السياسي—إبداء
آراء في المسائل السياسية في الصحف أو في كتب مساعدة المرشحين للبرلمان
في الحصول على أصوات (Geofrey Wilson المرجع السابق ص ٩٠
وما بعدها) .

وهم إذا لم ينجحوا في الانتخابات يكون لهم حق العودة لوظائفهم إذا قدموا طلبا بذلك في مدى اسبوع من تاريخ إعلان نتيجة الانتخاب وإذا انتخبوا فانهم يعتبرون أعضاء في المجلس بشرط أن يكونوا قد قدموا استقالتهم من الوظيفة قبل الحصول على عضوية المجلس . ويجوز أن يعينوا في وظائفهم من جديد بعد إنتهاء مدة عضويتهم في المجلس بشروط خاصة (١) .

أما الطائفتان الثانية والثالثة فمحرم على أفرادهما الاشتراك في عضوية مجلس العموم إلا إذا استقالوا وتركوا الوظيفة فعلا قبل الترشيح طبقا لأحكام القانون الذي يحدد المحرومين من عضوية مجلس العموم (٢) .

ثانيا : أوضح في فرنسا (٣) : يمكن تحديد وضع الموظفين في فرنسا فيما يتعلق بعلاقتهم بالسياسة أو بحيادهم السياسي فيما يلي :

١ - الوضع بالنسبة لكبار الموظفين : يحدد القضاء الفرنسي وبعض الأوامر والذكريات الصادرة في هذا الشأن طبقة كبار الموظفين في فرنسا وهم الموظفون الذين يشغلون الوظائف العليا في الدولة .

وهؤلاء الموظفون يعتبرون موظفين سياسيين بمعنى أنهم يلزمون بواجب الولاء السياسي للحكومة . يعينون ويمزلون بإرادة حرة من جانب الحكومة

(١) Louis Fougere المرجع السابق ص ٣٢٤ .

(٢) A civil servant who has first resigned cannot be a

La arlam t y cavn didate Ishn Proplet المرجع السابق ص ١٤٨ .

(٣) The house of commons disqualification act 1957

Zlranc oy pug : La ponction wllgue 1975 p. ٢٨ et suivr . (٤)

ووفقاً لإعتبارات الملاءمة السياسية دون التيقّد في كل ذلك بالنظم المقررة للموظفين (١).

٢ — مدى حرية إعتناق الآراء السياسية والتعبير عنها بالنسبة للموظفين بوجه عام : الأصل أن الموظف لا يضار بسبب آرائه أو معتقداته الدينية أو السياسية . وذلك على أساس أن حرية الرأي مكفولة بحكم الدستور للمواطنين ومنهم الموظفون .

غير أنه يلاحظ فيما يتعلق بالتعبير عن الرأي السياسي أن هذه الحرية مقيدة بقيود عام وهو أن لا يضر التعبير عن الرأي يسير العمل في المرافق العامة .

وتختلف درجة تقييد حرية التعبير عن الرأي باختلاف حالتين :

ففيما يتعلق بمباشرة العمل داخل نطاق الوظيفة يلزم الموظف بواجب مراعاة الحيطة في التعامل مع المواطنين بمعنى أنه لا يجوز للموظف أن يقول أو يفعل ما من شأنه أن يشير الشك في نفوس المواطنين الذين يتعامل معهم أو ما يشعروهم بأنه يعاملهم بطريقة تختلف تبعاً لإختلاف عقيدتهم أو آرائهم السياسية .

أما فيما يتعلق بنشاط الموظف السياسي خارج دائرة عمل الوظيفة فإن الموظف يتمتع بحرية كاملة في التعبير عن رأيه السياسي وتشمل هذه الحرية حق الموظف في أن يعلن آراءه السياسية الحزبية وأن يدافع عنها أو ينضم للحزب السياسي الذي يختاره سواء كان حزباً مالياً للحكومة أو معارضاً

(١) يعتبر هذا الوضع المحدد بالنسبة لكبار الموظفين في فرنسا استثناء من القواعد التي تحكم الموظفين بوجه عام .

لها وله أن يشترك في مظاهرات غير محرمة قانوناً وله أن ينشر الكتب والمقالات السياسية .

كل ذلك بشرط واحد أو قيد واحد هو أن يراعى جانب الحيطة أو التحفظ في مواجهة المواقف السياسية بمعنى أن لا يخرج في التعبير عن رأيه عن الحد اللائق الذي يدره القضاء والذي يجعل موقفه مشوباً بالمغالاة أو التمسف (١) .

٣ — اشتراك الموظف في عضوية البرلمان: للموظف حق الترشيح لعضوية البرلمان، وإذا نجح في الانتخاب وأصبح عضواً في المجلس فإنه في هذه الحالة يعتبر معاراً للبرلمان (٢) ويوضع خارج كادر الوظيفة لكنه يحتفظ بحقه في الترقية بالأقدمية كما يحتفظ بحقه في المعاش .

(١) يطلق على هذا القيد اصطلاح *Obligation de reserve* وتقدير الحد الذي لا يجوز أن يتجاوزه الموظف في التعبير عن رأيه يخضع لتقدير القضاء وقد أقر القضاء الفرنسي في قضية *Charton* فصل سكرتير البلدية على أساس أنه استخدم في المعركة الانتخابية قسوة أو عنفاً *une violence* يتعارض مع واجب الحيطة أو التحفظ *reserve* المفروض عليه . وقد تضى مجلس الدولة الفرنسي بأنه يشترط لكي يكون العمل مخالفاً لواجب الحيطة والتحفظ أن يكون من شأنه التأثير على سير العمل في المرفق أو يحدث الاضطراب في تفكير رجال الإدارة . وحكم بأنه يعتبر من هذا القبيل كذلك استخدام ألفاظ مهينة أو النقد العنيف الموجه للحكومة أو الإدارة .

(أنظر *Eliane ayoub* المرجع السابق ص ١٩٦) .

نقد نظام الإعارة Detachment بوجه عام ويشمل ذلك الإعارة للبرلمان:

قلنا أن النظام الفرنسي يسمح للموظفين بالترشيح لعضوية البرلمان وفي حالة نجاحهم يعتبرون في مركز المعارين En Position de detachment وقد وجهت في فرنسا أوجه نقد لنظام الإعارة على أساس أنه يقصد بنظام العمل ويسمح للموظفين غير الأكفاء أو الضعفاء بأن يفتنوا بهذه الوسيلة إلى قطاعات أغنى وأرقى (١).

وقد عرضنا لدراسة عيوب نظام الإعارة بوجه عام وعبوبه بالنسبة لعضوية البرلمان بصفة خاصة في كتابنا سياسة الوظائف العامة وسوف نعود لبحث هذا الموضوع هنا في هذا الكتاب في الباب السادس المخصص لتنظيم شؤون الموظفين.

ثالثاً: الوضع في أمريكا: يقوم نظام الحكم في أمريكا على أساس مبدأ الفصل المطلق بين السلطات في صورة خاصة معروفة ومشروحة شرحاً وافياً في مؤلفات القانون الدستوري في أمريكا وفي مصر.

وقد كان المفروض أن لا يكون لنظام الحزبية السياسية في ظل هذا النظام أي تأثير على الموظفين باعتبارهم تابعين في أعمالهم أساساً للسلطة التنفيذية وهي سلطة مستقلة عن السلطة التشريعية في ظل مبدأ الفصل المطلق بين السلطات.

غير أن الواقع في هذا الصدد يختلف في أمريكا اختلافاً كبيراً عن هذه الصورة التي يحددها مبدأ الفصل بين السلطات.

(١) ، (٢) Eliane ayuob المرجع السابق ص ١٤٧ ولنا: سياسة الوظائف

العامة طبعة ١٩٦٧ ص ٤٨٠ ، ٤٩٩ ، ٥٠٨ .

ذلك لأن الأمريكيين يرون أن الديمقراطية هي الحكم بواسطة الشعب وإنه يجب تبعا لذلك أن يكون للشعب رقابة على الوظائف العامة ، كما يجب أن يكون الشعب هو الذي يحكم الموظف ويوجهه عن طريق الرئيس الذي ينتخبه (الشعب) ، وأن على الموظف أن يحترم القانون وأن يخضع لرقابة الشعب ، وأنه يجب على هذا الأساس أن يرتبط مصير الوظائف العامة ونظامها بنتيجة الانتخابات البرلمانية فلا يجوز أن يكون للموظف حق مكتسب ضد إرادة الشعب .

وفي ظل هذه الفكرة الأمريكية فيما يتعلق بتفهوم الديمقراطية ساد في أمريكا مبدأ الغنائم للحزب المنتصر . والمقصود بالغنائم هنا وظائف الدولة التي تكون في ظل هذا المبدأ من حق الحزب المنتصر في الانتخابات يشغلها بأعضائه بعد فصل شاغليها من أتباع الحزب المعارض .

وطبقا لهذا المبدأ اعتبرت الوظائف كلها وظائف حزبية ذات طبيعة مؤقتة تخضع لسلطة وتفويض الحزب الذي ينتصر في الانتخابات ويتغير شاغلوها في حالة تغير الحزب الذي يتولى الحكم بعد الانتخابات .

وقد أصبح مبدأ الغنائم للحزب المنتصر في عهد الرئيس جاكسون مبدأ عاما تسنده الفكرة الديمقراطية في مفهومها الأمريكي .

غير أن هذا الوضع بدأ يتغير بعد عهد الرئيس جاكسون وبدأت عيوب هذا النظام تتكشف بشكل دءا إلى التفكير في الإصلاح .

ذلك لأنه تبين ، بعد أن زادت وظائف الدولة واتسع نطاق نشاطها أن تعيين الموظفين باستمرار - وفقا لمبدأ توقيت الوظيفة في ظل مبدأ حزبية الوظيفة - يسئ إلى مصلحة الدولة أكبر إساءة ومن هنا ظهر الشعور بالحاجة نحو توفير الاستقرار للموظفين .

ومن جهة أخرى أساءت الأحزاب السياسية إستعمال حقها في تعيين الأنصار إلى حد أصبح معه المبدأ الذي أريد به تحقيق الرقابة الشعبية على الموظفين مجرد وسيلة لخدمة أقلية من محترفي السياسة وتحولت إنتخابات الرئسة إلى معركة هدفها مجرد تمديد من يفوز بالوظائف ، وإنتشرت تبعاً لذلك الرشوة والتعيز والمحاباة في محيط الوظائف وأنحط مستوى الخدمة في الجهاز الإدارى وبدأ الشعور بالحاجة إلى إصلاح هذا النظام الذى ظهر فساده وخطره يضغط على عقول الشعب والمسؤولين على السواء وبدأت حركة الاصطلاح فعلاً منذ سنة ١٨٨١ .

ومع تقدم الزمن ظهر بجوار مبدأ الغنيمة للحزب المنتصر Spoils System الذى يخضع الموظفين للأحزاب السياسية ويجعل الوظيفة غنيمة للحزب المنتصر يعين فيها أنصار الحزب دون اشتراط توافر مؤهلات خاصة فى الموظف ودون رعاية لمصلحة سير العمل فى المرافق العامة . ظهر بجوار هذا المبدأ مبدأ آخر هو مبدأ الجدارة Merit system الذى يوجب توفر شروط الكفاءة فى المرشح لاوظيفة. وتحقق بذلك تحرير الوظائف العامة من مساوىء النظام الحزبى وبالتالى ضمان استقرار الموظفين وحماية المصلحة العامة .

وبهذا أصبح الموظفون خاضعين لنظامين وقسمت الوظائف إلى قسمين قسم يحكمه نظام الفئائم أو نظام المحسوبية السياسية كما نحب أن نسميه وقسم يحكمه نظام الجدارة بعيداً عن تدخل الحزبية السياسية وعن نفوذ الأحزاب السياسية .

ويمكن القول الآن أن نظام الجدارة هو المفضل فى أمريكا وأن نطاق

تطبيق نظام نظام المحسوبة السياسية قد ضاق إلى حد أصبح معه عدد الموظفين الخاضعين لأحكامه محدوداً (١).

رابعا : مقارنة بين وضع كبار الموظفين في كل من أمريكا وإنجلترا :

قلنا أن الموظفين في أمريكا قسمان قسم يتبع نظام المحسوبة السياسية أي ينتمون للحزب الحاكم ولا يتمتعون بالاستقرار وإنما يتغيرون مع تغير الحزب الحاكم . وقسم يخضع لنظام الجدارة يعين أفرادهم لكفاءتهم ومؤهلاتهم لا لإتباعهم الحزبي . ويمتاز كبار الموظفين طبقا لهذا التقسيم من الموظفين الحزبيين الذين يخضعون لنظام المحسوبة السياسية ويكونون دائما من أنصار الحزب الحاكم ويترتب على هذا أن معاوني الوزير في أمريكا يكونون من الملتزمين لنفس الحزب الذي ينتمي إليه الوزير .

وفي إنجلترا يختلف الوضع من ذلك تماما فالوزير في إنجلترا يكون بطبيعة الحال من الحزب الحاكم . أما معاونوه فلا يلزم أن يكونوا من نفس حزب الوزير وهم - شأنهم في ذلك شأن غيرهم من كبار الموظفين شاغلي الدرجات العليا - يتمتعون بالاستقرار في وظائفهم فلا يتغيرون مع تغير الحزب الحاكم الذي ينتمي إليه الوزير ويلتزمون دائما بموقف الحياد من الناحية السياسية (٢) بمعنى أنهم لا يخلطون بين مشاعرهم الشخصية من الناحية السياسية

(١) أنظر في كل ما تقدم لنا : سياسة الوظائف العامة طبعة ١٩٦٧

ص ٤٣ - ٥٨ .

(٢) Louis Fougere : La fonction Publique, المرجع السابق ص ٩٨ .

وبين عمل الوظيفة ، وإعما يبدون آراءهم ويقدمون مشورتهم للوزير الذي يعملون معه من وجهة نظر موضوعية بحجة . ومن حقهم على هذا الأساس بل من واجبهم أن يعرضوا وجهة نظرهم على الوزير ولو كانت معارضة لوجهة نظر الوزير لسكتهم متى استقر رأى الوزير على رأى معين أو سياسة معينة فانهم يلزمون بتنفيذ رأى الوزير أو سياسته بمجدية وإخلاص .

والنظام الانجليزي كما هو ظاهر يتميز بأنه يضمن الاستقرار للموظفين شاغلي الدرجات العليا في كل وزارة ويضمن بالتالى استقرار العمل في الوزارة دون أن يتعارض مع تنفيذ السياسة التي يقررها الحزب الحاكم وبصفة خاصة سياسة الوزير الذي ينتمى للحزب الحاكم . وفي نفس الوقت يسمح للوزير بأن يلم بمختلف الآراء في المسائل المطروحة على بساط البحث قبل أن يتخذ قراره النهائي في الموضوع (١) .

— ثانياً —

تطبيق مبدأ الفصل بين الإدارة والسياسة في مصر

عرفت مصر قبل الثورة نظام الأحزاب السياسية . وعندما تسلمت الثورة مقاليد الحكم كان يوجد بمصر أحزاب منظمة قائمة . وكان الموظفون في ظل هذا النظام ممنوعون بصريح نص المادة ٧٧ من قانون الموظفين رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ من الإنتماء إلى الأحزاب السياسية أو الاشتراك في تنظيم إجماعات حزبية أو دعايات إنتخابية . وطبقا لهذا النص أيضا كان الموظف يعتبر مستقبلا من تاريخ ترشيحه إذا رشح نفسه لعضوية البرلمان بصفة حزبية .

(١) أنظر في كل ما تقدم Louis Foureau المرجع السابق ص ٩٧ - ١٠٠

ومن جهة لم يسكن الجمع بين الوظيفة العامة وعضوية البرلمان جأراً؟
غير أن هذا الوضع تغير في ظل حكومة الثورة . فقد ألزمت الأحزاب
وحل محلها تنظيم جديد أريد به أن يكون هو التنظيم السياسي الذي يمثل
قوى الشعب العاملة . ولم يفرق التنظيم الجديد بين الموظفين وغيرهم من
للواطنين فيما يتعلق بالإشتراك في عضويته وممارسة جميع أوجه نشاط
هذا التنظيم .

وقد تغير اسم التنظيم الجديد كما تغير نطاقه منذ إنشائه أول مرة إلى
الآن . وهو الآن يحمل اسم « الاتحاد الاشتراكي العربي » ونظامه في الوقت
الحاضر صدر به قرار من رئيس الاتحاد (وهو في نفس الوقت رئيس الجمهورية)
في مايو سنة ١٩٦٨ (١) .

ومن جهة أخرى أجاز الدستور الجمع بين الوظائف العامة . وبين عضوية
المجالس التشريعية (مجلس الأمة أو مجلس الشعب) بعد أن كان مثل هذا
الجمع محظوراً .

وفي ظل هذه الأوضاع التي استحدثت في ظل النظام الاشتراكي يثور
التساؤل حول أمرين :-

الأول : هل ينطبق مبدأ الفصل بين السياسة والادارة بالتحديد السابق
ذكره على اشتراك الموظفين في عضوية الاتحاد الاشتراكي العربي والتزامهم
بأحكام النظام المقرر لهذا الاتحاد ؟ .

(١) تغير هذا النظام أخيراً بعد إجازته إنشاء الأحزاب السياسية في ظل نظام
جديد يتفق مع هذا الوضع الجديد .

وإذا كان وضع الاتحاد الاشتراكي العربي قد تغير أخيراً بعد قيام الأحزاب السياسية كما هو معروف فهل يظل مبدأ الفصل بين السياسة والادارة مطبقاً بنفس الطريقة ونفس الأسلوب بالنسبة لإشتراك الموظفين في عضوية الاتحاد الاشتراكي وفي عضوية الأحزاب الناشئة؟ .

الثاني: والأمر الثاني الذي يثير التساؤل يتعلق بمدى اتفاق الجمع بين الوظيفة العامة وبين عضوية مجلس الشعب حالياً مع مبدأ الفصل بين السياسة والادارة .

ونعرض فيما يلي الإجابة على هذا التساؤل في الحالتين :

أولاً: عن إشتراك الموظفين في عضوية الاتحاد الاشتراكي .

أول ما يلاحظ في هذا الصدد أنه لا توجد في مصر نصوص دستورية أو قانونية تحدد طبيعة الاتحاد الاشتراكي واختصاصاته وعلاقته بالسلطات العامة الثلاثة المنصوص عليها في الدستور .

وفي اعتقادنا أن الاتحاد الاشتراكي لا يمكن أن يعتبر سلطة من سلطات الدولة .

حقيقة يلاحظ أن ميثاق العمل الوطني يقول في الباب الخامس منه في ممرض الحديث عن التفاعل الديمقراطي بين قوى الشعب العاملة ما يلي :

« أن الوحدة الوطنية التي يضمها تحالف هذه القوى الممثلة للشعب هي التي تستطيع أن تقيم الاتحاد الاشتراكي العربي ليكون السلطة الممثلة للشعب والدافعة لمكائبات الثورة والحارسة على قيم الديمقراطية السليمة » . وقد نقلت هذه الفقرة كما هي في المادة الثالثة من دستور ٢٤ مارس ١٩٦٤ .

وقد يظن أن الميثاق والدستور يتحدثان هنا عن الاتحاد الاشتراكي

بوصفه سلطة من السلطات العامة الدستورية . ولكن مثل هذا التفسير يتعارض مع باقى نصوص الدستور .

ذلك لأن المادة الثانية من دستور مارس ١٩٦٤ تقول صراحة «السيادة للشعب وتكون ممارستها على الوجه المبين فى الدستور» . وقد حدد الدستور فى باقى المواد السلطات التى يباشر الشعب حقها فى السيادة عن طريقها وليس منها الاتحاد الاشتراكى العربى .

ولم يتغير الوضع فى دستور سنة ١٩٧١ (الحالى) فقد نصت المادة الثالثة منه على أن «السيادة للشعب وحده وهو مصدر السلطات» ، ويمارس الشعب هذه السيادة ويحميها ويعصون الوحدة الوطنية على الوجه المبين فى الدستور . ونصت المادة الخامسة التى تحدثت عن الاتحاد الاشتراكى على ما يأتى :

«الاتحاد الاشتراكى العربى هو التنظيم السياسى الذى يمثل بتنظيماته القائمة على أساس مبدأ الديمقراطية تحالف قوى الشعب العاملة . . . وهو أداة هذا التحالف فى تعميق قيم الديمقراطية والاشتراكية وفى متابعة العمل الوطنى فى مختلف مجالاته ودفع هذا العمل الوطنى إلى أهدافه المرسومة» :

«ويكون الاتحاد الاشتراكى العربى سلطة تحالف قوى الشعب العاملة عن طريق العمل السياسى الذى تباشره تنظيماته بين الجماهير وفى مختلف الأجهزة التى تضطلع بمسؤوليات العمل الوطنى . . .» .

ونصت باقى مواد الدستور التى وردت فى النصول الثالث والرابع والخامس والسادس والسابع والثامن من الباب الخامس المخصص لنظام الحكم عن

السلطات التي يمارس الشعب عن طريقها حقه في السيادة وهي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية ، والمحكمة الدستورية العليا ، والدعى العام الاشتراكي ، والقوات المسلحة ومجلس الدفاع الوطني ، والشرطة . وليس من بينها الاتحاد الاشتراكي .

يؤكد هذا المعنى أن المادة الخامسة من دستور سنة ١٩٧١ نفسها وصفت الاتحاد الاشتراكي بأنه « تنظيم سياسي » ووصفت العمل الذي يقوم به بأنه « العمل السياسي الذي تباشره تنظيماته بين الجماهير وفي مختلف الأجهزة التي تضطلع بمسئوليات العمل الوطني » .

والنص بهذه الصيغة يبدو قاطعا في أنه لا يتحدث عن سلطة عامة ولا عن عمل من أعمال السلطات العامة التي نص عليها الدستور .

غير أنه يلاحظ مع هذا كله ، ورغم هذا كله ، أنه ورد في مقدمة القانون الأساسي للاتحاد الاشتراكي الذي أصدره رئيس الاتحاد في ٩ مايو سنة ١٩٦٨ فقرة صيغتها كما يلي :-

« أن الاتحاد الاشتراكي العربي وهو السلطة الشعبية يقوم بالعمل القيادي والتوجيهي والرقابة التي يمارسها بأسم الشعب بينما يقوم مجلس الأمة (الآن مجلس الشعب) وهو سلطة الدولة العليا ومعه المجالس النيابية والشعبية بتنفيذ السياسة العامة التي يمارسها ويرسمها الاتحاد الاشتراكي العربي » .

وهذه الفقرة لو أخذت على إطلاقها وتوسعت في مدلولها ، تؤدي إلى أن يصبح الاتحاد الاشتراكي العربي سلطة عليا ترسم السياسة العامة وتوجه السلطات العامة في الدولة في تنفيذها للسياسة العامة التي يرسمها الاتحاد أو بعبارة أخرى تصبح سلطات الدولة العليا مركزة في يد الاتحاد الاشتراكي

وتصبح السلطات الدستورية مجرد هيئات تنفذ التوجيهات والسياسة التي يرسمها الاتحاد الاشتراكي . وبترتب على هذا الوضع كل النتائج الخطيرة التي يؤدي إليها تكديس السلطة وتركيزها في يد واحد أو أيد قليلة .

ونحن نرى أن الاتحاد الاشتراكي طبقا لنصوص الدستور لا يملك مثل هذه السلطة وأن الفقرة السابق الإشارة إليها تعتبر لذلك باطلة عديمة الأثر لمخالفتها للدستور .

يؤكد صحة هذا النظر وسلامته أن الفقرة المشار إليها وردت في مقدمة القانون الأساسي للاتحاد الاشتراكي في معرض تحديد المبادئ التي يسير عليها العمل في الاتحاد الاشتراكي . والمبادئ التي وردت في هذا الموضوع كلها مبادئ تتعلق بأسلوب العمل في الاتحاد الاشتراكي . نذكر منها ما يلي :-

إحترام الأقلية لرأى الأغلبية ، كسب ثقة الشعب عن طريق الإقناع ، العمل على حل مشاكل الجماهير ، إطلاع الجماهير على حقائق الأمور .. الخ . هذا في حين أن اختصاصات وسلطات منظمات الاتحاد الاشتراكي (الوحدات الأساسية واللجنة المركزية واللجنة التنفيذية العليا) ورد النص عليها في المواد ٩ ، ١٢ ، ١٣ من القانون الأساسي ولم يرد في هذه المواد أية إشارة إلى قيام الاتحاد الاشتراكي بالعمل القيادي والتوجيهي كما تقول الفقرة موضوع البحث .

وبالرغم من هذه الحقيقة التي تنطق بها النصوص الدستورية والوثائق الرسمية فيما يتعلق بتحديد سلطة واختصاصات الاتحاد الاشتراكي . فإن الثابت أن أجهزة الاتحاد الاشتراكي اعتبرت نفسها من حيث الواقع سلطة

عليها وأباحت لنفسها حق التدخل في أعمال السلطات العامة المحددة في الدستور ، وحق إرسال تعليمات وتوجيهات إلى موظفي الدولة في مختلف المستويات متخضية بذلك سلطة الرئيس الإداري المختص (١) .

وفضلا عن هذا كله يفرض نظام الاتحاد الاشتراكي على الموظفين أعضاء الاتحاد الاشتراكي واجبات تتعارض مع واجبات الوظيفة بل وفيها تعطيل لواجبات الوظيفة (٢) .

وإذ لم يكن الاتحاد الاشتراكي سلطة عامة دستورية فما هي طبيعته إذن؟ بالرغم من كل المحاولات التي بذلت لإبعاد الصفة الحزبية عن الاتحاد الاشتراكي فإن الحقيقة التي ينطق بها نظامه والتي تؤكد طابعه وأسلوبه في مباشرة نشاطه هي أنه حزب سيامي بل أنه بهذا الوصف مجرد تطبيق لنظام الحزب الواحد في مصر (٣) .

(١) ، (٢) راجع في تأكيد هذه الحقائق أقوال السيد رئيس الجمهورية (بصفته رئيسا للاتحاد الاشتراكي) في الورقة الخاصة بتطوير الاتحاد الاشتراكي التي قدمها للمناقشة في أغسطس سنة ١٩٧٤ . مع ملاحظة أن هذا الوضع قد تغير الآن فعلا بعد إنشاء الأحزاب .

(٣) الدكتور عبد الحميد متولى : الحريات العامة ص ١٨٦ ، ١٨٧ راجع أيضا في هذا الصدد أقوال السيد رئيس الجمهورية ورئيس الاتحاد الاشتراكي في الورقة الخاصة بتطوير الاتحاد الاشتراكي التي قدمها للمناقشة في أغسطس سنة ١٩٧٤ ففي هذه الورقة يقول الرئيس ما يلي :

« والواقع أن أخطر ما أصاب تجربة الاتحاد الاشتراكي هو سيطرة مفهوم الحزب الواحد ... ص ٢١ » .

ومتى ثبت أن نظام الأتحاد الاشتراكي هو في حقيقته نظام الحزب الواحد فان إشترك الموظفين في عضويته وإخضاعهم لنظام العمل فيه يصبح متعارضاً مع مبدأ الفصل بين السياسة والادارة .

وقد أثبتت ورقة تطوير الأتحاد الاشتراكي العربي السابق الإشارة إليها فساد نظام الأتحاد الاشتراكي وما ترتب على ذلك من أضرار. ولا شك أن اشتراك الموظفين في عضوية الأتحاد الاشتراكي يكون له على هذا الأساس تأثير سيء على سلامة العمل الاداري .

ويبدو الأمر أكثر وضوحاً بعد قيام الأحزاب ، ولهذا فإنه لا يجوز في نظرنا اشتراك الموظفين في عضوية الأحزاب المنشأة أو إباحتهم قيامهم بالدعوة لأي حزب من الأحزاب القائمة .

ومع هذا فليس ما يمنع في نظرنا أن يسمح القانون لبعض الموظفين الذين تحددهم نصوصه بالرجوع لوظائفهم بحرية الاشتراك في عضوية الأحزاب باعتبارهم يشغلون وظائف يري المشرع أنها وظائف سياسية .

ونقصد بالوظائف السياسية هنا تلك الوظائف التي تقضى المصاححة العامة بأن يكون ولاء شاغليها للحكومة القائمة كالأولاء . وفي هذه الحالة لا يتمتع هؤلاء الموظفون بالاستقرار في وظائفهم أو بعبارة أدق لا يخضعون للنظام العام للوظائف الذي يكفل للموظفين الاستقرار في وظائفهم ، وإنما يكون تعيينهم وعزلهم خاضعاً لمقتضيات الملاءمة التي يكون للحكومة إرادة حرة في تقديرها .

ولا يجوز مع ذلك أن يترك أمر تحديد هذه الوظائف لإرادة الحكومة

وإنما يجب أن يتم هذا التحديد بقانون ، كما يجب أن يراعى فى هذا التحديد عمل الوظيفة التى يمكن أن يعتبرها القانون وظيفة سياسية .

ونظراً لأن طبيعة العمل السياسى تختلف عن طبيعة العمل الإدارى فإنه يتعين حصر الوظائف السياسية فى الوظائف التى يكون عملها سياسياً بحتاً وهذه هى فى نظرنا الأعمال المتعلقة برسم السياسة العامة للدولة أو للوزارة والتنسيق بين أجهزة الدولة وأجهزة الوزارة والرقابة العليا على تنفيذ السياسة التى توضع . ولا يجوز أن يعتبر من هذا القبيل مجرد المساهمة أو المعاونة فى القيام بالأعمال المذكورة وإنما يجب أن تقتصر الوظائف السياسية على الوظائف التى يكون من اختصاص شاغليها البت أو إصدار القرارات النهائية الواجبة التنفيذ فى هذه الشؤون .

وذلك لأنه ليس من المصلحة حرمان الموظف السياسى من أن يستعين فى القيام بواجباته بالموظفين غير السياسيين الذين يخضعون للنظام العام للوظائف ويتمتعون تبعاً لذلك بضمانات الإستقرار فى وظائفهم .

وواضح أنه لا يجوز على هذا الأساس أن ندخل فى عداد الوظائف السياسية الوظائف التى يباشر شاغلوها الأعمال الإدارية بمعناها المحدد فى القانون الإدارى وهى بصفة عامة الأعمال المتعلقة بتنفيذ السياسة العامة للدولة التى ترسمها الحكومة أو بتنفيذ السياسة العامة للوزارة التى يرسمها الوزير . وأعم هذه الأعمال إصدار القرارات الإدارية وإتخاذ الإجراءات الإدارية التى تلزم لتنفيذ السياسة العامة ، وينطبق هذا الوصف فى نظرنا على وظائف وكلاء الوزارات والمديرين العامون فى الوزارات ورؤساء

مجالس الإدارة والمديون في الهيئات العامة (١) . وسائر العاملين في الحكومة والقطاع العام الذين يباشرون أعمال الإدارة التنفيذية .

إننا نخوض اليوم في مصر معركة البناء والتعمير فضلا عن معركة التحرير . وأهم أهداف الدولة في هذه الظروف هي التنمية وزيادة الإنتاج . وهذا الهدف لا يمكن - في نظرنا - أن يتحقق إلا إذا تحقق الفصل بين الإدارة والسياسة الحزبية وقصر عمل الموظفين على أداء واجبات ووظائفهم على أن يكون حسن قيام الموظفين بواجبات ووظائفهم وسلامة ووفرة وجوده إنتاجهم هي الأساس الذي يقوم عليه تنظيم شؤون الموظفين بوجه عام .

(١) أمير أخيراً في مصر نقاش حول جواز اشتراك المحافظين في عضوية الأحزاب السياسية . والمعروف طبقاً لنظام الحكم المحلي أن نظام الحكم المحلي (أو الإدارة المحلية) هو نظام إداري يعهد بمقتضاه بمباشرة الوظائف الإدارية في المحافظات والمدن والقرى لأجهزة إدارية محلية تعمل في مباشرة اختصاصاتها مستقلة عن السلطة الإدارية المركزية في نطاق وضمن حدود ينص عليها القانون . وإختصاص الوحدات المحلية لا يتجاوز أبداً الشؤون الإدارية المحلية . ولا يشمل هذا الإختصاص رسم السياسة العامة للدولة أو للوحدات المحلية وإن كان لهذه الوحدات حق المساهمة في رسم هذه السياسة . ومعنى هذا أن اختصاص الوحدات المحلية يشمل أساساً تنفيذ السياسة العامة للدولة في نطاق المحافظات والمدن والقرى وذلك لأن هذه الوحدات هي بطبيعتها بحكم تكوينها أجهزة إدارية كما سبق القول .

يضاف إلى هذا أن المحافظ في نظام الحكم المحلي الحالي يمثل الجهاز التنفيذي الذي ينفذ قرارات المجلس المحلي . ولهذا كله لا يجوز أن تعتبر وظيفته سياسية ، حقيقة يلاحظ أنه يمثل بنص القانون رئيس الجمهورية لكن رئيس الجمهورية بحكم الدستور فوق الأحزاب بوصفه رئيساً للدولة .

وليكن لنا من الماضى القريب وتجاربه عظة تدفعنا إلى الحرص على
ساوك الطريق السليم الذى يوصلنا لتحقيق أهدافنا (١) .

ثانيا : عن الجمع بين الوظيفة العامة وبين عضوية المجلس التشريعى (مجلس
الشعب حاليا) :

ثمة حقيقة يجب أن نسجلها هنا فى مستهل الكلام من عدم الجمع بين
الوظيفة العامة وعضوية المجلس التشريعى وهى أن طبيعته عمل الموظف العام
(بوصفه من العاملين التابعين لسلطة التنفيذية بوجه عام ولإسلطه الإدارية

() يهمنى أن أسجل هنا حقيقة أثبتتها تجاربي الشخصية فى إتصالى بعمل
الاتحاد الاشتراكى فترة ليست بالقصيرة . تلك الحقيقة هى أنه برغم ما نشر عن
عيوب وفساد نظام الاتحاد الاشتراكى خصوصا ما ورد فى أقوال السيد رئيس
الجمهورية نفسه ، فإن العيب الأساسى فى نظرى هو أن هذا النظام شغل عدداً
ضخماً من الموظفين فى الحكومة والقطاع العام عن واجبات وظائفهم بإحاطهم
بوظائف أخرى فى جهاز الاتحاد الاشتراكى عن طريق الإعارة أو الندب كما
شغل جمهور الموظفين بوجه عام عن واجباتهم الوظيفية بحكم ما كان يفرضه عليهم
هذا النظام (نظام الاتحاد الاشتراكى) من وجوب المساهمة فى النشاط السياسى
المتعدد الجوانب الذى حدده بالتفصيل قانون الاتحاد الاشتراكى .

ولاشك أن ما استنفذه هذا النشاط من وقت ومال ضاع هباء لم يفد منه
الوطن شيئاً بل لم يفد منه الاتحاد الإشتراكى نفسه (كما هو ثابت الآن) . والسبب
الحقيقى فى هذه الخسارة يرجع فى نظرى إلى الخلط بين الإدارة والسياسة ،
بين العمل الإدارى والعمل السياسى . كما يرجع من حيث الشكل إلى الشعار الذى
كان يعلنه الاتحاد الاشتراكى وهو أن أعمال الدولة فى ظل النظام الاشتراكى
أصبحت كلها أعمالاً سياسية ولم يعد تمت فرق بين العمل الإدارى والعمل السياسى .

بصفة خاصة) تختلف عن طبيعة عمل عضو المجالس التشريعية. وذلك لأن أعمال الموظفين تدخل في نطاق الأعمال الإدارية بمعناها الواسع بعكس أعمال المجالس التشريعية فإنها تدخل في نطاق الأعمال السياسية بمعناها الواسع أيضا.

وبالنسبة لمصر بصفة خاصة يلاحظ أن مهام وأعباء مجلس الشعب هي بدون نزاع مهام وأعباء سياسة تشمل مناقشة وإقرار السياسة العامة للدولة التي يرسمها رئيس الجمهورية والحكومة كما تشمل توجيه ورقابة الأجهزة التنفيذية.

ومن هنا يبرز التعارض بين النشاط الذي يمارسه الموظف من ناحية وعضو مجلس الشعب من ناحية أخرى.

فالموظف مكلف بحكم القانون بأداء خدمة عامة للشعب وبأن يؤدي هذه الخدمة على أكمل وجه وبدقة وأمانة كما تقول المادة ٥٢ من قانون العاملين المدنيين بالدولة (١٩٧١).

أما عضو مجلس الشعب فهو يمثل الشعب المنتخب ومهمته بهذه الصفة هي التشريع ومراقبة الأجهزة التنفيذية ومساءلتها أو بعبارات أكثر دقة مراقبة الموظفين.

ولا يتصور أزاء هذا التعارض الظاهر أن يسمح لرئيس مجلس إدارة مؤسسة عامة أو شركة عامة أو مديرا عاما في مصاحبة عامة مثلا أن يكون عضوا في مجلس الشعب وأن يكون له بهذه الصفة حق مساءلة الوزير أو رئيس مجلس الوزراء في حين أنه لا يزال قانونا موظفا في جهة إدارية خاضعة لسلطة الوزير والحكومة.

والسلطة التشريعية وكل الدساتير سلطة مستقلة عن السلطة التنفيذية طبقاً لمبدأ فصل السلطات المعمول به في الدساتير بوجه عام فيما عدا دساتير الدول الماركسية .

وعمل السلطة التشريعية يشمل وضع القوانين ورقابة السلطة التنفيذية في حين أن عمل السلطة التنفيذية (السلطة الإدارية) ، هو تنفيذ القوانين تحت رقابة السلطة التشريعية .

وقد على ترتب مبدأ الفصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وإختلاف طبيعة عمل الموظف التابع للسلطة التنفيذية عن طبيعة عمل أعضاء السلطة التشريعية نتيجة طبيعته الحتمية وهي تحريم الجمع بين الوظيفة العامة وعضوية المجلس التشريعي في الدساتير التي عرفتها مصر قبل الثورة .

وبرغم قيام الثورة وتحويل نظام الحكم إلى نظام إشتراكي ظل مبدأ عدم الجمع قائماً في ظل حكم الثورة وحرص دستور سنة ١٩٦٤ على النص عليه صراحة بقوله في المادة ٩٦ منه « لا يجوز الجمع بين عضوية مجالس الأمة وتولى الوظائف العامة في الحكومة ووحدات الإدارة المحلية » .

وهذا النص كما هو ظاهر يفرق في الحكم بين الموظفين العاملين في الحكومة والإدارة المحلية وبين الموظفين العاملين في القطاع العام (المؤسسات العامة والشركات العامة) حيث حرم الجمع بين عضوية مجالس الأمة وتولى الوظائف العامة بالنسبة لموظفي الحكومة والإدارة المحلية وأغفل هذا الحكم بالنسبة لموظفي انقطاع العام ، وهي تفرقه ليس لها مبرر مقبول لأن الجميع موظفون يعملون في خدمة الدولة أو بعبارة أدق في خدمه سلطه عامه واحده هي السلطه التنفيذية . وكان الواجب على هذا الأساس أن تعامل الوظائفتان «عاملة واحدة» .

وقد تنبه المشرع الدستوري إلى عدم سلامة هذه التفرقة عند إعداد دستور سنة ١٩٧١ فوجد الحكم بالنسبة للعاملين في الحكومة والقطاع العام عن طريق النص في المادة ٨٩ من هذا الدستور (١٩٧١) على أنه «يجوز للعاملين في الحكومة وفي القطاع العام أن يرشحوا أنفسهم لعضوية مجلس الشعب . وفيها عدا الحالات التي يحددها القانون يتفرغ عضو مجلس الشعب لعضوية المجلس ويحتفظ له بوظيفته أو عمله وفقاً لأحكام القانون » .

وجاء بعد ذلك القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ الصادر في شأن مجلس الشعب متضمناً الأحكام التفصيلية في هذا الصدد وهي كما يلي (١) .

١ - عضو مجلس الشعب من العاملين في الدولة أو في القطاع العام يتفرغ لعضوية المجلس ويحتفظ له بوظيفته أو عمله . وتحتسب مدة عضويته في المعاش أو المكافأة (م ٢٣) .

٢ - لعضو مجلس الشعب في هذه الحالة أن يقتضى المرتب والبدايات وال علاوات المقررة لوظيفته أو عمله الأصلي من الجهة المعين بها طوال مدة عضويته (م ٢٤) ويتقاضى العضو أيضاً المكافأة الشهرية المقررة لأعضاء المجلس (٢) .

(١) تقتصر هنا على ذكر الأحكام التي تنطبق على الموظفين بوجه عام سواء في الحكومة أو في القطاع العام .

(٢) أنظر المادة ٢٩ من القانون . وقد أوضحت المذكرة الإيضاحية هذه النقطة بقولها بصدد توضيح حكم المادة ٢٤ : « أنه لا محل للتفرقة بين وظائف الحكومة والهيئات العامة وبين غيرها من وظائف القطاع العام . فالجميع تحفظ لهم أقدمياتهم فيها ... وبالتالي تحفظ لهم أقدمياتهم فيها وحقوقهم الطبيعية في الترقى . والجميع يجمعون بين مرتب الوظيفة ومخصصاتها وبين مكافأة العضوية » .

٣ - يعود عضو مجلس الشعب بمجرد إنتهاء مدة عضويته إلى الوظيفة التي كان يشغلها قبل إنتخابه أو التي يكون قد رقى إليها أو إلى أية وظيفة مماثلة لها .

٤ - يتمتع عضو مجلس الشعب (الموظف) خلال مدة عضويته للمجلس بعدة مزايا وضمانات تلخص في أنه لا يخضع لنظام التقارير السنوية في جهة وظيفته ويجب ترقيته بالأقدمية عند حلول دوره فيها أو إذارقى بالإختيار من بليه في الأقدمية . ولا يجوز إتخاذ إجراءات تأديبية ضده أو إنهاء خدمته بغير الطريق التأديبي إلا بعد موافقة المجلس .

وفي رأينا أن أباحة الجمع بين الوظائف العامة في الحكومة والقطاع العام بصورتها المقررة في الدستور وفي القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ الصادر في شأن مجلس الشعب تتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات الذي قامت على أساسه أحكام دستور سنة ١٩٧١ كما تتعارض مع حقيقة الإختلاف القائم بين طبيعة أعمال الوظائف العامة وطبيعة أعمال أعضاء السلطة التشريعية ومع مبادئ التنظيم العلمى المسلم بها .

ذلك لأنه طبقاً لمبدأ الفصل بين السلطات تقوم وظائف الدولة بين سلطات ثلاثة تستقل كل سلطة منها بوظيفتها . وفي نفس الوقت يقوم بين السلطتين التنفيذية والتشريعية تعاون ورقابة متبادلة بمعنى أن السلطتين (التنفيذية والتشريعية) تكوّنان في نطاق الدولة سلطتين متوازيتين في القوة والسلطان بحيث إذا انحرفت إحدهما أو خرجت عن حدود إختصاصها وقفت الأخرى في مواجهتها . وبهذا تتحقق أفضل ميزة لنظام الفصل بين السلطات في النظام البرلماني وهي كفالة حقوق الأفراد وحررياتهم .

ونظام الجمع بين الوظيفة العامة وعضوية مجلس الشعب يفقد هذا النظام هذه الميزة الأساسية وذلك لسببين :

الأول : أن الموظف عضو مجلس الشعب يكون بحكم احتفاظه بوظيفته تابعاً للسلطة التنفيذية يدين لها بنوع من الولاء ويتطلع إليها دائماً لأنه يعلم أن عضوية مجلس الشعب ليست دائمة وأن مستقبله الحقيقي مع السلطة التنفيذية . ولهذا فإن إرادته وحريته في مراقبة السلطة التنفيذية تكون دائماً محدودة ومقيدة إلى حد يمكن أن يعدمها في كثير من الحالات .

وعلى هذا فإن وجود الموظفين أعضاء مجلس الشعب يكون في الواقع عنصر قوة تمد السلطة التنفيذية بالعون في موقفها أزاء السلطة التشريعية . وبهذا يختل التوازن بين السلطتين، وتهدر الضمانات التي أراد الدستور توفيرها لحقوق الأفراد وحررياتهم بأقراره مبدأً الفصل بين السلطات (١).

الثاني : والسبب الثاني أنه في حالة الجمع بين الوظيفة وعضوية مجلس الشعب يباشر الموظفون أعضاء المجلس - خلال مدة عضويتهم - عملاً يختلف عن العمل الذي يتعين عليهم أن يعمروا به بحكم تبعيتهم للسلطة التنفيذية. ومن جهة أخرى يلاحظ أن مبادئ التنظيم العلمى المسلم بها توجب أن يكون التعيين في الوظائف العامة بقدر حاجة العمل وأن يكون منح المرتبات والملاوات والمزايا الوظيفية الأخرى مقابل القيام بعمل الوظيفة ، كما توجب

(١) أنظر في هذا المعنى الدكتور سعد عصفور : مشكلة الضمانات والحريات العامة في مصر (مجلة المحاماة سنة ٥٦ عدد ٣ ، ٤ مارس وأبريل سنة ١٩٧٦ ص ١٠١ وما بعدها .

أن يراعى في اختيار الموظفين توافر شروط الصلاحية للقيام بأعباء الوظيفة .
 في حين أنه في حالة الجمع بين الوظيفة العامة وعضوية مجلس الشعب تحرم
 الوظيفة من خدمات موظفين أختيروا لثبوت صلاحيتهم لعمل الوظيفة
 ويحتاج العمل الحكومى لوجودهم في الجهة الإدارية التي عينوا ليباشرو عمل
 الوظيفة فيها . ويترتب على هذا أن الجهاز الإدارى الذى يتبعه هؤلاء
 الموظفون يتحمل مرتبات وعلاوات لموظفين لا يؤدون عملاً لصالح المواطنين
 الذين يخدمهم هذا الجهاز بل أن الجهاز الإدارى الذى يتبعه هؤلاء الموظفين
 أعضاء مجالس الشعب يجد نفسه فى الغالب مضطراً تحت ضغط حاجة العمل
 لتعيين موظفين جدد بدلاً من انتخابوا لعضوية مجلس الشعب متحملاً بذلك
 نفقات مضاعفة . ولا شك أن فى هذا كله مخالفة ظاهرة لمبادئ التنظيم
 العلمى السليم .

يضاف إلى ما تقدم فى تأييد وجهة نظرنا أن الجمع بين الوظائف العامة
 وعضوية المجالس التشريعية كان محظوراً فى الدساتير المصرية السابقة على
 دستور سنة ١٩٦٤ وكان هذا الخطر يتفق من الناحيتين التنظيمية والدستورية
 مع نظام الفصل بين السلطات الذى كان مطبقاً فى هذه الدساتير . ودستور
 سنة ١٩٧١ لا يختلف عن هذه الدساتير فيما يتعلق بتطبيق نظام الفصل بين
 السلطات ولهذا فلم يكن يمكنه ما يبرر اختلاف الحكم فى الحالتين .

ويبدو أن المشرع نفسه شعر بحقيقة التناقض الطبيعى القائم بين الوظائف
 العامة وعضوية مجلس الشعب فنص صراحة فى المادة ٢٨ من القانون رقم ٣٨
 لسنة ١٩٧٢ على أنه « لا يجوز أن يعين عضو مجلس الشعب فى وظائف

الحكومة أو القطاع العام أثناء مدة عضويته بالمجلس ويبطل أى تعيين يتم على خلاف ذلك .

ومن جهة أخرى أقر المشرع فى المادة ٢٢ من نفس القانون عدم جواز الجمع بين عضوية مجلس الشعب وعضوية المجالس الشعبية المحلية وتقول المذكرة الإيضاحية فى تبرير هذا الحكم ، أن الجمع بين عضوية مجلس الشعب وعضوية لمجلس الشعبية المحلية غير جائز بحكم طبيعة الاختصاصات الدستورية والعلاقة بين مجلس الشعب والمجالس الشعبية المحلية .

ولاشك أن هذه الحجة نفسها تبدو أكثر صلاحية لتبرير عدم الجمع بين الوظائف العامة وعضوية مجلس الشعب .

ويتبين من الإطلاع على المذكرة الإيضاحية لمشروع القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ أن الحجة التى إستند إليها المشرع الدستورى فى أجازة الجمع بين وظائف القطاع العام وعضوية مجلس الأمة فى دستور سنة ١٩٦٤ مع عدم إباحة ذلك بالنسبة لموظفى الحكومة يتناقض فى القول بأن مبدأ فصل السلطات بمدلوله التقليدى لم يعد متفقاً مع طبيعة النظام السياسى الذى يقوم على تحالف قوى الشعب العاملة المتمثل فى الاتحاد الاشتراكى وأن إتساع مدلول الوظيفة العامة قد ينتهى إلى حرمان العاملين فى القطاع العام وهم غالبية العمال من حق الترشيح وينقصح المجالس بذلك لعمال القطاع الخاص وأصحاب المهن الحرة وخدمهم وهو الأمر الذى قد يؤدى إلى إهدار الضمان الدستورى الخاص بنسبة العمال والفلاحين فى المجلس .

وهذه الحجة تبدو فى نظرنا غير قاطعة فى تأييد وجهة النظر التى يراد الدفاع عنها وذلك لسببين : الأول أن مبدأ فصل السلطات بمعناه التقليدى

مطبق بشكل صريح قاطع في دستور سنة ١٩٧١ . والثاني أن وضع الاتحاد الاشتراكي تغير الآن تغييراً جذرياً بعد قيام الأحزاب بحيث أصبح من غير الجائز الاعتماد على وجوده بنظامه القديم في تبرير الأحكام . ومع ذلك ورغم ما تقدم فليس هناك ما يمنع من نظرنا من أن يتدخل المشرع ليقرر بنص صريح الجمع بين الوظيفة وبين عضوية مجلس الشعب بالنسبة لبعض الوظائف المحددة التي يرى المشرع اعتبارها وظائف سياسية .

خاتمة ودفع اعتراض :

قد يظن أن ما قلناه فيما تقدم خاص بمجاله الجمع بين عمل الوظيفة وعمل مجلس الشعب وقد تكفل النظام المقرر في الوقت الحاضر بملاح هذه الحالة لأن الموظف الذي يشترك في عضوية مجلس الشعب يتفرغ طبقاً لنص المادة ٢٣ من قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ .

ولكن الحقيقة أن الجمع قائم فعلاً ورغم وجود هذا النص لأن الموظف عضو مجلس الشعب يحتفظ بوظيفته ويجوز طبقاً لنص المادة ١٩ من الدستور أن يحتفظ له بعمله أيضاً . كما أنه يتقاضى المرتب والبدلات والعلاوات المقررة لوظيفته أو عمله الأصلي طبقاً لنص المادة ٢٤ من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ . كما أن مدة عضويته في المجلس تحسب له في المعاش أو المكافأة طبقاً لنص المادة ٢٣ من نفس القانون . ويوجب القانون ترقيته بالأقدمية خلال مدة عضويته بالمجلس كما يرقى أيضاً إدارقياً بالإختيار من يليه في الأقدمية . فضلاً عن أنه في حالة إتهام عضويته بالمجلس لأي سبب يمود بقوة القانون إلى الوظيفة التي كان يشغلها قبل إنتخابه أو التي يكون قد رقى إليها أو إلى أية وظيفة مماثلة لها .

وثمة حقيقة أخرى نرى أن تشير إليها في هذا المقام وهي أن الموظف عضو مجلس الشعب يعتبر من حيث الوضع القانوني أقرب ما يكون شبهها بالموظف المعار وإن كان يتمتع في الواقع بمزايا تفوق المزايا التي يتمتع بها الموظف المعار طبقاً لأحكام قانون العاملين المدنيين بالدولة .

ويلاحظ فيها يتعلق بالإعارة أن نظام الإعارة . مقرر حالياً في مصر وفي فرنسا . غير أنه نظام منتقد . وجه إليه الفقه الفرنسي إنتقادات سبقت الإشارة إليها .

ونضيف هنا بالنسبة لمصر أن هذا النظام (نظام الإعارة) يتعارض مع مبادئ التنظيم العلمى المسلم بها لأن الموظف وفقاً لنظام الإعارة المقرر في مصر يقوم بعمل وظيفته لها أهميتها في الجهة الإدارية المعيرة وتم الإعارة دائماً على أساس حاجة الجهة المستعيرة إلى الموظف المعار لخبرته وكفايته وتعذر وجود من يمكن أن يقوموا بسد هذه الحاجة .

ولما كان المفروض في كل تنظيم سليم أن الموظفين يعينون في وظائفهم وفقاً لحاجة لعمل (١) . فإنه يبدو من غير المقبول أن نقر نظاماً يسمح لموظف مشهود له بالخبرة والكفاءة بأن يترك عمله في وظيفته الأصلية ليقوم بعمل وظيفته في جهة إدارية أخرى مع الاحتفاظ بوظيفته الأولى شاغرة أو تعيين غيره فيها بصفة مؤقتة على أن تخلى عند عودته (٢) .

(١) الكلام هنا يشير إلى التنظيم العلمى السليم ولهذا فلا يجوز أن يعترض علينا هنا بما هو قائم في نظام غير سليم .

(٢) أنظر لنا : سياسة الوظائف العامة في ضوء مبادئ علم التنظيم ١٩٦٧