البَابُ الأوّل

الأوضاع الدستورية والإدارية فى مصر

منذ عهد محمد على إلى عهد الدستور

(١٨٠٥ ـ ١٩٢٣)

الفصل الأوّل

١ ـ كانت مصر فى ظل الدولة العثمانية معتبرة ولاية من الولايات . وقد أصدر السلطان سليمان القانونى فى سنة ١٥٢٥ « قانونا » يضع أساس الحكم فى الولاية ، وقد عرف باسم « القانوننامه » .

على أن البلاد ظلت فى الواقع خاضعة لنوع من الحكم أملته ظروف الحياة فى مصر[١] .

٢ ـ فعلى رأس البلاد «الباشا» الذى يعينه السلطان العثمانى لمدة سنة واحدة[١]. والأصل أنه يباشر السلطات الإدارية والمالية جميعا . أما السلطة القضائية فكانت بيد قاضى القضاة وقد كان يعينه السلطان وهو دائما من الأتراك وهو يحكم وفقاً لمذهب أبى حنيفة .

٣ ـ على أن « الباشا » كان محاطا بعدد من الموظفين يباشر بواسطتهم السلطة التنفيذية . وأهم هؤلاء الموظفين بعد الكتخدا وهو نائبه : « الروزنامجى » وهو وزير الخزانة فى ذلك الوقت .

الصفحة ١ :

(١) راجع فى ذلك : شفيق غربال ، مصر عند مفرق الطرق ١٧٩٨ـ١٨٠١ : ترتيب الديار المصرية فى عهد الدولة العثمانية كما شرحه حسين افندى ، أحد أفندية الروزنامة فى عهد الحملة الفرنسية. (مجلة كلية الآداب ، مايو سنة ١٩٣٦).

الصفحة ٢ :

(١) ولكنها كانت قابلة للتجديد ، على أن متوسط مدة ولاية الباشا فى مصر لا يزيد على سنتين.

وقد كان على الباشا أن يعمل بمشورة هذا الروزنامجى . كما أن لهذا الروزنامجى سلطة واسعة على موظفى الحكومة ، وأهمهم « الملتزمون » . فقد كانت أراضى الولاية موزعة ما بين هؤلاء وفقاً لنظام الالتزام . وقد كانوا يلتزمون جباية الضريبة العقارية على أن يكون الفائض لهم ، وهم يمكثون فى وظائفهم — على أن تنتقل منهم إلى ورثتهم بعد دفع «الحلوان».

٤ — وإلى جانب « الباشا » تضطلع « الوجاقات » أى طوائف الجند بسلطات واسعة . وقد كان هناك سبع وجاقات أى سبع فرق ، أهمها وجاق الأنكشارية وكانت توكل إليه شئون الأمن .

وعلى الباشا أن يعمل بمشورة الوجاقات . فإذا خالفهم كان لهم طلب عزله .

وقد كان على رأس كل وجاق « أغا » و « كتخدا » و « كاتب » . والوجاق يمثله « الأغا » فى الديوان الذى يجمعه الباشا للتشاور فى شئون الحكم .

٥ — فقد كان هناك «ديوان» مكون من ممثلى الوجاقات وكبار الموظفين والعلماء والمفتين. وهذا هو الديوان الأكبر أو الديوان العمومى ، ووظيفته استشارية ، وقد قام إلى جانبه ديوان أصغر للنظر فى المسائل العادية .

وكان من حق الديوان الأكبر إذا لم يعمل الباشا بمشورته أن يطلب إلى الباب العالى عزله .

٦ — وهكذا نرى أن السلطة التنفيذية وإن ثبتت فى الأصل للباشا وهو نائب السلطان العثمانى فى الولاية ، إلا أنها كانت موزعة فى الواقع ما بين الوجاقات والديوان وبعض كبار الموظفين . وقد كفل هذا التوزيع للسلطان فرصة السيطرة على البلاد .

٧ — وقبل أن نعرض للإصلاحات التى أدخلها محمد على على هذه النظم نقول كلمة عن المحاولات التى حاولها بونابرت وقواده لإصلاح نظام الحكم فى مصر أثناء الاحتلال الفرنسى (١٧٩٨ — ١٨٠١) .

فقد أنشأ بونابرت فى سنة ١٧٩٨ « ديوان القاهرة » ، ليقوم بمعاونة القائد الفرنسى فى إدارة شئون البلاد . وقد كان هذا الديوان فى مبدأ الأمر يتكون من تسعة من المشايخ كلهم من المصريين . ثم أصبح يضم ٢٥ عضوا يختارهم القائد العام وتشكل منه جمعية عامة تشرف على دواوين الأقاليم . فقد كان هناك تسعة أعضاء من سكان القاهرة يكونون الديوان الدائم ، فأضيف إليهم ١٦ عضوا من الأقاليم .

وقد عطل هذا المجلس عقب ثورة القاهريين الأولى (٢٠ أكتوبر ١٧٩٨) ثم أعيد تشكيله . على أن كليبر لم يبق عليه .

ولما تولى مينو القيادة أعاد إلى ديوان القاهرة نفوذه بموجب الأمر الصادر فى ٢ أكتوبر سنة ١٨٠٠ ، وقد أصبح المجلس مكونا من ٢٥ عضوا ، يضم إليهم رؤساء الجاليات القبطية والسورية واليونانية — على أن يكون لهؤلاء رأى استشارى بحت . وقد وسع قانون مينو من اختصاصات الديوان بحيث جعل منه سلطة قضائية عليا تستأنف لديها الأحكام ، كما جعل من اختصاصه تفسير القوانين[١] .

ولم ترم هذه المحاولات إلى إيجاد نوع من النظام النيابى فى البلاد . بل كانت ترمى إلى تنظيم هيئات تعتبر همزة الوصل ما بين القائد العام وزعماء الشعب[٢] .

٨ — **عهد محمد على** — بعد خروج الفرنسيين، عادت مصر ولاية عثمانية كما كانت ولكن فى سنة ١٨٠٥ ثارت البلاد على الوالى العثمانى خورشيد باشا ، واجتمع وكلاء الشعب من العلماء ونقباء الصناع وأجمعوا على تعيين « محمد على » والياً بدله . وكانوا قد اشترطوا عليه أن يسير فى حكمه بالعدل وألا يعمل إلا بمشورة العلماء . وقد اضطر الباب العالى إلى إقرار هذه المبايعة وصدر الفرمان العالى بتولية محمد على على مصر فى ٢٨ يونيه سنة ١٨٠٥ .

الصفحة ٧ :

(١) راجع G. RIGAULT, Le général Abdallah Menou et la dernière phase de l'Expédition d'Egypte, Paris 1911.

(٢) شفيق غربال ، الجنرال يعقوب والفارس لاسكاريس ومشروع استقلال مصر ، القاهرة سنة ١٩٣٢ ، ص ٧ .

وبعد أن تم لمحمد على القضاء على نفوذ المماليك (١٨١١) تمكن من السلطات جميعا وجرى فى حكمه على نظام مطلق .

٩ ـ **سلطات الوالى محمد على** ـ اتجه محمد على إلى الإصلاح فى نواح كثيرة ، ولكنه لم يقتبس شيئا من نظم الحكم عن الغرب ولذلك فقد بقيت نظم الحكم والإدارة تجرى فى الجملة وفقاً للأوضاع التى عرفتها مصر فى ظل الدولة العثمانية .

وقد تمكن محمد على من الفوز بالاستقلال الداخلى وأصبح الرباط الذى كان يربط مصر بالباب العالى متراخيا كل التراخى . وقد اقتصرت علاقة التبعية على دفع الجزية وعلى التزام المعاهدات الدولية التى كانت تعقدها تركيا . ومنذ سنة ١٨٤١ ، أى بعد معاهدة لندن المعقودة فى سنة ١٨٤٠ ، فقد الباب العالى حق عزل الوالى وأصبح الحكم وراثيا فى أسرة محمد على .

وفى الداخل ازدادت سلطة الوالى بعد أن لم يعد يخشى العزل . أما الدواوين التى وجدت فى عهد محمد على ، فكانت تجتمع لإبداء الرأى والمشورة ، على ما سوف نبين ، ولكن الوالى لم يعد مقيدا برأى هذه المجالس . وقد تقلص نفوذ البكوات المماليك ، على ما قلنا ، فاجتمعت السلطات كلها فى يد الوالى دون أن يكون هناك رقيب أو معقب على قراراته .

والجيش هو نفسه أصبح خاضعا لأوامر الوالى ، على خلاف ما كانت عليه الحال فى العهد السابق ، وإن كانت بعض المعاهدات قد قيدت حق الوالى فى التجنيد .

وليس هناك فصل ما بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية فى نظام الحكم المطلق . والأصل أن التشريعات الصادرة عن الباب العالى تعتبر سارية فى مصر ، ولكن اختلاف الأوضاع فى مصر عنها فى سائر بلاد الدولة العثمانية قد أدى إلى استقلالها بنظم وتشريعات خاصة . وقد أقرت معاهدة لندن لوالى مصر بالاستقلال التشريعى بعد أن كان أمر اواقعا منذ تولى محمد على الحكم . وقد أصدر محمد على فعلاً عدة تشريعات إدارية ومالية ، من أهمها قانون الفلاح ، وقانون عمليات الجسور ، وقوانين جنائية مختلفة ، انتظمها ما سمى

« بقانون المنتخبات » . على أن الشريعة الإسلامية ظلت شريعة عامة للبلاد تحكم فيها مختلف المعاملات ، ويطبقها رجال القضاء دون أن يكونوا خاضعين فى أحكامهم لسلطة الوالى . وسوف نرى أن بعض الأقضية قد نظمت لها مجالس خاصة خاضعة للوالى . ولكن الأصل أن سلطات الوالى لا تشمل فيما تشمل السلطة القضائية .

وقد كان أيضا القانون العثمانى الأساسى المعروف باسم « خط شريف كلخانة » والصادر فى سنة ١٨٣٩ ساريا فى مصر ويعتبر فيها دستورا للحريات الفردية التى تكفل للأفراد المساواة والحقوق المدنية والأمن على النفس والعرض والمال .

١٠ ـ **الدواوين والمجالس** ـ كان محمد على حاكما مستبدا ، لا يشاركه فى تولى السلطة شريك ، ولكنه كان يرجع فى كل عمل يأتيه إلى رأى بعض الهيئات التى أنشأها لهذا الغرض .

ومنذ أن تولى الحكم كان هناك الديوان المسمى « بديوان الخديوى » أو « بالديوان العالى » أو « بالديوان الملكى »[1] . وقد عين محمد على أعضاءه ، وقد كان يضم هذا المجلس عالما من كل مذهب من المذاهب الأربعة ، وكان هذا المجلس ينعقد برئاسة الوالى أو نائبه « كتخدا بك »[2] .

وهذا المجلس كان ينظر فى مختلف المسائل التى يطلب منه ابداء الرأى فيها . وهذه المسائل تتعلق فى العادة بشئون الإدارة ، فيما خلا الشئون المالية . وكان لهذا المجلس إلى ذلك اختصاص قضائى ، فقد كان ينظر فى مسائل المواريث والوصايا ، وفى بعض الجنايات الكبرى .

وقد أنشئ فيما بعد إلى جانب هذا الديوان مجلس سمى « المجلس العالى » منحت

العدد ١٠ :

(١) راجع فى الدواوين والمجالس :

J. DENY, Sommaire des Archives Turques du Caire, p. 90 et s.

(٢) وهذا الديوان هو غير ديوان « المعية السنية » أو « شورى المعاونة » الذى كان يقوم إلى جانب الوالى ويعاونه على إدارة شئون البلاد .

له اختصاصات قضائية بالنسبة إلى المنازعات التى تثور ما بين الإدارة والأفراد .

وفى سنة ١٨٤٧ أنشئ « المجلس الخصوصى » وهو مكون من عدد من كبار الموظفين ، وكان من اختصاصه وضع اللوائح ، هـــذا فضلاً عن اعتباره هيئة قضائية عليا .

على أن محمدا عليا كان يدعو كذلك مدير الدواوين والأعيان إلى « جمعية عمومية » . تسمى أيضا « المجلس العمومى » أو « مجلس الشورى » ـ للنظر فى المسائل الكبرى . وقد دعا هذه الجمعية إلى الانعقاد فى سنة ١٨٢٩ ، وكان عدد أعضائها فى هذه المرة ٤٠٠ عضو ـ وتوالى انعقادها سنويا ، وفى سنة ١٨٣٤ اجتمعت هذه الجمعية وكانت تضم مشايخ الأزهر ونقباء الصناع لاختيار أعضاء « الديوان العالى » .

١١ ـ وقد نظم محمد على السلطة التنفيذية بموجب « قانون السياسنامة » الصادر فى سنة ١٨٣٨ . ذلك أن ديوان الوالى كان لا يستطيع الاضطلاع بمختلف مهام الدولة ، فاضطر محمد على إلى توزيع أعماله على عدد من الدواوين يشرف عليها كلها رئيس ديوان الوالى أو « الكتخدا بك » . وهذه الدواوين أصبحت بموجب قانون « السياسنامة » سبعة وكانت تسمى « دواوين العموم » يرأس كلًّا منها « ناظر » ويشرف عليها الكتخدا بك ، أى نائب الوالى .

وهذه الدواوين السبعة هى النواة الأولى للوزارات المختلفة فى البلاد . فقد توزعت شئون الإدارة وفقاً لنوع النشاط الذى تباشره على الدواوين الآتية :

(١) ديوان الإيرادات أى وزارة المالية ؛ (٢) ديوان الجهادية أى وزارة الحربية ؛ (٣) ديوان البحر أى وزارة البحرية ؛ (٤) ديوان المدارس أى وزارة التعليم ؛ (٥) ديوان الأمور الخارجية والتجارية المصرية أى وزارة الخارجية والتجارة ؛ (٦) ديوان الفاوريقات أى وزارة الصناعة . وهذا فضلًا عن ديوان الخديوى الذى كان يهيمن على الشئون الداخلية أى وزارة الداخلية .

ويلاحظ أن هذه الدواوين المختلفة تجمع الإخصائيين فى كل فرع من فروع النشاط الإدارى ، ويؤخذ رأيها فى المسائل المتعلقة بها . ولكنها لم تكن وزارات

بالمعنى الصحيح . ذلك أنها لا تهيمن على المصالح التى تباشر النشاط الإدارى فى فروعه المختلفة ، ولا يخضع لها موظفو هذه المصالح . فالواقع أن الموظفين كانوا جميعاً خاضعين لسلطة الوالى مباشرة .

١٢ ـ يخلص مما تقدم أن الجهاز الإدارى فى مصر قد نظم فى عهد محمد على على صورة أوفى . أما نظام الحكم فقد قام على أساس تجميع السلطات فى يد الوالى ، الذى كانت تقوم إلى جانبه دواوين ومجالس مختلفة ، وظيفتها مقصورة على إبداء الرأى والمشورة . فلم يعد من حق ديوان الوالى أو غيره من الدواوين طلب عزل الوالى ؛ ولم تعد هذه الدواوين شريكة للوالى فى الحكم ، كما كانت فى العهد العثمانى السابق .

على أن الجمعيات العمومية التى كان يعقدها الوالى فى المناسبات المختلفة كانت تمثل الشعب وتنقل إلى الوالى رغباته ، متى طلب الوالى إليها ذلك .

١٣ ـ **تطور نظام الحكم بعد محمد على** ـ استمر النظام الذى قام فى عهد محمد على على أساس تجميع السلطات فى يد الوالى، نظاماً للحكم فى عهد خلفائه عباس الأول[1] وسعيد وإسماعيل إلى سنة ١٨٧٨ .

وفى هذه الفترة حصل الوالى على لقب « خديوى » مما جعله يتميز على سائر حكام الولايات العثمانية الأخرى ؛ وفى سنة ١٨٧٣ أقر الباب العالى رسميا باستقلال مصر التشريعى عن سائر الولايات العثمانية ، فصدرت عن الخديوى تشريعات إدارية ومالية عدة تمتعت مصر فى ظلها بنظام متحرر من القيود التى كانت ترسف فيها الدولة العثمانية هى نفسها .

على أن دستور الحريات الفردية الصادر به الخط الشريف المسمى بخط كلخانة ظل معمولاً به فى مصر ، وقد صدر فى هذه الفترة « الخط الهمايونى » (سنة ١٨٥٦)

العدد ١٣ :

(١) ولكن فى عهد عباس (فى سنة ١٨٤٩) صدر قانون «حدود نامه» فحدد المسائل التى لايرجع فيها إلى الوالى بحيث يستطيع أن يستقل بها المديرون .

مؤكداً ومكملاً لأحكام خط كلخانة ، وسرى على مصر سريان خط كلخانة . أما فيما وراء هـذين التشريعين الأساسيين ، فقد كان الخديوى يسن ما يشاء من التشريعات .

ولما كانت السلطات كلها مجمعة فى يد الوالى أوالخديوى ، فقد كان الوالى أو الخديوى هو الذى يسن التشريعات وينفذها ، ولم يكن هناك فصل ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

١٤ ـ وفى هذه الفترة الأولى كان الوالى أو الخديوى يستعين على إدارة شئون البلاد ببعض المجالس الاستشارية ، منتهجاً فى ذلك نهج محمد على هو نفسه . فقد أعاد عباس الأول تشكيل « المجلس الخصوصى » فى سنة ١٨٤٩ برئاسة كتخدا باشا وجعله يضم عدداً من الأعيان والعلماء ، يبدون الرأى فى كبريات المسائل وفى القوانين واللوائح المقترحة ؛ كما أنشأ « مجلس الأحكام » الذى كان يقوم بتحضير مشروعات القوانين واللوائح ، فضلاً عما كان له من اختصاصات قضائية ، وهذا المجلس الأخير وعدد أعضائه تسعة كان يضم عالمين أحدهما من الأحناف والثانى من الشافعية .

وقد ألغى مجلس الأحكام فى عهد سعيد باشا ثم أعيد مرة ثانية ، واستمر فى النهاية مضطلعاً بمهامه القضائية إلى سنة ١٨٨٣ .

وقد أنشأ سعيد باشا « مجلساً خاصا » مهمته تحضير القوانين واللوائح ، وكانت تصدر التشريعات عن الوالى بعد عرضها عليه .

إلا أن إسماعيل باشا قد أعاد فى سنة ١٨٧٣ « المجلس الخصوصى » الذى كان قد ألغاه سعيد باشا ، إلى أن صدر القانون النظامى الأول فى مصر، وهو قانون سنة ١٨٦٦ .

١٥ ـ ***مجلس شورى النواب*** ـ فى نوفمبر سنة ١٨٦٦ انعقد فى مصر أول مجلس نيابى ، اختار الشعب أعضاءه ، بموجب قانون نظامى أصدره إسماعيل فى ٢٢ أكتوبر سنة ١٨٦٦ .

وهـذا المجلس كان يتكون من ٧٥ عضواً ينتخبهم مشايخ البلد فى الأقاليم

والأعيان فى المدن ، وقد صدر لذلك أول قانون انتخاب عرفتة مصر الحديثة فى ١٢ نوفمبر سنة ١٨٦٦ .

وهذا المجلس كان ينعقد لمدة شهرين فى كل سنة ، وقد انعقدت له دورات ثلاث، كان آخرها فى سنة ١٨٦٩ .

أما مهمة هـــذا المجلس فهى مهمة استشارية بحتة كمهمة غيره من المجالس التى عرفت قبل هذا العهد ، وكان يجتمع بناء على دعوة الخديوى له . وكان للخديوى أن يؤجل انعقاده كما له أن يحله . ولمـا كان النظار مسئولين عن إدارتهم لشئون البلاد ، أمام الخديوى وحـده ، فإن قيام هـذا المجلس النيابى الأول لم يؤد فى الواقع إلى قيام نظام جديد للحكم فى البلاد .

١٦ — **مجلس النظار** — إن النواة الأولى لتبدد نظـام الحـكم المطلق فى مصر تتمثل فى قيام مجلس النظار بتولى مهام الحـكم بالإشتراك مع الخديوى منذ سنة ١٨٧٨ .

صحيح أنه منذ عهد محمـد على قد كانت هناك دواوين تقوم بمهام الوزارات فى مختلف نواحى النشاط الإدارى ، ولـكن هذه الوزارات كانت عبارة عن مصالح تجمع الإخصائيين فى كل فرع من فروع النشاط ، وتمد الوالى بالمعلومات والإرشادات التى تساعد على حسن الإدارة . وفى سنة ١٨٥٧ أنشأ سعيد باشا مجلساً للنظار بعد أن خفض عدد النظارات إلى أربع [1] ، وكان هذا المجلس يجتمع مرة كل أسبوع برئاسة رئيس المجلس الخاص أو برئاسة وزير الداخلية . إلا أن هذا المجلس هو الآخر لم يكن أكثر من مجلس استشارى ، فقد كانت التشريعات والأوامر تصدر كلها عن الوالى بعد أخـذ رأى المجلس ، متحملاً هو وحده مسئوليتها ، فالنظار هم أعوان الوالى ومشيروه فحسب .

العدد ١٦ :

(١) وهى نظارات الداخلية والخارجية والحربية والمالية .

إلى أن أصدر الخديوى إسماعيل أمره فى سنة ١٨٧٨ بتشكيل وزارة مسئولة ، وجعل الوزراء مسئولين أمامه بالتضامن عن القرارات التى يتخذونها بالأغلبية ؛ فكان ذلك معناه إشراك مجلس النظار فى تولى السلطتين التشريعية والتنفيذية . ومنذ ذلك التاريخ أصبحت التشريعات والقرارات لا تصدر إلا بعد موافقة أغلبية مجلس النظار عليها ، وهى تصدر موقعاً عليها من الخديوى والوزير المختص أو رئيس مجلس النظار.

ولا شك أن هـذا الإصلاح يمكن اعتباره اللبنة الأولى فى بناء نظام الحكم الديموقراطى فى مصر الحديثة ؛ فهو قد قيد سلطان الوالى بقيود لم يكن له عهد بها من قبل . وقد ذكر الخديوى إسماعيل فى خطاب تشكيل الوزارة الموجه منه إلى رئيس النظار نوبار باشا أنه قد أراد « التوفيق بين القواعد الإدارية المعمول بها فى مصر والمبادئ التى تقوم عليها الإدارات فى أوروبا . . . » .

ومقتضى هذا الإصلاح أن يصبح الوزير ذا صفة فى إدارة شئون البلاد، فلا تنسب أعمال الإدارة كلها إلى الوالى باعتباره صاحب السلطة الأوحد ، ولكنها تعتبر صادرة عن الوالى بوساطة وزرائه ، ويعتبرون هم مسئولين معه عنها . ولذلك وجبت موافقتهم، ولزم صدور القرارات موقعاً عليها منهم أيضاً .

وقد نص فى القانون الصادر فى ٢٨ أغسطس سنة ١٨٧٨ بتشكيل وزارة مسئولة على أن اجتماع النظار لا يحضره الخديوى[٢] ؛ ونص كذلك على أن للناظر حق تعيين وعزل الموظفين التابعين له ، وحق إصدار أوامر الصرف الخاصة بشئون نظارته . وبذلك أصبح مجلس النظار هيئة ذات كيان دستورى قائم بذاته ؛ وأصبح للنظار استقلال إدارى لم يكن لهم من قبل[٣] .

العدد ١٦ :

(٢) على أن توفيق باشا قد أصدر فى ١٨٧٩/٩/٢١ قانوناً يخوله حق حضور اجتماعات مجلس النظار .

(٣) وقد أصبح عـدد النظار سبعة بموجب قانون صدر فى ١٨٧٨/١٢/١٠ ؛ فأصبحت النظارات هى الخارجية والمالية والبحرية والمعارف والداخلية والحقانية والأشغال .

على أن الخديوى قد احتفظ لنفسه بحق عزل النظار متى شاء . وقد كان له أيضاً حق استدعاء الناظر للفت نظره إلى موضوع معين يراد حله على صورة معينة ، وقد كان ذلك يؤدى فى الواقع إلى الانتقاص من قيمة الإصلاح الذى أدخله قانون سنة ١٨٧٨ . ثم إن مجلس النظار كان غير مسئول أمام مجلس شورى النواب وهو المجلس النيابى الذى أوجده قانون سنة ١٨٦٦ ولكنه كان مسئولاً أمام الخديوى وحده .

١٧ ــ وقد أدت الحركة الاستقلالية بعد ذلك إلى صدور القانون الأساسى المسمى « باللائحة » فى سنة ١٨٨٢ . وقد أنشأ هذا القانون نظاماً ديموقراطياً كاملاً ، الوزارة فيه مسئولة أمام المجلس النيابى ، والسلطة التشريعية فيه من اختصاص المجلس النيابى وحده دون مجلس النظار . وقد اقتصرت وظيفة مجلس النظار فى هذه الفترة على السلطة التنفيذية . ولكن مجلس النواب الذى أنشأه قانون سنة ١٨٨٢ لم يعمر طويلاً فقد احتلت انجلترا البلاد فى تلك السنة وقضت على النظام الدستورى فيها .

١٨ ــ ولما صدر قانون سنة ١٨٨٣ فى إبان الاحتلال البريطانى وأنشأ مجلسين نيابيين اثنين هما « مجلس شورى القوانين » و « الجمعية العمومية » ، لم تعد الوزارة مسئولة أمام أى من هذين المجلسين ، وعادت لمجلس النظار سلطته التشريعية ، فيما عدا الضرائب . أما المجلسان النيابيان فقد كانت وظيفتهما فيما عدا تقرير الضرائب ، استشارية بحتة . وسنعود إلى تفصيل ذلك عند الكلام على النظام النيابى فى مصر .

ونذكر هنا فقط أنه قد أضيف فى سنة ١٩٠٩ إلى النظارات السبع المعروفة ، نظارة الزراعة ، كما أضيفت إليها فى سنة ١٩١٣ نظارة الأوقاف .

وقد أنشئت فى سنة ١٨٨٧ محكمة إدارية عليا لمحاكمة النظار عما يرتكبونه من مخالفات أثناء توليهم الحكم .

١٩ ــ ويلاحظ أنه بموجب القانون النظامى الصادر فى سنة ١٨٨٣ قد تشكل فى هذا العهد مجلس يدعى « مجلس شورى الحكومة » ، وهو لم يكن مجلساً نيابياً ، وإن كانت مهمته تحضير القوانين واللوائح . وقد ألغى هذا المجلس فى سنة ١٨٨٤ وحلت

محله فى سنة ١٨٩٦ اللجنة الاستشارية لسن القوانين واللوائح . ويعتبر هذا المجلس نواة أولى لمجلس الدولة فى مصر .

٢٠ ـ وفى سنة ١٩١٣ صدر قانون نظامى جديد ألغى « مجلس شورى القوانين » و « الجمعية العمومية » وأحل محلهما مجلساً واحداً كانت مهمته هو بدوره استشارية بحتة فيما عدا تقرير الضرائب ، وهذا المجلس النيابى لم يعمر طويلًا ، فقد أعلنت الحرب العالمية الأولى فى سنة ١٩١٤ وأدى نشوبها إلى فرض الحماية البريطانية على مصر ، فتعطلت جميع النظم النيابية ، إلى أن عادت إليها بعودة استقلالها فى سنة ١٩٢٣ .

وقد ظل فى هـــذه الفترة مجلس النظار هو المهيمن على شئون البلاد بعد أن أصبحت سلطته مستقلة عن السيادة التركية ، واستبدل باسمه منذ سنة ١٩١٤ اسم «مجلس الوزراء» .

الفصل الثانى

الإدارة المحليـة

٢١ ـ قسمت مصر فى مستهل العهد العثمانى إلى ٢٤ قسما أو « سنجقا » . وقد نقص عدد السناجق فيما بعـــد وأصبح هناك قبيل الحملة الفرنسية ١٤ سنجقا أو ولاية : سبع منها بالوجه البحرى وسبع بالوجه القبلى[١] . وقد اعتبرت بعض البلاد فى داخل الولاية « بنادر » .

وقد كان الباب العالى يعين حكام الثغور الثلاثة : الإسكندرية ودمياط والسويس. أما السناجق الأخرى فقد كان يعين لها حكام من أصحاب النفوذ والمماليك . وهناك سناجق خمسة يحكمها حاكم السنجق وأهمها جرجا . أما السناجق الأخرى فقد كان يعين لها « الكشاف ».

٢٢ ـ وقد كانت وظيفة الحاكم أو الكاشف تنحصر فى المحافظة على الأمن وصيانة الجسور والطرق وتطهير الترع . وكان الحاكم يعتمد فى أداء وظيفته على الملتزمين، كل فى جهته ، وهؤلاء يعتمدون على شيخ المشايخ والمشايخ . ولم يكن تعيين المشايخ من حق السلطة المركزية وحدها ، بل قد يعينهم الملتزمون من البكوات أو المماليك .

٢٣ ـ وفى الواقع قد كان هؤلاء كلهم يمثلون حاكم السنجق . فلم تكن هناك إدارة محلية منبعثة من ذات الإقليم ، وذلك طوال العهد العثمانى .

الصفحة ٢١:

(١) راجع أسماء هذه الولايات فى « ترتيب الديار المصرية فى عهد الدولة العثمانية كما شرحه حسين أفندى » (مجلة كلية الآداب ، عدد مايو سنة ١٩٣٦ ، ص٣٣) .

٢٤ ـ والمحاولة الأولى لإيجاد نوع من الإدارة المحلية ، تمت على يد بونابرت بعد احتلاله لمصر ، إذ أنشأ بكل إقليم من الأقاليم التى كانت تنقسم إليها البلاد ـ وعددها فى عهده ١٦ ـ ديوانا مكونا من سبعة أعضاء. وقد نظمت هذه الدواوين لأول مرة فى ٢٧ يوليو سنة ١٧٩٨ ، ثم أعيد تنظيمها فى ٢٠ أكتوبر سنة ١٧٩٨ ، فأصبح كل مجلس يتكون من تسعة أعضاء تختارهم جمعية مكونة من مشايخ البلد بالإقليم ومن الأعيان والتجار الذين يعينهم قائد الإقليم . والدواوين فى هذا التنظيم كانت تعلو سلطانها على سلطة شيخ البلد وعلى سلطة القاضى هو نفسه ، ولكنها تخضع لإشراف ديوان القاهرة .

وقد تعطلت هذه الدواوين بعد معاهدة العريش ، فقد اعتبرها الجنرال كليبر عديمة الجدوى . وكذلك لم يعد الجنرال مينو تشكيلها عند ما أعاد تشكيل ديوان القاهرة .

٢٥ ـ هذا وقد انقسمت البلاد منذ عهد كليبر إلى أقاليم ثمانية ، يحكم كل إقليم منها قائد فرنسى، وقد حل بذلك القواد الفرنسيون محل البكوات والمماليك الكشاف، وعهد إليهم بصيانة الأمن وبشئون الدفاع . ولكن المدن الكبرى ظلت خارجة عن هذا التقسيم الإدارى .

وقد كان يتولى فعلاً شئون الأمن بداخل الإقليم مشايخ البلاد .

ولما أصدر الجنرال « مينو » قانون ٢٣ أغسطس سنة ١٨٠٠ ، أصبح تعيين مشايخ البلاد من حق القائد العام وحده . على أن يكون تعيينهم لمدة سنة قابلة للتجديد . وقد أخضع القانون مشايخ البلد لرقابة مفتشى الأقاليم وعلى رأسهم المديرين العامين لمشايخ البلد ، أحدهما فرنسى والآخر مصرى .

هذا ويلاحظ أخيرا أن من إصلاحات الجنرال مينو إلغاء نظام شراء الوظائف. وهو قد وضع مشروعا لإصلاح نظام الملكية العقارية والضرائب العقارية ، ولكن

هذا المشروع لم يقدر له الظهور[١]. وفى الواقع لم تتغير فى أيام الفرنسيين طرق الجباية ونظم الإدارة ، بل ظلت كما كانت أيام المماليك [٢] .

٢٦ ـ **فى عهد محمد على** ـ ولما جاء محمد على ، قسمت البلاد فى عهده تقسيما إدارياً جديداً ، ففى سنة ١٨٠٨ انقسمت مصر إلى سبع ولايات ، أربع منها بمصر السفلى وواحدة بمصر الوسطى، واثنتان بمصر العليا. وقد اعتبرت كل من مدن القاهرة ودمياط ورشيد قسماً قائماً بذاته ، كما اعتبرت مدينة الإسكندرية قسماً مستقلاً خاضعاً لسلطة الوالى خضوعاً مباشراً[١] .

ثم إن كل قسم من هذه الأقسام السبعة انقسم بدوره إلى « مراكز » ، وكل مركز إلى « أخطاط »، وكل خط إلى « قرى » . وهذا التقسيم ظل فى الجملة أساساً لنظام الحكم فى الأقاليم فى مختلف الأزمنة اللاحقة . ويلاحظ أنه منذ سنة ١٨١٦ أصبح عدد الأقسام ٢٤ (١٤ منها بمصر السفلى و ١٠ بمصر العليا) وأصبحت تسمى « مأموريات » . ثم تناقص عددها إلى ١٤ فى سنة ١٨٣٣ ، حيث أصبحت تسمى لأول مرة « بالمديريات » .

وقد جعل محمد على على رأس كل قسم « مديراً » ، وعلى رأس كل مركز « مأموراً » ، وعلى رأس كل خط « ناظراً » وعلى رأس كل قرية « شيخ بلد » . ومنذ سنة ١٨١٦ أصبح المأمور يسمى ناظرا والناظر حاكما للخط .

على أن جميع هؤلاء الموظفين الإداريين كانوا يباشرون سلطاتهم باعتبارهم ممثلين

---

(١) SHAFIK GHORBAL, The Beginnings of the Egypitan Question and the Rise of Mehemet Ali, London, 1928, p.124.

(٢) شفيق غربال ، الجنرال يعقوب ، ص ٨ .

العدد ٢٦ :

(١) وعند غياب الوالى لسلطة الديوان .

للوالى ، وهم كانوا خاضعين له خضوعاً مباشراً . ولذلك يمكن القول بأن الإدارة المحلية بالمعنى الصحيح لم تعرفها مصر فى عهد محمد على .

٢٧ ـ فى عهد خلفاء محمد على ـ أعاد عباس الأول الدواوين المحلية . وقد وجد منها فى عهده خمسة دواوين ، ولكنها ألغيت بعد ذلك ، كما ألغيت وظائف المديرين فى عهد سعيد .

وفى عهد إسماعيل ، أصبح ناظر المركز يسمى « مأموراً » كما أصبح حاكم الخط يسمى « معاون إدارة » . وهذا هو الإصطلاح الذى استقرت عليه الأوضاع فيما بعد .

وفى عهد عباس الثانى ومنذ سنة ١٩٠٩ قسمت البلاد إلى ١٤ مديرية و ٥ محافظات. وكانت القرية تخضع لسلطة العمدة الذى كان يعاونه مشايخ الحصص، إلا أن البلدة التى تكون مقراً لمأمور المركز اعتبرت « بندراً » وكانت تخضع لسلطة المأمور مباشرة .

وقد انقسمت المحافظات ، وعلى رأس كل منها « محافظ » ، إلى أقسام ، يرأس كل قسم منها « مأمور » ، على أن كل قسم ينقسم بدوره إلى حارات ، على رأس كل منها « شيخ حارة » .

٢٨ ـ هذا هو التقسيم الإدارى الذى استقر بعد ذلك حقبة طويلة من الزمان . وقد تحددت اختصاصات المدير أو المحافظ على صورة واضحة منذ سنة ١٨٨٣ بموجب الدكريتو الصادر فى ١٣ ديسمبر سنة ١٨٨٣ ؛ ثم فى سنة ١٨٨٨ بموجب الدكريتو الصادر فى ١٣ أغسطس سنة ١٨٨٨ .

وقد صدرت أيضاً بشأن عمدة القرية لائحة أساسية تحدد اختصاصاته، وهى اللائحة الصادرة فى أول يوليو سنة ١٨٩٥ ، وقد استمرت نافذة المفعول إلى سنة ١٩٤٧ . واختصاصات العمدة بموجب هذه اللائحة هى فى نفس الوقت اختصاصات إدارية ومالية وقضائية . والعمدة لا يعين إلا بعد أن يرشحه أهالى القرية مع غيره وفقاً لنظام يمزج بين الانتخاب والتعيين .

على أن جميع هؤلاء الموظفين لا يمثلون الإقليم ، بل هم يمثلون الحكومة المركزية.

٢٩ ـ إلا أن مصر قد عرفت منذ سنة ١٨٨٣ نوعاً من الإدارة المحلية تمثلت فى « مجالس المديريات » . ذلك أن القانون النظامى الذى صدر فى عهد توفيق قد نظم لكل مديرية مجلساً يضم أعضاء ينتخبهم أهالى القرية . وهم ينتخبون لمدة ست سنوات وفقاً لنظام الإنتخاب غير المباشر ، الذى يتم على درجتين .

ومجلس المديرية يتكون من عدد من الأعضاء يتفاوت ما بين الثلاثة والثمانية ، وهو ينعقد مرة فى كل سنة لمناقشة المسائل التى تهم الإقليم . على أن رأى المجلس فيها يعتبر استشاريا بحتا . ولذلك اعتبرت هذه المجالس جزءاً غير منفصل من الإدارة المركزية .

٣٠ ـ أما الإدارة المحلية اللامركزية فيبدأ تاريخها فى مصر بصدور الأمر العالى رقم ٢٢ فى ١٣ سبتمبر سنة ١٩٠٩ حيث أصبح لهذه المجالس شخصية قانونية مستقلة عن الإدارة المركزية .

وقد زاد هذا الأمر العالى فى عدد أعضاء تلك المجالس وأصبح لكل مركز من مراكز المديرية عضوان يمثلانه فى المجلس ، كما أصبح المجلس ينعقد كلما طلب ذلك ثلث أعضائه . وقد وسع هذ القانون أيضا فى اختصاصات مجلس المديرية وجعل له حق تقرير بعض الرسوم الإضافية فى حدود معينة .

هذا وقد أدخل القانون النظامى الصادر فى أول يوليو سنة ١٩١٣ بعض التعديلات على نظام هذه المجالس ولكنه لم يمس اختصاصاتها . وقد ظلت هذه المجالس تعمل إلى أن تعطلت بتعطيل الحياة النيابية فى مصر إثر قيام الحرب العالمية الأولى فى سنة ١٩١٤ .

٣١ ـ على أن الإدارة المحلية تمثلت أيضاً منذ سنة ١٨٩٠ فى « مجالس البلديات » . فقد صدر فى تلك السنة قانون بإنشاء مجلس بلدى لمدينة الإسكندرية[1] ، وجعل

العدد ٣١ :

(١) وكان قد صدر قبل ذلك أى فى سنة ١٨٨١ أمر عال بإنشاء مجلس بلدى لمدينة المنصورة ولكنه لم ينفذ .

من اختصاصاته النظر فى جميع الشئون التى تخص المدينة ، فأصبح المجلس يهيمن على المرافق العامة بها ، ويضع لذلك ميزانية ويفرض لذلك بعض الرسوم .

وقد كان هـذا المجلس مختلطاً أى يضم عدداً من الوطنيين والأجانب ، ينتخبهم أهل المدينة ويجلس معهم بعض الأعضاء المعينين .

وقد تلا ذلك فى سـنة ١٨٩٦ إنشاء مجلس بلدى مختلط أيضاً لمدينة المنصورة ، وتتابع بعد ذلك إنشاء هذه المجالس فى مختلف المدن حتى بلغ عددها فى سنة ١٩١٧ : ١٣ مجلساً . ويلاحظ أن هذه المجالس لم تـكن (فيما عدا مجلس بلدى الإسكندرية) متمتعة بالشخصية الاعتبارية .

٣٢ ـ ومنذ سنة ١٨٩٣ أنشئت مجالس بلدية غير مختلطة فى بعض المدن المصرية ، وقد صدر لتنظيم هـذا النوع من المجالس المحلية قرار لوزير الداخلية تاريخه ٤ يوليه سنة ١٩٠٣ ، حلت محله فيما بعد اللائحة الأساسية الصادرة فى ١٤ يوليو سنة ١٩٠٩ .

وقد بلغ عدد هذه المجالس فى المدن المختلفة نحواً من ٢٥ مجلساً .

٣٣ ـ وأخيراً أنشئت « المجالس القروية » ، وقد صدرت بشأنها لائحة أساسية فى صورة قرار من وزير الداخلية ، تاريخه ١٩ فبراير سنة ١٩١٨ .

وقد بلغ عددها فى مختلف أنحاء البلاد نحواً من ٩٠ مجلساً .

٣٤ ـ هذه الهيئات النيابية المختلفة التى استحدثت خلال تلك الفترة أوجدت بمصر إدارة محلية منبعثة من صميم الإقليم ، ذلك أن أعضاءها منتخبون واختصاصاتها تمتد إلى نواح عدة من النشاط الإدارى المحلى . وهى تتمتع بسلطة فرض الرسوم التى تساعدها على القيام بمهامها .

وقد استمرت هذه المجالس قائمة إلى حين صدور دستور سنة ١٩٢٣ . ولـكنها لم تنتشر فى البلاد الانتشار المرجو ، فقد ظل عددها غير متناسب مع عدد المدن والقرى المصرية الذى يربو على الأربعة آلاف بلدة .

الفصل الثالث

المجالس النيابية

من « مجلس شورى النواب » إلى « الجمعية التشريعية »

---

٣٥ ـ عرفنا ، فيما تقدم[1] ، أن بونابرت قد أنشأ جمعية عامة تتكون من ٢٥ عضواً ، يمثلون مختلف الأقاليم ، بحيث يمثل كل إقليم ثلاثة من رجال الفقه وثلاثة من التجار وثلاثة من الفلاحين وشيخ البلد وشيخ من العربان.

ثم جاء الجنرال « منو » وشكل « ديوان القاهرة » من أعضاء ، ينتخبهم علماء القاهرة وسائر المدن الكبرى ، وجعل عددهم ٢٥ عضواً ، يضم إليهم رؤساء الجاليات .

وقد كانت هذه الهيئات تناقش المسائل العامة وتنقل رأى الشعب إلى السلطة الحاكمة ، على أن هذا الرأى كان استشارياً محضاً .

٣٦ ـ ولما جاء محمد على ، لم يبق على هذه الهيئات ، ولكنه دعا مديرى الدواوين والأعيان إلى عقد « جمعية عمومية » فى مناسبات عدة . وفى سنة ١٨٢٩ انعقدت هذه الجمعية ، وكانت مكونة من ٤٠٠ عضو للنظر فى تحسين حال الفلاحين[1] .

العدد ٣٥ :

(١) راجع العدد ٧ .

العدد ٣٦ :

(١) الرافعى ، ١ : ٥٧١ .

على أن هذه الهيئة لم تكن لها صفة الدوام ولا يمكن القول بأنها كانت تتمتع بأية سلطة تشريعية .

٣٧ ـ والمجلس النيابى الأول الذى عرفته مصر هو ذلك المجلس الذى سمى « بمجلس شورى النواب » ، وقد أنشأه إسماعيل بموجب القانون النظامى الصادر فى ٢٢ أكتوبر سنة ١٨٦٦ ، وصدر لانتخاب أعضائه أول قانون انتخاب فى مصر الحديثة ، وهو القانون الصادر فى ١٢ نوفمبر سنة ١٨٦٦ ، فكانت هذه هى التجربة الأولى للحياة النيابية فى العصر الحديث .

وقد كان أعضاء هذا المجلس وعددهم ٧٥ ينتخبهم مشايخ البلد فى القرى والأعيان فى المدن ، وكانوا ينتخبون هكذا لمدة ثلاث سنوات . وهذا المجلس انعقدت له دورات ثلاث ، كانت أخراها فى سنة ١٨٦٩ . وقد كان يعقد ويؤجل ويحل بإرادة الخديوى . على أن هذا المجلس هو الآخر كان رأيه استشارياً بحتاً ، وكانت الوزارة غير مسئولة أمامه .

٣٨ ـ وقد أثمرت هذه التجربة الأولى ثمرتها وأشعرت البلاد بالفكرة الديموقراطية التى تبلورت على صورة كاملة بالدستور الذى أصدره الخديوى توفيق فى ٧ فبراير سنة ١٨٨٢ ، وسمى « باللائحة الأساسية » . فقد جعل هذا القانون الوزارة مسئولة أمام « مجلس النواب » ، وجعل لهذا المجلس سلطة تشريعية كاملة .

وقد تم انتخاب أعضاء هذا المجلس وكان عددهم ١٢٥ لمدة خمس سنوات ، وفقاً لنظام الانتخاب على درجتين الذى قرره قانون الانتخاب الصادر فى ٢٥ مارس سنة ١٨٨٣ . وكان لهذا المجلس أن يجتمع لمدة ثلاثة شهور من كل عام ، على أنه لم يعقد سوى دورة واحدة ، إذ قامت الثورة العرابية وجاء بعدها الاحتلال البريطانى فقضى على النظام الديموقراطى .

٣٩ ـ وقد عادت البلاد القهقرى بعد ذلك . فبموجب القانون النظامى الصادر

فى أول مارس سنة ١٨٨٣ ألغى « مجلس النواب » ، وحل محله مجلسان اثنان : أولهما « مجلس شورى القوانين » ، وكان يتكون من ثلاثين عضواً (١٤ منهم معينون و١٦ تنتخبهم مجالس المديريات والمدن) . والانتخاب لهذا المجلس كان يتم على درجتين أو ثلاث درجات ، والعضوية فيه كانت لمدة ست سنوات .

وكان هذا المجلس يعقد جلسة واحدة كل شهرين اثنين ، وكانت جلساته غير علنية . وكان يتعين عرض القوانين عليه ، فإذا لم تأخذ الحكومة برأى المجلس وجب عليها بيان أسباب الرفض ، ولكن الرأى الأخير للحكومة . فالمجلس لم تكن له إذاً سوى الصفة الاستشارية .

وكذلك المجلس الثانى ، وهو المسمى «بالجمعية العمومية» ، وقد كان يتكون من ٨٣ عضواً ، منهم النظار وأعضاء مجلس الشورى الثلاثون و ٤٦ عضواً منتخباً . وقد كانت العضوية فيه لمدة ست سنوات كذلك . على أن الجمعية لاتنعقد فى الأصل إلا مرة واحدة كل سنتين. ويلاحظ أن الجمعية لها اختصاص تشريعى فى نطاق القوانين المالية ، فتقرير الضرائب لا يكون إلا بموافقة هذه الجمعية .

وبموجب قانون سنة ١٨٨٣ ألغيت المسئوليـــة الوزارية أمام المجلس ، كما كان للخديوى حق حل المجلس على أن تجرى انتخابات جديدة فى خلال ستة أشهر .

٤٠ ـ وقد استمر العمل بهذا القانون إلى سنة ١٩١٣ حيث صدر فى أول يوليو من هذه السنة قانون نظامى جديد ألغى مجلس الشورى والجمعية العمومية وأحل محلهما مجلساً واحداً سمى « الجمعية التشريعية » . وهذه الجمعية تتكون من ٨٩ عضواً ، منهم ٦٦ منتخبون و ٢٣ معينون . وقد روعى وجوب تمثيل الطوائف فى تكوين هذه الهيئة . وكان الانتخاب لها يتم على درجتين وفقاً لقانون انتخاب جديد صدر كذلك فى سنة ١٩١٣ . وللمجلس أن ينعقد سنوياً من شهر نوفمبر إلى شهر مايو ، والعضوية فيه لمدة ست سنوات .

وقد احتفظ هـــذا المجلس بالاختصاص التشريعى فيما يتعلق بفرض الضرائب ومنح حق اقتراح القوانين ، ولـكن رأيه ظل استشارياً ، فيما وراء ذلك ، كما كانت الحال فى ظل قانون سنة ١٨٨٣ .

ولم يعمر هـذا المجلس طويلًا ، فهو لم يجتمع سوى مرة واحدة ، وذلك لمدة خمسة أشهر ، ثم جاءت الحرب العـالمية الأولى فى سنة ١٩١٤ ، وأعلنت الحماية البريطانية ، فتعطلت الحياة النيابية إلى سنة ١٩٢٣ .

obeikan.com