

# الوزارات المركزية والتنفيذية

في الجمهورية العربية المتحدة

بقلم الدكتور محمد فؤاد مرهنا

أستاذ القانون العام بكلية الحقوق - جامعة الاسكندرية

تمهيد :

نظام الوزارات المركزية والتنفيذية نظام مستحدث أنشئ في الجمهورية العربية المتحدة بمقتضى قرار جمهورى صدر في ٧ من أكتوبر سنة ١٩٥٨ . وقد أشرنا لنشأة هذا النظام - اشارة موجزة - في مقال خصصناه لدراسة الوزارات وتنظيمها بوجه عام ، نشر في العددين الأول والثانى من مجلة كلية الحقوق تحت عنوان «الوزارات وتنظيمها في ضوء مبادئ علم التنظيم» .

غير أنه نظراً لأن نظام الوزارات المركزية والتنفيذية هو في حقيقته نظام عربى خالص لا يكاد يوجد له نظير في غير الجمهورية العربية المتحدة . ونظراً لصدور عدة قرارات جمهورية - في الفترة التى تلت نشر مقالنا السابق - تحدد اختصاصات ومسئوليات كل من الوزارات المركزية والتنفيذية وتلقى الضوء على كثير من الأمور التى كانت في حاجة لمزيد من الايضاح .

لهذا رأينا أن نخصص بحثاً مستقلاً لدراسة نظام الوزارات المركزية والتنفيذية دراسة شاملة تتناول النقط الآتية :

أولاً : نشأة نظام الوزارات المركزية والتنفيذية .

ثانياً : مسئوليات واختصاصات كل من الوزارات المركزية والتنفيذية .

ثالثاً : تحديد مركز الوزارات المركزية وتنظيم علاقتها بالوزارات التنفيذية .

رابعاً : نظرة في النظام الحالى للوزارات المركزية والتنفيذية وقيمتها من الناحية التنظيمية ومستقبله .

ونود أن ننبه هنا الى أمر له أهميته . ذلك أنه لم تصدر عن المسئولين (١) أية بيانات أو ايضاحات فى شرح حقيقة هذا النظام وأهدافه . ولهذا فقد اعتمدنا فى دراسة هذا النظام على نصوص القرارات الجمهورية التى صدرت فى هذا الشأن وحدها مسترشدين فى تفسيرها وفى تحديد أهداف النظام بالمبادئ العامة المسلم بها فى التنظيم الادارى بوجه عام ، والمبادئ العامة المسلم بها فى الجمهورية العربية المتحدة بصفة خاصة ونصوص القوانين والتشريعات القائمة فى الاقليمين المصرى والسورى ، وبما هو معروف عن الظروف التى أحاطت بنشأة هذا النظام .

وعلى هذا الأساس نعرض لدراسة نظام الوزارات المركزية والتنفيذية فى الجمهورية العربية المتحدة .

## أولاً

### نشأة نظام الوزارات المركزية والتنفيذية

قبل توحيد مصر وسوريا كان يوجد فى مصر سبع عشرة وزارة هى وزارات الأوقاف ، والخارجية ، والتربية والتعليم ، والداخلية ، والصحة العمومية ، والشئون البلدية والقروية ، والعدل ، والأشغال العمومية ، والزراعة ، والمواصلات ، والحربية ، والشئون الاجتماعية والعمل ، والتموين ، والارشاد القومى ، والمالية والاقتصاد ، والتجارة ، والصناعة .

(١) إذا شئنا الدقة فى التعبير يكون من الأفضل أن نقول " لم تنشر للمسئولين أولم تصل لعلمنا نقلاً عن المسئولين أية بيانات أو ايضاحات فى شرح حقيقة النظام وأهدافه" .

وعقب اعلان الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة مباشرة صدر في ٦ مارس سنة ١٩٥٨ قرار جمهورى بتعيين نواب لرئيس الجمهورية ووزراء ونواب وزراء فى الجمهورية العربية المتحدة .

ويستخلص من هذا القرار فيما يتعلق بالوزارات أنه أصبح للجمهورية العربية المتحدة بمقتضى هذا القرار :

- ١ - ست وزارات موحدة للاقليمين معاً هى وزارات الحرية ، والأوقاف ، والتربية والتعليم ، والارشاد القومى ، والخارجية ، والصناعة .
- ٢ - عشر وزارات مماثلة فى كل من الاقليمين المصرى والسورى وهى وزارات الداخلية ، والشئون الاجتماعية والعمل ، والصحة العمومية والعدل ، والأشغال العمومية ، والاقتصاد والتجارة ، والخزينة ، والشئون البلدية والقروية ، والمواصلات ، والزراعة .

وظل العمل جارياً وفقاً لهذا النظام لغاية ٧ من أكتوبر سنة ١٩٥٨ حيث صدر فى هذا التاريخ ثلاثة قرارات جمهورية . قرار بتأليف الحكومة المركزية وقرار بتأليف المجلس التنفيذى للاقليم المصرى وقرار بتأليف المجلس التنفيذى للاقليم السورى .

ويستخلص من هذه القرارات أن الوزارات القائمة فى الجمهورية العربية المتحدة أصبحت كما يلى (١) :

- ١ - وزارة مركزية للتخطيط القومى عهد برئاستها الى أحد نواب رئيس الجمهورية ، ووزارة تنفيذية للتخطيط بالاقليم السورى عهد برئاستها بطريق الانتداب الى رئيس المجلس التنفيذى للاقليم السورى .
- ٢ - ثلاث وزارات موحدة للجمهورية العربية المتحدة هى وزارت الحربية ، والخارجية ، والأوقاف .

---

(١) اعتمادنا فى هذا التحديد على قرار ٧ أكتوبر سنة ١٩٥٨ مع ملاحظة أن هذا القرار أشار الى الوزراء فقط ولم يتكلم عن الوزارات .

٣ - وزارة مركزية للتموين (١) .

٤ - خمس عشرة وزارة متماثلة في كل من الحكومة المركزية والاقليم المصرى والاقليم السورى بمعنى أنه يوجد من كل منها ثلاث وزارات . وزارة مركزية ووزارة تنفيذية للاقليم المصرى ووزارة تنفيذية للاقليم السورى وهذه الوزارات المتماثلة هى وزارات : العدل ، والداخلية ، والتربية والتعليم ، والشئون الاجتماعية العمل ، والاقتصاد ، والزراعة ، والاصلاح الزراعى ، والحزنة ، والثقافة والارشاد القومى ، والمواصلات ، والصحة ، والشئون البلدية والقروية ، والأشغال العمومية ، والصناعة ، والأوقاف (٢) .

ونظراً لأن القرارات الجمهورية التى صدرت فى ٧ من أكتوبر سنة ١٩٥٨ وأنشأت نظام الوزارات المركزية والتنفيذية لم تشر أصلاً الى الوزارات وانما نصت فقط على تعيين الأعضاء الذين تتألف منهم الحكومة المركزية والمجلسين التنفيذيين لكل من الاقليم المصرى والاقليم السورى فقد كان يمكن أن يثور الشك فيما اذا كان المقصود هو انشاء وزارات مركزية أو مجرد تعيين وزراء مركزيين يتناول اختصاصهم بعض الشئون المتعلقة بالوزارات الموجودة فعلاً .

ولكن القرارات الجمهورية التى صدرت بعد ذلك فى شأن الوزارات المركزية قضت نهائياً على هذا الشك وأوضحت أن النظام الجديد يقوم على أساس انشاء وزارات مركزية مستقلة عن الوزارات التنفيذية بميزانياتها

(١) نص القرار على تعيين وزير مركزى للتموين ولم يعين وزيراً لوزارة التموين التنفيذى بالاقليم الجنوبى مع أنها كانت موجوده قبل القرار وظلت قائمة بعد القرار .

(٢) عدل الوضع بعد ذلك بالنسبة لبعض الوزارات . فصدر فى ٥ من أبريل سنة ١٩٥٩ قرار جمهورى يضم وزارة الصناعة التنفيذية بالاقليم المصرى والمصالح والادارات والهيئات التابعة لها الى وزارة الصناعة بالحكومة المركزية (الجريدة الرسمية ع ٧٩ بتاريخ ١٩٥٩/٤/٢١) وصدر فى ٨ من نوفمبر سنة ١٩٥٩ قرار جمهورى يضم وزارة التموين بالاقليم المصرى والادارات والهيئات التابعة لها الى وزارة التموين المركزية (الجريدة الرسمية ع ٢٤٨ بتاريخ ١٩٥٩/١١/١٤)

وموظفيها بل أصبح لكل وزارة منها مكان منفصل عن المكان المخصص للوزارة التنفيذية .

## ثانياً

### مسئوليات واختصاصات الوزارات المركزية والتنفيذية

في ٢٦ من أكتوبر سنة ١٩٥٨ صدر قرار جمهوري في شأن توزيع الاختصاصات ونظام العمل في الحكومة المركزية والمجلسين التنفيذيين وحددت في هذا القرار اختصاصات كل من الوزير المركزي والوزير التنفيذي على الوجه الآتي :

اختصاصات الوزير المركزي : طبقاً لنص المادتين الخامسة والسادسة من قرار ٢٦ من أكتوبر سنة ١٩٥٨ حدد اختصاصات الوزير المركزي كما يلي :

١ - يشرف ( الوزير المركزي ) على شئون وزارته وعلى تنفيذ السياسة العامة التي يضعها رئيس الجمهورية .

٢ - يتولى وضع برنامج تخطيطي للمشروعات اللازمة في وزارته ويعتمد هذا البرنامج بقرار من رئيس الجمهورية .

٣ - يقدم لرئاسة الجمهورية مشروعات القوانين ومشروعات القرارات المالية والقرارات التنفيذية الخاصة بإقليمى الجمهورية .

اختصاصات الوزير التنفيذي : طبقاً لنص المادتين الخامسة والسادسة من قرار ٢٦ من أكتوبر سنة ١٩٥٨ حدد اختصاصات الوزير التنفيذي كما يلي :

١ - ينفذ السياسة العامة للحكومة كما ينفذ القوانين واللوائح في جميع أعمال الوزارة في الاقليم ويسأل عن حسن سير هذه الأعمال أمام رئيس الجمهورية ( م ٥ ) .

٢ - ينفذ البرامج التخطيطية التي يضعها الوزير المركزي بعد اعتمادها من رئيس الجمهورية . ويقدم للوزير المركزي تقارير دورية عن مدى سير المشروعات التي وضعت لها هذه البرامج وما تم فيها ( م ٦ فقرة ٣ ) .

ويستفاد من نصوص القرارات الجمهورية التي صدرت في ٧ ، ٢٦ من أكتوبر سنة ١٩٥٨ في شأن تأليف الحكومة المركزية والمجلسين التنفيذي وتوزيع الاختصاصات ونظام العمل في الحكومة المركزية والمجلسين التنفيذي كما يستفاد من القرارات الجمهورية التي صدرت بعد ذلك في شأن مسؤوليات واختصاصات الوزارات المركزية والتنفيذية . يستفاد من مجموع نصوص هذه القرارات أن الاختصاصات التي تتقرر عادة لكل وزارة من وزارات الدولة في النظم الادارية المقررة في دول العالم بوجه عام أصبحت في الجمهورية العربية المتحدة موزعة بين وزارتين ، وزارة مركزية تختص بالاشراف ووضع البرامج ، ووزارة تنفيذية تتولى تنفيذ السياسة العامة التي يضعها رئيس الجمهورية وتنفيذ البرامج التي تضعها الوزارة المركزية بعد اعتمادها من رئيس الجمهورية ، كما تتولى ادارة حركة العمل في الوزارة ( التنفيذية ) .

ويلاحظ فيما يتعلق بتحديد اختصاصات كل من الوزارات المركزية والتنفيذية أنه صدرت خلال سنة ١٩٥٩ عدة قرارات جمهورية في شأن بعض الوزارات المركزية والتنفيذية تضمنت تحديداً لاختصاصات ومسؤوليات هذه الوزارات . وهذا التحديد يبدو في جوهره متفقاً مع الوضع الذي تحدد في قرار ٢٦ أكتوبر سنة ١٩٥٨

ويمكن القول بأن القرارات التي صدرت في سنة ١٩٥٩ تضمنت تحديداً وايضاحاً أوفى وأكمل لاختصاصات ومسؤوليات كل من الوزارات المركزية والتنفيذية التي صدرت في شأنها هذه القرارات كما أنها قضت على التعارض الذي كان قائماً بين بعض نصوص القوانين والقرارات التي صدرت في شأن تنظيم بعض الوزارات وبين النظام الجديد الذي أنشئ بقرارات ٧ ، ٢٦ أكتوبر سنة ١٩٥٨ . غير أن بعض نصوص هذه القرارات وردت في صيغة يمكن أن تثير الشك في حقيقة المقصود منها ومدى ما يمكن أن يترتب عليها من نتائج ونوضح ذلك كله فيما يلي :

في ٢٢ يناير سنة ١٩٥٩ صدر القرار الجمهوري رقم ١٠٧ لسنة ١٩٥٩ في شأن مسئوليات وتشكيل وزارة التربية والتعليم المركزية (١) ونص في المادة الأولى منه على ما يلي :

تمارس وزارة التربية والتعليم المركزية مسئولياتها المنصوص عليها في القرار رقم ١٣٦٩ بتاريخ ٢٦ أكتوبر سنة ١٩٥٨ (المشار إليه في ديباجة القرار) على النحو الآتي . ثم أورد النص بعد ذلك في فقرات متعددة المسائل والأعمال التي تباشرها الوزارة على هذا الأساس .

وهذا النص صريح في أن وزارة التربية والتعليم المركزية لا تملك من الاختصاصات الا ما نص عليه في القرار الجمهوري الصادر في ٢٦ من أكتوبر سنة ١٩٥٨ في شأن الاختصاصات ونظام العمل في الحكومة المركزية والمجلسين التنفيذيين . ويبدو أن الفقرات العديدة التي أوردتها المادة وتضمنت اختصاصات الوزارة المركزية تفصيلا لا تخرج في جوهرها عن الحدود التي رسمها القرار الجمهوري رقم ١٣٦٩ السابق ذكره . فقد نصت الفقرة «أولا» على ما يأتي :

« وضع السياسة التعليمية والتربوية في جميع ميادين التعليم العام والفضى والعالى بما يتفق وأهداف القومية العربية وفي نطاق السياسة العامة للدولة وفي حدود امكانياتها وتطويرها في المستقبل وعرضها على السيد رئيس الجمهورية لاصدار قرار بها » .

ونصت الفقرة «ثانياً» على ما يأتي :

« وضع الخطط والمشروعات والبرامج لتنفيذ هذه السياسة وتطويرها بما يلائم حاجات البلاد واستصدار القرارات الجمهورية اللازمة لذلك واصدار القرارات المنظمة لها » .

(١) نشر في الجريدة الرسمية العدد ١٦ بتاريخ أول فبراير سنة ١٩٥٩

والسلطة الممنوحة لوزارة التربية والتعليم المركزية وفقاً لهاتين الفقرتين هي نفس السلطة الممنوحة لها في قرار ٢٦ أكتوبر سنة ١٩٥٨ وهي رسم سياسة الوزارة في حدود السياسة العامة للدولة ووضع الخطط والبرامج لتنفيذها وعرض ذلك كله على رئيس الجمهورية لإصدار قراراته في شأنها بمعنى أن القوة التنفيذية للسياسة التي ترسم والبرامج التي توضع إنما تستمد من رئيس الجمهورية .

ونصت الفقرة «خامس عشر» على ما يأتي :

« اقتراح مشروعات القوانين والقرارات واللوائح تمهيداً لاعتمادها من السلطة المختصة وإصدار القرارات واللوائح المنظمة للقوانين والتشريعات بما يكفل توحيد اتجاهات ومسائل التربية والتعليم والعلاقات الثقافية في الجمهورية العربية المتحدة » .

وهذا النص في شقه الأول يطابق نص القرار الصادر في ٢٦ أكتوبر سنة ١٩٥٨ في هذه الخصوصية . أما الشق الثاني من النص فيخول الوزير المركزي سلطة إصدار القرارات واللوائح المنظمة للقوانين والتشريعات . ولعل المقصود اللوائح التنفيذية لهذه القوانين . وهذا فيما يبدو اختصاص جديد للوزارة المركزية ويمكن اعتبار النص عليه هنا بمثابة تفويض للوزير المركزي بإصدار هذا النوع من اللوائح والقرارات .

ونصت الفقرات «ثالثاً الى رابع عشر» والفقرتان «سادس عشر وثمان عشر» على مسائل عديدة تبدو في ظاهرها كأنها اختصاصات مستقلة جديدة ولكنها لا تعدو في الواقع ان تكون من العناصر التي يعتمد عليها في رسم السياسة العامة ووضع الخطط والمشروعات والبرامج لتنفيذ هذه السياسة وتطويرها . ويمكن اعتبارها كذلك بمثابة تفصيل لما ورد مجملًا في الفقرتين الأولى والثانية من المادة أى تفصيل لما تتضمنه السياسة العامة والبرامج والمشروعات التي توضع لتنفيذ هذه السياسة . نذكر من ذلك على سبيل المثال ما ورد في الفقرة رابعاً في قولها :



« مراعاة التوزيع الجغرافي للخدمات التعليمية بحيث تتكافأ الفرص في جميع القطاعات لجميع المواطنين وبحيث تتلاءم الخدمات التعليمية مع حاجة كل بيئة وظروفها » .

وما ورد في الفقرة « خامساً » في قولها :

« تقرير المناهج والكتب والرسائل التي تؤدي الى تحقيق الغرض من التربية والتعليم مع مراعاة الربط والتكامل بين هذه المناهج في مختلف مراحل التعليم وأنواعه حتى تتحقق أهداف العملية التربوية التعليمية في شتى معانيها » .

وما ورد في الفقرة « سادساً » في قولها :

« تحقيق التوازن بين المواد الدراسية المختلفة بحيث يصل التلميذ بها متكاملة الى مستوى المعرفة والخبرة المطلوبين في نهاية كل مرحلة تعليمية » .

وما ورد في الفقرة « عاشراً » في قولها :

« تقرير أقل الأبنية المدرسية نفقة وأحسنها تصميماً مع كفاية مرافقها وامكانياتها واختيار أفضل الطرق لتشجيع الأهالي على بناء المدارس أو المشاركة فيها » .

وما ورد في الفقرة « ثالث عشر » في قولها :

« تنسيق السياسة العامة للتعاون الثقافي الخارجي مع الوزارات والهيئات المعنية بالثقافة والعلاقات الثقافية في الجمهورية العربية المتحدة » .

- ٢ -

في ٢ سبتمبر سنة ١٩٥٩ صدر القرار الجمهوري رقم ١٥٣٢ لسنة ١٩٥٩ (١) بشأن تنظيم وتحديد الملاك الخاص بوزارة التربية والتعليم بالأقليم الشمالي . ونصت المادة الأولى منه على تحديد اختصاصات الوزارة التنفيذية في الصيغة الآتية :

(١) نشر بالجريدة الرسمية بالعدد ١٩٩ مكرر الصادر بتاريخ ١٧ سبتمبر سنة ١٩٥٩

« تتولى وزارة التربية والتعليم مهمة تربية الجيل تربيةً صالحةً لينشأ كل فرد صحيح الإيمان قويم الخلق مستنير الفكر قوى الجسم محباً لوطنه معترفاً بقوميته العربية مدركاً لواجباته ومزوداً بالمعلومات الضرورية التي تجعله مواطناً صالحاً قادراً على خدمة بلاده وأمنه العربية . ولأداء هذه المهمة تقوم وزارة التربية والتعليم بما يلي :

( أ ) تأسيس المدارس والمعاهد والجامعات على اختلاف درجاتها وأنواعها وإدارتها .

( ب ) تنظيم شؤون التربية الرياضية والاجتماعية والكشافية والفتوة في هذه المدارس والمعاهد .

( ج ) الاشراف على التعليم الخاص وتنظيم شؤونه .

ويستخلص من هذا النص ومن مقارنته بنصوص القرار السابق ذكره الخاص بتحديد مسؤوليات وزارة التربية والتعليم المركزية أن مهمة التربية والتعليم وإنشاء وإدارة المدارس والمعاهد والجامعات التي تتولى تحقيق رسالة التربية والتعليم ، كل هذا يدخل في اختصاص الوزارة التنفيذية . أما رسم السياسة العامة للتربية والتعليم ووضع الخطط والمشروعات لتنفيذ هذه السياسة فيدخل في اختصاص الوزارة المركزية .

وتوزيع الاختصاصات والمسؤوليات بين الوزارتين على هذا الأساس يبدو متفقاً مع المبدأ العام المنصوص عليه في القرار الصادر في ٢٦ أكتوبر سنة ١٩٥٨ السابق ذكره .

ونصت المادة الرابعة من نفس القرار على تكوين وتنظيم الجهاز الإداري للوزارة في الصيغة الآتية :

« يتألف جهاز الوزارة من الوزير وهو المرجع الأعلى للوزارة يؤازره في عمله أمين عام وأمين مساعد وإدارات عامة ودوائر عامة وشعب في الإدارة المركزية ومديريات للتربية والتعليم في الإدارات الفرعية والمحافظات » .

وهذا النص يجعل السلطة العليا في شئون الوزارة التنفيذية للوزير التنفيذي ، وهذا هو الوضع الذي يتفق مع القاعدة العامة المنصوص عليها في قرار ٢٦ من اكتوبر سنة ١٩٥٨ في شأن اختصاصات ومسئوليات كل من الوزارة المركزية والوزارتين التنفيذيتين .

- ٣ -

في ١١ مايو سنة ١٩٥٩ صدر القرار الجمهورى رقم ٨٩٥ لسنة ١٩٥٩ في شأن مسئوليات وتشكيل وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل المركزية (١) .

وفي ١٥ نوفمبر سنة ١٩٥٩ صدر القرار الجمهورى رقم ٢٠٢ لسنة ١٩٥٩ (٢) في شأن اختصاصات وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل التنفيذية بالاقليم المصرى وتنظيمها وترتيب مصالحها .

وقد وزعت الاختصاصات بين الوزارتين بوجه عام على نفس الأساس الذى حدده قرار ٢٦ اكتوبر سنة ١٩٥٩ .

فنصت المادة الأولى من القرار الخاص بالوزارة المركزية على اختصاص هذه الوزارة بوضع السياسة الاجتماعية والعمالية في جميع ميادين التعاون والعمل والتأمينات الاجتماعية والنشاط الاجتماعى الأهلى « فقرة أولاً » وبمبحث ودراسة الموضوعات والمشاكل الاجتماعية والعمالية ووضع الخطط والمشروعات والبرامج لتنفيذ هذه السياسة ... « فقرة ثانياً » واقترح مشروعات القوانين والقرارات واللوائح ... « فقرة ثالثاً » .

ومن جهة أخرى نصت المادة الأولى من القرار الخاص بالوزارة التنفيذية « الفقرتان أولاً وثانياً » على اختصاص هذه الوزارة ( التنفيذية ) بتنفيذ السياسة العامة في نواحي الخدمات الاجتماعية وشئون العمل ، وتنفيذ

(١) نشر بالجريدة الرسمية ع ١٠٩ بتاريخ ٢٧ مايو سنة ١٩٥٩ .

(٢) نشر بالجريدة الرسمية ع ٢٥٩ بتاريخ ٢٦ نوفمبر سنة ١٩٥٩ .

القوانين واللوائح المتصلة بالشئون الاجتماعية والعمل وعلى وجه الخصوص التشريعات الخاصة بالعمل والتعاون بصوره المختلفة والمساعدات والتأمينات الاجتماعية والنشاط الأهلي ورعاية الشباب .

غير أنه يلاحظ مع ذلك أن القرار الخاص بالوزارة التنفيذية تضمن نصوصاً يمكن أن تثير الشك في حقيقة مدلولها ونخشى أن يترتب على وجودها في صيغتها المطلقة التي وردت بها هدم الحد الفاصل بين اختصاصات كل من الوزارة المركزية والوزارة التنفيذية أو على الأقل أن يصبح هذا الحد غير واضح المعالم .

ذلك أن المادة الأولى من القرار الخاص بالوزارة التنفيذية نصت في فقرتها « ثالثاً » على ما يأتي :

« اجراء الدراسات والبحوث المتصلة بتنفيذ السياسة العامة للتخطيط الاجتماعي والعامل ، وعلى الأخص في النواحي المتصلة بالعمل والتعاون وشئون الأسرة والعادات والتقاليد والنشاط الاجتماعي الأهلي والمساعدات الاجتماعية ورعاية الشباب واقتراح التشريعات والنظم الخاصة بهذه الشئون » .

ونصت الفقرة « رابعاً » من نفس المادة على ما يأتي :

« وعلى وجه عام تختص الوزارة بكل ما يتصل بمراقبة التطور الاجتماعي والعامل والتطور في الوسائل والتدابير التي ترمي الى توجيه هذا التطور توجيهاً يتسق مع مطالب الشعب واحتياجاته الاجتماعية في حدود السياسة المرسومة » .

وختمت المادة الثانية « فقرة ب » من نفس القرار بالعبارة الآتية :

« وتتولى كل منطقة اقليمية جميع الاختصاصات المبينة في المادة الأولى في حدود اختصاصها المكاني على ضوء السياسة العامة التي تضعها الوزارة » .

وهذه النصوص في مجموعها تثير الشك فيما يتعلق بتحديد السلطة المختصة بوضع المشروعات والبرامج التي تلزم لتنفيذ السياسة العامة للتخطيط الاجتماعى والعلمى والقيام بالدراسات والبحوث التي تلزم لذلك . ذلك لأن الفقرتين «ثالثاً ورابعاً» من المادة الأولى من القرار الخاص بالوزارة التنفيذية تجعل هذه الأمور من اختصاص الوزارة التنفيذية . في حين أن المعروف طبقاً لنصوص القرار الجمهورى الصادر فى ٢٦ من أكتوبر سنة ١٩٥٨ فى شأن توزيع الاختصاصات ونصوص القرار الخاص بوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل المركزية أن وضع البرامج والمشروعات اللازمة لتنفيذ السياسة العامة من اختصاص الوزارة المركزية .

وليس هذا فقط بل أنها تثير الشك فى تحديد السلطة المختصة باقتراح واعداد السياسة العامة للوزارة . ذلك لأن المادة الثانية فقرة «ب» من القرار الخاص بالوزارة التنفيذية أشارت فى ختامها الى السياسة العامة التى تضعها الوزارة دون أن تحدد ما اذا كانت هذه الاشارة تنصرف الى الوزارة التنفيذية أو الوزارة المركزية . واذا لاحظنا أن هذه الاشارة وردت فى قرار خاص بالوزارة التنفيذية فانه من الطبيعى أن يقال إن هذه الاشارة التى وردت فى ختام المادة الثانية فقرة «ب» من هذا القرار إنما تنصرف الى الوزارة التنفيذية . وفى هذه الحالة يصبح النص متعارضاً مع نصوص القرار الجمهورى الخاص بتوزيع الاختصاص ومع القرار الخاص بتحديد مسؤوليات وتشكيل الوزارة المركزية . اللهم الا أن يكون المقصود أن يكون لكل من الوزارتين المركزية والتنفيذية سياسة عامة للشئون الاجتماعية تنفرد بها وهوما يتعارض مع النصوص الصريحة التى قام عليها نظام الوزارات المركزية والتنفيذية .

لهذا كله نرى أن نصوص القرار الصادر فى شأن وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل التنفيذية بالاقليم المصرى فى صيغتها الحالية تبدو فى مجموعها فى حاجة الى تحديد أدق وأوفى حتى تبين الحدود الفاصلة بين اختصاصات الوزارة المركزية والوزارة التنفيذية فى صورة واضحة لا تثير الشك .

في ١٠ مايو سنة ١٩٥٩ صدر القرار الجمهورى رقم ٨٣٨ لسنة ١٩٥٩ (١) بشأن مسئوليات وتشكيل وزارة الصحة المركزية . ونص فى المادة الأولى منه على اختصاص هذه الوزارة بتخطيط السياسة الصحية والعلاجية فى جميع ميادين الصحة العامة بما يتفق والأهداف القومية وفى نطاق السياسة العامة للدولة «فقرة أولا» ووضع الخطط والمشروعات والبرامج لتنفيذ هذه السياسة وتطويرها بما يلائم حاجات البلاد واستصدار القرارات الجمهورية اللازمة لذلك وأصدار القرارات المنظمة لها .

وفى ٤ يوليه سنة ١٩٥٩ صدر القرار الجمهورى رقم ١١٩٩ لسنة ١٩٥٩ باعادة تنظيم وزارة الصحة العمومية بالأقليم الجنوبى ونص فى المادة الثانية منه على ما يأتى :

«تختص الوحدات فى الديوان العام سواء كانت ادارات عامة أو مراقبات أو ادارات باقترح واعداد السياسة العامة للوزارة وبالتوجيه والاشراف وما يتصل بذلك أو يتفرع عليه من مشروعات أو قواعد أو قرارات أو تعليمات . وتختص المناطق الطبية فى المحافظات والمديريات كل فى حدود اختصاصها المكافى بالادارة وتنفيذ السياسة الادارية والفنية وتنفيذ القوانين واللوائح وكذلك الأوامر والمنشورات والتعليمات الصادرة من الوزارة .

وهذا النص يثير الشك فى تحديد الوزارة المختصة بوضع السياسة العامة لوزارة الصحة هل هى الوزارة التنفيذية أى الوحدات التى توجد فى الديوان العام للوزارة التنفيذية كما تقول المادة الثانية من القرار الجمهورى رقم ١١٩٩ لسنة ١٩٥٩ الخاص باعادة تنظيم وزارة الصحة العمومية بالأقليم الجنوبى أو الوزارة المركزية كما تقول المادة الأولى من القرار الجمهورى رقم ٨٣٨ لسنة ١٩٥٩ الصادر فى شأن مسئوليات وتشكيل وزارة الصحة المركزية ؟

(١) الجريدة الرسمية ع ١٠٥ بتاريخ ٢٣ مايو سنة ١٩٥٩

إذا لاحظنا أن القرار الجمهورى رقم ١٣٦٩ لسنة ١٩٥٨ الصادر فى ٢٦ من أكتوبر سنة ١٩٥٨ فى شأن توزيع الاختصاصات ونظام العمل فى الحكومة المركزية والمجلسين التنفيذيين هو الذى وضع أساس النظام الحالى وأنه يعتبر لذلك بمثابة القانون الأساسى فى تحديد مسئوليات واختصاصات الوزارات المركزية والتنفيذية . وأن هذا القرار نص فى المادة الخامسة منه على أن الوزير التنفيذى مسئول أمام رئيس الجمهورية عن تنفيذ السياسة العامة للحكومة والقوانين واللوائح فى جميع أعمال الوزارة فى الاقليم وكذلك عن حسن سير هذه الأعمال أمام رئيس الجمهورية . كما نص فى المادة السادسة على أن الوزير المركزى يتولى وضع برنامج تخطيطى للمشروعات اللازمة فى وزارته . وأن الوزير التنفيذى يقوم بالعمل على تنفيذ هذا البرنامج .

إذا لاحظنا ذلك كله فانه يمكن القول تأسيساً على ما تقدم أن اختصاص الوزير التنفيذى مقصور على أعمال التنفيذ وأن رسم السياسة العامة للوزارة ووضع البرامج والمشروعات اللازمة لتنفيذ هذه السياسة يخرج عن اختصاصه وفى هذه الحالة يصبح نص المادة الثانية من القرار الجمهورى رقم ١١٩٩ لسنة ١٩٥٩ الخاص باعادة تنظيم وزارة الصحة بالاقليم الجنوبى متعارضاً مع نصوص القرار الجمهورى رقم ١٣٦٩ لسنة ١٩٥٨ الخاص بتوزيع الاختصاصات ونظام العمل فى الحكومة المركزية والمجلسين التنفيذيين ومع نصوص القرار رقم ٨٣٨ لسنة ١٩٥٩ الصادر بشأن مسئوليات وتشكيل وزارة الصحة المركزية . اللهم الا أن يكون المقصود أن يكون للشئون الصحية فى دولة واحدة سياستان ، احدهما تضعها الوزارة المركزية وأخرى تضعها الوزارة التنفيذية للاقليم الجنوبى ، وقد توجد سياسة ثالثة تضعها الوزارة التنفيذية للاقليم الشمالى ، وهو ما يتعارض مع النصوص الصريحة التى قام نظام الوزارات المركزية والتنفيذية عليها .

وإزاء هذا التعارض يصبح من المتعين تعديل نصوص القرار الصادر فى شأن وزارة الصحة التنفيذية بما يتفق مع المبدأ الأساسى المقرر فى قرار توزيع الاختصاصات ( ١٣٦٩ لسنة ١٩٥٨ ) .

في ١٠ مايو سنة ١٩٥٩ وهو نفس التاريخ الذي صدر فيه القرار الجمهوري الخاص بوزارة الصحة المركزية صدر القرار الجمهوري رقم ٨٣٧ لسنة ١٩٥٩ في شأن مسئوليات وتشكيل وزارة الشؤون البلدية والقروية المركزية . وقد نصت الفقرة «أولاً» من المادة الأولى منه على اختصاص الوزارة المركزية بوضع السياسة العامة لشئون الخدمات والمرافق العامة في مسائل حددتها المادة وهي تشمل معظم المسائل التي تدخل في اختصاص الوزارتين التنفيذيتين والمحلس البلدية (١) .

وتضمنت الفقرة الثانية من المادة نصاً مماثلاً للنص الوارد في القرار الخاص بوزارتى الصحة المركزية والتربية والتعليم المركزية . وهذا النص يتفق والمبدأ الأساسي المنصوص عليه في القرار الجمهوري رقم ١٣٦٩ لسنة ١٩٥٨ الخاص بتوزيع الاختصاصات .

في ١٧ مارس سنة ١٩٥٩ صدر القرار الجمهوري رقم ٤٧٧ لسنة ١٩٥٩ في شأن مسئوليات وتشكيل وزارة الخزانة المركزية . وحددت المادة الأولى منه مسئوليات هذه الوزارة وهي لا تقتصر على رسم السياسة العامة ولكنها تشمل عدة مسائل مالية محددة بالنص وهي كلها مسائل مشتركة بين الاقليمين يشمل النظر في شأنها الاقليمين معاً . والفقرة «أولاً» من المادة الأولى تتكلم عن السياسة المالية العامة للجمهورية بقولها .

« دراسة الأوضاع المالية في كل من الاقليمين ورسم سياسة مالية عامة للجمهورية والعمل على توحيد مختلف التشريعات المالية في اطار هذه السياسة

---

(١) هذه المسائل هي تخطيط المدن والقرى - مياه الشرب - التعمير والاسكان - الانارة - المجارى - النقل داخل المدن - المباني العامة - الطرق - أماكن السياحة والاصطياف والمشاقق - تحسين البيئة .



والفقرة «ثانياً» تتكلم عن اقتراح فرض الضرائب والرسوم بأنواعها .  
والفقرة «ثالثاً» تتكلم عن مناقشة ميزانيات الوزارات والهيئات الملحقة  
والمستقلة والمؤسسات العامة واعداد الميزانية العامة للجمهورية العربية المتحدة .  
والفقرة «رابعاً» تتكلم عن التشريعات والتعريفات الجمركية وتوحيد  
الاجراءات الجمركية .

والفقرة «خامساً» تتكلم عن توحيد حسابات الدين العام وادارة أمواله  
وتحديد التزامات الدولة الاجمالية والسنوية .

والفقرة «سادساً» تتكلم عن وضع خطة موحدة لتمويل المشروعات الانتاجية  
تبنى على أساس دراسة أوضاع السوق المالية في كل من الاقليمين .

والفقرة «سابعاً» تتكلم عن ترتيب الوظائف بمختلف الوزارات والمصالح  
وتحديد عددها واختيار الموظفين وتدريبهم ووضع التشريعات والأنظمة  
واللوائح الخاصة بهم والاشراف على تطبيقها والافتاء بشأنها (١) .

وتمتاز هذا القرار كما يتبين من مراجعة الفقرات السابقة أنه تضمن  
تحديداً واضحاً صريحاً لاختصاصات وزارة الخزانة المركزية . وأن كل  
المسائل التي تدخل في اختصاص هذه الوزارة تشمل الاقليمين معاً .

### ثالثاً

تحديد مركز الوزارات المركزية وتنظيم علاقتها بالوزارات التنفيذية

- ١ -

#### تحديد مركز الوزارة المركزية ومسئولياتها

حددت مسئوليات واختصاصات كل من الوزارات المركزية والتنفيذية  
أولاً وبصفة عامة في القرار الجمهوري رقم ١٣٦٩ لسنة ١٩٥٨ الصادر

---

(١) يلاحظ مع ذلك أن ديوان الموظفين الذي كان تابعاً لوزارة الخزانة المركزية قد ألحق  
أخيراً برياسة الجمهورية . ولهذا فانه يبدو أن شئون الموظفين المنصوص عليها في الفقرة سابعاً  
تعتبر خارجة الآن عن اختصاص وزارة الخزانة المركزية (قرار جمهوري رقم ١٩٢٤  
لسنة ١٩٥٩ جريدة عدد ٢٣٩ في ١١/٣/١٩٥٩)

في ٢٦ من أكتوبر سنة ١٩٥٨ ثم حددت هذه المسؤوليات والاختصاصات بعد ذلك تفصيلا بالنسبة لبعض الوزارات في القرارات الجمهورية التي صدرت في هذا الشأن وسبقت الاشارة اليها . وقد عرضنا فيما تقدم لتحديد هذه المسؤوليات والاختصاصات مستنديين في ذلك الى نصوص القرارات الجمهورية السابق ذكرها .

ومع ذلك فانه يجب أن يلاحظ أن بعض الوزارات المركزية منحت اختصاصات أخرى محددة بمقتضى قوانين أو قرارات جمهورية صدرت في هذا الشأن نذكر منها على سبيل المثال :

١ - القرار الجمهورى رقم ١٤٩٨ لسنة ١٩٥٨ الصادر في أول ديسمبر سنة ١٩٥٨<sup>(١)</sup> بالحاق مصلحة التنظيم الصناعى ، والمجلس الاستشارى للصناعة ، والهيئة المصرية للتوحيد القياسى ، والهيئة العامة لتنفيذ برنامج السنوات الخمس للصناعة ، والهيئة العامة لشئون البترول بوزارة الصناعة المركزية .

٢ - القرار الجمهورى رقم ١٤٩٩ لسنة ١٩٥٨ بتحويل وزير الصناعة المركزى بعض الاختصاصات الواردة فى القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٥٨ فى شأن تنظيم الصناعة وتشجيعها بالاقليم المصرى .

٣ - القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٥٩ فى شأن اشراف وزارة الصناعة المركزية على البنك الصناعى<sup>(٢)</sup> .

ويستخلص من النصوص التى صدرت فى شأن اختصاصات ومسئوليات الوزارات المركزية والتنفيذية فى صيغتها الحالية :

---

(١) الجريدة الرسمية ع ٤٠ بتاريخ ١١ من ديسمبر سنة ١٩٥٨

(٢) يلاحظ أن أهمية النصوص السابقة زالت الآن بعد ضم وزارة الصناعة التنفيذية فى الاقليم الجنوبى الى وزارة الصناعة المركزية .

١ - أن الاختصاص العام للوزارات المركزية يقتصر - فيما عدا ما يتقرر بنص خاص - على اعداد السياسة العامة للوزارتين التنفيذيتين ووضع الخطط والمشروعات اللازمة لتنفيذ هذه السياسة واقتراح مشروعات القوانين والقرارات . وأن عملها في كل هذا لا يعتبر نهائياً واجب التنفيذ الا بعد اعتماده من رئيس الجمهورية وصدور القرارات اللازمة في شأنه .

وعلى هذا الأساس يمكن اعتبار الوزارات المركزية بمثابة أجهزة تدخل في تنظيم سلطة رئاسة الجمهورية مهمتها معاونة رئيس الجمهورية في مباشرة اختصاصاته الادارية بوصفه سلطة قيادة .

٢ - أن الوزارات التنفيذية تقتصر مهمتها - فيما عدا ما ينص عليه بنص خاص - على تنفيذ السياسة العامة للوزارة وتنفيذ البرامج والمشروعات التي تعد لهذا الغرض بعد اقرارها واعتمادها من رئيس الجمهورية وادارة شئون الوزارة بوجه عام .

## - ٢ -

### تحديد طبيعة العلاقة بين الوزارات المركزية والتنفيذية

النصوص التي تعرضت لتنظيم العلاقة بين الوزارات المركزية والوزارات التنفيذية وردت في القرار الجمهوري رقم ١٣٦٩ لسنة ١٩٥٨ في شأن الاختصاصات ونظام العمل في الحكومة المركزية والمجلسين التنفيذيين وفي القرارات التي صدرت في شأن مسؤوليات وتشكيل بعض الوزارات المركزية . ونعرض فيما يلي لدراسة هذه النصوص وتحديد مدلولها :

أولاً : نصت المادة الأولى من القرار الجمهوري الصادر في شأن الاختصاصات ونظام العمل في الحكومة المركزية والمجلسين التنفيذيين على ما يأتي :

« يتولى الوزير المركزى الأشراف على شئون وزارته وعلى تنفيذ السياسة العامة التى يضعها رئيس الجمهورية . ويكون مسئولاً عن مباشرة مهام منصبه أمام رئيس الجمهورية » .

ونصت المادة السادسة فقرة ثانية وثالثة من نفس القرار على ما يأتى :

« يتولى كل وزير مركزى وضع برنامج تخطيطى للمشروعات اللازمة فى وزارته ويعتمد هذا البرنامج بقرار من رئيس الجمهورية ويقوم الوزير التنفيذى بالعمل على تنفيذ هذا البرنامج ويقدم للوزير المركزى تقارير دورية عن مدى سير المشروعات وبيان ما تم فيها » .

ويشير هذان النصان التساؤل عن طبيعة ومدى سلطة الوزير المركزى ازاء الوزارة التنفيذية .

فقد يقال أن الفقرة الثانية من المادة السادسة تتكلم عن برنامج تخطيطى يضعه الوزير المركزى للمشروعات اللازمة فى وزارته والفقرة الثالثة من نفس المادة تتكلم عن قيام الوزير التنفيذى بالعمل على تنفيذ البرنامج السابق ذكره الذى يضعه الوزير المركزى وتقديم تقارير دورية للوزير المركزى عن سير المشروعات الواردة فى هذا البرنامج . وهذا يفيد أن الإشارة الى الوزارة فى قول النص « المشروعات اللازمة فى وزارته » لاتنصرف الى الوزارة المركزية التى يتولاها الوزير المركزى فقط ولكنها تنصرف أيضا الى الوزارة التنفيذية .

وقد يقال ان القرارات الجمهورية التى صدرت فى هذا الشأن لم تقتصر على تعيين وزراء مركزيين ولكنها أنشأت وزارات مركزية مع الوزارات التنفيذية وأقامت على رأس كل وزارة مركزية وزير مركزى وعلى رأس كل وزارة تنفيذية وزير تنفيذى . وعلى هذا فان النص على اشراف الوزير المركزى « على وزارته » ينصرف الى الوزارة المركزية دون الوزارة التنفيذية .

ولكننا نرى تمشياً مع مدلول النصوص التي نظمت العلاقة بين الوزارات المركزية والتنفيذية التي سوف ندرسها في الفقرة التالية - أن النص على اشراف الوزير المركزي على « وزارته » يجب تفسيره على أنه يشمل الاشراف على الوزارة التنفيذية أيضاً. ويبقى بعد هذا أن نحدد طبيعة هذا الاشراف ومداه .

وفي رأينا أنه يجب قبل ابداء رأى نهائى فى هذا الشأن أن نعرض أولاً لتحديد مدلول لفظ الاشراف الذى أورده النص . ثم نحدد بعد ذلك فى ضوء التفسير الذى يستقر عليه الرأى مدى سلطة الوزير المركزي فى الاشراف على الوزارة التنفيذية .

ويلاحظ فى هذا الشأن أن لفظ « الاشراف » استخدم فى التشريعات والقرارات التى صدرت خلال السنوات الأخيرة للدلالة على معنيين مختلفين .

فهو يستخدم أحياناً بقصد تحويل الرئيس الذى يتولى الاشراف حق فرض ارادته بصفة نهائية على كل الشؤون التى تخضع لاشرافه بمعنى أن الرئيس المشرف يكون له الرأى النهائى الأعلى فى هذه الشؤون ويكون الموظفون الذين يعملون تحت اشرافه مسئولين أمامه عن أعمالهم .

وقد استعمل لفظ الاشراف بهذا المعنى فى مرسوم ٤ أغسطس سنة ١٩٥٣ وفى دستور جمهورية مصر الصادر فى سنة ١٩٥٦ وفى الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة فى قوله يتولى كل وزير الاشراف على شئون وزارته (١) .

(١) نذكر من النصوص التى استعملت لفظ الاشراف بهذا المعنى أيضاً ما يلى :

(أ) نص المادة ٨ من القانون رقم ٣٣٧ لسنة ١٩٥٣ الخاص بتنظيم وزارة الحربية فى قوله « يشرف الوزير على أعمال وزارة الحربية وتتولاها الهيئات الآتية » .

(ب) ونص المادة ٣ من القانون رقم ١٩٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن تنظيم وزارة الثقافة والارشاد القومى فى قوله « وزير الثقافة والارشاد القومى هو المرجع الأعلى للوزارة فى الشؤون التوجيهية وفى الاشراف على الأعمال والمناهج ومراقبة تنفيذها ضمن أحكام القوانين والأنظمة ... »

والمقصود من مثل هذا النص أن الوزير وان كان لا يدير شئون الوزارة بنفسه الا أنه هو الذى يرسم السياسة العامة للوزارة ويكون له الرأى النهائى الأعلى فى تنفيذها بمعنى أنه يملك حق فرض ارادته على المرؤوسين الذين يتولون ادارة شئون الوزارة تحت اشرافه وحق مساءلتهم كما هو الشأن فى النظام الانجليزى .

ويستخدم لفظ الاشراف بمعنى آخر هو قصر حق السلطة التى تتولى الاشراف على البرقابة العليا فقط على الهيئات الخاضعة لاشرفها مع الاحتفاظ بسلطة البت نهائياً فى هذه الشئون للسلطة التى تتولى الادارة .

وقد استعمل اللفظ بهذا المعنى فى كثير من القرارات التى صدرت بتنظيم الوزارات فى الجمهورية العربية المتحدة نذكر منها على سبيل المثال :

١ - الاشراف على البنك المركزى وعلى البنوك التجارية . وقد كان حق مباشرة هذا الاشراف أصلاً من اختصاص وزارة المالية والاقتصاد ثم أصبح بمقتضى القرار الجمهورى الصادر فى ١٥ مارس سنة ١٩٥٨ فى شأن تنظيم وزارة الخزانة ووزارة الاقتصاد والتجارة من اختصاص وزارة الخزانة (١) .

٢ - اشراف وزارة الشئون البلدية والقروية على البلديات وعلى المؤسسات العامة البلدية وعلى المرافق العامة القائمة فى المدن والقرى وما ينشأ فيها بما فى ذلك شركات التزام المرافق العامة . وقد نص على اختصاص الوزارة بمباشرة هذا الاشراف فى القرار الجمهورى الصادر فى ١٣ مارس سنة ١٩٥٨ فى الفقرات أولاً ، وثانياً ، وسادساً (٢) .

٣ - الاشراف على مؤسسات الكهرباء بدمشق وحمص وحماه وحلب ودير الزور والقامشلى وشركة مرفأ اللاذقية . وقد نص على اختصاص

(١) يراجع نص القرار فى النشرة التشريعية عدد مارس سنة ١٩٥٨ ص ٤١٠

(٢) النشرة التشريعية عدد مارس سنة ١٩٥٨ ص ٤١٣

وزارة الأشغال في الاقليم السوري بمباشرة هذا الاشراف في القرار الجمهوري الصادر بتنظيم هذه الوزارة في ٧ من أبريل سنة ١٩٥٨ (١) .

وواضح أن الهيئات التي نص على اخضاعها لاشراف الوزارات في الفقرات الثلاثة السابقة هي هيئات عامة مستقلة أو شركات وبنوك تجارية وصناعية وسلطة الوزارات على مثل هذه الهيئات والشركات لا تشمل الادارة وانما تقتصر على الرقابة فقط وان لفظ الاشراف قد استعمل في القرارات الثلاثة السابق ذكرها في هذا المعنى .

والآن وقد عرفنا مدلول لفظ الاشراف نعود الى بحث المقصود بالنص على أن سلطة الوزير المركزي هي الاشراف على شئون وزارته . هل يقصد منه منح الوزير المركزي سلطة الاشراف على الوزارة التنفيذية وفقاً للتفسير الأول أو التفسير الثاني .

في رأينا أن المقصود هو منح الوزير المركزي سلطة اشراف بالمعنى الثاني أى سلطة رقابة عامة على الوزارة التنفيذية وأن حقه في مباشرة هذه الرقابة يكاد ينحصر في تتبع تنفيذ المشروعات والبرامج التي يضعها (الوزير المركزي) وتنسيق العمل بين الوزارة المركزية والوزارتين التنفيذيتين وهذا هو التفسير الذي يتفق مع النصوص القائمة في هذا الشأن .

ذلك لأن القول بأن الوزير المركزي يملك سلطة اشراف على الوزارة التنفيذية بالمعنى الأول لهذا اللفظ أى بمعنى أنه يعتبر رئيساً للوزير التنفيذي وأن يكون الوزير التنفيذي خاضعاً لسلطته الرئاسية ومسئولاً أمامه . هذا المعنى لا يستقيم مع وجود وزارة مركزية (في الحكومة المركزية) ووزارتين تنفيذيتين (في كل من الاقليمين) ومع استقلال كل وزارة من الوزارات الثلاث في تكوينها وفي ميزانياتها .

(١) النشرة التشريعية عدد أبريل سنة ١٩٥٨ ص ٦٣٢

وهو فوق هذا يتعارض مع صريح نص المادة الخامسة من القرار الجمهورى الصادر فى ٢٦ من أكتوبر سنة ١٩٥٨ فى قوله « يكون الوزير التنفيذى مسئولاً عن تنفيذ السياسة العامة للحكومة والقوانين واللوائح فى جميع أعمال الوزارة فى الاقليم وكذلك عن حسن سير هذه الأعمال أمام رئيس الجمهورية ». لأن اعتبار الوزير المركزى رئيساً للوزير التنفيذى كان يقتضى أن يكون الأخير مسئولاً أمامه (الوزير المركزى) لا أمام رئيس الجمهورية .

وهذا القول يبدو متعارضاً من جهة أخرى مع النصوص الصريحة التى نظمت العلاقة بين الوزارة المركزية والوزارتين التنفيذيتين ونعرض لها فى الفقرة التالية .

ثانياً : تضمنت القرارات الجمهورية التى صدرت فى شأن الوزارات المركزية والوزارات التنفيذية نصوصاً تتعلق بتنظيم العلاقة بينها . وهذه النصوص هى نص المادة السادسة من القرار الجمهورى رقم ١٣٦٩ لسنة ١٩٥٨ والفقرة «سابع عشر» من المادة الأولى من القرار الجمهورى الصادر فى شأن مسئوليات وتشكيل وزارة التربية والتعليم المركزية<sup>(١)</sup> والمادة الثالثة من نفس القرار والمواد الأخرى المماثلة التى وردت فى القرارات الخاصة ببعض الوزارات المركزية :

ويستخلص من هذه النصوص أن اختصاص الوزير المركزى فى علاقته بالوزارتين التنفيذيتين يشمل أمرين :

الأمر الأول : نصت عليه المادة السادسة فقرة أخيرة من القرار الجمهورى الصادر فى شأن توزيع الاختصاصات ونظام العمل فى الحكومة المركزية والمجلسين التنفيذيين بقولها « ... يقوم الوزير التنفيذى بالعمل على تنفيذ هذا البرنامج (المقصود البرنامج الذى يضعه الوزير المركزى بعد اعتماده من رئيس الجمهورية) ويقدم للوزير المركزى تقارير دورية عن مدى سير المشروعات وبيان ما تم منها » .

(١) قرار رقم ١٠٧ لسنة ١٩٥٩ أنظر النشرة التشريعية عدد يناير سنة ١٩٥٩ ص ١٦١



وحددت الفقرة سبع عشر من المادة الأولى من القرار الصادر بشأن مسؤوليات وزارة التربية والتعليم المركزية اختصاص الوزير المركزى فى هذا الشأن وهو يشمل كما يقول النص « متابعة تنفيذ الخطط والمشروعات المقررة عن طريق التقارير التى تتلقاها الوزارة المركزية من الوزارتين التنفيذيتين ومن الأجهزة المختصة بالوزارة المركزية عن طريق الاطلاع المباشر الذى يقوم به موظفو الأجهزة المختصة بالوزارة المركزية » .

الأمر الثانى : نصت عليه المادة الثالثة من القرار الجمهورى الصادر فى شأن مسؤوليات وزارة التربية والتعليم المركزية فى قولها « يقوم وزير التربية والتعليم المركزى باصدار القرارات اللازمة لتنظيم العمل فى الوزارة المركزية وتنسيق التعاون بينها وبين الوزارتين التنفيذيتين فى حدود الاختصاصات المبينة فى المادة الأولى من هذا القرار » .

ومن الواضح أن كل النصوص التى أشرنا إليها فيما تقدم لا تخول الوزير المركزى سلطة رئاسية على الوزير التنفيذى كما أنها لا تخوله حق مساءلته عن سير العمل فى وزارته (الوزارة التنفيذية) وأن السلطة فى كل هذا مقررة لرئيس الجمهورية . ومسئولية كل من الوزير المركزى والوزير التنفيذى إنما تكون أمام رئيس الجمهورية (أو أمام مجلس الأمة فى حالة وجوده) .

#### رابعاً

رأينا فى نظام الوزارة المركزية والتنفيذية وقيمتها من الناحية

#### التنظيمية ومستقبله

ان النظام الحالى فيما تضمنه من انشاء أكثر من وزارة واحدة لتحقيق غرض واحد محدد من أغراض الدولة هو بلا شك نظام مستحدث . وهو فوق هذا قد يبدو فى ظاهره مخالفاً للمبادئ المسلم بها فى تنظيم الوزارات بوجه عام . ذلك لأن الوظيفة الادارية وفقاً لمبادئ التنظيم السلم تشمل رسم السياسة العامة ووضع البرامج والمشروعات اللازمة لتنفيذها والاشراف على تنفيذ هذه السياسة وتلك البرامج وتوجيه وادارة أعمال التنفيذ فعلاً . وتقضى مبادئ التنظيم السلم بوجود حصر سلطة مباشرة هذه الوظيفة

كاملة بجميع عناصرها في يد سلطة رئاسية عليا واحدة وهذه هي سلطة القيادة بالنسبة للجهاز الادارى في الدولة كلها كجموع وسلطة الرئيس الادارى الأعلى (وهو الوزير) في كل قسم من الأقسام الادارية الرئيسية في الدولة .

ولهذا قلنا أن انشاء وزارة مركزية ووزارتين تنفيذيتين لمباشرة الوظيفة الادارية في كل قسم من الأقسام الادارية الرئيسية في دولة واحدة يبدو متعارضاً مع مبادئ التنظيم المسلم بها .

غير أننا نرى مع ذلك أن هذا التعارض الظاهر بين نظام الوزارات المركزية والتنفيذية ومبادئ التنظيم المسلم بها لا يعيب هذا النظام ولا ينقص من قيمته اذا أدخلنا في اعتبارنا الظروف التي أنشئ فيها والأهداف الخاصة التي أنشئ لتحقيقها .

ذلك لأنه بالرغم من أن الجمهورية العربية المتحدة تكون مع باقى الدول العربية أمة عربية واحدة إلا أن الأوضاع الشاذة التي كانت سائدة في المحيط الدولى قد جعلت من كل منها دولة مستقلة لكل منهما دستوراً خاصاً ونظماً خاصة تختلف عن الدستور والنظم المعمول بها في الدولة الشقيقة .

ولاشك أن توحيد مصر وسوريا في هذه الظروف كان يقتضى اعداداً خاصاً سابقاً لدراسة الأوضاع القائمة في كل من الدولتين واجراء البحوث واتخاذ الاجراءات التي تلزم لتيسير مهمة توحيد النظم في الدولتين .

غير أن الظروف الوطنية والقومية قضت بأن يتم التوحيد من الناحية الدستورية والقومية بدون اعداد سابق . وهذه حقيقة أعلنها السيد رئيس الجمهورية صراحة في خطبه .

ولهذا فانه بعد أن تمت الوحدة بين الدولتين من الناحية الدستورية والقومية على الأساس وفي الظروف السابق ذكرها أصبحت مصالحة الدولة الموحدة الجديدة تتطلب العمل في وقت واحد لتحقيق هدفين أساسيين .

الأول : ضمان سير المرافق العامة ورعاية مصالح الشعب في الاقليمين وفقاً للنظم والأوضاع القائمة في كل اقليم .

والثاني : تحويل الوحدة الدستورية التي تمت الى وحدة حقيقية فعلية وذلك بوضع تشريعات ونظم موحدة جديدة تحل محل التشريعات والنظم القائمة في كل من الاقليمين .

وفي رأينا أن نظام الوزارات المركزية والوزارات التنفيذية هو أفضل نظام كان يمكن ابتكاره لتحقيق هذين الهدفين معاً وفي وقت واحد .

ذلك لأن الوزارات التنفيذية في هذا النظام تتولى الاشراف على المرافق العامة في كل اقليم وفقاً للتشريعات والأوضاع المقررة فيه وبهذا يستمر سير المرافق العامة مضطرباً منتظماً وفقاً للتشريعات والنظم القائمة في كل اقليم طوال الفترة التي تسبق توحيد التشريعات والنظم في الاقليمين وبهذا يتحقق الهدف الأول .

أما الوزارات المركزية فتتولى عملها في سبيل توحيد التشريعات والنظم في الاقليمين ، كما تتولى رسم سياسة موحدة يتم في ظلها توحيد تلك القوانين والنظم .

ويبدو هذا المعنى واضحاً في نصوص القرارات الجمهورية التي صدرت في شأن الوزارات المركزية والتنفيذية على السواء . وقد سبقت الاشارة الى النصوص التي تحدد اختصاصات ومسئوليات كل من الوزارات التنفيذية والمركزية . ويلاحظ على النصوص التي تحدد مسئوليات الوزارات المركزية بصفة خاصة انها تضمنت في أكثر من موضع اشارات صريحة الى الهدف الذي أنشئت هذه الوزارات لتحقيقه وهو توحيد التشريعات والنظم في الاقليمين .

فقد أفصحت المادة السادسة من القرار الجمهوري الصادر في شأن الاختصاصات ونظام العمل في الحكومة المركزية والمجلسين التنفيذيين

عن هذا المعنى في قولها « يقدم الوزير المركزي الى رئاسة الجمهورية مشروعات القوانين ومشروعات القرارات المالية والقرارات التنفيذية الخاصة باقليمي الجمهورية .

وأفصحت الفقرة «خامس عشر» من المادة الأولى من القرار الصادر في شأن مسئوليات وتشكيل وزارة التربية والتعليم المركزية عن نفس المعنى بقولها في معرض تحديد المسائل التي تدخل في اختصاص الوزارة المركزية « اقترح مشروعات القوانين والقرارات واللوائح تمهيداً لاعتمادها من السلطة المختصة واصدار القرارات واللوائح المنظمة للقوانين والتشريعات بما يكفل توحيد اتجاهات ومسائل التربية والتعليم والعلاقات الثقافية في الجمهورية العربية المتحدة » وورد نص مماثل في القرار الصادر في شأن مسئوليات وتشكيل وزارة الشؤون البلدية والقروية المركزية ( م ١ فقرة ثانياً ) . وافصح القرار الصادر في شأن وزارة الخزانة المركزية عن نفس المعنى في أكثر من فقرة من فقرات المادة الأولى منه وقد سبقت الاشارة الى هذه الفقرات في موضعها (١) .

غير أنه يجب أن يلاحظ مع ذلك أن مزايا النظام الحالي هي في نظرنا مزايا مؤقتة تزول بزوال الظروف التي دعت لانثائه في الصورة التي رسمناها فيما تقدم .

---

(١) نصت هذه المادة على أن وزارة الخزانة تمارس مسئولياتها على النحو الآتي :

(أولاً) دراسة الأوضاع المالية في كل من الاقليمين ورسم سياسة مالية عامة للجمهورية والعمل على توحيد مختلف التشريعات المالية في اطار هذه السياسة .

(رابعاً) وضع التشريعات والتعريفات الجمركية وتوحيد الاجراءات الجمركية .

(خامساً) توحيد حسابات الدين العام وادارة أمواله وتحديد التزامات الدولة الاجمالية والسنية .

(سادساً) وضع خطة موحدة لتمويل المشروعات الانتاجية تبنى على أساس دراسة أوضاع السوق المالية بكل من الاقليمين .

ولهذا فإنا نشعر بأن هذا النظام بوضعه الحالي لن يكون له محل بعد أن يتم توحيد التشريعات والنظم في الاقليمين . وقد يكون فيما تقرر أخيراً من ضم وزارة التموين التنفيذية بالاقليم الجنوبي الى الوزارة المركزية وضم وزارة الصناعة التنفيذية بالاقليم الجنوبي الى الوزارة المركزية ما يركى هذا الشعور .

