

السرية في أعمال السلطة التنفيذية

دكتور

ماجد رانجب الخلو

مدرس القانون العام بكلية الحقوق

بجامعة الاسكندرية

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

« وان تجهر بالقول فانه
يعلم السر واخفى »

صدق الله العظيم

تقديم

من السهل الكتابة في أحد موضوعات البحث المألوفة التي سبقت دراستها وأفاض فيها الفقهاء، وكثرت بشأنها المراجع . ورأيت على خلاف ذلك أن المصلحة العلمية تقتضى تناول موضوعات جديدة يمكن أن تجيب على تساؤلات قائمة في الأذهان . أو تسد ثغرة في المكتبة القانونية ، أو تتضمن حلاً لمشكلة ماثلة ، أو إضافة لشيء جديد . ولا شك أن في ذلك ما فيه من مشقة وصعوبات أهمها نقص المراجع العلمية وضرورة تكملة هذا النقص بمجهود ذهني مضاعف . غير أنه لا ضير ، والمشقة هي سنة الله في الحياة الدنيا .

وانطلاقاً من هذا الاعتبار ، وقع اختياري على «السرية في أعمال السلطة التنفيذية» كموضوع لبحث جديد . ويكفى للتدليل على ما في هذا الموضوع من تجديد وندرة في المراجع أنني لم أجد فيما قرأت أثناء اعدادى للبحث مرجعاً واحداً ، بل لم أجد باباً أو فصلاً أو مبحثاً أو مطلباً أو فقرة في مرجع تحمل نفس هذا العنوان .

لذلك فقد حاولت أن أستقى معلومات البحث من بين سطور المراجع والقوانين ، ومن خلال عمليات التأمل والتفكير ، ودراسة الواقع العملي . وأدعو الله مخلصاً أن يوفقني في ادراك بعض ما يمكن أن يدرك في مجال هذا البحث الجديد . فإنه سبحانه وتعالى هو نعم المولى ونعم النصير ، ولا حول ولا قوة الا بالله العلي العظيم .

مقدمة

١ - المقصود بالسرية في أعمال السلطة التنفيذية :

السرية أو السر في اللغة العربية كلمة تعنى ما يكتمه الانسان في نفسه . وجمع السر أسرار . يقال «صدر الأحرار قبور الاسرار»(١). وعكس السر هو الجهر والعلانية . يقول المولى تعالى «وهو الله في السماوات وفي الأرض يعلم سركم وجهركم» (٢) . ويقول سبحانه «قل لعبادى الذين آمنوا يقيموا الصلاة وينفقوا مما رزقناهم سراً وعلانية» (٣) .

أما السلطة التنفيذية فتتكون في الأنظمة البرلمانية من رئيس الدولة ومجلس الوزراء (٤) ، وفي النظام الرئاسى من رئيس الدولة ومعاونيه (٥) . ويتمثل دور السلطة التنفيذية في الدولة الحديثة بصفة عامة في وضع السياسة العامة للدولة والاشراف على تنفيذها . وقد نص دستور جمهورية مصر العربية

(١) قاموس المنجد في اللغة والاعلام - دار المشرق بيروت - الطبعة الحادية والعشرون

ص ٣٢٨ .

(٢) الآية رقم ٣ من سورة الأنعام .

(٣) الآية رقم ٣١ من سورة ابراهيم .

(٤) راجع في ذلك مؤلف الدكتور عبد الحميد متولى : القانون الدستوري والأنظمة السياسية - ١٩٧٤ ص ٣٢٣ ومابعدها . الدكتور فؤاد العطار : النظم السياسية والقانون الدستوري ص ٣٣٤ . الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستوري - ١٩٧١ ص ٢٥٢ ومابعدها .

(٥) راجع :

Marcel Prélot, Institutions politiques et droit constitutionnel, Précis Dalloz, 4^e éd., P. 88et suiv.

لسنة ١٩٧١ فى الفصل الثالث منه تحت عنوان «السلطة التنفيذية» فى المادة رقم ١٣٨ على أن «يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة ويشرفان على تنفيذها على الوجه المبين فى الدستور» .

ونقصد بأعمال السلطة التنفيذية كافة الأعمال التى تقوم بها هذه السلطة بصرف النظر عن طبيعتها ، وسواء أكانت ضمن تلك التى يطلق عليها أعمال الإدارة أم دخلت فى إطار ما يسمى بأعمال الحكومة أو السيادة .
وأعمال السيادة هى طائفة من أعمال السلطة التنفيذية أخرجها القضاء الإدارى الفرنسى من ولايته لأسباب تاريخية تتعلق بوجوده وسلطاته (١) ، ونص عليها المشرع المصرى صراحة بالنسبة لكل من القضاء العادى والإدارى على السواء (٢) .

ونحن نرى أن النصوص المتعلقة بأعمال السيادة فى كل من القانونين رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ بشأن السلطة القضائية و ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المنظم لمجلس الدولة ، تعتبر نصوصاً غير دستورية يجب إلغاؤها . وذلك لخالفتهما للمادة ٦٨ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ التى تنص على أن «التقاضى حق مصون ومكفول للناس كافة ، ولكل مواطن حق اللجوء إلى قاضيه الطبيعى ، وتكفل الدولة تقريب جهات القضاء من المتقاضين وسرعة الفصل فى القضايا . ويحظر النص فى القوانين على تحصين أى عمل أو قرار إدارى من رقابة القضاء» . وكذلك المادة ٦٤ التى تقضى بأن « سيادة القانون أساس

(١) راجع :

F.P. Benoit, Le droit administratif français, 1968, P. 418 et suiv. ; A. De Laubadère, Traité élémentaire de droit administratif, 4^e éd, t. I, P. 235 et suiv.

(٢) تنص المادة ١١ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أنه « لانتخص محاكم مجلس الدولة بالنظر فى الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة » وتقضى المادة ١٧ من قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ بأنه « ليس للمحاكم أن تنظر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة فى أعمال السيادة» . أنظر رسالة الدكتور عبد الفتاح ساير داير : نظرية أعمال السيادة - ١٩٥٥ ص ١٣ وما بعدها .

الحكم في الدولة» والمادة ٦٥ التي تنص على أن «تخضع الدولة للقانون». فع كل هذه النصوص الدستورية الصريحة يجب أن تخضع كافة أعمال الدولة للقانون. ومن الخطأ ومخالفة الدستور أن يقر المشرع بعد كل هذه الأحكام أعمال السيادة لينتقص بها من مبدأ المشروعية رغم أن السيادة هي للقانون، وليست لأعمال أى سلطة من سلطات الدولة (١).

ويقصد بالسرية في أعمال السلطة التنفيذية اخفاء حقيقة الأعمال المتصلة بهذه السلطة، سواء أكانت هذه الأعمال مادية أم قانونية. وسواء تم هذا الاخفاء باتخاذ موقف ساجي عن طريق السكوت عن ذكر الحقائق رغم وجودها، أم باتخاذ موقف ايجابي بواسطة الكذب وذكر معلومات مزيفة لتغطية الموضوع المتعلق بهذه الحقائق. وبصرف النظر عن الدافع إلى اخفاء الحقيقة وهل هو شريف يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، أم وضع يرمى إلى تضليل المحكومين لصالح الحكام. وسواء كانت الحكومة تخفي هذه المعلومات عن جمهور المواطنين فقط، أم كانت تخفيها حتى عن أغاب العاملين فيها.

٢ - أهمية السرية في أعمال السلطة التنفيذية :

ولموضوع السرية في أعمال السلطة التنفيذية أهمية كبيرة في حياة الحكومات والشعوب جميعاً. إذ من ناحية تمكن السرية الحكومات بحق أو بغير حق من اتيان مالا تنجح في القيام به جهراً من أعمال يقتضيها الصالح

(١) راجع مذكراتنا في القضاء الادارى - ١٩٧٥ ص ٢٥ ومابعدها.

ولم يقل بهذا الرأى على حد علمنا أحد من الفقهاء المصريين راجع : الدكتور محمد فؤاد مهنا : مبادئ وأحكام القانون الادارى في جمهورية مصر العربية طبعة ١٩٧٣ ص ٦٥٥ ومابعدها . الدكتور سليمان محمد الطماوى : الوجيز في القضاء الادارى - ١٩٧٤ ص ٢٧٨ ومابعدها . الدكتور فؤاد العطار : القضاء الادارى ص ٥٢٧ . الدكتور محمد كامل ليلة : الرقابة على أعمال الادارة ١٩٧٠ ص ٦٦٥ وما بعدها سيما ص ٧٤٨ حيث يرى المؤلف وجوب التصديق من إطار أعمال السيادة وامكان التعويض عنها دون الغائها . الدكتور طعيمة الجرف : رقابة القضاء لأعمال الادارة العامة - ١٩٧٠ ص ٣٣٠ - الدكتور محمود حافظ : القضاء الادارى - ١٩٦٦ ص ٥٠ .

العام أحياناً ، وتصل إلى حد الجرائم في حق الشعوب أحياناً أخرى . ومن ناحية أخرى تفوت السرية على الشعوب حقها في فرض رقابتها على حكوماتها وتمييز الخبيث من الطيب في تصرفاتها ، حتى تضع حداً لما يضر من أعمال ، وتؤيد ما ينفع الناس ويمكث في الأرض . وكم أساءت الحكومات التصرف فاتخذت سرّاً من الأمور التي لاتجروء على اتخاذها علناً ما ألحق الضرر بالدولة أو هوى بها إلى أسفل سافلين ، دون أن تطلع عليها الشعوب في الوقت المناسب لتتمكن من مواجهتها . وكم فضل الحكام مصالحهم الخاصة على مصالح الدولة متوسلين بالأعمال السرية التي يصعب على المواطنين ادراكها والكشف عن حقيقتها .

وقد لعبت السرية في الماضي القريب دوراً بالغ الخطورة في حياة الجمهورية المصرية . فقامت السلطة التنفيذية بكثير من الأعمال السرية المنحرفة ضربت فيها بالمصلحة العامة عرض الحائط واعتدت بها على أشخاص المواطنين وأموالهم (١) . ووصل نفشى السرية وتفضيل العمل في الخفاء إلى حد اقامة جهاز سياسى سرى يعمل لصالح هذه السلطة ، هو التنظيم السرى للاتحاد الاشتراكي العربى . ذلك التنظيم الذى كان أعضاؤه غير معروفين للناس ، وتمثلت مهمتهم الأساسية في مساندة الحكام والمحافظة على النظام القائم بوسائل خفية أهمها التجسس على الناس تمهيداً للتكيد بهم (٢) .

وينحشى عادة من النشاط السرى بصفة عامة نظراً لصعوبة أو استحالة خضوعه للرقابة ، فضلاً عن الشك فيه أو في الأهداف التي يرمى إليها . إذ غالباً ما تخفى السرية أعمالاً أو أهدافاً لا يلقى الجهر بها (٣) . لذلك حرم

(١) وقد اعترفت ورقة أكتوبر التي قدمها رئيس الجمهورية إلى الشعب في شهر ابريل عام ١٩٧٤ بذلك ، فجاء بها تحت عنوان «حركة التصحيح في مايو عام ١٩٧١» ما يلي :
« كان لابد أن يشعر كل مواطن أنه مسئول عن أقدار بلاده بقدر مسئولية سواء ، وأن قضاياه الأساسية تناقش أمامه علانية ، وأنه لا توجد وصاية تمارس عليه في الخفاء» .

(٢) وذلك بطبيعة الحال فضلاً عن أجهزة الأمن السياسى وما لها من دور خطير في هذا المجال .

(٣) يقول الله تعالى في كتابه العزيز « لا يحب الله الجهر بالسوء من القول إلا من ظلم» .

دستور جمهورية مصر العربية على المواطنين اقامة جمعيات ذات نشاط سرى ،
فقضت المادة ٥٥ منه على أنه «للمواطنين حق تكوين الجمعيات على الوجه
المبين في القانون ، ويحظر انشاء جمعيات يكون نشاطها معادياً لنظام المجتمع
أو سرياً أو ذا طابع عسكري» .

ويهمنا كثيراً في هذا البحث أن نبين متى تكون السرية مرفوضة ومتى
تكون على العكس واجبة في أعمال السلطة التنفيذية . ما هو معيار التمييز
بين نوعي السرية ؟ وما هي على وجه التحديد صور الأعمال السرية التي
تتناهى مع المصلحة العامة وتلك التي تتفق معها ؟ فإذا اهتدينا إلى التفرقة بين
السرية الخبيثة والسرية الحميدة فما هو السبيل إلى كشف الأولى وفض خفاؤها
لحاسبة المسؤولين عما اقترفوه من أعمال ضارة بالمجتمع ؟

٣ - خطورة دور السلطة التنفيذية :

السلطة التنفيذية هي في الأصل الهيئة التي تتولى الوظيفة التنفيذية للدولة
تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات . ذلك المبدأ الذي ينسب إلى مونتسكيو (١)
ويتلخص في أن للدولة وظائف ثلاث: هي الوظيفة التشريعية وتتركز في
وضع القوانين ، والوظيفة التنفيذية وتمثل في تنفيذ هذه القوانين ، والوظيفة

== ومعنى ذلك أن الله لا يرضى للناس أن يجهروا بالسوء إلا في حالة واحدة هي حالة الظلم . فلن
ظلم أن يجهر بالسوء ويعلنه على الملأ بأعلى صوته مطالباً برفعه ومنعه . راجع الآية رقم ١٤٨ من
سورة النساء .

(١) راجع :

Montesquieu : L'Esprit des lois, 1748, livre XI, ch. VI.

وليس مونتسكيو هو أول من تكلم عن السلطات الثلاث في الدولة فقد سبقه اليه منذ زمن بعيد
الفيلسوف اليوناني أرسطو . راجع مؤلف الدكتور السيد صبرى : حكومة الوزارة ١٩٤٤ -
١٩٤٥ ص ٨ وراجع مؤلف الدكتور محمد بدر : تاريخ النظم القانونية والاجتماعية - ١٩٧١
ص ١٦٤ - ١٦٥ .

وراجع أيضاً :

R. Monier, G. Cardascia et J. Imbert : Histoire des institutions
et des faits sociaux des origines à l'aube du Moyen Age, P. 149 et suiv.

القضائية وتبدو في الفصل في المنازعات (١) . ويجب أن تتولى كل وظيفة من هذه الوظائف هيئة مستقلة فلا تتجمع في يد سلطة واحدة لكي لا يكون الحكم مطلقاً دكتاتورياً تهدر فيه الحقوق والحريات .

وقد ساد الاعتقاد في البداية أن مهمة السلطة التنفيذية تنحصر في تشغيل مرافق الدولة في اطار القوانين التي تقررها السلطة التشريعية . وذلك ليس فقط عن طريق اتخاذ القرارات الفردية تطبيقاً للقواعد العامة على الحالات الخاصة ، وانما أيضاً باتخاذ الأعمال المادية اللازمة لذلك (٢) . فضلا عن القيام بكل الأعمال القانونية التي ليس لها صفة العمومية والتجريد ، بما فيها القرارات السياسية الداخلية ، والقرارات الدبلوماسية رغم أهمية كل منها . غير أن التطبيق العملي لمبدأ الفصل بين السلطات مع ما انطوت عليه صياغة مونتسكيو للمبدأ من غموض (٣) ، قد أدى من ناحية إلى خلق نوع من التعاون بينها ، ومن ناحية أخرى إلى توسيع اختصاص السلطة التنفيذية فلم يعد دورها يقتصر على النهوض بوظيفة تنفيذ القوانين ، وانما تعدى ذلك بكثير . فقامت بوضع اللوائح(٤) وهي قواعد عامة مجردة تعتبر قوانين

(١) أنظر مؤلف الدكتور ثروت بدوي : مبادئ القانون الإداري - المجلد الأول طبعة

١٩٧٠ . ص ٦٣ ، ٦٤ .

(٢) راجع :

R. Carré de Malberg Contribution à la théorie générale de L'Etat, t. II, P. 6 et suiv.

(٣) راجع :

André Hauriou : Droit consitutionnel et institutions politiques, 1968, P. 207.

(٤) ووصل الأمر في ذلك إلى حد مخالفة النصوص الدستورية المحددة لاختصاص السلطة التنفيذية وهذا هو ما حدث بالنسبة للدستور الأول للثورة الفرنسي الصادر عام ١٧٩١ . راجع في ذلك :

وراجع أيضاً :

P. BASTID, Cours de droit consitutionnel, 1964 — 1965. L'Assemblée nationale de 1789 — 1891, P. 221 et 252.

G. Burdeau, Remarques sur la classification des fonctions étatiques, R.D.P., 1945, P. 102.

من الناحية الموضوعية (١) . بل وحدث في بعض الدول - كفرنسا منذ صدور دستور الجمهورية الخامسة عام ١٩٥٨ - أن قلبت الأوضاع التقليدية وباتت السلطة التنفيذية هي صاحبة الولاية العامة في المسائل التشريعية . وانحسر اختصاص البرلمان التشريعي في مسائل محددة على سبيل الحصر (٢) وأخذت السلطة التنفيذية تزداد قوة مع مرور الزمن، ويعظم دورها في الدولة يوماً بعد يوم سيما كلما زادت المشاكل والأزمات (٣) ، حتى أصبحت تسميتها بالسلطة التنفيذية لا تتفق مع طبيعتها بشكل ظاهر الوضوح (٤) . ويحدث في كثير من الأحيان أن تؤدي الظروف إلى سيطرة رئيس هذه السلطة بقوة نفوذه أو حكمة قيادته عليها، وبالتالي على مقاليد الحكم في الدولة.

(١) راجع بحث الدكتور محسن خليل : علاقة القانون باللائحة - دراسة مقارنة مجلة الحقوق - السنة الرابعة عشرة - ١٩٦٩ العدوان الثالث والرابع .

(٢) راجع المادتين ٣٤ ، ٣٧ من دستور سنة ١٩٥٨ الفرنسي .

وراجع :

De Soto, La loi et le règlement dans la constitution
du 4 octobre 1958. R.D. P. 1959, P. 263.

(٣) راجع :

Giraud, La constitution du 4 octobre 1958 et la pratique de cette
constitution, R.D.P., 1961, P. 1006.

(٤) راجع :

G. Burdeau : Droit constitutionnel et institutions politiques,
1963, P. 138 — 139.

حيث يقول المؤلف :

«Il est impossible de prétendre que l'autorité qui tient entre ses
mains l'avenir du groupe et qui exige pour son parfait exercice le génie
de l'homme d'Etat n'accomplit, au point de vue juridique, qu'une tâche
d'exécution. Admettons même qu'il ne faille pas entendre le terme
exécution dans un sens trop étroit, il reste que le mot est mal choisi et
que, si la fonction du gouvernement excède l'exécution proprement
dite, il faut la ranger dans une catégorie juridique spéciale ».

وهكذا أصبحت السلطة التنفيذية هي سلطة القيادة والتوجيه في الدولة ، وتقلص دور السلطة التشريعية إلى مجرد وضع بعض الحدود العامة لنشاط الحكومة مع مراقبة هذا النشاط . فقد زاد دور الحكومة في المجال التشريعي في كافة بلاد العالم . ويكفي للتدليل على ذلك أن نعلم أن نسبة ٩٠٪ من القوانين في إنجلترا تنشأ عن مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة . ومن ناحية أخرى فإن القوانين قد أصبحت تقتصر على مجرد وضع الاطار أو الخطوط العريضة للموضوع المراد تنظيمه تاركة للحكومة بما لديها من خبرة ومعرفة فنية وضع ما تشاء من تفصيلات بما تصدره من قرارات عامة لا تختلف عن القوانين من الناحية الموضوعية . وبذلك أصبحت الوظيفة التشريعية مقسمة من حيث الممارسة الحقيقية بين السلطين التشريعية والتنفيذية (١) .

وقد وصل الأمر إلى حد أن أصبحت السلطة التنفيذية في أغلب الأحيان هي صاحبة السيطرة على السلطة التشريعية . ففي البلاد الديمقراطية تكون السلطة التنفيذية هي صاحبة الأغلبية البرلمانية ، إذ أن رجالها هم زعماء حزب أو أحزاب الأغلبية ، وبالتالي يكون البرلمان خاضعاً لتوجيهاتها ما لم يحدث انشقاق في صفوف هذه الأغلبية (٢) . وفي البلاد الدكتاتورية - سواء أكانت متخلفة أم شيوعية - تتمتع الهيئة التنفيذية ، بل وأحد رجالها على وجه الخصوص ، بالسلطة المطلقة أو شبه المطلقة دون منازع ، ولا يكون البرلمان سوى جهاز تابع يوافق على ما يلقى عليه من قوانين . وبذلك لم يعد الهدف من مبدأ فصل السلطات - وهو أن السلطة توقف السلطة - يتحقق الا بوجود المعارضة المنظمة التي تستطيع أن تجابه الحكومة بما لها من أغلبية برلمانية وتكشف أمرها أمام الشعب وتوقفها عند حدودها وتكون على استعداد لخلافها في

(١) ديفرجية - المرجع السابق ص ١٧١ وما بعدها .

(٢) راجع مؤلف جورج بورردو سالف الذكر ص ٢٢٧ .

الحكم. وبدون المعارضة لا يمكن أن تنتظم الأمور أو تصان الحقوق وصدق
الله الحكيم إذ يقول :

«ولولا دفع الله الناس بعضهم ببعض لفسدت الأرض» (١) .

وقد ظهر تقسيم جديد لسلطات الدولة – لعله الأقرب إلى الواقع
في العصر الحديث – يميز بين سلطتين اثنتين فقط (٢) :

– السلطة السياسية وتتولى وضع السياسة العامة للدولة، وتحديد الأهداف
المراد ادراكها عن طريق اتخاذ القرارات الهامة المتعلقة بالمبادئ التي يجب
السير على هداها والسبل التي ينبغي سلوكها .

(١) الآية رقم ٢٥١ من سورة البقرة .

(٢) راجع :

Maurice Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*,
1965, P. 174.

ويقول المؤلف في تقييمه للتقسيم الثلاثي التقليدي لسلطات الدولة :

On peut se demander si, en pratique, la distinction du législatif et de l'exécutif n'est pas en train d'évoluer vers cette distinction du pouvoir "politique" (Le pouvoir de prendre les décisions de principe) et du pouvoir "administratif" (pouvoir de les préciser, de les adapter, de les appliquer). De plus en plus, la loi proprement dite se réduit à poser les principes de base et les orientations d'ensemble: le gouvernement agissant à l'intérieur de ce cadre. D'autre part, la distinction fondamentale réside moins dans le caractère général ou individuel des décisions que dans leur importance politique».

— والسلطة الادارية التي تقوم بتنفيذ هذه السياسة وتحقيق تلك الأهداف ومواءمة القواعد العامة مع الحالات الخاصة ، مستخدمة ما تحت يديها من امكانيات مادية وبشرية .

وإذا كانت الدساتير الحديثة لم تتحدث — حتى الآن — صراحة عن السلطة السياسية والسلطة الادارية فإنها تتعرض أحياناً للوظيفتين . وبالبحث وتقصي الحقائق يلاحظ أن السلطة التنفيذية من بين سلطات الدولة كلها هي التي تفوز بنصيب الأسد في الوظيفة السياسية فضلاً عن انفرادها باعباء الوظيفة الادارية (١) .

ويمكن أن نضرب أمثلة على سرية الأعمال العامة في هذا التقسيم الثنائي . فالسلطة السياسية يمكن أن تقرر سرّاً القيام بحرب دفاعية في تاريخ معين لتحرير أراضي الدولة المحتلة، وتتولى السلطة الادارية خفية اجراء الاستعدادات اللازمة لتنفيذ هذا القرار في ميعاده المحدد . وهذا مثال على سرية مقبولة تتفق والصالح العام . غير أن السرية قد تستر أعمالاً غير مشروعة أو مناسبة من جانب كلتا السلطتين . فالسلطة السياسية قد تقرر سرّاً القضاء على أحد الأحزاب أو الاتجاهات في داخل الدولة، ولا تعلن عن ذلك لمخالفته للدستور والديموقراطية . ثم تقوم السلطة الادارية هي الأخرى بتنفيذ هذا القرار السري بقرارات تفصيلية غير معلنة وأعمال مادية خفية تتوصل عن طريقها إلى القضاء على هذا الحزب أو ذلك الاتجاه باعتقال أو اغتيال رجاله، والاستيلاء على معداته وأمواله . وبذلك تتعاون السلطة السياسية التي تمثل في حكومة

(١) راجع مؤلف الدكتور محمد فؤاد مهنا : مبادئ وأحكام القانون الاداري في جمهورية مصر العربية - ١٩٧٣ ص ٣٠٥ . حيث يقول المؤلف «غير أنه بالتأمل وامعان النظر في هذه الدساتير (دساتير دول العالم الحديث) يتبين بوضوح أن السلطة التنفيذية المنصوص عليها فيها لا تباشر في الحقيقة والواقع وظيفة واحدة أو اختصاصات من نوع واحد وطبيعة واحدة ولكنها تباشر وظيفتين ، وظيفة حكومية ووظيفة ادارية ، أو بعبارة أخرى تباشر اختصاصين من نوعين مختلفين اختصاصات حكومية واختصاصات إدارية .

الدولة الرأس المدبرة ، والسلطة الادارية التي تشكل بالنسبة لها الأيدي المنفذة (١) في سبيل تحقيق هدف سرى بوسائل سرية .

٤ - السرية وتوازن السلطة والمسئولية :

من القواعد العلمية المستقرة في اطارى القانون والادارة، بل وفي مجالى الحياة الدنيا والدار الآخرة، قاعدة توازن السلطة والمسئولية. وموداها أن المسئولية توجد حيث توجد السلطة، وبمقدارها . فلا مسئولية على من لا سلطة له . ومن تمتع بسلطة كبيرة تحمل مسئولية عظيمة ، ومن قلت سلطته ضعفت مسئوليته . وهذه القاعدة من مسلمات العقل التي لا تقبل الجدل . ويقول الله جل شأنه فيها «لا يكلف الله نفساً الا وسعها» (٢) ويقول «لا يكلف الله نفساً الا ما آتاها» (٣) ويقول تعالى «ولا نكلف نفساً الا وسعها ولدينا كتاب ينطق بالحق» (٤) .

ولما كانت الهيئة التنفيذية قد أصبحت تتمتع بالقدر الأكبر من السلطة في الدولة ، فقد زادت مسئوليتها بنفس مقدار زيادة سلطتها . ونفس الحكم يصدق على أعضاء هذه الهيئة، إذ أن مبدأ توازن السلطة والمسئولية لا ينطبق فقط على الهيئة التنفيذية ككل ، في مناظرتها بغيرها من سلطات الدولة ، وانما ينطبق أيضاً على كل عضو من أعضائها بحيث تزيد مسئوليته كلما زادت سلطته والعكس بالعكس .

غير أنه كثيراً ما يحدث - عملاً - من الأمور الخفية ما يخل بالتوازن القائم

(١) راجع :

Rollad Drago, Cours de science administrative ,1968 — 1969,
P. 43.

(٢) الآية رقم ٢٨٦ من سورة البقرة .

(٣) الآية رقم ٧ من سورة الطلاق .

(٤) الآية رقم ٦٢ من سورة المؤمنين .

بين السلطة والمسئولية ، بحيث لا يمارس صاحب السلطة القانونية منها غير القدر اليسير ، بينما يقوم أحد مرعوسيه الأذكياء أو رؤسائه المتسلطين بممارسة هذه السلطة من الناحية الفعلية ، وتظل المسئولية من الناحية الرسمية على عاتق صاحبها الشرعى . وذلك كأن يقوم رئيس الجمهورية وهو غير مسئول سياسياً بممارسة اختصاص رئيس الوزراء أو أحدهم فيخطيء وتقع من النتائج أو الكوارث ما يسألون عنه رغم انعدام ارادتهم أو قلة حيلتهم فيما حدث . وقد يتأتى العكس فيقوم بعض الوزراء أو رجال الأمن بأعمال خطيرة تدخل - بشروط معينة - في اختصاص رئيس الجمهورية . ومن أمثلة ذلك ما حدث ابان حكم رئيس الجمهورية السابق عبد الناصر من انتهاك للحريات العامة واهدار لأبسط الحقوق الانسانية . وقد حاول البعض اسناد هذه الأخطاء إلى أولئك الذين أطلق عليهم اصطلاح «مراكز القوى» وهو قول مردود ، ليس له سند من الحقيقة ولا يمكن أن يبرىء رئيس الدولة ، وقد كان هو الحاكم بأمره في البلاد (١) . والأمر من الناحية المنطقية لا يخرج عن أحد فرضين :

- فاما أن رئيس الجمهورية لم يكن يعلم بما يرتكب مرعوسوه من جرائم في حق الشعب ، وهذا تقصير بالغ ، وعدم صلاحية للحكم .
- واما أنه كان يعلم بذلك ويرضى عنه فيكون كفاعله أو يعجز عن منعه فيكون غير جدير بالبقاء في منصبه . وقد ثبت أخيراً أنه كان على علم بأغلب ما ارتكب من أعمال سرية خلال فترة سوداء من تاريخ البلاد .

(١) فقد كان رئيس الجمهورية هو رئيس السلطة التنفيذية يختار وزراءه كيفما شاء ، ويعزلهم لأنفه الأسباب أو مجرد ابداء أى رأى حر . وكان هو صاحب السيطرة على البرلمان الذى كان ضعيفاً هزلياً يحاول استرضاءه بكل السبل . وكان هو صاحب الكلمة العليا كذلك في السلطة القضائية ، يشكل من المحاكم ما يبغي لتحكم على من يريد بما يشاء ، ويعزل رجال القضاء إذا حاولوا ولو على استحياء الحفاظ على استقلال القضاء ونزاهته . وأكثر من ذلك كان هو أيضاً رئيس الاتحاد الاشتراكى الذى تركز دوره في محاولة تبرير تصرفات الرئيس بالحق أو بالباطل .

غدت وسائل الاعلام اليوم من صحافة واذاعة وتليفزيون من القوة والتأثير بحيث تستطيع أن تدخل في اعتقاد أغاب الناس في الوقت الذي تريده ما نشاء من أخبار . وذلك باستخدام الأساليب العلمية الحديثة للنشر والارسال . فبالاستفادة من الدراسات العملية في مجال علم الاجتماع أجريت التجارب لمعرفة طرائق الإعلام وتأثيرها على الأفراد . وأصبح من المؤكد امكان تغيير آراء الأفراد إزاء المسائل العامة في حدود كبيرة واقناعهم بخلافها عن طريق ابلاغهم بمعلومات محددة بكيفية معينة (١) . وقد لوحظ الفرق فعلا بين اقتناع الشخص بموضوع ما ، قبل وبعد سماع هذه المعلومات التي يمكن أن تخالف الحقيقة بالتغيير فيها أو بالاضافة اليها أو بالحذف منها . ويشهد على ذلك الدور التزييفي الرائد الذي قامت به وسائل الاعلام المصرية في الماضي القريب .

وليست وسائل النشر مجرد أداة لنقل المعلومات أو التعبير عن الرأي ، ولكنها فضلا عن ذلك تقوم بدور عظيم في تكوين هذا الرأي لدى المواطنين . ويكفي للتدليل على أهمية وسائل النشر أن نعلم أنها كثيراً ما يطلق عليها اصطلاح «السلطة الرابعة» ، اضافة إلى سلطات الدولة الثلاث المعروفة (١) ،

لذلك أصبحت الآن كل الدول الحديثة على اختلاف نظمها تولى مسائل النشر وجمع المعلومات المتعلقة بالنشاط العام عناية كبيرة . وتنشئ لتحقيق هذا الغرض ادارات متخصصة (٣) . وذلك ليس فقط لإعلام الشعب

(١) راجع :

Francis Balle, Institutions et publics des moyens d'information, 1973, P. 5 et 640 et suiv.

(٢) راجع :

Jean Rivero, Cours de libertés publiques, 1967—1968, P. 300.

(٣) راجع :

Traité de science administrative, Paris, 1966, P. 502.

بما يهيمه الاطلاع عليه من المسائل العامة والسماح له بممارسة رقابته على سلطات الدولة وكسب ثقته وتحسين علاقته بالحكومة ، وانما كذلك لوضع هذه المعلومات موضع البحث والدراسة قبل اتخاذ أى قرار يتعلق بها . إذ لا شك أن القرار السليم هو ذلك الذى يقوم على أساس معلومات صحيحة مدروسة من شأنها المساعدة على بيان مختلف الحاول الممكنة للمشكلة موضوع القرار ، حتى يتمكن مصدر القرار من اختيار أفضل هذه الحلول أو البدائل من حيث كثرة المزايا وقلة العيوب . وقد اثبتت التجارب أن من أهم أسباب فشل القرار فى ادراك غاياته قصور المعلومات التى استند اليها وعدم الالمام الكافى بأبعاد المشكلة التى يعالجها .

وتختلف حكومات العالم فى درجة اخفائها أو اظهارها لحقيقة المعلومات المتعلقة بنشاطها :

— فى الغالبية الساحقة من البلاد المتخلفة يخفى الجانب الأكبر من هذه المعلومات وراء جدران قاتمة من الكتمان ، فلا يسمع أحد عن بعضها ويمسح البعض الآخر فيظهر على هيئة بيانات صورية خاوية من أى حق . ولا يعرف الناس من المعلومات الا ما تريد له الحكومة أن يعرف . وكم زيفت الأمور فى مصر فى الفترة الأخيرة وحجبت الحقائق عن الشعب سنوات وسنوات حتى المت بالدولة المصائب ونزلت بها الكوارث والنكبات .

— وفى البلاد الشيوعية تبلغ السرية ذروتها فتحجب الحقائق عن عامة الشعب ويصل الأمر إلى حد اعداد نوعين من الاحصائيات . نوع مزور يجهز للاستهلاك المحلى وينشر على المواطنين لتوجيههم وجهة معينة قررتها الحكومة ، ونوع آخر صحيح يعد للعرض على الحكام وكبار المسئولين ليدخل فى اعتبارهم عند اتخاذ القرارات المتعلقة بموضوع البيانات الواردة فيه وتحديد السياسة العامة للدولة .

— وفى البلاد الغربية تقل درجة السرية فى سائر الأنشطة الحكومية ، وذلك بالنسبة لكل من البلاد المتخلفة والبلاد الشيوعية . ويتقاسم هذه البلاد اتجاهان

فى هذا الشأن . أما الاتجاه الأول فهو الاتجاه الأمريكى الذى يتأثر بدرجة كبيرة بسياسة المشروعات الرأسمالية الخاصة ويعمل على نشر المعلومات بطريقة تبعث على التفاؤل والأمل العريض . واما الاتجاه الثانى فهو الاتجاه الأوروبى الذى يوصى بنشر البيانات بصراحة وموضوعية وشرف رغم ما قد تتضمنه من مصاعب أو مشاكل أو اخبار غير سارة . ويؤكد أن تحويل الاعلام الصحيح إلى دعاية مغرضة قد يقبل من جانب المشروعات الخاصة ، ولكنه مرفوض من أساسه إذا قامت به احدى هيئات الدولة (١) وتلعب المعارضة دوراً هاماً فى كشف السرية عن أعمال الجهات الحكومية فى بلاد الديمقراطيات الغربية ، على خلاف البلاد الشيوعية والمتخلفة التى تنعدم فيها المعارضة الجديدة .

ويقتضى حسن العلاقات العامة (٢) فى الدولة أن تحيط الحكومة المواطنين علماً بما يهمهم معرفته من المسائل العامة . وهنا يجب أن تقوم أجهزة الاعلام ووسائل النشر باذاعة المعلومات صادقة مجردة دون تحويلها إلى دعاية هادفة أساسها عدم ابلاغ الناس الا بما يراد أن يستقر فى أذهانهم وان كان كذباً . فالعلاقات العامة لا تكون مصدرراً للخير الا إذا قامت على أساس من القيم ومبادئ الاخلاق ، فكانت البيانات المقدمة صحيحة لا كذب فيها ولا خفاء ترمى إلى تنوير الناس وذوى المصلحة ، وليس إلى ستر أخطاء المسئولين أو زيادة ما يتمتعون به من سطوة أو سلطان . فتحاول كثير من الحكومات أن تحافظ على سمعتها وتضمن استمرارها عن طريق التضليل والادلاء بغير الصحيح من المعلومات . ويظهر ذلك بصورة واضحة فى البلاد الشيوعية (٣)

(١) راجع :

Bernard GOURNAY, Introduction à la science administrative, Cahier de la fondation de la science politique, 139, P. 82 et suiv.

(٢) العلاقات العامة فى الدولة هى الصلات الطيبة التى يجب اقامتها بين أجهزة الدولة والمواطنين على أساس من التفاهم والثقة المتبادلة . راجع للمؤلف : علم الادارة العامة - ١٩٧٣ ص ٣٢٥ و ما بعدها .

(٣) راجع :

Marcel de la Bigne de Villeneuve, L'activité étatique, 1954, P. 290.

والمختلفة . غير أن ذلك لا يعتبر خطأ يرتكب في حق الشعوب فحسب ، بل انه ليس في صالح الحكومات نفسها لأن الحقائق تتكشف وان طال اخفاؤها وعندئذ تفقد الحكومة ثقة الناس ويصعب عليها استرجاعها خاصة في البلاد المختلفة إذ أن فقدان ثقة البسطاء والأميين أصعب تداركاً من فقدان ثقة المثقفين وذوى الوعي . وكم سقطت حكومات بعد أن فضح الواقع أكاذيبها وعرت الأيام أعمالها التدليسية .

ولكن بعد كل هذا إلى أى مدى يجب أن تتحرر وسائل الاعلام من سيطرة الدولة ؟ وما هى العلاقة بين سرية أعمال السلطة التنفيذية وبين حرية النشر؟

لا شك أن حرية النشر أو حرية الصحافة كما يطلق عليها عادة في فرنسا (١) تساعد كثيراً على كشف أعمال السلطة التنفيذية وافشاء سريتها . إذ يحاول دائماً رجال الصحافة والاعلام بشتى الطرق والوسائل تحقيق سبق صحفي أو اعلامي بالحصول على كافة المعلومات الجديدة التى تمه الناس معرفتها .

غير أن رجال الاعلام لا يستطيعون في كثير من الأحيان - من حيث الواقع - الحصول على المعلومات الصحيحة المتعلقة بأعمال السلطة التنفيذية حتى يتمكنوا فعلاً من نشرها تطبيقاً لحرية النشر . فقد يلجأ المسؤولون إلى اخفاء المعلومات الصادقة المتعلقة ببعض الأعمال الصادرة عنهم في ممارستهم لمهامهم العامة وابعاد الحقائق المتصلة بها عن ايدي رجال الإعلام خاصة وأعين الناس عامة . وغالباً ما يحدث ذلك بقصد اخفاء أمور مشينة

(١) لايقصد باصلاح حرية الصحافة في فرنسا *liberté de la presse* حرية النشر في الصحف أو الجرائد فحسب ، وإنما يراد به كذلك حرية التعبير عن الفكر في كافة أنواع المطبوعات ، بل وفي الراديو والتلفزيون والسينما والمسرح أيضاً . راجع جان ريقيرو - المرجع السابق ص ٣٠٠ وما بعدها ص .

تعتبر من الفضائح بالنسبة لمرتكبيها الذين قد يصلوا إلى حد استخدام سلطاتهم التي خولتها لهم القوانين وتسخير أموال الدولة ، لا تحقيقاً للمصلحة العامة ، وإنما لخدمة أهدافهم الخاصة ومطامعهم الشخصية . ويصل الأمر بالحكام أحياناً إلى حد إيذاء الصحفيين ورجال الاعلام وطردهم من وظائفهم بسبب قيامهم بنشر معلومات أرادوها سرية أو الادلاء برأى لا يروق لهم .

ومن الناحية المقابلة وبافتراض امكان الحصول على المعلومات المتعلقة بسلطات الدولة بصفة عامة ، فان حرية نشر هذه المعلومات لا يمكن أن تكون مطلقة من كل قيد أو شرط ، وإنما يحدها عدد من القيود المنطقية . أول هذه القيود هو صحة هذه المعلومات وعدم مخالفتها للحقيقة والواقع . فنشر المعلومات الكاذبة عمداً إنما يقلب الحرية إلى فوضى وينطوي على أضرار محققة بمصالح مشروعة . بل وحتى في اطار المعلومات الصحيحة فان حرية النشر لا يمكن أن تمارس بلا حدود ، وإنما يجب أن تظل في اطار المصلحة العامة ولا تتضمن أى اعتداء على حريات الأفراد (١) . فصلحة الدفاع عن الوطن تقتضى عدم نشر الاسرار المتعلقة بالاستعدادات الحربية أياً كانت طبيعتها . وضرورة انتظام سير العدالة يمنع من اذاعة أسرار المحاكمات القضائية قبل اعلان الحكم فيها . وانتظام أمر العمل البرلماني يستلزم عدم افشاء أسرار التحقيقات التي تجرئها اللجان البرلمانية (٢) . وحرمة الحياة الخاصة لكل فرد تتطلب الا تكون متعلقاتها عرضة للنشر دون إذن صاحبها (٣) .

(١) راجع المواد من ١٧١ إلى ٢٠١ من قانون العقوبات . وهي تعاقب على الجحجح التي تقع بواسطة الصحف وغيرها .

(٢) راجع :

C.A. Colliard, Libertés publiques, Précis Dalloz, 1968, P. 477.

(٣) راجع :

Roger Pinto, La Liberté d'opinion et d'information, éd. Montch.
P. 96.

وأكثر من ذلك فإن القانون في معظم دول العالم يحرم نشر الوثائق السريّة ، والمعلومات التي تضر اذاعتها بمصالح البلاد ، والمداولات الرسمية وما يدور في جلسات مجلس الوزراء الا بعد مضي بضع سنين من تاريخ وقوعها قد يصل إلى ربع قرن أو نصف قرن أو أكثر . ويشترط القانون أحياناً أن تعرض دار النشر الوثائق المراد نشرها على المسؤولين قبل طبعا ، حتى بعد مضي هذه المدة ، لاستبعاد ما قد يضر نشره بمصالح الدولة (١) .

وأيا كان الأمر ورغم أن العبرة بالتطبيق العملي ، فقد باتت حرية النشر من الحريات التقليدية التي تؤكدتها الدساتير في معظم بلاد العالم (٢) . وقد نصت المادة ٤٨ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ على أن «حرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الاعلام مكفولة والرقابة على الصحف محظورة وانذارها أو وقفها أو الغاؤها بالطريق الإداري محظور . ويجوز استثناء في حالة اعلان الطوارئ أو زمن الحرب أن تفرض على الصحف والمطبوعات ووسائل الاعلام رقابة محددة في الأمور التي تتصل بالسلامة العامة أو أغراض الأمن القومي ، وذلك كله وفقاً للقانون» .

وكان لهذا النص مقابل في الدساتير المصرية السابقة (٣) . ومع ذلك فإن حرية الصحافة لم تكن موجودة من حيث الواقع رغم التأكيدات الشفوية وتصريحات المسؤولين المضللين . وكانت الرقابة مفروضة على الصحف فعجزت

(١) وقد حظر القانون اجراء أو نشر الاحصاءات والاستفتاءات والاستقصاءات ونتائجها إلا باذن من الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء . راجع نص المادة الثانية من القرار الوزاري رقم ٣٣ لسنة ١٩٦٨ المعدل بالقرار الوزاري رقم ٢٣١ لسنة ١٩٦٨ .

(٢) وقد كان لاعلان حقوق الانسان في فرنسا فضل السبق في تأكيد هذه الحرية في مادته الحادية عشرة بالصيغة الآتية :

“La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l’homme; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l’abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi.”

راجع في ذلك :

Léon Duguit, Manuel, de droit constitutionnel, 1911, P. 240.

(٣) راجع المادة ٣٦ من الدستور المؤقت لسنة ١٩٦٤ والمادة ٤٥ من دستور سنة ١٩٥٦ .

عن نشر المعلومات التي رأت السلطة التنفيذية أخفائها أو قدرت سريتها ، وما أكثر هذه المعلومات (١) . وكانت الصحف رغم اختلاف أسمائها ومحرريها تكاد تمثل نسخاً متعددة لصحيفة واحدة لا تحوى سوى ما سمحت به الحكومة من أنباء أغلبها محرف أو مزيف

ولم يطبق النص الدستوري الحالي الا في ٧ فبراير عام ١٩٧٤ حين أصدر رئيس الجمهورية قراراً بإلغاء الرقابة على الصحف في غير المسائل العسكرية . وأصبح رئيس التحرير هو وحدة المسئول عما تنشره جريدته . وفي تصريح لوزير الاعلام في ٣٠ أغسطس من نفس العام أكد أنه لا يعرف ما تحمله الصحف الا بعد طبعها ، وأنه إذا اختلف مع رئيس تحرير احدى الصحف لتقديره أن من المصلحة تأجيل نشر بعض الأنباء فان الكلمة تكون في النهاية لرئيس التحرير .

غير أن حرية النشر لا تزال منتقصة في مجال الكتب وما ينشر فيها . ونرى وجوب رفع الرقابة المفروضة على الكتب ، وذلك استكمالاً لحرية النشر التي نص عليها الدستور . خاصة وأن ما ينشر في الكتب غالباً ما يكون أكثر عمقاً وعلمية مما ينشر في الصحف . والعلماء عادة ينشرون ما يكتبون في مؤلفاتهم وليس في الجرائد والمجلات رغم أهميتها وكثرة قراءها .

وأخيراً فان الاستثناء الوحيد الذي يمكن قبوله الآن في مصر والذي له ما يقابله في البلاد المتقدمة فيما يخص حرية النشر هو ذلك المتصل بحالة الطوارئ . فتتص المادة الثالثة من القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ بشأن حالة الطوارئ المعدلة بقانون الحريات العامة رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ على أنه «لرئيس الجمهورية متى أعلنت حالة الطوارئ أن يتخذ التدابير المناسبة للمحافظة على الأمن والنظام العام . وله على وجه الخصوص :

(١) إن وجود حرية الصحافة يفترض غياب نظام الرقابة عليها . راجع في ذلك مؤلف

كوليبار سالف الذكر ص ٤١٠ .

(ب) الأمر بمراقبة .. الصحف والنشرات والمطبوعات والمحركات والرسوم وكافة وسائل التعبير والدعاية والاعلان قبل نشرها وضبطها ومصادرتها وتعطيلها واغلاق أماكن طبعتها ، على أن تكون الرقابة على الصحف والمطبوعات ووسائل الاعلام مقصورة على الأمور التي تتصل بالسلامة العامة أو أغراض الأمن القومي» .

٦ - السرية في أعمال السلطات التشريعية والقضائية :

كنت أفكر في جعل عنوان هذا البحث هو «السرية في الأنشطة الحكومية» على أن يراد بهذه الأنشطة كافة الأعمال التي تأتها حكومة الدولة بالمعنى الواسع لكلمة حكومة . هذا المعنى الذي يتسع ليشمل جميع السلطات العامة أو الهيئات الحاكمة في الدولة ، والذي يقصده الفقهاء بقولهم أن للدولة عناصر ثلاثة هي الشعب والأقليم والحكومة (١) . وبذلك تنسب الأنشطة الحكومية إلى كل من سلطات الدولة الثلاث : التنفيذية والتشريعية والقضائية .

غير أنني رأيت العدول عن ذلك إلى العنوان الحالي لأن أهمية الأعمال السرية الصادرة عن السلطة التنفيذية تفوق كثيراً أهمية تلك الصادرة عن أى من السلطين التشريعية أو القضائية . وذلك بالنظر إلى طبيعة عمل كل منهما ، والنص الدستوري الصريح على علانية الجلسات التي تمارس فيها أعمالها ، فضلاً عن الدور المتزايد الذي تقوم به السلطة التنفيذية في مجال

(١) أما المعاني الأخرى لكلمة حكومة فهي :

- الحكومة بمعنى السلطة التنفيذية وتشمل رئيس الدولة والوزارة .

- الحكومة بمعنى الوزارة وحدها وهذا هو المعنى المراد عندما يقال أن الحكومة مسئولة أمام البرلمان .

راجع في ذلك : الدكتور عبد الحميد متولى : القانون الدستوري والأنظمة السياسية ١٩٧٣

- ١٩٧٤ ص ٦١ .

نشاط الدولة الحديثة (١) . ونوجز فيما يلي الحديث عن السرية في نشاط كل من السلطين التشريعية والقضائية :

(أ) السرية في أعمال السلطة التشريعية :

يعقد البرلمان في جميع بلاد العالم اجتماعاته في جلسات علنية . وذلك لاتاحة الفرصة أمام الشعب لمعرفة ما يدور في الجلسات التي يعقدها ممثلوه كنوع من الرقابة الشعبية على أعمال البرلمان (٢) . غير أنه يجوز بناء على طلب من الحكومة أو من أعضاء البرلمان بشروط معينة، ولمواجهة ظروف لا تسمح بالعلانية، أن يعقد البرلمان جلسات سرية. وذلك كما لو تعلق الأمر بمسائل خطيرة تمس أمن الدولة أو العلاقات الدولية وليس من المصلحة العامة إذاعتها في لحظتها ، أو اتصل بمسائل اخلاقية تمس الآداب العامة بحيث يكون في اعلانها خدش للحياء العام .

وقد نصت المادة ١٠٦ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ على أن «جلسات مجلس الشعب علنية . ويجوز انعقاده في جلسة سرية بناء على طلب رئيس الجمهورية أو الحكومة أو بناء على طلب رئيسه أو عشرين

(١) راجع موريس ديفرجيه - المرجع السابق ص ١٧١ حيث يقول المؤلف :

„Le gouvernement ne se borne plus à exécuter. En réalité il tend de plus en plus à être un pouvoir d'impulsion, d'animation, de direction générale de l'Etat, de "leadership" national, le Parlement posant quelques bornes générales à l'action gouvernementale, et en assurant le contrôle”.

(٢) والذي يحقق علانية الجلسات فعلا هو حضور رجال الصحافة والاعلام الذين يتقلون هايدور داخل قاعات المجلس إلى الجماهير العريضة خارج المجلس . أما أماكن الزوار بقاعات البرلمان فهي محدودة كما أن الوصول إليها يستلزم الحصول على بطاقة دعوة من أحد رجال البرلمان .

راجع في ذلك مؤلف جورج بوردو سالف الذكر ص ٥٢١ .

من أعضائه على الأقل . ثم يقرر المجلس ما إذا كانت المناقشة في الموضوع المطروح أمامه تجرى في جلسة علنية أو سرية» (١) .

فالقاعدة إذن هي علانية جلسات البرلمان والاستثناء هو سريتها. وذلك سواء كانت الجلسة مخصصة لمناقشة قانون من القوانين في ممارسة المجلس لوظيفته التشريعية ، أو كانت مكرسة للنظر في أمر من أمور السلطة التنفيذية إعمالاً لمهمته الرقابية (٢) .

وبالنسبة للسرية في مجال التشريع ، فالأصل أن القوانين التي يقرها البرلمان ليس فيها من السرية شيء . إذ يناقشها المجلس عادة في جلسات علنية ، ثم يصدرها رئيس الجمهورية ، ولا يعمل بها إلا بعد شهر من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية ، اللهم إلا إذا حددت القوانين نفسها ميعاداً آخر لذلك (٣) ولا يتصور أن تكون جلسات اعداد التشريعات سرية الا في حالة تنظيمها

(١) راجع المواد من ١٣٤ إلى ١٣٨ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب .

(٢) تقضى المادة ١٩٢ من قانون العقوبات بأن «يعاقب بنفس العقوبات كل من نشر بإحدى الطرق المتقدم ذكرها ما جرى من المناقشات في الجلسات السرية لمجلس الشعب أو نشر بغير أمانة أو بسوء قصد ما جرى في الجلسات العلنية للمجلس المذكور» .

(٣) المادة ١٨٨ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ . وقد أثار ممثلو الدفاع في قضية التنظيمات اليسارية في أوائل فبراير عام ١٩٧٥ مسألة عدم نشر القانونين اللذين ينظمان وجود إدارة المخابرات العامة ويضيفان صفة الضبطية القضائية على رجالها . وأضافوا أن ذلك يترتب عليه قانوناً انعدام وجود هذين القانونين وعدم شرعية تطبيقها . وبالتالي فضباط المخابرات العامة لا يتمتعون بصفة الضبطية القضائية ، وإذن النيابة لهم بالتسجيل والتصوير باطل قانوناً ، وبالتالي أيضاً ، لا يعتد بهذه التسجيلات والصور .

وقد قيل إن هذين القانونين كانا قد نشرا بالفعل في عدد من الجريدة الرسمية غير أنه لم يطبع من هذا العدد غير قليل - من النسخ احتفظت بها المخابرات العامة لنفسها ولم يوزع منها شيء حتى يعلم الناس بأحكام هذين القانونين وتسرى عليهم أحكامهما . والحق أن مثل هذا العمل - إذا صح - ما هو إلا تحايل يفقد النشر قيمته و حكمته وجوده ، ويعتبر القانون في مثل هذه الحالة كأنه لم ينشر ويجب الا يعمل به ، رغم عدم الشك في وجوده القانوني ، إذ أن هذا الوجود يتحقق بمجرد موافقة البرلمان عليه موافقة نهائية .

لمسائل ماسة بالعلاقات الدولية أو بالنظام العام والآداب ويخشى في مناقشتها التعرض لما ليس من المصلحة اعلانه . إذ في هذه الحالة قد تثار الأسباب الدافعة إلى اعداد التشريع ، أو تفصيلات .الأهداف التي يرمى إلى تحقيقها ، ويكون فيها مالا يجدر نشره لاتصاله بأمن الدولة أو بأخلاقياتها أو بصلاتها مع غيرها من الدول .

أما عن السرية في الدور الرقابي للبرلمان فيصدق عليها نفس الحكم الذي أوردناه بصددها التشريعي . ومعنى ذلك أن الأصل هو علانية الجلسات التي يناقش المجلس فيها أعمال الوزارة ، والاستثناء هو سريتها إذا وجد ما يبرر هذه السرية .

غير أن للرقابة البرلمانية علاقة بالسرية من جانب آخر يتعلق بكشف الأعمال الخفية التي تقع من رئيس الوزراء أو أحدهم وفيها مساس بالمصلحة العامة في أى صورة من صورها . فيستطيع أعضاء السلطة التشريعية استجلاء ما خفى من تصرفات السلطة التنفيذية أو ما قد تتخذ من أعمال سرية ، وذلك عن طريق توجيه الأسئلة والاستجابات وطرح الموضوعات للمناقشة وتكليف احدى لجان المجلس بتقصي الحقائق حول أى موضوع عام .

فبالنسبة لحق السؤال نصت المادة ١٢٤ من الدستور المصرى على أنه «لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم أسئلة في أى موضوع يدخل في اختصاصاتهم . وعلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو من ينيونه الاجابة على أسئلة الأعضاء »

وبخصوص حق الاستجواب قضت المادة ١٣٥ من الدستور بأنه «لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق توجيه استجابات إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم لحسابهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم ..»

أما عن حق طرح موضوع للمناقشة فقد قررت المادة ١٢٩ من الدستور أنه «يجوز لعشرين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس الشعب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الوزارة بشأنه» .

وبالنسبة للجان تقصى الحقائق تقضى المادة ١٣١ من الدستور بأنه «لمجلس الشعب أن يكون لجنة خاصة ، أو يكلف لجنة من لجانه بفحص نشاط .. أى جهاز تنفيذى .. وذلك من أجل تقصى الحقائق وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع .. أو إجراء تحقيقات فى أى موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة . وللجنة فى سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه من أدلة أن تطلب سماع من ترى سماع أقواله »

و فإذا اتضح من ممارسة البرلمان لرقابته على السلطة التنفيذية قيام المسؤولين فى هذه السلطة خفية بأعمال سرية غير مشروعة كالحصول على العمولات والرشاوى عند التعاقد على صفقات تم لحساب الدولة ، أو غير مناسبة كشل العلاقات الدبلوماسية مع احدى الدول دون مبرر مقبول وبالمخالفة للمصلحة الوطنية ، كان للبرلمان أن يوقع الجزاء الدستورى المناسب على من تثبت مسئوليته .

ويسأل الوزراء عن الأعمال السرية الخاطئة التى تقع فى اطار وزاراتهم ليس فقط سياسياً عن طريق سحب الثقة (١) ، وإنما كذلك جنائياً إذا توافرت شروط المسئولية الجنائية (٢) . هذا مع ملاحظة أن الجرائم الجنائية التى يرتكبها الوزراء على نوعين : جرائم القانون العام أو الجرائم العادية التى يمكن أن تقع

(١) تقضى المادة ١٢٦ من دستور سنة ١٩٧١ بأن «الوزراء مسئولون أمام مجلس الشعب عن السياسة العامة للدولة وكل وزير مسئول عن أعمال وزارته . ولمجلس الشعب أن يقرر سحب الثقة ... » ونصت المادة ١٢٧ منه على أنه «لمجلس الشعب أن يقرر بناء على طلب عشر أعضائه مسئولية رئيس مجلس الوزراء» .

(٢) نصت المادة ١٥٩ من الدستور المصرى على أنه «لرئيس الجمهورية ولمجلس الشعب حق إحالة الوزير إلى المحاكمة عما يقع منه من جرائم أثناء تأدية أعمال وظيفته أو بسببها» .

من أى فرد ، والجرائم المتعلقة بالوظيفة سواء أكانت من الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات كالاختلاس والاعتداء على الحرية أم كانت مما لا يدخل تحت نصوص قانون العقوبات كارتكاب خطأ جسيم في حق الدولة . وقد كان دستور ١٩٢٣ يشير في العبارة الأخيرة من المادة ٦٨ منه إلى اصدار قانون خاص لبيان أحوال مسئولية الوزراء الجنائية التي لم يتناولها قانون العقوبات (١) .

(ب) السرية في أعمال السلطة القضائية :

الأصل في أعمال مرفق القضاء هو العلانية أيضا سواء فيما يتعلق بمجلسات المحاكم أو بالنطق بالأحكام ، لكي يسير العمل في المحاكم في النور على مدأى ومسمع من الناس . وذلك ليس فقط لبعث الطمأنينة والثقة في قلوب المتقاضين الذين تجرى مناقشة منازعاتهم أمام أعينهم ، وإنما كذلك ليكون الشعب رقيباً على ما يدور بساحة القضاء .

غير أن المناقشات والتحقيقات التي تجرى في القضايا قد تمس النظام العام أو الآداب في الدولة فيكون من غير المقبول ، وممالا يتفق مع المصلحة العامة اذاعتها على الناس . فقد يثير النزاع المعروف على المحكمة أموراً تعتبر من أسرار الدولة الماسة بأمها العام . كما قد يتضمن بحث القضية (٢) مسائل

(١) دكتور وحيد رافت ودكتور وايت ابراهيم : القانون الدستوري - ١٩٣٧ ص ٦٠٠ وما بعدها .

(٢) تقضى المادة ١٨٩ من قانون العقوبات بأن «يعاقب بالحبس مدة لا تتجاوز سنة وبغرامة لا تقل عن عشرين جنيتها ولا تزيد على مائة جنيهه أو بأحدى هاتين العقوبتين كل من نشر بأحدى الطرق المتقدم ذكرها ماجرى في الدعاوى المدنية أو الجنائية التي قررت المحاكم سماعها في جلسة سرية

وتضيف المادة ١٩١ «يعاقب بنفس العقوبات كل من نشر بأحدى الطرق المتقدم ذكرها ماجرى في المداولات السرية بالمحاكم أو نشر بغير أمانة وبسوء قصد ماجرى في الجلسات العلنية بالمحاكم ..

ليس من اللائق الجهر بها علناً لما تنطوى عليه من مساس بالآداب العامة .
ومعنى سرية الجلسة هو عدم السماح للجمهور بحضورها . وذلك لا ينصرف
بطبيعة الحال إلى الخصوم في الدعوى ومحامهم وشهود القضية .

ومع ذلك فان النطق بالحكم يجب أن يصدر في جميع الأحوال في جلسة
علنية . وذلك لكي يكون واضحاً أمام الناس أن العدالة تأخذ مجراها بينهم
وأن العقوبات توقع على الخارجين على القانون منهم ، جزاء وفاقاً على ما
قدمت أيديهم ، فيكون في ذلك عبرة لمن يعتبر .

وقد نصت المادة ١٦٩ من دستور جمهور مصر العربية لسنة ١٩٧١
على أن « جلسات المحاكم علنية الا إذا قررت المحكمة جعلها سرية مراعاة
للنظام العام والآداب . وفي جميع الأحوال يكون النطق بالحكم في جلسة
علنية » (١) .

وتم مسألة أخرى تتصل بالسرية في أعمال السلطة القضائية وهي أنه
لمن يمثل أمام القضاء اظهاراً للحق أن يدلى بما لديه من معلومات وان كانت

وتقضى المادة ١٩٣ من قانون العقوبات المضافة بالقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٧ الصادر
في ١٩ مايو سنة ١٩٥٧ بأنه «يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة شهور وبغرامة لا تتجاوز خمسين
جنيهاً أو باحدى هاتين العقوبتين كل من نشر باحدى الطرق المتقدم ذكرها :

(أ) أخباراً بشأن تحقيق جنائي قائم إذا كانت سلطة التحقيق قد قررت إجراءه في غيبة
الخصوم أو كانت قد حظرت إذاعة شيء منه مراعاة للنظام العام وللآداب أو لظهور الحقيقة .
(ب) أو أخباراً بشأن التحقيقات أو المرافعات و دعاوى الطلاق أو التفريق أو الزنا» .

(١) ومع ذلك فان وجوب النطق بالحكم في جلسة علنية لا يمنع من امكان حظر نشر الأحكام
في الصحف . فقد نصت المادة ١٩٠ من قانون العقوبات على أنه «في غير الدعاوى التي تقع في حكم
المادة السابقة يجوز للمحاكم نظراً لنوع وقائع الدعوى أن تحظر في سبيل المحافظة على النظام العام
أو الآداب نشر المرافعات القضائية أو الأحكام كلها أو بعضها باحدى الطرق المبينة في المادة ١٧١ .
ومن يخالف ذلك يعاقب بالحبس مدة لا تتجاوز سنة وبغرامة لا يقل عن عشرين جنيهاً ولا تزيد على
مائة جنيهاً أو باحدى هاتين العقوبتين» .

تتعلق بأسرار المهنة أو بما يمس النظام العام أو الآداب . وذلك بعد أن تستأذن السلطة المختصة (١) وتنبه المحكمة إلى سرية المعلومات التي ينوى الادلاء بها حتى تنظر في الأمر وتقرر ما إذا كانت المصلحة تقتضى عقد جلسة سرية لسماع هذه المعلومات . وإباحة المحظور في هذه الحالة إنما يبرره الهدف المقدس الذي يسعى القضاء إلى تحقيقه وهو اظهار الحق واقامة العدل . أما إذا تعلق الأمر بأسرار الدفاع فقد حرم قانون العقوبات افساءها دون استثناء (٢) .

٧ - خطة البحث :

لما كانت المصلحة العامة هي الفيصل والهدف الذي يجب أن تسعى إلى تحقيقه السلطة التنفيذية في كل ما يصدر عنها من تصرفات ، فاننا ندرس أولاً وعلى أساس من هذه المصلحة حدود كل من السرية المرفوضة التي يجب على الحكومة اجتنابها ، والسرية الواجبة التي تلزم الحكومة بالمحافظة عليها وصيانتها .

ولما كان أهم أعمال السلطة التنفيذية على الاطلاق هو ما تتخذ من قرارات فردية أو لأئحية ، فاننا نبحت فكرة السرية في كل ركن من أركان القرار الادارى الخمسة وهي المحل والسبب والغاية والشكل والاختصاص . وعلى ذلك وفي محاولة لبيان كل ما يتعلق بالسرية في أعمال السلطة التنفيذية نتناول هذا البحث بالدراسة في بابين :

الباب الأول : السرية في ميزان المصلحة العامة .

الباب الثاني : السرية في أركان القرار الادارى .

(١) راجع نص المادة رقم ٦٥ من قانون الاثبات في المواد المدنية والتجارية رقم ٢٥

لسنة ١٩٦٨ .

(٢) راجع المواد ٨٠ ، ٨٠ ، (أ) ٨٠ ، (ب) من قانون العقوبات .



الباب الأول

السرية في ميزان المصلحة العامة

لا شك أن في الدولة أسراراً يجب الحفاظ عليها صيانة للمصلحة العامة. وقد دفع ذلك منذ أقدم العصور إلى تعيين حفظة لهذه الأسرار . فكان فرعون مصر يختار من بين موظفيه من ذوى الخبرة والمراس وأهل الثقة «رؤساء أسرار» يكونون في جملتهم ما يمكن اعتباره مجلساً خاصاً للملك . وكان لكل من هؤلاء الرؤساء لقب معين لتفادي الاعلان عن اختصاصاته أو ما يقوم به من أعمال . ومن أمثلة رؤساء الأسرار الذين وجدوا في مصر الفرعونية :

- رئيس أسرار المهام السرية .
- رئيس أسرار الملك في كل مكان .
- رئيس أسرار الأقوال الالهية (١) .

وقد استخدم لقب أمين سر الدولة *Secrétaire d'Etat* في ظل النظام القديم في فرنسا وكان يعنى وزير الدولة . كما استعمل نفس اللقب في عهد حكومة فيشى وفي عهد الحكومتين المؤقتتين لسنة ١٩٤٦ . ثم عاد

(١) راجع :

— Vircenzo Arangic Ruiz, Cours d'histoire du droit public 1947 — 1948, P. 11.

وأنظر أيضاً مقال الدكتور محمد بدر : تاريخ القانون المصرى فى العصر الفرعونى - عصر توحيد القطرين والدولة القديمة - المنشور بمجلة العلوم القانونية والاقتصادية لكلية الحقوق بجامعة عين شمس - يناير سنة ١٩٧٣ ص ٢٩٦ .

للظهور من جديد مع الجمهورية الخامسة التي قامت بدستور سنة ١٩٥٨ . ويعتبر أمناء سر الدولة أعضاء في الحكومة الفرنسية حيث أن الدستور لم يميز في الحكومة غير الوزير الأول - أي رئيس مجلس الوزراء - وبقية أعضاء الحكومة . ويعين أمناء سر الدولة في فرنسا بقرارات جمهورية وهم يتبعون الوزراء في حدود معينة بالنسبة لأداء أعمالهم كما يتبعونهم في اعتزال مناصبهم (١) . وفي الولايات المتحدة الأمريكية لا يزال يطلق على الوزير لقب أمين السر secretary of state . فوزير الخارجية مثلاً يسمى secretary of state ووزير المالية secretary of treasury (٢) .

ولدراسة السرية في أعمال السلطة التنفيذية على ضوء المصلحة العامة التي يجب استهدافها في كل الأعمال العامة، رأينا أن نميز بين نوعين من السرية في أعمال هذه السلطة . أما النوع الأول فهو السرية المرفوضة التي لا تقتضيها المصلحة العامة بل وتتنافر معها ، والتي عادة ما تقع تفضيلاً لمصالح الحكام على حساب مصالح الشعب . وأما النوع الثاني فهو السرية المفروضة التي تستلزمها المصلحة العامة في جانب من جوانبها . ويجب على السلطة التنفيذية صيانتها تحقيقاً لهذه المصلحة .

وعلى ذلك نعرض هذا الباب في فصلين :

الفصل الأول : السرية المرفوضة .

الفصل الثاني : السرية المفروضة .

(١) راجع :

Marcel Prélot, Institutions politiques et droit constitutionnel, 1969, P. 710 et 711.

(٢) راجع :

André Tunc et Suzanne Tunc, le Système constitutionnel des Etats-Unis d'Amérique, II, P. 168 et suiv.

الفصل الأول

السرية المرفوضة

تعتبر السرية فيما يجب أن يعلن نوعاً من أنواع الكذب ، إذ أن الكذب لا يقتصر على اتخاذ موقف إيجابي لتزييف أمر من الأمور وإنما يشمل كذلك المواقف السلبية التي تتمثل في إخفاء الحقائق التي يجب اظهارها على أصحاب الشأن فيها ، لأن إخفاءها يراد به إيهام الناس بعدم وجودها خلافاً للواقع .

والسرية المرفوضة أو غير المقبولة في أعمال السلطة التنفيذية هي تلك السرية التي تنافي المصلحة العامة ولا يمكن تفسيرها الا بأحد أمرين أحدهما أشد سوءاً من الآخر . أما الأمر الأول فهو مراعاة مصالح رجال الحكومة والعمل على استمرار بقائهم في مناصبهم أيا كان الثمن ، والتهرب من المسؤولية عما يمكن أن يؤخذوا عليه إذا ما انكشف أمرهم وأعمل كل من الشعب والبرلمان والقضاء رقابته عليهم . وأما الأمر الثاني فهو الجهل وقلة المعرفة من جانب المسؤولين بمقتضيات المصلحة العامة .

ويبحث مختلف ضروب السرية في أعمال السلطة التنفيذية يتضح لنا أن السرية تكون مرفوضة لمخالفتها للمصلحة العامة في عدة أحوال نتناول كلا منها بالدراسة في مبحث مستقل على النحو التالي :

- المبحث الأول : سرية انتهاك أحكام القانون .
- المبحث الثاني : سرية نتائج السياسة الفاشلة .
- المبحث الثالث : سرية تقارير كفاءة العاملين .

المبحث الأول سرية انتهاك أحكام القانون

لعل أهم سبب منطقي لسرية بعض أعمال السلطة التنفيذية هو عدم مشروعية هذه الأعمال . فالذى يسير فى الطريق السليم ولا يخالف القانون فى سلوكه ، لا يخشى علانية أعماله عادة ، إذ ليس فيها ما يخزى أو يعاقب عليه . اللهم إلا إذا بلغ من الكمال أو التقوى درجة تجعله يفعل الخير لذاته أو لوجه الله لا يريد من أحد جزاء ولا شكوراً ، ويحتفظ بسرية عمله بعداً عن الشبهات أو حرصاً على شعور من يسدى إليه الخير . أما الذى يرتاد السبيل العوجاء ويخالف ما ينبغى أن يكون فانه عادة ما يخفى مايفعل من سوء . وذلك اما استحياء وعملاً بقاعدة «إذا بليتيم فاستروا» أو اعتباراً لقول الله تعالى «لا يحب الله الجهر بالسوء» ، واما خوفاً من رد فعل هذه الأعمال من جانب الناس إذا عرفوا بما وقع من أعمال غير مشروعة ، أو من جانب سلطات الدولة الأخرى التى يمكن أن توقع الجزاء المناسب على المخالفين لأحكام القانون . وهذا هو الاحتمال الأرجح .

وغالباً ما تقع الأعمال السرية من جانب رجل السلطة بدافع الحصول على منافع شخصية مادية أو معنوية . رغم ما ينطوى عليه ذلك من فساد الأخلاق والانحراف بالسلطة التى ما منحها القانون الا بقصد تحقيق النفع العام (١) . ويحتفظ الحكام بسرية هذه الأعمال حتى لا تهتز مكانتهم فى أعين الناس أو يفقدوا مقاعد السلطة التى يحرصون عليها حرصهم على الحياة ذاتها . والأمثلة على الأعمال السرية غير المشروعة كثيرة نحاول ايجازها ودراستها فى المطالب الآتية :

المطلب الأول : سرية إهدار الحريات العامة .

(١) راجع :

R. Catherine et G. Thuillier : Conscience et pouvoir, 1974, P. 66
et suiv.

المطلب الثاني : سرية تبديد أموال الدولة .

المطلب الثالث : سرية الصراع على السلطة .

المطلب الأول سرية اهدار الحريات العامة

عرفنا الدرية فيما سبق ورأينا أنها تتمثل في اخفاء حقيقة الأمور سواء
بكتماها أو بتزييفها .

والحرية في الأصل هي المقدرة على الاختيار والتصرف . أما الحريات
العامة فقد ارتبطت في الماضي مع اعلانات حقوق الانسان بفكرة الحقوق
الطبيعية اللصيقة بطبيعة الكائن البشرى (١) . ويمكن تعريفها الآن وفي اطار
القانون الوضعي بأنها الحقوق التي يقر بها القانون للفرد (٢) وتتمثل في
الاعتراف له بقدر من الاستقلال تحميه دعوى قضائية تقوم على أساس
رقابة المشروعية (٣) .

(١) أنظر مؤلف الدكتور عبد الحميد متولى : الحريات العامة طبعة ١٩٧٥ ص ٢٧
ومابعدها .

(٢) راجع :

Jean Rivero, Cours de libertés publiques 1967—1968, P. 9

ويقول المؤلف :

Le mot "public" ... évoque nécessairement l'intervention du
pouvoir... Une liberté publique est une liberté que le pouvoir a reconnue
et aménagée....".

(٣) راجع :

Claude-Albert Colliard, Libertés publiques, Précis Dalloz 1968,
P. 12 et suiv.

وراجع كذلك :

Georges Burdeau, Les' Libertés publiques, 1966, P. 23.

حيث يقول المؤلف :

„Poser la liberté n'est rien s'il s'agit seulement d'une affirmation
verbale. Ce qui importe, c'est de lui faire sa place dans un ordre
social viable".

والحرية هي القاعدة العامة ، أما القيود التي ترد عليها فهي استثناءات لا تنشأ الا بقانون (١). ويجب أن تقدر هذه الاستثناءات بقدرها ولا توضع الا في أضيق الحدود (٢) ولحجود تحقيق المصلحة العامة التي لا بد من تغليبها على مصالح الأفراد ، وذلك لمصلحة نفس هؤلاء الأفراد في مجموعهم . وإذا كانت سيادة القانون هي الضمان الأساسي لحرية المواطنين ، فإنها كذلك أساس مشروعية السلطة التي يتمتع بها المسؤولون .

أما عن علاقة السرية بالحرية العامة ، فلا يمكن القول في عبارة بسيطة بأن السرية والحرية تتنافران أو تتوافقان على طول الطريق . فالسرية تتنافر مع الحرية في بعض الأحوال ، ولكنها تتوافق معها في حالات أخرى (٣).

فاذا كانت سرية اعتداء السلطة التنفيذية على الحريات العامة للمواطنين تعد من صور السرية المرفوضة لما تخفيه من مخالفة لأحكام القانون ، فإن سرية الحياة الخاصة للأفراد تعتبر من أنواع السرية المرفوضة التي يجب على الحكومة احترامها وعدم المساس بها تنفيذاً لأحكام القانون . ورغم ارتباط الفكرتين احدهما بالأخرى، فسوف ندرس الفكرة الأخيرة وهي سرية الحياة الخاصة في الفصل الثاني من هذا الباب تحت عنوان «السرية المرفوضة» . وذلك تمهيداً مع مقتضيات التقسيم المنطقي الذي اخترناه للبحث وبيناه في خطته .

ولعل أكبر دليل على تنافر الحرية مع السرية أحياناً هو حرص المسؤولين

(١) راجع :

Marcel Waline, L'individualisme et le droit, 1949, P. 378 et suiv.

(٢) راجع :

Philippe Braud, La notion de liberté publique en droit français, 1968, P. 417 et suiv.

(٣) نتحدث عن توافق السرية مع الحرية في الفصل الثاني من هذا البحث وعنوانه «السرية

المرفوضة» .

في الدولة على الا ينتهكوا الحريات العامة جهاراً نهراً على مسمع ومرأى من الناس ، خوفاً من سخط الشعوب وغضب الجماهير . فالقرارات الظالمة الماسة بالحريات العامة غالباً ما تتخذ سراً ، الا إذا فصل أصحاب الشأن اعلانها مع تغطيتها بمؤامرات ملفقة أو تهمة تنسب إلى من يراد القضاء عليه أو التنكيل به . وغالباً ما تنفذ هذه القرارات كذلك بطريقة سرية لا يشعر بها الا قلة من الناس تضم صاحب الشأن والمحيطين به .

ويعتبر الاعتداء على حقوق الأفراد العامة من أعمال الاعتداء المادية إذا انطوى على مخالفة جسيمة لمبدأ المشروعية . وذلك كما في حالة القبض على أحد الأفراد أو اعتقاله في غير الحالات التي يحددها القانون ، وكما في حالة الاستيلاء على ملك الأفراد عنوة دون اتباع الاجراءات التي ينص عليها القانون (١) . ويختص القضاء العادي بنظر المنازعات المتعلقة بأعمال التعدي في فرنسا ، بل وكذلك في مصر حتى بعد أن أصبح القضاء الاداري يختص بنظر سائر المنازعات الادارية طبقاً لنص البند الرابع عشر من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ . إذا في هذه الحالة تبلغ درجة عدم مشروعية أعمال الاعتداء مبلغاً يفقدها صفتها الادارية.

وفي معرض الحديث عن سرية اهدار الحريات العامة تتناول بالدراسة على سبيل المثال ثلاث صور من صور انتهاك الحريات العامة وهي :

(أولاً) سرية الاعتداء على الحرية الشخصية .

(ثانياً) سرية الاعتداء على حق الملكية .

(ثالثاً) سرية الاعتداء على حق الدفاع .

(١) راجع رسالة الدكتور مصطفى كيرة : نظرية الاعتداء المادي في القانون الاداري ١٩٦٤ ص ٢٠٧ ومابعدها . وراجع أيضاً :

Jean Rivero, Droit administratif, Précis Dalloz, 1970, P. 161.

أولاً : سرية الاعتداء على الحرية الشخصية

الحرية الشخصية هي تمتع كل فرد بالأمان على نفسه وتقلاته وما في موطنه ومراسلاته . ولعل هذه الحرية هي أهم الحريات العامة جميعاً (١) . وهي تنطوي في الحقيقة على ثلاثة أنواع من الامتيازات التي يعترف بها للفرد وهي :

– حق الأمان الشخصي الذي يتضمن عدم إمكان القبض على الفرد أو احتجازه الا في الحالات وطبقاً للاجراءات التي يحددها القانون .

– حرية التنقل (الذهاب والاياب) والاقامة في أي مكان من اقليم الدولة في حدود مستلزمات النظام العام .

– حرمة الحياة الخاصة وتمثل في عدم انتهاك المسكن أو المراسلات .

وعادة ما يتم اعتداء السلطة التنفيذية على الحرية الشخصية في البلاد الدكتاتورية سراً . فيقبض على الأفراد أو يعقلون تحت ستار الليل المظلم ، ويؤخذون من بيوتهم وأهليهم إلى أماكن غير معروفة يعذبون أو يقتلون فيها خفية . وهكذا يختار المسئولون لتنفيذ جرائمهم ضد الحرية الشخصية الزمان والمكان اللذين يتفقان مع السرية حتى لا يشعروا بهم أحداً .

وتقوم هيئات البوليس السياسي – بوسائلها السرية – على اختلاف تسمياتها وتنظيماتها في البلاد الشيوعية والمتخلفة بدور هائل في حماية نظام

(١) راجع :

Georges Burdeau, Les libertés publiques, 1966, P. 103.

حيث يقول المؤلف :

„La liberté physique est à ce point fondamentale que, souvent, c'est elle que l'on désigne sous le nom de liberté individuelle, au risque de donner à celle-ci une acception qui en limite trop étroitement le sens”

وراجع أيضاً كوليار – المرجع السابق ص ٢٠٥ .

الحكم والحكام . وتعتمد في ذلك أساساً على أعمال سرية ارهابية تنطوي على كثير من الاعتداءات على الحرية الشخصية للأفراد .

فقد كان ولا يزال البوليس السرى السياسى فى الاتحاد السوفيتى وسائر البلاد الشيوعية يتمتع بسلطان يبلغ من الضخامة مبلغاً يزرع الرعب والفرع فى نفوس المواطنين (١) . وشهد بذلك شاهد من أهلها . فقد جاء بتقرير خروشوف الذى قدمه إلى المؤتمر العشرين للحزب الشيوعى بتاريخ ٢٥ فبراير عام ١٩٥٦ أن كثيراً من المواطنين الشرفاء قد اتهموا ظلاماً وانتزعت منهم الاعترافات بالتعذيب وأعدموا . حتى إن أحد قدامى المكتب السياسى للجنة المركزية للحزب الشيوعى السوفيتى وهو رودزوتاك Roudzoutak قد أكد للمحكمة وجود مركز بالبوليس السياسى بتولى تعريف الأدلة ضد الأبرياء ، وطلب أن يدافع عن نفسه أمام اللجنة المركزية التى كان عضواً فيها لكشف هذه الحقائق ، فلم ينجح ذلك من مصيره المحتوم ورفض ستالين مجرد مقابلة رفيقه القديم وعجل باعدامه (٣) .

وفى مصر لعبت السرية دوراً هاماً فى الاعتداء على الحرية الشخصية للمواطنين فى ظل الجمهورية المصرية الأولى (٣) ، رغم النص عليها بوضوح

(١) الدكتور عبد الحميد متولى : الأنظمة السياسية ص ٥١١ وما بعدها .
راجع أيضاً مؤلف الدكتور محمد عصفور : أزمة الحرية فى المسكرين الشرق والغرب -
١٩٦١ ص ١٣ وما بعدها .

(٢) راجع فى ذلك :

G. Vedel : Démocraties Soviétiques et populaires, P. 345 et suiv.
وراجع أيضاً مؤلف الدكتور محمد عصفور : الحرية فى الفكرين الديمقراطى والاشتراكى
ص ٣٢٧ . وكذلك مؤلف الدكتور مصطفى أبوزيد فهمى فى الحرية والاشراكية والوحدة
١٩٦٦ ص ٩٣ وما بعدها .

(٣) لما كانت كافة الدساتير الجمهورية المصرية منذ قيام ثورة سنة ١٩٥٢ إلى ما قبل
صدور دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ قد تشابهت فى تطبيقاتها العملية تشابهاً كبيراً ،
فإننا نطابق اصطلاح «الجمهورية المصرية الأولى» على فترة سريان هذه الدساتير . وذلك بالمقارنة

وإفاضة في كافة دساتير هذه الجمهورية . وكان وجود هذه الحرية في الواقع العملي كان يتناسب تناسباً عكسياً مع وجودها في النص القانوني .

فقد انتهكت الحرية الشخصية في ظل الدساتير السابقة انتهاكاً لم تشهد له البلاد من قبل مثيلاً . وكان ذلك يتم بإجراءات سرية باطلة . فكم اعتقل المواطنين دون وجه حق ولأسباب شخصية تافهة ، وأهدرت آدميتهم وعذبوا عذاباً شديداً تتحدث عن بعض ما ظهر منه ليس لمجرد الذكرى ، والذكرى تنفع المؤمنين ، وإنما لكي نأخذ منه عبرة تقينا من التردى مرة أخرى في هذه المحنة المؤسفة ، التي كثر ضحاياها من الأحياء وفارق الحياة بسببها غير القليل من الأموات . وقد كان لكل أجهزة الأمن السياسي والعسكري في الدولة دور كبير في انتهاك هذه الحرية .

أما عن الاعتقال فقد كان رجال السلطة يقبضون على الأفراد ويأخذونهم من بيوتهم في جوف الليل ثم لا يعرف عنهم الناس بعد ذلك شيئاً . بل إن كثيراً من الأسر فقدت عائلها أو أحد أعضائها بهذه الطريقة ولم يرجع إليها حتى الآن أو تثبت وفاته رسمياً ، وإن أكدت دلائل الحال أنه قتل ودفن سراً بالصحراء دون أن يعلم بذلك غير جلاديه وسفاحيه وبعض رفاقه في العذاب (١) .

وقد ثبت من التحقيق الذي أجراه نائب عام سابق وجود كثير من المعتقلين بأوامر اعتقال وبغير أوامر اعتقال ، وكثير من المسجونين بغير حكم قضائي . ووصل الأمر إلى حد أن أصدر رئيس الجمهورية قرارات

= بالجمهورية المصرية الثانية، التي بدأت مع بداية دستور ١٩٧١ . فكل من الجمهوريتين يتصف بمواصفات دستورية معينة من حيث الواقع ، وهي ترتبط إذا أردنا الصراحة في القول بشخص رئيس الجمهورية بصرف النظر عن تغير أو تعدد الدساتير . مما يؤكد أن الجو العام للحكم في البلاد لا يزال يعتمد علينا على الأشخاص أكثر من إعتاده على الأنظمة والمؤسسات . وقد سبقنا إلى هذا الرأي الأستاذ الدكتور مصطفى أبوزيد فهمي في حديث أدلى به في أعقاب قيام دستور سنة ١٩٧١ .

(١) راجع نص المحضر الذي رفعته اللجنة المشكلة لبحث أفضل الطرق للقضاء على الإخوان المسلمين والمتدينين بالأعدام والتنكيل والغزل . ووافق عليه الرئيس عبد الناصر . ماجد كيلافي : الخطر الصهيوني على العالم الإسلامي . الدار السمودية للنشر والتوزيع - طبعة ١٩٦٩ ص ١٥٠ ؛ المستشار على جريشة : في الزنزانة - دار الشروق - طبعة ١٩٧٥ .

بالأفراج عن بعض المعتقلين والمسجونين السياسيين فلم ينفذ وزير الداخلية هذه القرارات . كما لم ينفذ أوامر النيابة العامة بالأفراج عن متهمين لم تثبت ادانهم . وكان الاعتقال يتم أحياناً بأوامر شفوية تطبيقاً لنص المادة الثالثة من قانون الطوارئ رقم ٦٢ لسنة ١٩٦٨ (١) . وهذه الأوامر الشفوية صعبة الإثبات كان من السهل الاحتجاج بها ظلماً وهتافاً .

وأما عن التعذيب فقد وقع سرّاً بعيداً عن أنظار الناس في السجون والمعتقلات بأوامر إدارية وبغير أوامر . وقد أثبتت تقارير الطب الشرعي وقوعه بكل درجاته وأنواعه كما أثبتته بعض أحكام المحاكم (٢) . وقد وصل التعذيب من حيث درجاته إلى الحد الذي لا يطيقه الإنسان ويتمنى عنده الموت فيعز عليه أحياناً ويدركه من شدة الهول أو بالانتحار أحياناً أخرى . أما من حيث أصناف التعذيب بنوعيه الجسماني والنفسي فقد تدرج من الضرب بالأيدي والركل بالأقدام والجلد بالسياط إلى نزع الأظافر وتكسير الأسنان وإطلاق الكلاب المدربة لتنهش ضحاياها في أماكن حساسة ، وتعليق الناس من أرجلهم وهم عراة والغمر في الماء البارد في أيام الشتاء القارسة والتجويع وسقاية السوائل القذرة .. إلى غير ذلك مما تفتق عنه أذهان شياطين البشر .

-
- (١) راجع كتاب المستشار محمد عبد السلام : سنوات عصيبة - ذكريات نائب عام سابق - ١٩٧٥ ص ١٣١ .
- (٢) راجع على سبيل المثال :
- تحقيقات النيابة العامة رقم ١٢٤ ، ١٣٠ ، ١٣١ ، ١٣٢ ، ١٣٣ ، ١٣٥ لسنة ١٩٦٨ . ع . ت .
- منطوق الحكم وحيثيات التحقيق في قضية كشيخ .
- تصريحات النائب العام الأسبق المنشورة بجريدة أخبار اليوم في ٢٦ أكتوبر و٢ و٩ نوفمبر عام ١٩٧٤ .
- حكم محكمة جنوب القاهرة في قضية تعويض المستشار على جريشة عما لحقه من تعذيب في السجن الحربى .

ويصور أحد المسجونين السياسيين بعض مظاهر القتل والتعذيب الذى حدث سراً داخل جدران السجن الحربى فى عام ١٩٦٥ فيقول :

«ضحايا التعذيب فى الزنازين يضمّدون جراحهم . أجسام مصلوبة .. وجوه شوّتها سياط الزبانية . ظهور مزّقها الكراييج التى استحضرت من السودان على ظهر طائرة خاصة . جثث المسجونين تحمل فى الظلام وتدفن فى الصحراء المحاورة للسجن . رؤوس مفتوحة . أسنان مقلوعة . يقع دم تغطى كل جدران الزنازين . صراخ وأنين وعويل . كلاب تعوى وقد امتلأت أفواهها بالدماء» (١) .

وكان من يتوفى من التعذيب فى السجن والمعتقلات ينقل فى الليل خفية ويدفن سراً فى الصحراء . وفى ذلك يقول مسجون سياسى قضى عشر سنوات فى اللبمان «شاهدت بنفسى ستة من المعتقلين من جماعة الأخوان المسلمين قد توفوا وإدارة السجن الحربى تقوم بتقلهم فى الليل إلى خارج السجن لدفنهم فى الصحراء . وسمعت أبناء مؤكدة من داخل السجن تقول أن هناك ثمانية وعشرين من المعتقلين من جماعة الأخوان المسلمين قد توفوا فى السجن نتيجة للتعذيب وقلة العناية الطبية . والغريب أن إدارة السجن كانت تؤكّد هروب كل من يتوفى أثناء نقله إلى المستشفى وتقوم بنخصم يومين من مرتب جندى تختاره من السجن على أساس أنه كان يرافقه .. وطبعاً الجندى لا يتكلم لأنه يعلم أن إدارة السجن ستعطى له مرتبه بعد ذلك كاملاً وأن الأمر كله مجرد تمثيلية .. وعندما كنا نعلم أن شخصاً قد هرب نترحم عليه فعنى ذلك أنه مات من التعذيب» (٢) .

وفضلاً عن الاعتداءات السرية التى وقعت على حق الأمن الشخصى وحرية التنقل وذلك بالقتل والاعتقال والتعذيب وتحديد الإقامة ، فقد

(١) مصطفى أمين : سنة أولى سجن - الطبعة الثانية ص ١٥ .

(٢) راجع مارواه سميد توفيق بلريدة أخبار اليوم بتاريخ ٨ مارس عام ١٩٧٥ تحت عنوان ١٠٥ سنين فى اللبمان .

أهدرت حرمة الحياة الخاصة كذلك اهداراً كبيراً، فانتهكت حرمة المسكن ودخل رجال السلطة منازل الناس ليلاً وعبثوا فيها دون قيد أو شرط . واطلعوا على أسرار الناس في ماسلاتهم بأنواعها ففتحوا الخطابات وصوروها وتصنتوا على المكالمات التليفونية وسجلوها ولم يكن أى شخص مهما علت مكانته يأمن تماماً على حرمة الشخصية .

وسوف نتحدث فى الفصل الثانى بشىء من التفصيل عن «سرية الحياة الخاصة» بما تستوجب من حظر التفتيش ، وحرمة المسكن ، وسرية المراسلات . وذلك فى معرض بياننا لصور السرية الواجبة أو المفروضة .

وليس كل هذا الا بعض ما حدث سرأ من أناس نزع الرحمة من قلوبهم فكانت كالحجارة أو أشد قسوة . والله أشد بأساً وأشد تنكيلاً . نسوا الله فأنساهم أنفسهم ، وكفروا بآياته فأعد لهم عذاباً ألماً . وهو الذى يعلم خائنة الأعين وما تخفى الصدور . وهو القائل فى كتابه العزيز «ان الذين كفروا بآياتنا سوف نصليهم ناراً كلما نضجت جلودهم بدلناهم جلوداً غيرها ليذوقوا العذاب ، إن الله كان عزيزاً حكماً» (١) .

أما موقف عامة الناس ازاء انتهاك السلطة التنفيذية للحرية الشخصية إذا علموا ببعض ما حدث رغم سرية فكان مخزياً مخيباً للآمال . فقد سيطر الخوف والنفاق على أكثرهم فظلوا يقولون بالسنتهم ما ليس فى قلوبهم . ولا يتناهون عن منكر فعلوه حتى صاروا نموذجاً للمستضعفين فى الأرض وتركوا قول رسول الله صلى الله عليه وسلم «ان الناس إذا رأوا الظالم فلم يأخذوا على يده أو شك أن يعيهم الله بعقاب» (٢) . فغضب الله عليهم ورفع عنهم جانباً من رحمته فنزلت بهم المصائب والهزائم والأهوال .

(١) الآية رقم ٥٦ من سورة النساء .

(٢) راجع ابن حزم : الفصل فى الملل والأهواء والنحل - ج ٤ ص ١٧٥ وما بعدها .

ونظراً لتلك التجربة القاسية التي عاشتها البلاد فيما يتعلق بانتهاك الحرية الشخصية للمواطنين بصورة مفرغة فقد حاول المشرع أن يستفيد من التجربة في تأكيد وجوب احترام تلك الحرية الأساسية ووضع الضمانات الكفيلة بعدم تكرار الاعتداء عليها . وذلك في كل من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ وقانون الحريات العامة رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ .

وقد بدأ المشرع المصري الطريق إلى تحقيق هدفه بالاعتراف بالحرية الشخصية كحق طبيعي لكل مواطن ، ثم حرم المساس بها في أى صورة من صورها وبأى وسيلة كانت الا بأمر من القضاء أو النيابة العامة استجابة لمقتضيات التحقيق ، اللهم الا في حالة التلبس بالجريمة استناداً إلى انتفاء شبهة الاعتداء فيها (١) . فقضت المادة ٤١ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ بأن «الحرية الشخصية حق طبيعي وهي مصونة لا تمس ، وفيما عدا حالة التلبس لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حبسه أو تقييد حريته بأى قيد أو منعه من التنقل الا بأمر تستلزمه ضرورة التحقيق وصيانة أمن المجتمع ويصدر هذا الأمر من القاضي المختص أو النيابة العامة وذلك وفقاً لأحكام القانون» (٢) .

وحرم الدستور القبض على المواطن أو اعتقاله لأسباب سرية غير معلنة فأوجب ابلاغه صراحة بأسباب القبض أو الاعتقال بمجرد الاستحواذ على شخصه . ولم يتوقف بعلاية القبض أو الاعتقال وأسبابه عند هذا الحد وانما أجاز له ابلاغ من يريد بما وقع له من مساس بحريته الشخصية كما أجاز له بل ولغيره التظلم للقضاء من الاجراء الذى قيد هذه الحرية وأوجب الفصل

(١) وإن كان رجال الأمن يستطيعون مع ذلك إدعاء تلبس الفرد بجريمة من الجرائم يزيفون مقوماتها بطريقة سرية لتبرير القبض عليه وتقييد حريته . وقد حدث ذلك فعلا في الماضي مما يؤكد أن النصوص وحدها لا قيمة لها ما لم يحسن تطبيقها من جانب القائمين عليها .

(٢) وذلك بطبيعة الحال في غير حالة الطوارئ. إذ نصت المادة الثالثة من قانون الطوارئ =

في التظلم خلال مدة معينة والا وجب اخلاء سبيل المواطن المقبوض عليه أو المعتقل فوراً . وهذا هو ما قضت به المادة ٧١ من الدستور بقولها «يبلغ كل من يقبض عليه أو يعتقل بأسباب القبض عليه أو اعتقاله فوراً . ويكون له حق الاتصال بمن يرى ابلاغه بما وقع أو الاستعانة به على الوجه الذي ينظمه القانون ، ويجب اعلانه على وجه السرعة بالتهمة الموجهة اليه ، وله ولغيره التظلم أمام القضاء من الاجراء الذي قيد حريته الشخصية ، وينظم القانون حق التظلم بما يكفل الفصل فيه خلال مدة محددة والا وجب الافراج حتماً» .

ولمواجهة ما كشفت عنه التجربة من أن اتخاذ التدابير الماسية بالحرية الشخصية بمقتضى أوامر شفوية قد يترتب عليه عدم امكان التثبت من وجود وشرعية هذه الأوامر ، وحتى لا يحال في نفس الوقت بين سلطة الطوارئ وحققها في اتخاذ التدابير العاجلة ولو بأوامر شفوية (١) ، نصت المادة الثالثة من قانون الحريات العامة رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ في فقرتها الأخيرة على أنه «يشترط في الحالات العاجلة التي تتخذ فيها التدابير المشار إليها في هذه المادة بمقتضى أوامر شفوية أن تعزز كتابة خلال ثمانية أيام» .

ولم يتوقف المشرع عند هذا الحد وإنما أراد أن يحفظ على الانسان آدميته التي كرمه الله بها حتى بعد تقييد حريته . وذلك بالنظر إلى ما لاقاه المواطن المقبوض عليه أو المعتقل أو المحبوس من سوء المعاملة وألوان التعذيب

== رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ على أنه «لرئيس الجمهورية متى أعلنت حالة الطوارئ أن يتخذ بأمر كتابي أو شفوي التدابير الآتية :

١ - وضع القيود على حرية الأشخاص في الاجتماع والانتقال والاقامة والمرور في أماكن أو أوقات معينة والقبض على المشتبه فيهم أو الخطرين على الأمن والنظام العام واعتقالهم والترخيص في تفتيش الأشخاص والاماكن دون التقييد بأحكام قانون الاجراءات الجنائية وكذلك تكليف أي شخص بتأدية أي عمل من الأعمال» .

(١) راجع المذكرة الايضاحية للقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ .

الجسماني والنفسي التي تقشعر منها الأبدان وترتجف لها النفوس . سواء تم هذا التعذيب لانتزاع الاعترافات الكاذبة أو الصحيحة بالقوة والقهر ، أو حدث لمجرد التشفى والانتقام واشباع سادية بعض الجلادين . لذلك قضى في المادة رقم ٤٢ من دستور سنة ١٩٧١ على أن « كل مواطن يقبض عليه أو يحبس أو تقيد حريته بأي قيد تجب معاملته بما يحفظ عليه كرامة الانسان ولا يجوز ابدائه بديناً أو معنوياً كما لا يجوز حجزه أو حبسه في غير الأماكن الخاضعة للقوانين الصادرة بتنظيم السجون . وكل قول يثبت أنه صدر من مواطن تحت وطأة شيء مما تقدم أو التهديد بشيء منه يهدر ولا يعول عليه» (١).

وأحتراماً لحرية التنقل والاقامة في أي مكان من اقليم الدولة نصت المادة رقم ٥٠ من الدستور على أنه « لا يجوز أن تخطر على أي مواطن الاقامة في جهة معينة ولا أن يلزم بالاقامة في مكان معين الا في الأحوال المبينة في القانون».

وأخيراً أراد المشرع أن يخوف المعتدين على الحرية الشخصية ، فجعل الدعاوى الجنائية الناشئة عن الاعتداء على هذه الحرية لا تسقط بالتقادم استثناء من القواعد العامة مهما طال عليها الأمد . وذلك لاجباط محاولة المعتدى الاحتفاظ بسرية جرمه عن طريق الوعيد أو التهديد وبما يتمتع به من جاه أو سلطان . وشاء المشرع من ناحية أخرى أن يضمن حق ضحية الاعتداء على الحرية الشخصية فجعل حقه المدني كذلك لا يسقط بالتقادم كما كفل له تعويضاً عادلاً من الدولة عما لحق به من أذى . لذلك قضت

(١) تنص المادة ٤٠ من قانون الاجراءات الجنائية على أنه « لا يجوز القبض على أي انسان أو حبسه إلا بأمر من السلطات المختصة بذلك قانوناً ، كما تجب معاملته بما يحفظ عليه كرامة الانسان ولايجوز ابدائه بديناً أو معنوياً» .

وقضت المادة ٤١ من نفس القانون على أنه « لايجوز حبس أي انسان إلا في السجون المختصة لذلك ، ولا يجوز للمأمور أي سجن قبول أي انسان فيه إلا بمقتضى أمر موقع عليه من السلطة المختصة ، وإلا يبقيه بعد المدة المحددة بهذا الأمر» .

المادة ٥٧ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ بأن «كل اعتداء على الحرية الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة للمواطنين وغيرها من الحقوق والحريات العامة التي يكفلها الدستور والقانون جريمة لا تسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية الناشئة عنها بالتقادم ، وتكفل الدولة تعويضاً عادلاً لمن وقع عليه الاعتداء» .

وتطبيقاً لهذا النص قضت المادة الثالثة من قانون الحريات العامة رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ بأنه «في الجرائم المنصوص عليها في المواد ١١٧ و ١٢٦ و ١٢٧ و ٢٨٢ و ٣٠٩ مكرراً ، ٣٠٩ مكرراً (أ) من قانون العقوبات والتي تقع بعد تاريخ العمل بهذا القانون ، فلا تنقض الدعوى الجنائية الناشئة عنها بمضى المدة» (١) .

ويتعلق الأمر في هذه المادة بجرائم العدوان على الحرية التي يرتكبها المسؤولون في الدولة (٢) .

غير أن كل هذه الأحكام الحازمة وتلك الضمانات الوافية التي وضعها المشرع في الدستور والقوانين لحماية الحرية الشخصية للمواطن سوف تتحول في الواقع العملي إلى مجرد سراب خداع عديم الجدوى ما لم يحرص كل مواطن على الذود عن حريته الشخصية بعزيمة صادقة ، والاستفادة من هذه النصوص بشجاعة وإقدام . هذا بالإضافة إلى وجوب احترام المسؤولين من رجال السلطة التنفيذية احتراماً حقيقياً للحرية الشخصية للمواطنين خاصة وأن أغلبهم في بلدنا المتخلف يجهل حقوقه أو يفتقد شجاعة الذود عنها لقلّة وعيه أو ضعف حيلته .

(١) وذلك استثناء من نص المادة ١٥ من قانون الاجراءات الجنائية التي تنص على أن «تنقض الدعوى الجنائية في مواد الجنايات بمضى عشرين من يوم وقوع الجريمة ، وفي مواد الجنح بمضى ثلاث سنين ، وفي مواد المحالفات بمضى سنة ، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك ...» .

(٢) تنقض المادة ١٢٦ من قانون العقوبات بأن «كل موظف أو مستخدم عمومي أمر بتعذيب متهم أو فعل ذلك بنفسه لحملة على الاعتراف يعاقب بالأشغال الشاقة أو السجن من ثلاث سنوات إلى عشر .

وإذا مات المحمي عليه يحكم بالمعقوبة المقررة لقتل عمداً» .

ثانيا : سرية الاعتداء على حق الملكية

يمكن تعريف حق الملكية بأنه استئثار الشخص بشيء ذي قيمة وتمتعه بكافة المزايا التي ينحويها من استعمال واستغلال وتصرف (١) . ويعتبر هذا الحق من أهم وأقدم الحقوق العامة التي أقرت بها للإنسان منذ وجد حاملا بين جنباة غريزة التملك . وقد أكد اعلان حقوق الانسان الفرنسي الصادر عام ١٧٨٩ حق الملكية باعتباره من الحقوق المقدسة التي يجب الاتنك (٢) .

ورغم أهمية حق الملكية والاعتراف به على نحو أو آخر في كل بلاد العالم ، فقد وقعت عليه اعتداءات متكررة لاسيا في الدول الشيوعية والبلاد المتخلفة التي تدعى الاشتراكية . وقد وقعت هذه الاعتداءات في بعض الأحيان علناً بالتطبيق لقوانين وقرارات معينة . ولكنها في أحوال أخرى وقعت سراً من بعض رجال السلطة التنفيذية الذين يعملون لحسابهم أحياناً مستخدمين ما يتمتعون به من اختصاصات زودهم بها القانون بهدف تحقيق المصلحة العامة في اطار وظائفهم . ولعل أوضح مثال على ذلك لما حدث في مصر في ظل نظام الحراسات البغيض الذي بدأ عام ١٩٦١ .

فكثيراً ما فرضت الحراسة طمعاً في أموال الناس أو بقصد التنكيل ببعض المواطنين الذين افترضت الحكومة فيهم لسبب أو لآخر عدم الولاء لها . وتحت ستار الحراسة قام المسئولون في ظلال من السرية بكثير من أعمال السلب والنهب والتدمير حتى أصبحت أموال الحراسة مصدراً للديون بعد أن كانت مورداً خصباً للحقوق (٣) . ولم يعبأ أولو الأمر بما نهى الله

(١) راجع في ذلك : الدكتور حسن كبيرة : الحقوق العينية الأصلية - الجزء الأول : حق الملكية ١٩٦٥ ، الدكتور مصطفى الجمال : نظام الملكية - خاصة ص ٧٣ ومابعدها .

(٢) المادة الثانية والمادة رقم ١٧ من اعلان حقوق الانسان - راجع كوليار - المرجع السابق ص ٦٣٧ ومابعدها .

(٣) فرضت الحراسة في أعقاب القوانين الاشتراكية. عام ١٩٦١ ثم فرضت طبقاً =

عنه حين قال «ولا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل وتدلوا بها إلى الحكام لتأكلوا فريقاً من أموال الناس بالإثم وأنتم تعلمون» (١). بل إن المتمتعين في هذه الآية الكريمة يراها ترسم صورة صادقة لما وقع في عهد الحراسات ويخيل إليه أنها إنما توجه خصيصاً إلى أولئك المعتدين على أموال الناس في تلك الحقبة السوداء من تاريخ مصر .

وقد أجمعت المناقشات التي دارت في مجلس الشعب عند اعداد قانون الحراسات الجديد في يوليو عام ١٩٧٤ على استنكار الحراسة بالصورة التي تمت بها واعتبارها مصادرة غير مشروعة لأموال الناس . وأكدت أنها قد استغلت أبشع استغلال للبطش بالمواطنين والاعتداء على حرياتهم واغلاق بيوتهم وأن ذلك يتنافى مع قداسة حق الملكية بل ومع أى عدالة أو اشتراكية حقيقية . وأكد السيد رئيس اللجنة التي تولت بحث القانون أن اجراءات الحراسة كانت أشبه بالعقوبة ، وأنها امتدت بعد عام ١٩٦٤ حتى إلى أصحاب الرأى وبعض البسطاء من الفلاحين . وأن السلطة قد استغلت الحراسة لاعتقال المواطنين . وهكذا أصبحت الحراسة سبيلاً للانحراف والتحكم في مصائر الناس ، وظهر عدم صحة ما كان يقال من أن هدف هذه الاجراءات هو احداث التغييرات الاجتماعية اللازمة لتحقيق الاشتراكية خصوصاً وأن ثروات جديدة قد نشأت وتضخمت في هذه الاثناء دون سبب مشروع ولم يمسسها سوء (٢) .

ولتفادى ما حدث من اعتداءات على حق الملكية في الماضي ضمن المشروع الدستور عدة نصوص لتحقيق هذا الغرض . فنصت المادة ٣٤

للقانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٦٤ بشأن تدابير أمن الدولة ، وفرضت أخيراً عام ١٩٦٦ في أعقاب حادث كشيح والضجة المفتعلة التي أثيرت حوله وسميت بحراسة تصفية الاقطاع .

(١) الآية رقم ١٨٨ من سورة البقرة .

(٢) راجع الأعمال التحضيرية للقانون رقم ٦٩ لسنة ١٩٧٤ بشأن تسوية الاوضاع الناشئة عن الحراسة .

من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ على أن «الملكية الخاصة مصونة ولا يجوز فرض الحراسة عليها الا في الأحوال المبينة في القانون وبحكم قضائي ولا تنزع الملكية الا للمنفعة العامة ومقابل تعويض وفقاً للقانون» .

وأضافت المادة ٣٥ أنه «لا يجوز التأميم إلا لإعتبرات الصالح العام وبقانون ومقابل تعويض» .

وأكدت المادة ٣٦ من الدستور أن المصادرة العامة للأموال محظورة ولا يجوز المصادرة الخاصة الا بحكم قضائي .

وعندما صدر القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١ بشأن تنظيم فرض الحراسة وتأمين سلامة الشعب نص في مادته الأولى على أنه «لا يجوز فرض الحراسة على أموال الأشخاص الطبيعيين الا بحكم قضائي وفي الأحوال الواردة في هذا القانون ووفقاً للضوابط المنصوص عليها فيه» .

وتأكيداً لهذا الاتجاه صدر القرار بقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧١ بتصفية الحراسة على أموال وممتلكات الأشخاص الخاضعين لأحكام القانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٦٤ ، ثم القرار بقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٢ بتصفية الحراسات السابقة على القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١ .

ثالثاً : سرية الاعتداء على حق الدفاع

حق الدفاع هو تمكين المتهم من ابداء أقواله أو اثبات براءته بعد مواجهته بالتهمة المنسوبة اليه .

ويعتبر هذا الحق من المسلمات العقلية أو القواعد المنطقية التي يطبقها القضاء دون حاجة إلى نص . إذ من الطبيعي قبل توقيع أى عقوبة على المتهم أن يواجه بالتهمة المنسوبة اليه وتسمع أقواله فيها ، لكي يتمكن ان كان بريئاً من اثبات براءته من هذه التهمة ، وان كان مذنباً من بيان الظروف والدوافع التي أوقعته في الخطأ .

ومحدث أن يعتدى رجال السلطة التنفيذية على حق المتهم في الدفاع لاسيما في الجرائم السياسية بطريقة سرية . وذلك بأن تزيّف أقواله أو تنتزع منه الاعترافات أو يمنع من الادلاء بدفاعه بالتهديد أو التعذيب . ولعل محكمة الدجوى الشهيرة كانت مضرب الأمثال في هذا المجال . إذ لم يتوقف الأمر فيها عند حد عدم احترام حق المتهم في الدفاع عن نفسه ، وإنما وصل إلى حد أن كانت الأحكام الفاصلة في القضايا تعد سلفاً قبل الجلسة ، سواء تمكن المتهم من الادلاء بدفاعه أو لم يتمكن ، وأيا كانت درجة اقناع أوجه الدفاع وبصرف النظر عن خطورة هذه الأحكام وان وصلت إلى الاعدام والحرمان من حق الحياة .

وأيا كان الأمر فإن المحاكمات الجنائية بصفة عامة تقوم بها السلطة القضائية وتتولى التحقيق فيها النيابة العامة . ولا يأتي تدخل رجال السلطة التنفيذية بصدها الا عن طريق الضبط القضائي (١) ، وما يتضمن من بحث عن الجرائم ومرتكبها ، وجمع للاستدلالات اللازمة للتحقيق في الدعوى وحبس احتياطي (٢). فعن هذا الطريق يستطيع رجال السلطة التنفيذية الاعتداء بوسيلة أو بأخرى على حق المتهم في الدفاع عن نفسه .

غير أنه يوجد نوع آخر من المحاكمات يهمننا التعرض له لاتصاله بموضوع بحثنا هو المحاكمات التأديبية للعاملين بالدولة حيث تلعب السلطة التنفيذية فيه عن طريق الرؤساء الإداريين دوراً كبيراً . وذلك ليس فقط فيما يتعلق بالتحقيق الذي يستطيع الرئيس أن يتولاه وأن بدأته النيابة الإدارية ، بل وكذلك فيما يتصل بمحاكمة هؤلاء العاملين في غير الحالات التي تختص بها المحاكم التأديبية بمجلس الدولة .

(١) راجع المادة ٢١ من قانون الاجراءات الجنائية .
(٢) وقد وقف القضاء المصرى موقفا مشرفا في الدفاع عن سيادة القانون وحماية الحريات العامة من إعتداءات رجال الشرطة على المواطنين . وذلك في قضية الجنائية رقم ٣٥٧١ لسنة ١٩٧٤ - إيتاي البارود . راجع مرافعة الأستاذ حافظ السلمى رئيس نيابة دمنهور الكلية في القضية المذكورة بجلسة ٣ مارس سنة ١٩٧٥ . وكان مأمور المركز قد استمر في حبس منبهمين بعد الافراج عنهما من القاضى المختص ، وأهان وكيل النيابة ومحامى المتهمين أثناء قيامهما بعملهما فيما يتعلق بالتحقق من استمرار الحبس بدون وجه حق . وقد أدانت المحكمة المتهمين وحكمت بالغرامة والحبس مع الشغل لمدة شهرين مع ايقاف التنفيذ .

فاذا عدنا إلى فكرة السرية في أعمال السلطة التنفيذية وجدنا أن الأصل في اجراءات التحقيق التأديبي هو العلانية بالنسبة لذوى الشأن ، الا إذا اقتضت سلامة التحقيق غير ذلك . فقد نصت المادة الثامنة من قانون النيابة الادارية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ على أنه «يجوز للموظف أن يحضر بنفسه جميع اجراءات التحقيق الا إذا اقتضت مصلحة التحقيق أن يجري في غيبته» . وقضت المادة ١٦ من اللائحة الداخلية للنيابة الادارية بأنه «لا يجوز لأصحاب الشأن الاطلاع على أوراق التحقيق الا بعد الانتهاء منه» (١) وذلك بقصد تيسير اتمام التحقيق وعدم عرقلة اجراءاته .

غير أن حق العامل أو الموظف المحال إلى التحقيق في الاطلاع على اوراق التحقيق مشروط بتقدمه للمحاكمة التأديبية عما ثبت في حقه سواء أمام الجهة الادارية أو المحكمة التأديبية المختصة . اما إذا تعلق الأمر بمجرد اتخاذ تدابير داخلية لمعالجة ما كشف عنه التحقيق من قصور، فان الادارة غير ملزمة بإطلاع المتهم على ما تتخذ من اجراءات تدخل في سلطتها التقديرية ، ما دام الأمر لا يتعلق بمحاكمته ولا يتضمن توقيع جزاءات تأديبية عليه (٢) .

المطلب الثاني

سرية تبديد اموال الدولة

قد ينصب انتهاك أحكام القانون على أموال الدولة فيتم تبديد بعضها بطريقة سرية لا يعلم بها الا المشتركون في التبديد أو المستفيدون منه . ومن الطبيعي أن تظل مثل هذه الأعمال سرية كأرقام حسابات كبار اللصوص ومصاصى دماء الشعوب في العالم . وذلك ليس فقط لعدم مشروعيتها وانما أيضاً لمناقضتها لما يدعيه مرتكبوها من نزاهة وأمانة وشرف . وتزداد أهمية السرية بالنسبة للحكومة إذا كان الشعب في غالبيته الساحقة فقيراً يكابد

(١) الدكتور سليمان محمد الطماوى : القضاء الادارى - الكتاب الثالث قضاء التأديبية

١٩٧١ ص ٥٦٨ .

(٢) محمد رشوان أحمد و ابراهيم عباس منصور : الاجراءات التأديبية للعاملين المدنيين

بالحكومة والقطاع العام - ١٩٦٩ . ص ٥٢ .

فى سبيل الحصول على لقمة العيش . إذ لا يتصور أن يذاع عليه وهو فى هذه الحالة أن ملايينه تغتصب أو تهرب أو تنثر هباء فيما لا طائل من ورائه .

ويأخذ تبديد أموال الدولة صوراً متعددة أهمها النفقات السرية ، وأعمال النهب ، وتكاليف البذخ . ونوجز فيما يلي الحديث عن كل منها :

أولا : النفقات السرية

تنفق كثير من أموال الدولة فى أمور سرية لا يعلن عنها . من ذلك انفاق ملايين الجنهيات لعمل انقلاب عسكري فى احدى الدول الأجنبية ، أو لمساعدة فريق ضد آخر من المتنازعين على السلطة فى بلد من البلاد قد لا يكون لأصحاب المال ناقة فيها ولا بجل . ومثل هذه الأعمال لا تعد مخالفة لقواعد القانون الدولى العام فحسب وإنما تعد غير مشروعة من وجهة القانون الداخلى كذلك . لأن قوانين الدولة بصفة عامة وقانون الميزانية على وجه الخصوص لا تسمح عادة بأى عمل من هذه الأعمال .

ولدينا فى مصر أمثلة كثيرة على مثل هذه الانفاقات السرية التى تمت فى الماضى القريب دون مبرر مقبول . ومثال ذلك الأموال الطائلة التى انفقت ولم يعلن عنها حتى الآن فى مشاحنات اليمن الدامية ، ومنازعات الكونغو وأواسط أفريقيا ، وفى مطاحنات الصحف فى لبنان .

ثانيا : اعمال النهب

تخفى السرية أحياناً أعمال نهب مشينة يقوم بها بعض رجال الدولة لحسابهم الخاص مستخدمين ما منحهم القانون من سلطات فى تحقيق مآرب شخصية آثمة . وقد كشفت أحداث مايو عام ١٩٧١ عن كثير من الأعمال الخزنية التى قام بها بعض كبار رجال الحكم وتمثلت تارة فى تهريب أموال الدولة إلى بنوك سويسرا وغيرها من البلاد الأجنبية الحرة ، وتارة فى غضب هذه الأموال فى الداخل كمالو كانت تركة شاعرة مباحة لمن يستطيع الاستيلاء عليها .

ومما يثبت نهب أموال الدولة من جانب بعض القادة الكبار ما نزل على عدد منهم من غنى فاحش مفاجيء فأصبحوا وورثتهم من أصحاب الملايين بعد ان كانوا لا يملكون غير مرتباتهم التي تكاد تكفي لمواجهة أعباء المعيشة (١) . ويؤكد ذلك أيضاً ما عثر عليه في منازل بعض كبار رجال الدولة من خزائن للعملات الصعبة والمحلية في وقت كانت فيه خزانة الدولة خاوية في أمس الحاجة إليها .

ثالثاً : تكاليف البذخ

ويتمثل تبديد أموال الدولة أحياناً أخرى في المبالغة في الانفاق على اقامة الحفلات والمهرجانات والقصور الشاخصة والفيلات الأنيقة .. إلى غير ذلك من مظاهر البذخ التي لا تتناسب مع امكانيات دولة فقيرة متخلفة ، بل ولا تحدث حتى في البلاد الغنية . فكم أقيمت احتفالات نصر مزعوم ، وكم أنفقت الأموال الطائلة لارضاء من كان ضره أكبر من نفعه . ولا تتمثل السرية في هذه الحالة في وجود النفقات ذاتها إذ من الطبيعي أن تتكلف مثل هذه الأمور بعض النفقات ، وانما تتمثل في أرقام هذه النفقات التي قد لا يتصورها الناس ، والتي تعتبر مبالغة في الكماليات في دولة لم تصل بعد إلى اشباع الضروريات بالنسبة لكل أبنائها .

المطلب الثالث

سرية الصراع على السلطة

لو ظهر كل ما يدور وراء كواليس السلطة من أجل الصراع، عليها لتغيرت في أذهان الناس أغلب مفاهيم التاريخ . فكم ارتكبت الجرائم والأعمال غير المشروعة سرّاً من جانب أحد الحكام في الدولة للاستئثار بالسلطة والإطاحة برفاقه بأي طريق من الطرق . ويحدث ذلك على وجه الخصوص في أوقات الأزمات التي تنزل بالدولة سواء من الناحية السياسية أو العسكرية أو الاقتصادية أو الاجتماعية . ومن الأمثلة الشهيرة لهذه الشخصيات روبسبير في فرنسا ، وستالين في روسيا وعبد الناصر في مصر .

(١) راجع مقالة الدكتور لويس عوض المنشورة بالصفحة الثالثة من جريدة الأهرام بتاريخ ١٨ يوليو سنة ١٩٧٥ عن لقائه بالملكيتين السابقتين فريدة ونازلي .

أما روبسبير Robespierre في فرنسا فقد كان أحد أعضاء لجنة السلام العام Comité de salut public التي أنشأتها الجمعية التأسيسية المعروفة أيام الثورة الفرنسية باسم la Convention في ٦ ابريل عام ١٧٩٣ وزودتها بسلطات واسعة . ولكن روبسبير استطاع بقوة شخصيته ونزعه الدموية أن يسيطر على هذه اللجنة التي لم يعين لها رئيس من الناحية الرسمية ، وقام بتصفية خصومه ومعارضيه بطريقة عنيفة مرعبة . وظل الأمر كذلك إلى أن زال الخطر الخارجي واستعادت الجمعية التأسيسية سلطاتها المفقودة فأنت برأس الطاغية تحت المقصلة في ٢٧ يوليو سنة ١٧٩٤ ، ليفارق الحياة بنفس الطريقة التي أزهق بها أرواح الآخرين (١) .

أما ستالين في روسيا فقد استطاع شيئاً فشيئاً أن يستحوذ على السلطة في البلاد بعد وفاة لينين عام ١٩٢٤ . وتخلص من معارضيه ورفاقه في الحكم بالقتل والنفي وتلفيق التهم الكاذبة . وقد انتقده في ذلك بشدة خليفته خروشوشوف وفضح جرائمه وفضائعه أمام المؤتمر العشرين للحزب الشيوعي في يناير عام ١٩٥٦ . غير أن خروشوشوف نفسه كان يعد العدة منذ وفاة ستالين عام ١٩٥٣ . ففي عام ١٩٥٥ أصبح السكرتير الأول للحزب الشيوعي . وفي سنة ١٩٥٨ انفرد بالسلطة بعد أن طرد زملاءه من الحكم الواحد بعد الآخر ، ولكن بطريقة أقل عنفاً وأكثر ذكاء من سابقه (٢) .

أما عبد الناصر في مصر فقد استطاع منذ قيام ثورة يوليو عام ١٩٥٢ أن يعمل في الخفاء على الانفراد بالسلطة وحده (٣) . واستخدم كل أساليب

(١) راجع في ذلك : موريس ديفرجيه : المرجع السابق ٤٢٦ . أندريه هورية - المرجع السابق ص ٦٤٦ . الدكتور عبد الحميد متولى : القانون الدستوري والأنظمة السياسية - ١٩٦٦ ص ٦٦ .

(٢) راجع في ذلك : الدكتور عبد الحميد متولى : الوسيط في القانون الدستوري ١٩٥٦ ص ٦٦ وما بعدها . أندريه هورويو - المرجع السابق ص ٤٧٨ . موريس ديفرجيه - المرجع السابق ص ٣٥٧ .

(٣) راجع مذكرات اللواء محمد نجيب : كلمتي للتاريخ ، خاصة ص ١١٦ وما بعدها .
وص ١٣٩ ، ١٤٢ ، ١٤٥ ، ١٤٦ .

الخداع ونقض العهود وانتهاز الفرص لابعاد زملائه الواحد تلو الآخر حتى تحقق له ما أراد . وظل يتربع فوق رؤوس العبادمختالا بنفسه حتى باغته الموت فترك الدولة غارقة في الديون والأزمات والنفاق والاحتلال اليهودى .

المبحث الثانى

سرية نتائج السياسة الفاشلة

تقوم السلطة التنفيذية أحيانا باتيان أعمال قد لا تخالف القانون من حيث الظاهر ولكنها سيئة النتائج غير ملائمة لظروف الحال ، أو فاشلة فى تحقيق ما ترمى اليه من أهداف ، فتحصر على اخفائها وعدم الافصاح عنها خشية ما يمكن أن يترتب على معرفة الشعب لها من آثار ضارة بالحكومة . وذلك نتيجة لسخط الناس عليها أو شعورهم باليأس منها أو قيامهم بأعمال مخلة بنظام الحكم قد تؤدى إلى الإطاحة بها .

غير أن اخفاء الحقائق الدالة على فشل بعض جوانب السياسة العامة للدولة وان كان يحمى الحكام بعض الوقت ويحقق مصالحهم الذاتية ، فانه يلحق بالمصلحة العامة أضرارا بالغة . وذلك لأن معرفة الحقائق رغم مرارتها هى نقطة البداية فى الاستعداد لمواجهةها وعلاجها قبل تفاقم أمرها . كما أن هذا الاخفاء يضيع على الشعب حقه فى ممارسة الرقابة على حكومته وتوجيه شئون الدولة نحو ما يحقق خير البلاد .

وقد حدث فى مصر أن أخفيت كثير من الحقائق فى الفترة الأخيرة فلم يعلم الشعب منها غير ما كان الحكام يريدون اعلامه به وبالطريقة التى تروق لهم . والأمثلة على ذلك كثيرة لا تكاد تقع تحت حصر . ويمكن أن نذكر منها على سبيل المثال ما يلى :

١ - سرية خسائر حرب اليمن :

تلك الحرب التي شنتها الحكومة المصرية لأسباب بعيدة عن الحكمة والمصلحة ، فقاتل فيها العربي أخاه العربي ، وأزهقت عبثاً آلاف الأرواح العزيزة على أهلها ، وبعثت أموال طائلة يحتاج إلى كل قرش منها ملايين الفقراء والمعوزين في البلاد . وأخفيت كل هذه الحقائق فلم تظهر إلا بعد وفاة مقرر هذه الحرب المشنومة الذي أقال أحد رفاقه في الحكم لمجرد عدم موافقته عليها .

٢ - سرية احتلال شرم الشيخ :

أخفت الحكومة عن الشعب بعد العدوان الثلاثي على مصر عام ١٩٥٦ بقاء إسرائيل في منطقة شرم الشيخ عند انسحابها من سيناء . وذلك رغم أن هذا الموضوع يبلغ من الأهمية مبلغاً يكفى لتقديره معرفة أن محاولة استرداد هذه المنطقة من أيدي العدو ، كانت من أهم دوافع المناورات السياسية الفاشلة والتهديدات العسكرية الفارغة التي انتهت بهزيمة يونيو عام ١٩٦٧ .

٣ - سرية فشل المشروعات العامة :

لم تذكر الحكومة نقاط الضعف ومواطن الفشل في المشروعات العامة رغم خطورتها . من ذلك عدم ذكر الآثار الجانبية والمساوىء التي انطوى عليها مشروع السد العالي ، والتي أهمها تآكل الشواطئ البحرية وانخفاض خصوبة التربة الزراعية . ومنها إخفاء فشل مشروعات الإصلاح الزراعي التي تنفق عليها الدولة أكثر من إيراداتها منذ سنوات . ومنها سرية الخسائر التي تكبدتها كثير من الشركات الصناعية الموثمة التي كانت تحقق أرباحاً وفيرة قبل تأميمها .

حجبت الحكومة القيمة الحقيقية للديون المستحقة على الدولة للبلاد الأجنبية لكي لا ينتاب الناس شعور باليأس أو يكثروا من نقد السياسة التي أدت إلى تضخم هذه الديون مع قلة الاستفادة منها أو المقدرة على سدادها . إذ أن هذه الديون ليست في معظمها الا ثمن الأسلحة السوفيتية التي حطمها العدو الاسرائيلي عام ١٩٦٧ ، بعد خدعة من سفير الدولة الدائنة الذي أيقظ عبد الناصر من نومه ليلا ليطلب اليه - بناء على تعليمات القادة السوفيت - ألا تكون مصر هي البادئة بالقتال . فأطاع الرئيس الأمر رغم علمه - حسب اعترافه - بتوقيت الغزو اليهودي . وتهيأت الفرصة الخيالية لانتصار اسرائيل انتصاراً لم تشهد له منذ أيام سليمان مثيلاً (١) . وتلقت مصر الضربة الأولى فكانت الضربة التي قصمت ظهر البعير . وكأنما شاءت روسيا الدائنة أن تنزل بنا الهزيمة لنزداد ضعفاً من الناحيتين الاقتصادية والعسكرية ، فتتاح لها فرصة أكبر للتغلغل في البلاد واحتلالها بالطريقة الحديثة .

المبحث الثالث

سرية تقارير كفاءة العاملين

يقتضى التنظيم الادارى السليم ضرورة وضع تقارير دورية سنوية عن حالة كل موظف في العمل من حيث الكفاءة والسلوك في مجال الوظيفة . وذلك ليس فقط بقصد تقويم كل موظف واعطائه الجزاء المناسب لما قدمت يدها خلال العام ، ثواباً كان أو عقاباً ، وانما كذلك للتحقق من مدى

(١) يقول الله تعالى في الآية الرابعة من سورة الاسراء «وقضينا إلى بني اسرائيل في الكتاب لتفسدن في الأرض مرتين ولتعلن علواً كبيراً .» وقد تردد العلماء في تفسير طبيعة هذا العلو الكبير وميقاته . ويحتمل أن يكون انتصار اسرائيل على أكثر من مائة مليون عربي واحتلالها لأضعاف مساحة أرضها في عام ١٩٦٧ هو ذلك العلو الكبير الذي لم تظفر به من قبل . وبذلك تكون هذه الحرب قد فسرت تلك الآية الكريمة .

نجاح التنظيم الادارى فى تحقيق أهدافه ، وإمكان إعادة النظر فيه لتلافى ما يتكشف من عيوبه والارتفاع به إلى مستوى أفضل . وقد اصطلح على تسمية هذه التقارير الدورية فى العمل بالتقارير السرية . وجرت العادة فعلا على سرية هذه التقارير وعدم اطلاع الموظفين عليها فى أغلب الأحيان .

وتأكيداً لهذه التسمية تقول المحكمة الادارية العليا فى أحد أحكامها أنه «من المسلم به أن التقرير السرى - كما ينص القانون - يعد سنوياً ، ليكون ترجيحاً عن حالة الموظف فى سنة بعينها ..» (١) . وتقول فى حكم حديث آخر «ومن حيث أنه يبين من مطالعة التقرير السرى السنوى بتقدير كفاية المدعى .. أنه قد استوفى جميع الاجراءات والمراحل والأوضاع الشكلية التى فرضها القانون ، ولم يخالف أى اجراء جوهرى فى هذا الشأن، ومن ثم يكون قد صدر صحيحاً مطابقاً للقانون» (٢) .

وتنص المادة ٣٧ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ على أن «يعد الرئيس المباشر التقرير السنوى كتابة عن العامل ويعرض عن طريق مدير الادارة المختصة بعد ابداء رأيه كتابة على لجنة شئون العاملين ، وللجنة أن تناقش الرؤساء فى التقارير السنوية المقدمة منهم عن العاملين ولها أن تعتمدھا أو تعد لها بناء على قرار مسبب» (٣) .

ولم يشأ المشرع فى مجال الترويج بين العلانية والسرية أن يتخذ موقفاً صريحاً موحداً من كافة التقارير الدورية أياً كانت درجتها بأن يجعلها كلها علنية أو سرية . وإنما قرر العلانية بالنسبة للتقارير ذات المستوى المنخفض وهى تقريراً ضعيف ودون المتوسط . فقضت المادة ٣٩ من قانون العاملين

(١) حكم المحكمة فى القضية رقم ١٠٥٦ لسنة ٧ القضائية الصادرى ٣ يناير سنة ١٩٦٥ .

(٢) حكم المحكمة فى القضية رقم ١٢٥٥ لسنة ١٤ القضائية الصادرى ٣ يناير عام

١٩٧١ .

(٣) تقابل المادة ١٥ من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ بشأن نظام العاملين بالقطاع العام .

سالف الذكر (١) بأن «يخطر العامل الذي قدرت كفايته بدرجة ضعيف أو دون المتوسط بأوجه الضعف في مستوى أدائه لعمله . ويجوز له أن يتظلم من هذا التقدير إلى لجنة شئون العاملين خلال شهر من تاريخ اعلانه به ، على أن يفصل في التظلم خلال شهر من تاريخ تقديمه ، ويكون قرارها نهائياً ولا يعتبر التقرير نهائياً الا بعد انقضاء ميعاد التظلم أو البت فيه» .

ويبدو أن الذي دفع المشرع إلى النص على وجوب ابلاغ تقديري ضعيف ودون المتوسط هو أنه رتب على الحصول على أى منها على نحو معين جزاء يتمثل في الحرمان من العلاوة الدورية ومن الترقية في السنة التالية . وفي ذلك تقول المادة رقم ٤٠ من القانون المذكور : «يُحرم العامل المقدم عنه تقرير سنوى واحد بدرجة ضعيف أو تقريران متتاليان بدرجة دون المتوسط من العلاوة الدورية ومن الترقية في السنة التالية لتلك المقدم عنها التقرير . ولا يترتب الأثر السابق إذا ما تراخى وضع التقرير عن الميعاد الذى يتعين وضعه فيه» .

أما بقية التقارير الدورية غير ضعيف ودون المتوسط فلم يوجب المشرع اخطار صاحب الشأن بها ، وساد في أذهان الكثيرين أنه أراد أن يحتفظ بها سرية إذ لم ير داعياً للاخطار بها . وساعد على هذا الاعتقاد أن المادة رقم ٣٠ من قانون موظفى الدولة الملغى رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ المعدلة بالقانون رقم ٥٧٩ لسنة ١٩٥٣ كانت تقضى بأن «يخضع لنظام التقارير السنوية السرية جميع الموظفين لغاية الدرجة الثالثة» . غير أننا لا نوافق على هذا التفسير الذى يقوم على الأخذ بمفهوم المخالفة رغم ضعف الاحتجاج به . ونرى ان عبارة النص لا تحتم ذلك . إذ أن المشرع قد أوجب ابلاغ الموظف بتقريره السنوى في حالة حصوله على تقدير ضعيف أو دون المتوسط فقط وذلك لاعتبارات معينة قدرها . أما في غير هذه الحالة أى في حالة الحصول

(١) وتقابل المادة ٣٢ من قانون العاملين الملغى رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ .

على غير التقريرين المذكورين فإن المشرع لم يشأ أن يتخذ موقفاً معيناً منها وهنا يجب على الإدارة الواعية أن تحكم المبادئ العلمية في الإدارة وتطبق ما تشير به بصددتها .

وفي مجال النقاش حول الترجيح بين السرية والعلانية فيما يتعلق بالتقارير الدورية ، أتاحت لي فرصة أخذ رأي عدد كبير من العاملين أثناء اشتراكهم في الدورات التدريبية التي ساهمت فيها . فأتضح لي أن الرأي يختلف إلى حد كبير حسب المستوى الوظيفي لمن يعطيه ، بطريقة يمكن أن تفسر من الناحية النفسية على أساس نظرة الشخص إلى مركزه وما إذا كانت تغلب عليه صفة واضح التقارير الدورية أم من توضع عنه هذه التقارير :

—بالنسبة للمديرين وكبار الموظفين رأيت غالبيتهم التي تقارب الإجماع سرية التقارير السنوية الا في أضيق الحدود على نحو ما هو منصوص عليه في القانون الحالي . وقالوا في تبريرهم لرأيهم أن ذلك يقلل من الاحتجاجات والمجادلات التي يتوقع حدوثها في حالة العلانية حيث لن يرضى معظم العاملين عن الدرجات التي وضعت لهم .

—أما بقية العاملين من المستويين الثالث والثاني وبعض موظفي المستوى الأول ، فقد رأيت غالبيتهم الساحقة علانية التقارير السنوية . بل ونادى كثير منهم بوجوب مناقشة الموظف في مدى استحقاقه للتقدير الموضوع عنه . وذلك حتى لا يساء استخدام السرية فيظلم العاملون ولا تتاح لهم فرصة الدفاع عن أنفسهم ، لرفع ما قد يكون لاحقاً بهم من غبن . وقد يقتنع واضح التقرير بردود العامل فيغير من تقريره بناء عليها . ثم بعد ذلك تعلن التقارير إلى أصحابها حتى يستفيد كل موظف ويدرك مواطن ضعفه فيعمل على علاجها وأسراء كفاءته فيحاول تنميتها . وهذا يقارب ما كانت تقضى به المادة رقم ٣١ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ قبل تعديلها بالقانون رقم ٥٧٩ لسنة ١٩٥٣ إذ كانت تنص على أن «يعطى الموظف صورة من التقرير السنوي

المقدم عنه ولمن قدم عنه تقرير بدرجة متوسط أو ضعيف الحق في تقديم ما يكون لديه من ملاحظات في خلال أسبوعين من تاريخ تسلمه التقرير» .

ويرى بعض الفقهاء أنه مع وجوب اعلان الموظف بأوجه الضعف في تقريره السنوي في حالي درجة ضعيف ودرجة دون المتوسط، فان السرية تفقد سببها لأن التقارير بغير هاتين الدرجتين لا تضر بالموظف، ومن ثم فلا ضير من اعلانها من أجل تنمية روح التنافس بين العاملين وتمكينهم من تدارك مواطن ضعفهم (١) . إذ أن التخوف من العلانية ربما كان له ما يزره عندما كانت الترقية بالاختيار تتم على أساس التقرير أما الآن فقد أصبحت الترقية حتى الدرجة الثالثة (فئة ٦٨٤) تتم بالأقدمية المطلقة . ولم تعد للتقارير المرتفعة بجانب القيمة الأدبية أهمية عملية الا في الحالات الآتية (٢) :

— في حالة الترقية إلى الوظائف التي يبدأ ربطها بمبلغ ٨٧٦ حينها سنوياً (الدرجة الثانية) حيث تم الترقية بالاختيار .

— إذا قررت اللائحة التنفيذية تحديد نسبة للترقية بالاختيار في وظائف الترقية بالأقدمية .

— في حالة العلاوة التشجيعية التي أجاز المشرع منحها للحاصلين على تقدير ممتاز في العاملين الأخيرين (٣) .

— في حالات الاعارة إلى البلاد الأجنبية وحالات الأجازات الدراسية .

أما نحن فترى وجوب علانية التقارير الدورية للعاملين بالدولة ليس

(١) دكتور سليمان الطماوي : مبادئ القانون الإداري - الكتاب الثاني - ١٩٧٣ ص ٣٧١ ومابعدها .

(٢) راجع نص المادة ١٥ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ .

(٣) راجع نص المادة ٢٠ من القانون سالف الذكر .

فقط علانية نسبية تتمثل في أخطار كل موظف بتقريره السنوى وانما علانية مطلقة بالنسبة للكافة كعلانية نتائج الامتحانات الدراسية . ولا غرابة في ذلك وما الحياة الدنيا باسرها إلا امتحان كبير (١). لذلك نقترح الغاء السرية في كافة التقارير الدورية بصرف النظر عن ارتفاع أو انخفاض درجاتها . على أن نجاح الأخذ بهذا الرأى يستلزم وضع معايير اداء دقيقة لفئات الوظائف المختلفة حتى تقوم التقارير على أسس موضوعية خاضعة للقياس منزهة قدر الامكان عن الهوى والاعتبارات الشخصية لواضعيها فيسهل اقتناع العاملين بها ورد الرؤساء على المتظلمين منها . ونستند في تبرير رأينا هذا إلى اعتبارات متعددة نذكرها فيما يلي :

١ - من حق كل موظف بل ومن واجبه أن يعرف التقدير الذى حصل عليه في العام المنصرم ليستطيع أن يصلح من شأن نفسه بقدر استطاعته ، فيعالج من نقاط الضعف التى هبطت بمستوى تقريره أو يقلل منها ، ويزيد من مواطن القوة التى ارتفعت به أو يحتفظ بها .

٢ - من أجل أن تسود المنافسة الشريفة بين العاملين مع ما هو معروف من مزايا المنافسة في حياة الانسان من المهد إلى اللحد .

٣ - لكي يعلم واضعو التقارير الدورية سلفاً أنها سوف تعرض على من وضعت لهم وقد يضطرون إلى الرد على ملاحظاتهم بشأنها ، فيتحرروا الدقة في وضعها وتقويم أصحابها على أسس موضوعية ومعايير محكمة .

٤ - حتى تتاح الفرصة للتظلم من التقارير الدورية أو الطعن فيها احقاقاً للحق ورفعاً لما قد تنطوى عليه من ظلم أو جور ، واعترافاً بأن واضح التقرير مهما علت درجته هو انسان ضعيف قد يخطئ وقد يصيب . وقد اعتبرت المحكمة الادارية العليا تقارير الكفاءة السنوية قرارات ادارية يجوز الطعن فيها أو سحبها في الميعاد القانوني إذا كانت معيبة والالتصنت وذلك «نظراً لما يرتبه القانون .. على التقارير السرية من آثار بعيدة المدى

(١) يقول الله تعالى في الآية الثانية من سورة الانسان : « إنا خلقنا الانسان من نطفة أمشاج نبتليه فجعلناه سميعاً بصيراً » .

في مراكز الموظفين من حيث العلاوات والترقيات أو الصلة بالوظيفة» (١) .

٥ - وأخيراً فإننا نشك في وجود مقتضى حقيقى لسرية التقارير الدورية . والأعمال العامة يجب أن تتم علناً ما لم يوجد داع جدى لسريتها . وإذا كان اعلان التقارير الدورية قد يؤدي إلى اثاره بعض الاعتراضات والمناقشات من جانب العاملين ، فان هذه الاعتراضات يمكن التغلب عليها وتلك المناقشات يمكن حسمها إذا ما وضحت معايير الأداء ومقاييس العمل والاعتبارات الموضوعية التي على أساسها وضع كل تقرير . وشيئاً فشيئاً يتعود العاملون على علانية تقديراتهم السنوية أو تقاريرهم الدورية وتتحقق مزايا معرفة الحقيقة كما وضحناها .

(١) حكم المحكمة الصادر في ١٧ يونية سنة ١٩٦١ م ، ص ١٢٥٧ .

الفصل الثاني

السرية المرفوضة

قد تكون السرية في أعمال السلطة التنفيذية مقبولة لا مأخذ عليها ولكنها غير واجبة أو مفروضة . وذلك كما هو الحال في السرية الناشئة عن التواضع . فكتمان الأمور بعد أحياناً من الفضائل التي تحتها الفلسفة والأديان . وذلك إذا كان في اظهارها مدعاة للتفاخر بالنفس أو المن على الآخرين . فيحدث أن يقوم رئيس الحكومة أو أحد أعضائها ببذل مزيد من الجهد أو العطاء أكثر مما يجب عليه القيام به ، ثم يفضل اخفاء عمله حتى يكون خالصاً لوجه الله ومصصلحة الوطن مبرأ من كل شبهة أو تظاهر . وعادة لا يسلك مثل هذا السبيل غير انسان حكيم أو رجل تقى ورع على درجة كبيرة من الايمان بالله واليوم الآخر . إذ أن انكار الذات والتواضع ضرب من ضروب الفضيلة والسمو بحث عليه الله ورسوله . فيقول الله تعالى وهو أصدق القائلين في مجال العطاء «ان تبدوا الصدقات فنعماً هي وان تحفوها وتوتوها الفقراء فهو خير لكم ويكفر عنكم من سيئاتكم والله بما تعملون خبير» (١) . ويقول رسول الله صلى الله عليه وسلم «سبعة يظلمهم الله في ظله يوم لا ظل الا ظله : ورجل ذكر الله خالياً ففاضت عيناه .. ورجل تصدق بصدقة فأخفاها حتى لا تعلم شماله بما تنفق يمينه » (٢) .

غير أن مراعاة المصلحة العامة يقتضى أحياناً الحفاظ على سرية بعض الأعمال وعدم الجهر بها أو الخوض في تفاصيلها والا ضاع الهدف منها

(١) الآية رقم ٢٧١ من سورة البقرة .

(٢) مصطفى محمد عمارة : نضرة النور شرح مختارات الأحاديث النبوية -

أو قلت قيمته ، نظراً لما لها من طبيعة خاصة . وليس معنى ذلك أن السلطة التنفيذية لا جناح عليها في صيانة سرية هذه الأعمال وعدم الكشف عنها فحسب ، بل يجب عليها ذلك والا كانت مستولة عن فضح هذه السرية .

وهذه الأعمال التي يجب أن تظل سرّاً اما أن تقوم بها السلطة التنفيذية بنفسها كالأعمال الحربية وبعض أعمال المحافظة على النظام العام والآداب ، واما أن تتعلق بالمواطنين دون أن يكون لهذه السلطة استخدام امكاناتها في الاطلاع عليها دون وجه حق . وذلك كانتهاك حرمة الحياة الخاصة للأفراد أو كشف سرية التصويت الانتخابي .

وبتقصي حالات السرية التي يجب على السلطة التنفيذية صيانتها يتضح أنها متنوعة متعددة ، نوالى فيما يلي دراستها الواحدة بعد الأخرى ، كل في مبحث مستقل على النحو التالى :

المبحث الأول : سرية الأعمال الحربية .

المبحث الثانى : سرية بعض أعمال الضبط .

المبحث الثالث : سرية بعض معلومات الوظيفة .

المبحث الرابع : سرية بعض الأعمال التحضيرية .

المبحث الخامس : سرية التصويت الانتخابي .

المبحث السادس : سرية الحياة الخاصة .

المبحث الأول

سرية الاعمال الحربية

تعتبر السرية عنصراً هاماً من عناصر نجاح العمليات الحربية والاستعدادات القتالية . إذ لا شك أن علم العدو بأبناء مثل هذه الأمور يمكن أن يؤدي إلى فشل محقق . لذلك تعمل البلاد المتحاربة والمتنافسة بصفة مستمرة على كشف الأسرار الحربية لبعضها مستخدمة في ذلك أحدث الأساليب التكنولوجية حتى أن الدول العظمى تلجأ الآن إلى استخدام الأقمار الصناعية التي تدور حول كوكب الأرض . وتعمل كل دولة في نفس الوقت على إخفاء أسرارها العسكرية بكافة وسائل التغطية والتموية لكي تكون في مركز حربي أفضل . وتستطيع عند اللزوم ضرب عدوها في الصميم والنيل من مراكز قوته ، مع المحافظة على استعداداتها الحربية الخاصة .

وقد عدت المادة ٨٥ من قانون العقوبات أسرار الدفاع التي يحظر افشاؤها فقطت بأن «يعتبر سراً من أسرار الدفاع :

١ - المعلومات الحربية والسياسية والدبلوماسية والاقتصادية والصناعية التي بحكم طبيعتها لا يعلمها الا الأشخاص الذين لهم صفة في ذلك ويجب مراعاة لمصلحة الدفاع عن البلاد أن تبقى سراً على من عدا هؤلاء الأشخاص .

٢ - الأشياء والمكاتبات والمحركات والوثائق والرسوم والخرائط والتصميمات والصور وغيرها من الأشياء التي يجب لمصلحة الدفاع عن البلاد الا يعلم بها الا من يناط بهم حفظها أو استعمالها والتي يجب أن تبقى سراً على من عداهم خشية أن تؤدي إلى إفشاء المعلومات مما أشير اليه في الفقرة السابقة .

٣ - الأخبار والمعلومات المتعلقة بالقوات المسلحة وتشكيلاتها وتحرركاتها وعتادها وتموينها وأفرادها وبصفة عامة كل ما له مساس بالشئون

العسكرية والاستراتيجية ولم يكن قد صدر إذن كتابي من القيادة العامة للقوات المسلحة بنشرة أو إذاعته .

٤ - الأخبار والمعلومات المتعلقة بالتدابير والاجراءات التي تتخذ لكشف الجرائم المنصوص عليها في هذا الباب أو تحقيقها أو محاكمة مرتكبها ومع ذلك فيجوز للمحكمة التي تتولى المحاكمة أن تأذن بإذاعة ما تراه من مجرياتهما» .

وعاقب القانون كل من أفشى سرّاً من أسرار الدفاع أو حصل عليه أو إذاعه أو حاول الحصول عليه (١) .

أما بالنسبة لأنباء القتال فإن إذاعة البيانات الحربية كاملة دقيقة في أثناء سير العمليات الحربية يمكن أن ياحق بالدولة المحاربة أضراراً بالغة . فمن

(١) قضت المادة ٨٠ من قانون العقوبات بأن « يعاقب بالأعدام كل من سلم لدولة أجنبية أو لأحد من يعملون لمصلحتها أو أفشى إليها أو اليه بأية صورة وعلى أى وجه وبأية وسيلة سرّاً من أسرار الدفاع عن البلاد أو توصل بأية طريقة إلى الحصول على سر من هذه الأسرار بقصد تسليمه أو افشائه لدول أجنبية أو لأحد من يعملون لمصلحتها وكذلك كل من أتلف لمصلحة دولة أجنبية شيئاً يعتبر سرّاً من أسرار الدفاع أو جعله غير صالح لأن ينتفع به » .

ونصت المادة ٨٠ (أ) على أن « يعاقب بالحبس مدة لاتقل عن ستة أشهر ولا تزيد عن خمس سنوات وبغرامة لاتقل عن ١٠٠ جنيه ولا يجاوز ٥٠٠ جنيه : -

١ - كل من حصل بأية وسيلة غير مشروعة على سر من أسرار الدفاع عن البلاد ولم يقصد تسليمه أو افشائه لدولة أجنبية أو لأحد من يعملون لمصلحتها .

٢ - كل من أذاع بأية طريقة سرّاً من أسرار الدفاع عن البلاد .

٣ - كل من نظم أو استعمل أية وسيلة من وسائل التراسل بقصد الحصول على سر من أسرار الدفاع عن البلاد أو تسليمه أو إذاعته .

وتكون العقوبة السجن إذا وقعت الجريمة في زمن الحرب » .

وأضافت المادة ٨٠ (ب) أنه « يعاقب بالسجن كل موظف عام أو شخص ذى صفة نيابية عامة أو مكلف بخدمة عامة أفشى سرّاً من أسرار الدفاع عن البلاد . وتكون العقوبة الأشغال الشاقة المؤقتة إذا وقعت الجريمة في زمن الحرب » .

ناحية يمكن أن يستفيد العدو من الحقائق المعلنة في تقويم مدى النجاح أو الفشل في عملياته الحربية وعمليات عدوه ، ليقف على نقاط الضعف أو القوة لدى الخصمين . ومن ناحية أخرى فان ذلك قد يؤدي في بعض الأحوال إلى خفض الروح المعنوية للمقاتلين في ميدان المعركة بل وللمواطنين في داخل البلاد .

غير أن إخفاء المعلومات الصحيحة المتصلة بالمسائل الحربية إذا كان يمكن أن يقبل ويستمر مدة طويلة بالنسبة للاستعدادات والأماكن والمعدات الحربية والخطط القتالية لكي لا يستفيد العدو من معرفتها ، فان إخفاء المعلومات الحقيقية المتعلقة بالعمليات الحربية بصفة عامة يجب ألا يصل إلى حد تضليل الشعب خاصة بالنسبة للنتائج الواقعية للحرب . وهذا هو الذي حدث في مصر مع الأسف بعد العدوان الثلاثي لعام ١٩٥٦ عندما كتم أمر احتلال اسرائيل لمنطقة شرم الشيخ . وهو الذي حدث أيضاً في اللحظات الأخيرة من حرب سنة ١٩٦٧ حين كان المستمع إلى الاذاعات المصرية يحيل إليه أن قواتنا على أبواب تل أبيب بينما كانت القوات الاسرائيلية تتباهى على مشارف قناة السويس . وهو الذي تم أيضاً بالنسبة لنتائج حرب اليمن التي لم تعلن رسمياً حتى اليوم .

المبحث الثاني

سرية بعض أعمال الضبط

يستلزم نجاح بعض أعمال الضبط حدوثها سراً (١) . من ذلك أغلب مايقوم به مأمورو الضبط القضائي في البحث عن الجرائم ومرتكبيها وجمع

(١) تنص المادة الثالثة من قانون هيئة الشرطة رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ على أن « تختص هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام والأمن العام والآداب ، وبمحافظة الأرواح والأعراض والأموال وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها ، كما تختص بكفالة الطمأنينة والأمن للمواطنين في كافة المجالات ، وتنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات » .

الاستدلالات التي تلزم للتحقيق في الدعاوى الجنائية (١) ومن ذلك بعض مايقوم به جهاز الضبط الادارى في محافظته على النظام العام عن طريق نظام وقائي يرمى إلى منع وقوع الأعمال المخلة بالأمن العام أو الصحة العامة أو السكينة العامة (٢). ومن ذلك أيضاً ما تقوم به شرطة الآداب من أعمال سرية تهدف إلى المحافظة على الأسس الاخلاقية الضرورية لكيان المجتمع وصيانتها من الانحلال أو الانحراف (٣).

فطبيعة هذه الأنواع من الأنشطة - كما يتضح من الأمثلة - تتناف مع إمكان الاعلان عنها في وقتها، إذ لو أعلنت السلطات عنها وهي بصدد اتخاذها لصعب إن لم يستحل إدراك الهدف منها ، خاصة وأن الأشخاص الذين توجه ضدهم الاجراءات في مثل هذه الحالات غالباً ما يكونون من المشاغبين أو المنحرفين أو المجرمين الذين يسهل عليهم الافلات من هذه الاجراءات واحباط عمل المسئولين فيها .

غير أن السلطة التنفيذية يجب أن تكون أمينة في قيامها بهذه المهمة الحساسة بطريقة سرية ، بحيث لا يحدث تحت ستار السرية وعدم تفويت المقصود من اجراءات الضبط أن تتجاوز أجهزة السلطة حدودها وتعتدى على الحريات العامة للمواطنين . وكم حدث هذا في مصر مع الأسف الشديد . فكثيراً ما قبض على الأبرياء بحجة خطورتهم على الأمن أو اتهامهم في جريمة وهمية لمجرد مخالفتهم لأحد الحكام في الرأي، وكأن سلامة الدولة في مفهوم بعض الناس تتركز في التسيب بحمد من بيده السلطة .

(١) راجع نصوص المواد من ٢١ إلى ٢٩ من قانون الاجراءات الجنائية .

(٢) دكتور محمد فؤاد مهنا: مبادئ وأحكام القانون الادارى : ١٩٧٣ ص ٦٣٠ ومابعدها .

(٣) دكتور حسن كيرة : المدخل إلى القانون - ١٩٦٩ ص ٤٨ ومابعدها .

المبحث الثاني

سرية بعض معلومات الوظيفة

إذا كان نظام سر المهنة يوجد خارج إطار الوظيفة العامة ويكون انتهاكه جريمة جنائية كما في حالة افشاء الطيب لأسرار مرضاه . أو بوح المحامي بأسرار موكله ، فان هذا النظام يعرف كذلك في مجال الموظفين فيما يتعلق بسرية كثير من المعلومات التي يطلع عليها الموظف بحكم وظيفته (١).
فضلاً عن انطباق النصوص الجنائية المحرمة لافشاء أسرار المهنة على الموظفين ، ينص قانون الموظفين صراحة على وجوب احتزام أسرار المهنة فيما يتعلق بالوقائع والمعلومات التي يحصل عليها الموظف من ممارسته لوظيفته أو بمناسبة (٢).
بحيث يعاقب تأديبياً إذاً باح (٣) . كما توجد نصوص خاصة فيما يتعلق ببعض الوظائف كما هو الشأن بالنسبة للعسكريين ورجال المراسلات .

(١) نصت المادة ٣١٠ من قانون العقوبات المصري على أن «كل من كان من الأطباء أو الجراحين أو الصيادلة أو القوابل أو غيرهم مودعاً إليه بمقتضى صناعته أو وظيفته سر خصوصي إئتمن عليه فأفشاه في غير الأحوال التي يلزمه القانون فيها بتبليغ ذلك يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة شهور أو بغرامة لا تتجاوز خمسين جنيهاً مصرياً .

ولا تسرى أحكام هذه المادة إلا في الأحوال التي لم يرخص فيها قانوناً بافشاء أمور معينة كالمقرر في المواد ٢٠٢ و ٢٠٣ و ٢٠٤ و ٢٠٥ من قانون المرافعات في المواد المدنية والتجارية». وأرقام المواد المشار إليها في هذا النص إنما تتعلق بقانون المرافعات الصادر بأمر عال في ١٣ نوفمبر عام ١٨٨٣ وتقابل هذه المواد الآن المادتان رقم ٦٥ ، ٦٦ قانون الاثبات رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٨ .

(٢) راجع :

André Hathiôt, Cours de droit administratif, 1964 — 1956,
P. 240 et suiv.

(٣) راجع :

C.E. 15 février 1961, dame Métivier Rec., P. 124.

المطلب الأول

ازدواج التزام الموظف

يخضع الموظف لنوع من الالتزام المزدوج بالنسبة للأسرار التي يحصل عليها أثناء ممارسته لأعمال وظيفته :

١ - أما الالتزام الأول فهو التزام سر المهنة المنصوص عليه في قانون العقوبات (١) والذي يفرض عقوبة جنائية على كل شخص - سواء أكان موظفاً كرجل الأمن أو مأمور الضرائب أو موثق الحالة المدنية أو عامل المراسلات ، أم كان غير موظف كالطبيب الحر أو المحامي أو المحاسب - يفشى أسرار الناس التي عهد بها إليه بحكم وظيفته أو مهنته ، إلا إذا أجاز له القانون ذلك لمصلحة يقدرها . والتزام الموظف بعدم افشاء أسرار المهنة في هذه الحالة ليس مقررراً لمصلحة الإدارة وإنما لحماية الأفراد . لذلك فإن التجريم الجنائي ينصب على الأسرار التي يؤدي كشفها إلى المساس بمصالح الأفراد وليس على الأسرار السياسية أو الإدارية المتصلة بالمصلحة العامة (٢) .
ويطلق على هذا الالتزام بالفرنسية le secret professionnel

٢ - أما الالتزام الثاني فهو الالتزام الذي تفرضه قوانين الموظفين - استقلاً عن النصوص الجنائية - بعدم افشاء المعلومات السرية التي يحصل

(١) راجع في فرنسا :

L'article 378 du code pénal français; auquel s'ajoutent pour les secrets de la défense nationale les articles 74 à 79 du code pénal modifiés par l'ordonnance du 4 juin 1960 et pour les secrets de fabriques l'article 418 du code pénal.

(٢) راجع :

Trib. Corr. Seine, 25 mars 1896, Dalloz 1896 — 2 — 391. •

عليها الموظف بمناسبة وظيفته (١) ، سواء أقسم اليمين على ذلك أم لم يقسم . وهذا الالتزام مقرر لمصلحة الإدارة بخلاف الالتزام السابق المقرر لمصلحة الأؤ اد . ويستطيع الوزير باعتباره الرئيس الإداري الأعلى لوزارته أن يعنى الموظف من هذا الالتزام إذا وجد المصلحة في ذلك . ويطلق على هذا الالتزام بالفرنسية *la discrétion professionnelle* فيحرم القانون على الموظفين إذاعة أسرار العمل أو نشر بيانات عن أعمالهم دون أن يكون مصرحاً لهم بذلك . وتقضى المادة ٥٣ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ (٢) بأنه «يحظر على العامل :

— أن يفضى بأى تصريح أو بيان عن أعمال وظيفته عن طريق الصحف أو غير ذلك من طرق النشر إلا إذا كان مصرحاً له بذلك كتابة .

(١) راجع في فرنسا :

C.E. 6 mars 1953, Dlle Faucheux, Concl.

Chardeau, R.D.P. 1953, P. 1030.

(٢) وتقابل المادة ٤٥ من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ بشأن نظام العاملين بالقطاع العام كما تقابل نص المادة العاشرة من مرسوم ٤ فبراير سنة ١٩٥٩ في فرنسا بشأن نظام الموظفين ونصها كالتالي :

„indépendamment des règles instituées dans le code pénal en matière, de secret professionnel tout fonctionnaire est lié par l'obligation de discrétion*professionnelle pour tout ce qui concerne les faits et informations dont il a connaissance dans l'exercicé de ses fonctions. tout détournement, toute communication contraire aux règlements de pièces ou documents de service à des tiers sont formellement interdits.

En dehors des cas expressément prévus par la réglementation en vigueur, le fonctionnaire ne peut être délié de cette obligation de discrétion ou relevé de l'interdiction édictée par l'alinéa précédent qu' avec l'autorisation du ministre dont il relève”.

— أن يفشى الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقضى بذلك . ويظل هذا الالتزام قائماً ولو بعد ترك العامل الخدمة » .

— أن يحتفظ لنفسه بأصل أى ورقة من الأوراق الرسمية أو ينزع هذا الأصل من الملفات المخصصة لحفظه ولو كانت خاصة بعمل كلف به شخصياً .

— أن يخالف اجراءات الأمن الخاص والعام التي يصدر بها قرار من الوزير المختص أو من يمارس سلطاته .

ويمكن القول بصفة عامة أنه يحظر على الموظف إفشاء أى معلومات حصل عليها من عمله إذا كان هذا الإفشاء يمكن أن يضر بحسن سير الادارة أو بالمصالح التي تعمل على تحقيقها بأى طريقة كانت . أما تبيد المستندات أو توصيلها إلى من ليس له حق فيها (١) ، فإنه يكفى في حد ذاته لمساءلة الموظف لما فيه من اضرار مؤكدة بوثائق الادارة (٢) .

(١) راجع :

R. D.P. 1953, P. 1031.

حيث يقول الفقيه الفرنسي مارسيل فالين M. Waline في تعليقه على حكم فوشيه الصادر بتاريخ ٣ مارس عام ١٩٥٣ .

„Cette décision éclaire la portée de l'article 10 du statut général. elle permet de qualifier faute de nature à motiver légalement une mesure disciplinaire toute divulgation soit d'un fait appris oralement dans le service, soit d'un document écrit lorsque cette divulgation est susceptible de nuire à la bonne marche du service ou de léser de façon quelconque les intérêts généraux dont l'administration a la garde”.

(٢) نصت المادة ١٥١ من قانون العقوبات المصرى على أنه «إذا سرت أوراق أو سندات أو سجلات أو دفاتر متعلقة بالحكومة أو أوراق مرافعة قضائية أو اختلست أو اتلفت وكانت محفوظة في المحازن العمومية المدة لها أو مسلمة إلى شخص مأمور بحفظها يعاقب من كانت في عهده بسبب اهماله في حفظها بالحبس مدة لا تتجاوز ثلاث شهور أو بغرامة لا تزيد على ثلاثين جنها مصرياً » .

المطلب الثاني

ماهية المعلومات السرية

إن المعلومات التي يحرم على الموظف البوح بها إما أن تكون سرية بطبيعتها أو عرفاً كالأمور العسكرية والمسائل المتصلة بالحياة الخاصة للأفراد ، واما أن تعتبر كذلك بالنص في القوانين أو القرارات أو التعليمات الادارية على اعتبارها سرية لا يجوز للغير الاطلاع عليها (١) . ويختلف مضمون الأسرار الوظيفية واطارها من إدارة إلى أخرى . وتقتضى دقة تطبيق قاعدة وجوب كتمان السر الوظيفي تحديد نوعية ومصادر المعلومات التي تنشر على المواطنين . فليس كل ما يحدث في داخل الإدارة أيا كان يعد سرّاً من أسرار العمل لا يجوز للموظف البوح به . فكثير من المسائل العامة المتداولة في أحاديث الناس والمنشورة في وسائل الاعلام المختلفة تطرح للمناقشة في داخل الإدارة . فلا يعتبر افشاء لسر من اسرار العمل مثلاً أن يبلغ موظف شؤون العاملين بعض المستفسرين بأن إدارة القوى العاملة قد أرسلت لإدارته كشفاً بأسماء المعينين الجدد بها .

واحترام سر المهنة لا يقتصر فقط على المعلومات غير المعدة للنشر ، وإنما يشمل كذلك عدم جواز الاستعجال في اذاعة محتويات وثيقة معدة للنشر وذلك لأن افشاء المعلومات السابق لأوانه على هذا النحو من شأنه أن يضر بطريقة أو بأخرى بحسن سير العمل بالإدارة أو بالمصالح التي تعمل

= وأضافت المادة ١٥٢ « وأما من سرق أو اختلس أو أ تلف شيئاً مما ذكر في المادة السابقة فيعاقب بالحبس . فان كان الفاعل لذلك هو الحافظ لتلك الأشياء يعاقب بالسجن من ثلاث سنين إلى سبع » .

(١) الدكتور سليمان الطماوى : القضاء الإدارى - الكتاب الثالـب قضاء التأديب - ١٩٧١ ص ١٧٧ وما بعدها .

الادارة على حمايتها (١). فتوقيت كشف النقاب عن سر من الأسرار المتعلقة بالأمن العام أو بالأموال الحربية مثلا يمكن أن يكون له أهمية بالغة .

المطلب الثالث

كيفية معرفة الأسرار

يحظر على الموظف افشاء أى سر حصل عليه من عمله سواء حدث ذلك عن طريق السماع أم الرؤية أم النقل من وثيقة مكتوبة أم التصوير أم أى وسيلة حسية أخرى . ويستوى أن يكون الموظف مختصاً أو غير مختص بموضوع المعلومات السرية فلا يلزم أن يكون الموظف يعمل بالادارة أو المكتب الذى يقوم بدراسة أو اعداد أو الاحتفاظ بالوثيقة المتضمنة لهذا السر ، وانما يكفى أن تكون هذه الوثيقة قد وقعت تحت يده أثناء قيامه بعمله أو بمناسبة أى طريقة من الطرق (٢) .

(١) راجع :

M. Waline, Précis de droit administratif t. II, 1970, P. 52.

(٢) راجع بالنسبة لفرنسا :

C.E. L'arrêt du 15 février 1961, dame Métivier

ومن ناحية أخرى حكم مجلس الدولة الفرنسى بأن مجرد الاشتراك فى اجتماع نوقشت فيه بعض المسائل التى تعتبر انها كالأسرار الوظيفية لا يكفى لاعتبار الموظف مذنباً مادام قد اقتصر على الحضور دون أن يقوم شخصياً بافشاء هذه الأسرار ، ومادام يتنمى إلى إحدى الهيئات المنتخبة لادارة التجمع المسئول عن النشاط الذى حدث فيه افشاء اسرار الادارة .

راجع فى ذلك :

C.E. L'arrêt du 6 juillet 1960, Préfet de police c/dame Ximay.

المطلب الرابع

من تفتى اليهم الاسرار

تثور مشكلة سر المهنة بالنسبة لمسألة التعاون بين الادارات المختلفة في تبادل المعلومات المتعلقة بما تقوم به من أعمال . وبطبيعة الحال لا حرج على أى ادارة إذا هي أبلغت أخرى بما تطلبه من معلومات ليس لها صفة السرية . غير أن التأكد من أمر سرية أو عدم سرية المعلومات المطلوبة كثيراً مايشير مخاوف المسئول خشية أن يبلغ بيانات سرية يحاسب على إفشائها. لذلك غالباً ما يتمتع الموظف - أخذاً بالأسهل والاحوط - عن إبلاغ المعلومات المطلوبة للادارات الأخرى استناداً إلى أن القانون يحظر إذاعة أسرار العمل إلا باذن من الوزير المختص .

وقد أفى مجلس الدولة المصرى بأن السرية لا تقتصر على المواطنين فحسب وانما تمتد كذلك إلى جهات الادارة الأخرى. فلا يجوز لمصلحة الضرائب مثلاً إفشاء أسرار الممولين ولو لجهة حكومية أخرى مالم ينص القانون صراحة على خلاف ذلك(١). « ولما كان ماتطلبه ادارة المخابرات العامة في الظروف العادية من بيانات عن الممولين ... هو من قبيل الافشاء بسر من شخص اوتمن عليه بحكم عمله ، وكان الغرض من حظر الافشاء ليس المحافظة على أسرار الناس التي يوتمن عليها موظفو المصلحة بحكم الضرورة فحسب ، وانما حكمته المحافظة على المصلحة العامة ، إذ لو أبيع لهؤلاء الموظفين هذا الافشاء ، لأحجم الناس عن اطلاعهم على حقيقة مراكزهم وخفايا معيشتهم . لذلك فان مراعاة سر المهنة والمصلحة العامة

(١) الدكتور سليمان الظماوى - المرجع السابق ص ١٨٧ .

تقتضى عدم اعطاء مندوبي إدارة المخابرات العامة ما يطلبون من بيانات عن شركات أو أفراد حصلت عليها بحكم وظيفتها» (١) .

وتكون المشكلة أكثر حساسية بالنسبة للمعلومات التي تطلبها سلطات شئون العاملين باحدى الادارات فيما يتعلق بسلوك بعض موظفيها . وهذه المعلومات سرية ويمكن أن يترتب على اعطائها لهذه السلطات اتخاذ اجراءات خطيرة ضد هذا الموظف كالتقبض عليه مثلاً . لذلك فان إعطاء مثل هذه المعلومات يجب ألا يتم إلا باذن من النيابة أو القضاء على النحو الذي تحدده قواعد الاجراءات الجنائية (٢) .

ويستوى أن يفشى الموظف السر إلى أشخاص من خارج الادارة التي يعمل بها أو إلى أشخاص يعملون معه في نفس الادارة مادام عملهم لا يقتضى الاطلاع على هذا السر . والتزام سر المهنة يبقى قائماً بين الموظف ونظرائه في الادارات الأخرى حتى وإن كان حصولهم على المعلومات الادارية موضوع سر المهنة لازماً أو مفيداً في أدائهم لوظائفهم (٣) .

وبطبيعة الحال ليس على الموظف حرج في أن يبلغ أسرار عمله إلى رؤسائه أو خلفائه في العمل أو رفاقه فيه عند وجود المقتضى بل إن ذلك يعد واجباً عليه في كثير من الأحيان .

(١) فتوى مجلس الدولة رقم ٤٤٣؛ الصادرة في ١٠ مارس عام ١٩٥٧ س ١١ ص ٣٧٤ .

(٢) راجع :

A. Mathiot, cours de droit administratif, 1964 — 1965, P. 242.

(٣) راجع :

René Tunc, Le secret professionnel et les relations administratives, Revue administrative 1948, No. 3, P. 18.

المطلب الخامس

استثناءات قاعدة الكتمان

استثناء من قاعدة وجوب كتمان أسرار الوظيفة يلزم القانون الإدارات في بعض الأحوال باظهار هذه الأسرار . من ذلك ماتقضى به المواد من ١٩٨٧ إلى ١٩٩٠ من تقنين الضرائب الفرنسى من الزام الإدارات بل وكذلك الهيئات القضائية بأن توصل بعض وثائق العمل التى فى حوزتها إلى موظفى الضرائب . ولا يعنى من هذا الالتزام سوى الإدارات التى تتولى جمع بيانات فردية لهدف إحصائى . كما يلزم باظهار هذه الأسرار لرجال السلطة القضائية حتى لا يشكل التزام سر المهنة عقبة فى سبيل تحقيق العدالة فى المسائل الجنائية . ولا يستثنى من ذلك سوى المسائل المتعلقة بالدفاع الوطنى أو بأمن الدولة (١) . فضلا عن ذلك فان القانون يعفى الموظف من الالتزام بعدم افشاء سر المهنة (٢) فيما يتعلق ببعض المسائل . وذلك كما هو الشأن فى الإبلاغ عن الأمراض المعدية (٣) والإبلاغ عن حالات الاجهاض (٤) .

وقد نصت المادة رقم ٦٥ من قانون الإثبات فى المواد المدنية والتجارية رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٨ على أن «الموظفين والمكلفين بخدمة عامة لا يشهدون

(١) راجع :

Cass. crim. Soc. Wys Muller 5 avr. 1962, Bull. N° 170, P. 349.

(٢) راجع :

Alain plantey, Traité pratique de la fonction publique, 1963, P. 298 et suiv.

(٣) راجع :

décret-loi du 4 oct. 1939.

(٤) راجع :

décret loi du 29 juillet 1939.

ولو بعد تركهم العمل عما يكون قد وصل إلى علمهم في أثناء قيامهم به من معلومات لم تنشر بالطريق القانوني ولم تأذن السلطة المختصة في إذاعتها . ومع ذلك فلهذه السلطة أن تأذن لهم في الشهادة بناء على طلب المحكمة أو أحد الخصوم» (١) .

وهذا الحكم يعتبر سارى المفعول أيضاً بالنسبة للمسائل الجنائية إذ نصت المادة ٢٨٧ من قانون الاجراءات الجنائية رقم ١٥٠ لسنة ١٩٥٠ على أن «تسرى أمام المحاكم الجنائية القواعد المقررة في قانون المرافعات لمنع الشاهد عن أداء الشهادة أو لاعفائه من أدائها» .

وقضت المادة ٢٦ من قانون الاجراءات الجنائية بأنه «يجب على كل من علم من الموظفين العموميين أو المكلفين بخدمة عامة أثناء تأدية عمله أو بسبب تأديته بوقوع جريمة من الجرائم التي يجوز للنيابة العامة رفع الدعوى عنها بغير شكوى أو طلب أن يبلغ عنها فوراً النيابة العامة أو أقرب مأمور من مأمورى الضبط القضائي» .

بل وأكثر من ذلك قضت الفقرة قبل الأخيرة من المادة ٢٣ من قانون الاجراءات الجنائية بأنه «يجوز بقرار من وزير العدل بالاتفاق مع الوزير المختص تخويل بعض الموظفين صفة مأمورى الضبط القضائي بالنسبة إلى الجرائم التي تقع في دوائر إختصاصهم وتكون متعلقة بأعمال وظائفهم» .

(١) أنظر الموسوعة الجنائية تأليف جندي عبد الملك بك - الجزء الأول ص ١٤٥ .

المطلب السادس

جزء افشاء الاسرار

يتعرض الموظف الذي يفشى سر المهنة لثلاثة أنواع من الجزاءات :

— الجزاءات الجنائية في الحالات التي يقرر القانون فيها ذلك كما هو الشأن في المواد من ١٤٧ إلى ١٥٤ من قانون العقوبات ، فضلا عن المادة ٣١٠ سالفه الذكر .

— الجزاءات التأديبية لمخالفة واجبات الوظيفة ، وتندرج من الانذار أو اللوم إلى الفصل أو إنهاء الخدمة .

— الجزاءات المدنية المتمثلة في التعويض إذا ترتب على افشاء الأسرار ضرر بمن تعلقت به هذه الأسرار . ويكون رجوع المضرور على الموظف نفسه إذا كان قد ارتكب خطأ شخصياً منفصلاً عن ممارسة أعمال وظيفته . أما إذا كان الخطأ شخصياً متصلاً بممارسة أعمال الوظيفة ، أو مرفقياً يعزى إلى سوء تنظيم المرفق ذاته ، فإن الرجوع يكون على الادارة ذاتها على أن يكون لها في الحالة الأولى الرجوع على الموظف بما التزمت به قبل المضرور . كما يرجع على الادارة أيضاً بالتعويض إذا ما أفشت أسراراً متعلقة بموظفيها دون مقتضى من القانون (١).

(١) راجع :

Victor Silvera, La fonction publique et ses problèmes actuels, 1969
P. 139 et suiv.

وأنظر أيضاً :

Jean-Marie Aubry et Robert Ducos- Ader, Institutions administratives, Précis Dalloz, 2^{éd.}, P. 274.

وقد قرر مجلس الدولة الفرنسى - تأكيداً لأهمية التزام سر المهنة - أن افشاء المعلومات السرية دون وجه حق يعيب القرار الادارى الصادر استناداً اليها (١) ، بل ويمكن أن يستتبع مسؤولية الادارة فى تعويض المضرور عملاً أصابه من ضرر من جراء افشاء هذه الاسرار (٢) .

المطلب السابع

كتمان السر وحرية الموظف

من شأن ضرورة كتمان أسرار العمل الوظيفى تقييد حرية الرأى بالنسبة للموظفين فى حدود معينة . فليس للموظف مثلاً أن يستند إلى مالىه من معلومات حصل عليها من خلال عمله لينتقد الادارة بقسوة أو بسوء نية مما قد يكون له أثر على حسن سير العمل بها (٣) . غير أن للموظف الحق فى أن يكشف عن الحقائق المتعلقة بعمله بصدق واخلاص إذا دعى إلى الشهادة عنها أمام المحكمة حتى ولو لم تأذن له الادارة بذلك فى فرنسا (٤) ، وبعد الحصول على هذا الاذن فى مصر (٥) .

(١) راجع :

C.E. Renouf, 27 janv. 1939. Dalloz 1939, P. 295.

(٢) راجع :

C.E. Epoux, Fleur Santucci, 25 oct. 1935, Red. P. 983. Dalloz 1936, P. 25.

(٣) راجع :

C. E. 8 juin 1962, Frischmann, D. 1962, note Dubouis .

(٤) راجع :

Roger PINTO, La liberté d'opinion et d'information, ed. Domat Hontchrestien, P. 244.

وما يخفف من وطأة الالتزام بكتمان أسرار العمل وجود الحقوق النقابية الى تؤكد للموظف حرية فحص ونقد تنظيم المرفق الذى يتبعه والنظام الذى يخضع له العاملون فيه على أن يتم ذلك فى الاطار النقابى .

(٥) راجع المادة ٦٥ من قانون الأثبات فى الميود المدنية والتجارية ، وقد سبق ذكرها ..

ويفرق بعض الفقهاء بين ما إذا كان كتمان السر مقررًا للمصلحة العامة أم لمصلحة الأفراد . ففي الحالة الأولى لا يجوز اباحة السر وفي الثانية يؤدي رضاء صاحب الشأن في أغلب الأحيان إلى رفع الالتزام (١).

المبحث الرابع

سرية بعض الأعمال التحضيرية

قد يتطلب الوصول إلى قرارات معينة أو اتفاقات محددة القيام بأعمال تحضيرية طويلة ودقيقة . ويكون من الحكمة أحياناً احاطة هذه الأعمال بقدر مناسب من السرية حتى يمكن أن تؤتي أكلها ، وتجنباً للاشكالات السابقة لأوانها والتي قد تؤدي إلى الفشل في إدراك القرار أو الاتفاق . وفي ذلك تطبيق لقول رسول الله صلى الله عليه وسلم «استعينوا على انجاح الحوائج بالكتمان...» (٢) غير أن نتائج الأعمال التحضيرية التي يتوصل إليها فيما بعد يجب أن تعلن بلاخفاء أو تزييف . ويمكن أن نضرب من أمثلة الأعمال التحضيرية ما يأتي :

١ - مداورات المجالس غير النيابية :

تكون مداورات المجالس غير النيابية كمجلس الوزراء سرية بالنسبة لغير الأعضاء فيها . فمداورات هذا المجلس مثلاً في الشئون العامة للدولة والمشاكل المعروضة للبحث تظل سرية لا تعلن على الناس ، وليس من حق المواطنين الاطلاع عليها ، كما لا يجوز لغير أعضاء الحكومة ورئيس الدولة حضور اجتماعات المجلس . وتكون سرية المداورات أكثر أهمية في حالة الوزارات الائتلافية وذلك حرصاً

(١) راجع :

André Mathiot, cours de droit administratif, 1964 — 1965, P. 241.

(٢) مصطفى محمد عمارة : نضرة النور - شرح مختارات الأحاديث النبوية ١٩٥٠

ص ٢٣٩ .

على عدم انفصام عرى الائتلاف أو تقوية دواعي الحلاف القائم بين الأحزاب الممثلة في الوزارة. وكذلك تظل سرية سائر مداولات ونصائح بل وأوامر رئيس الدولة الى الحكومة في الأنظمة البرلمانية ، لعدم مسئولية الرئيس السياسية ولوجوب تغطية أعماله بتوقيعات الوزراء (١) .

٢ - الأعمال التمهيدية للمعاهدات الدولية :

يجب أن تراعى سرية الأعمال التحضيرية الخاصة بإبرام بعض الاتفاقات الدولية ، كتلك المتعلقة بتسوية بعض المشاكل المعقدة القائمة بين الدول والتي من شأن إذاعة مضمونها بلبلة الأفكار أو وقوع اضطرابات شعبية سقيمة أو مناورات حزبية عقيمة .

ويمكن أن نضرب مثلاً حاضراً لذلك بالمحادثات التي دارت في مصر ، في الشهور الأولى من عام ١٩٧٥ بين رئيس الجمهورية المصرية ووزير الخارجية الأمريكية بقصد الوصول إلى اتفاق حول الفصل الثاني بين القوات المصرية والاسرائيلية في سيناء . ففي خلال المباحثات ظلت السرية هي القاعدة العامة إلى أن إنتهت بالفشل فأعلنت الأنباء على الناس . وحضر رئيس الجمهورية إلى مجلس الشعب في ٢٩ مارس من نفس العام محدثاً بتفاصيل ما حدث فقال :

« كنت عازماً أن آتى اليكم إذا وصلنا إلى اتفاق لأضع كل الحقائق أمامكم . وذلك لأننا لا نعمل في الظلام وليست هناك اتفاقات سرية . وإذا كانت النتائج مالا أستطيع القبول به فقد كنت أنوى أن أجيء اليكم عارضاً سير الأمور . طالباً اليكم تحمل المسئولية المشتركة » (١) .

(١) راجع .:

Pierre Wigny, Droit constitutionnel, 1952, t. I, P. 575 et 6256 et 722.

(٢) راجع نص حديث الرئيس بمجلس الشعب في جريدة الأهرام بتاريخ ٣٠ مارس .

عام ١٩٧٥ .

يجب أن تصان سرية الأعمال التحضيرية المتصلة ببعض شئون الموظفين كذلك الخاصة بتوزيع المنح التشجيعية على الاكفاء منهم . وذلك لكي لا يثار من المنازعات ما قد يعرقل العمل أو يتضح فيما بعد أنه لم يكن ثم داع لاثارته . ومن ذلك أيضاً الاحتفاظ بسرية التحقيقات التأديبية بالنسبة لغير الموظف المتهم حتى لا تسوء سمعته قبل التأكد من ثبوت التهمة المنسوبة اليه .

البحث الخامس

سرية التصويت الانتخابي

سرية التصويت هي قيام الناخب بالادلاء بصوته دون أن يشعر أحد بالموقف الذي اتخذ في التصويت . والتصويت السري على خلاف العلني فيه ضمان لحرية الناخب في الاختيار . إذ يخشى أن تمارس الحكومة وهي تنظم عملية الانتخاب من الناحية الادارية ضغطاً على الناخبين في اتجاه معين أو تستفيد من تدخلها لزيادة الأصوات المعطاة للمرشحين من رجال السلطة . ولما كان حياد الحكومة غير مضمون وشجاعة الناخب غير أكيدة لم يكن هناك يد من سرية التصويت إذا أردنا الديمقراطية الحقيقية وحرية الانتخاب . فيجب أن يعطى الناخب صوته في سرية تامة في مكان آمن لا يرى فيه أحد غيره ما كتبه في بطاقته . تلك البطاقة التي يجب ألا تتميز بأى شكل عن غيرها من بطاقات التصويت لكي لا تعرف شخصية صاحبها عند فرز الأصوات .

ويجب أن يتم فرز الأصوات بنزاهة وصدق وفي وجود شهود يختارهم المرشحون أنفسهم بحرية تامة . وحرصاً على عدم معرفة أصحاب بطاقات التصويت أثناء فرزها ، فقد أوجبت بعض القوانين خلط البطاقات الخاصة بمكثبين على الأقل من مكاتب الانتخاب قبل فرزها (١) .

(١) المادة ١٥٦ من قانون الانتخاب البلجيكي .

والواقع أنه أيا كانت ضمانات السرية التي يكفلها القانون في داخل لجان الانتخاب ، فإن السرية الحقيقية تستازم أكثر من ذلك بل وقبل ذلك أن يسود البلاد جو عام من الطمأنينة يشعر معه الناخب فعلاً بأنه حر في اختياره أيا كان الاتجاه الذي يؤيده . أما إذا دخل الناخب ليدلى بصوته خائفاً وجلاً فإنه لن يجروء على ابداء رأيه الحقيقي إذا كان معارضاً لمن في السلطة خشية أن يعلم به المسؤولون بطريقة أو بأخرى فينكلون به أو يؤذونه في نفسه أو أهله أو ماله .

وقد نصت المادة ٨٧ من دستور سنة ١٩٧١ المصرى على أن انتخاب أعضاء مجلس الشعب يكون «عن طريق الانتخاب المباشر السرى العام» . وبينت المادة ٢٩ من قانون الانتخاب رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ الطريقة التي تكفل هذه السرية فقصت بأن يسلم كل جانب بطاقة مفتوحة ويتحجى جانباً من النواحي المخصصة لابداء الرأى في قاعة الانتخابات وبعد أن يثبت رأيه على البطاقة يعيدها مطوية إلى رئيس اللجنة الذى يضعها بالصندوق الخاص ببطاقات الانتخاب . كما قررت المادة ضماناً لسرية الانتخاب أن تعد البطاقات بحيث يقترن اسم كل مرشح فيها بلون أو رمز معين .

وقد انتهكت سرية الانتخابات في مصر في الماضى القريب انتهاكاً مشيناً ، حتى إن بعض الناخبين الذين وجدوا في أنفسهم الشجاعة الكافية للتعبير عن رأيهم بصراحة قد أودوا بسبب مواقفهم الانتخابية إيذاء شديداً . وساد البلاد جو من الخوف والتجسس أدى إلى طمس معالم سرية الانتخاب . أما فرز الأصوات فكان يمثل عملية صورية تنتهى في أغلب الأحيان باعلان النتيجة التي تريدها الحكومة . بل أن نتائج الانتخابات قد أعلنت في بعض الدوائر قبل أن يتم فرز الأصوات المتعلقة بها ، وذلك بشهادة بعض رؤساء المكاتب الانتخابية أنفسهم .

المبحث السادس

سرية الحياة الخاصة

تتوافق السرية مع الحريات العامة في الحالات التي يكون للفرد فيها مصلحة مشروعة في عدم إفشاء المعلومات المتعلقة بحياته الخاصة . وهذه الحالات تنحصر في عدم جواز تفتيش الفرد إلا بأذن من القضاء أو النيابة العامة ، وفي حرمة المسكن ، وسرية المراسلات .

المطلب الأول

حظر التفتيش الشخصي

تقتضى المحافظة على سرية الحياة الخاصة لكل مواطن عدم جواز تفتيشه إلا في حدود القانون . وقد قضت المادة ٤١ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ بأن «الحرية الشخصية حق طبيعي وهي مصونة لا تمس ، وفيما عدا حالة التلبس لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه الا بأمر تستلزمه ضرورة التحقيق وصيانة أمن المجتمع . ويصدر هذا الأمر من القاضي المختص أو النيابة العامة وذلك وفقاً لأحكام القانون» .

ومع وجود مثل هذا النص في الدساتير الجمهورية السابقة فقد كان التفتيش يتم حسب أهواء ذوى السلطة من المسؤولين ، دون تقييد باذن أو شرط . وفي أى وقت من أوقات الليل أو النهار ، لدرجة أن أحداً لم يكن يأمن حتى على ما يحمله بين طيات ملابسه .

المطلب الثاني

حرمة المسكن

تستلزم صيانة سرية الحياة الخاصة للأفراد كذلك عدم إمكان دخول مساكنهم أو تفتيشها إلا في إطار القانون . لذلك نصت المادة ٤٤ من

دستور سنة ١٩٧١ على أنه «للمساكن حرمة فلا يجوز دخولها ولا تفتيشها إلا بأمر قضائي مسبب وفقاً لأحكام القانون» (١).

وقد جرم قانون العقوبات انتهاك الموظفين لحرمة المساكن ، فقضت المادة ١٢٨ من قانون العقوبات بأنه «إذا دخل أحد الموظفين أو المستخدمين العموميين أو أى شخص مكلف بخدمة عمومية اعتماداً على وظيفته منزل شخص من آحاد الناس بغير رضائه فيما عدا الأحوال المبينة في القانون أو بدون مراعاة القواعد المقررة فيه يعاقب بالحبس أو بغرامة لا تزيد على عشرين جنياً مصرياً» .

ومع ذلك ورغم وجود ما يقابل هذا النص في الدساتير الجمهورية الحالية ورغم سريان النص الجنائي منذ عام ١٩٣٧ ، فقد انتهكت حرمة المسكن في الماضي القريب شرانتهك. فافتحمت البيوت سرّاً أو جهراً ولو لمجرد ظن آثم، وفتشت طوعاً أو كرها ولو على رقاب أهلها أو في غيبتهم. ولم يكن أحد يمان على مافي مسكنه وساد التجسس في كل مكان ووصل إلى حد دس أجهزة التسجيل في مضاجع الناس وأماكن خلوتهم .

وهكذا نسي الظالمون الله وقوله تعالى «يا أيها الذين آمنوا لا تدخلوا بيوتاً غير بيوتكم حتى تستأنسوا وتسلموا على أهلها ، ذلكم خير لكم لعلكم تذكرون . فان لم تجدوا فيها أحداً فلا تدخلوها حتى يؤذن لكم . وإن قيل لكم أرجعوا فارجعوا هو أذكى لكم ، والله بما تعملون عليم» (٢) (٣) .

(١) وتنص المادة ٤٥ من قانون الاجراءات الجنائية على أنه «لا يجوز لرجال السلطة الدخول في أى محل مسكون إلا في الأحوال المبينة في القانون ، أو في حالة طلب المساعدة من الداخل أو في حالة الحريق أو الفرق أو ماشابه ذلك» . راجع المواد التالية لهذه المادة .

(٢) الآيتان رقم ٢٧ ، ٢٨ من سورة النور .

(٣) راجع رسالة الدكتور عبد الحلیم حسن العیلى : الحريات العامة و الفكر والنظام السياسى و الاسلام - ١٩٧٤ ص ٣٥٩ وما بعدها .

وخالفوا قوله جل شأنه « يا أيها الذين آمنوا اجتنبوا كثيراً من الظن إن بعض الظن اثم ، ولا تجسسوا ولا يغتب بعضكم بعضاً ، أئحب أحدكم أن يأكل لحم أخيه ميتاً فكرهتموه ، واتقوا الله إن الله تواب رحيم » (١) .

المطلب الثالث

سرية المراسلات

تعتبر الرسائل أيما كان نوعها ترجمة مادية لأفكار شخصية أو آراء خاصة لا يجوز لغير مصدرها ومن توجه إليه الاطلاع عليها ، والا كان في ذلك انتهاك لحرمة المراسلات . واحترام هذه الحرية يفترض ليس فقط تحريم الاطلاع على مضمون الرسالة وإنما كذلك منع إعدامها أو إخفائها أو اعلام الغير حتى بمجرد وجودها (٢) . وتنص الدساتير عادة على سرية المراسلات بقصد حمايتها من اطلاق السلطة التنفيذية عليها على وجه الخصوص . أما مسألة إفشاء العاملين في مرفق المراسلات لمضمونها للغير فهي محرمة بحكم القانون وفي انتهاكها خروج على أحد الواجبات الوظيفية الهامة وهو واجب الحفاظ على سر المهنة على ما سبق أن بيناه (٣) .

ويؤكد بعض الفقهاء أن انتهاك سرية المراسلات يعد اعتداء على حق الملكية . فمضمون الخطاب يكون جزءاً من الذمة المالية . وذلك بصرف النظر عما إذا كان المالك هو المرسل أو المرسل إليه . وفضلاً عن ذلك فإن هذا الانتهاك يتضمن

(١) الآية رقم ١٢ من سورة الحجرات .

(٢) راجع :

Pierre Wigny, Droit constitutionnel, 1952, t. I. P. 321

(٣) تقضى المادة ١٥٤ من قانون العقوبات المصري بأن «كل من أخفى من موظفي الحكومة أو البوستة أو مأموريها أو فتح مكتوباً من المكاتيب المسلمة للبوستة أو سهل ذلك يعاقب بالحبس أو بغرامة لاتزيد على عشرين جنياً مصرياً والعزل في الحالين وكذلك كل من أخفى من موظفي الحكومة أو مصلحة التلغرافات أو مأموريها تليغرافاً من التليغرافات المسلمة إلى المصلحة المذكورة أو افشاه أو سهل ذلك لغيره يعاقب بالعقوبتين المذكورتين »

اعتداء على حرية الفكر التي يحميها الدستور (١). لأن الفرد لن يجزؤ على التعبير عن فكره بحرية إذا خشي فتح مراسلاته والاطلاع عليها . هذا بالإضافة إلى أن صيانة سرية المراسلات تمثل مصلحة اجتماعية تتعلق بأمر تنظيم المرفق العام الذي يرمى شئون المراسلات (٢) .

وقد أدى التقدم التكنولوجي الحديث واستخدام الآلات الالكترونية والأجهزة التي تعمل بالأشعة إلى إمكان الاطلاع على الرسائل بطريقة سريعة وسهلة دون ترك أثر في الرسالة ينبيء بسبق فرض الرقابة عليها (٣) .

ولاشك أن ذلك من شأنه أن يشجع المسئولين من غير ذوى الضمائر الحية على إنتهاك سرية المراسلات والاطلاع على أسرار الناس بكيفية يصعب إن لم يستحل على أصحاب الشأن كشفها . وهكذا يساعد العلم الحديث المحرمين على ارتكاب جرائمهم خفية والافلات من حكم القانون وغضب الناس ، ولكنهم ساء ما يعملون « يستخفون من الناس ولا يستخفون من الله وهو معهم » (٤) .

ولحرمة المراسلات استثناءات ترد عليها (٥) :

١ - ففي المسائل الجنائية يجوز بعد استئذان النيابة العامة أو بأمر قاضى التحقيق الاطلاع على الرسائل الخاصة للكشف عن الجريمة ومرتكبها . ويصدق ذلك على وجه الخصوص على الخطابات الصادرة من المتهم أو الواردة اليه . كما يجوز بناء على أمر من القضاء أو النيابة العامة لموظفى التليفونات والتليغرافات لإدلاء بشهادتهم فيما يتعلق بالرسائل التي وقفوا عليها بحكم وظائفهم .

(١) المادة ٤٧ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ .

(٢) راجع :

Georges Burdeau, Les libertés publiques, 1966, P. 168.

(٣) راجع كوليارد - المرجع السابق ٣٠٨ .

(٤) الآية رقم ١٠٨ من سورة النساء .

(٥) راجع :

C.A. Colliard, Libertés publiques, Précis Dalloz, 1968, P. 305 et

٢ - ويجوز لمديرى مستشفيات الأمراض العقلية الاطلاع على رسائل نزلاتهم من المرضى . وذلك لأن الطبيب المعالج فى مثل هذه الأمراض يجب أن يعرف كل ما يدور بفكر المريض وخواطره ، وحتى يستطيع أن يمنع المؤثرات السيئة التى يمكن أن تصل إلى المريض من خارج المستشفى . ولكن المدير ليس من حقه أن يمنع الرسائل الموجهة من المريض إلى السلطات الادارية أو القضائية فى خارج المستشفى .

٣ - ويجوز لادارة الجمارك أن تفتح الرسائل التى تشك فى احتوائها على عملة ورقية أو أشياء مفروضة عليها رسوم جمركية . وذلك لمجرد مكافحة التهريب والتحقق فى حالة الشك من خاوى الرسالة من المنوعات ، وفى حضور صاحب الشأن . والاطلاع هنا لا ينصب على المضمون الكتابى للرسالة وانما على محتواها المادى .

٤ - ويجوز فرض الرقابة على المراسلات وتعطيل قاعدة السرية مؤقتاً فى أثناء الحروب وحالات الطوارئ وذلك نزولاً على مقتضيات الضرورة ، وتطبيقاً لتلك القاعدة المنطقية التى أكدتها الشريعة الاسلامية وهى أن «الضرورات تبيح المحظورات» وآتى قال فيها الله تعالى «فمن اضطر غير باغ ولا عاد فلا اثم عليه»(١) .

وقد نصت المادة السادسة من قانون الحريات العامة رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ على أن «يستبدل بنصوص المواد ٢ و٣ و٣ مكررو ٦ من القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ بشأن حالة الطوارئ النصوص الآتية :

«مادة ٢ -

«مادة ٣ - لرئيس الجمهورية متى أعلنت حالة الطوارئ أن يتخذ التدابير المناسبة للمحافظة على الأمن والنظام العام وله على وجه الخصوص :

(١) الآية رقم ١٧٣ من سورة البقرة .

(أ)

(ب) الأمر بمراقبة الرسائل أياً كان نوعها

٥ - وأخيراً تجيز قوانين بعض الدول الاطلاع على الخطابات المترجمة أو المهملة التي لم تصل إلى أصحابها لعدم كفاية عنوان المرسل إليه لتسليمها له أو عنوان الراسل لردها إليه . وذلك بقصد معرفة العنوان الذي يمكن إرسالها عليه (١) .

وقد ضربت السلطات في مصر قبل صدور الدستور الحالي بسرية المراسلات كما سبق القول عرض الحائط . فقام المسئولون سرّاً بفتح الخطابات البريدية وتصويرها عند اللزوم ، والتصنت على المكالمات التليفونية وتسجيل ما يراد منها لاستخدامه كوسيلة للتهديد والارهاب والابتزاز . وقد استغل بالفعل مضمون هذه المراسلات أسوأ استغلال ضد أصحابها حتى وإن تعلق بالعرض أو الشرف أو حياة العائلات .

لذلك حرص دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ وقانون الحريات العامة رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ على تأكيد سرية المراسلات وفرض الجزاءات الرادعة على كل من يعتدى عليها .

فنصت المادة ٤٥ من دستور عام ١٩٧١ على أنه « حياة المواطنين الخاصة حرمة يحميها القانون . وللمراسلات البريدية والبرقية والمحادثات التليفونية وغيرها من وسائل الاتصال حرمة وسريتها مكفولة ولا تجوز مصادرتها أو الاطلاع عليها أو رقابتها إلا بأمر قضائي مسبب ولمدة محددة ووفقاً لأحكام القانون» .

غير أن إلغاء الرقابة على المراسلات لم يتقرر من حيث الواقع إلا بعد مرور ثلاث سنوات من بدء سريان الدستور الجديد. ففي ٢٣ سبتمبر

(١) راجع فيني المرجع السابق ص ٢٢١ .

عام ١٩٧٤ صدر أمر رئيس الجمهورية رقم ٦٩ لسنة ١٩٧٤ فنص في مادته الأولى على أن «تلغى الرقابة على المكالمات التليفونية والرسائل التليفرافية السلكية واللاسلكية والسابق فرضها بمقتضى أمر رئيس الجمهورية رقم ١ لسنة ١٩٦٧..» (١). وفي يوم ١٤ نوفمبر عام ١٩٧٤ صدر أمر رئيس جمهورية مصر العربية رقم ٧٤ لسنة ١٩٧٤ ففضى في مادته الأولى بأن «تلغى الرقابة على الرسائل البريدية والمطبوعات والصور والطرود التي ترد إلى مصر أو ترسل منها للخارج أو تمر بها أو تتداول داخل البلاد والسابق فرضها بمقتضى أمر رئيس الجمهورية رقم ١ لسنة ١٩٦٧ ... مع مراعاة متطلبات الأمن» (٢).

وكان الاتجاه إلى الغاء الرقابة على المراسلات ووسائل الاتصال قد اتضح منذ حركة التصحيح في ١٥ مايو عام ١٩٧١ . ورمزاً لذلك وبتاريخ ٣١ مايو سنة ١٩٧١ أحرقت أشربة التجسس التي سجلها المسئولون على بعضهم وعلى الابرياء بفناء وزارة الداخلية تحت إشراف رئيس الجمهورية شخصياً بعد أن احضرت من المباحث العامة والخابرات العامة ورئاسة الجمهورية .

وعندما صدر قانون الحريات العامة رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ عاقب على التجسس على الناس أو تسجيل ما يدور في حياتهم الخاصة بأي سبيل من السبل ، أو استخدام ما يتحصل عليه من هذا التجسس . فنص في مادته الثانية على أن يضاف إلى قانون العقوبات مادتان جديدتان برقم ٣٠٩ مكرراً ورقم ٣٠٩ مكرراً (أ) ، ونصهما كالآتي :

«مادة ٣٠٩ مكرراً - يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة كل من اعتدى على حرمة الحياة الخاصة للمواطن وذلك بأن ارتكب أحد الأفعال

(١) راجع العدد رقم ٣٨ «تابع» من الجريدة الرسمية الصادر في ٢٣ سبتمبر سنة ١٩٧٤ .

(٢) راجع العدد رقم ٤٦ «تابع» من الجريدة الرسمية الذي يحمل تاريخ ١٤ نوفمبر سنة

الآتية في غير الأحوال المصرح بها قانوناً أو بغير رضاء المجنى عليه :

(أ) استرق السمع أو سجل أو نقل عن طريق جهاز من الأجهزة
أيا كان نوعه محادثات جرت في مكان خاص أو عن طريق
التليفون .

(ب) التقط أو نقل بجهاز من الأجهزة أيا كان نوعه صورة شخص
في مكان خاص .

فاذا صدرت الأفعال المشار إليها في الفقرتين السابقتين أثناء اجتماع على
مسمع أو مرأى من الحاضرين في ذلك الاجتماع ، فان رضاء هؤلاء يكون
مفترضاً .

ويعاقب بالحبس الموظف العام الذي يرتكب أحد الأفعال المبينة بهذه
المادة اعتماداً على سلطته وظيفته .

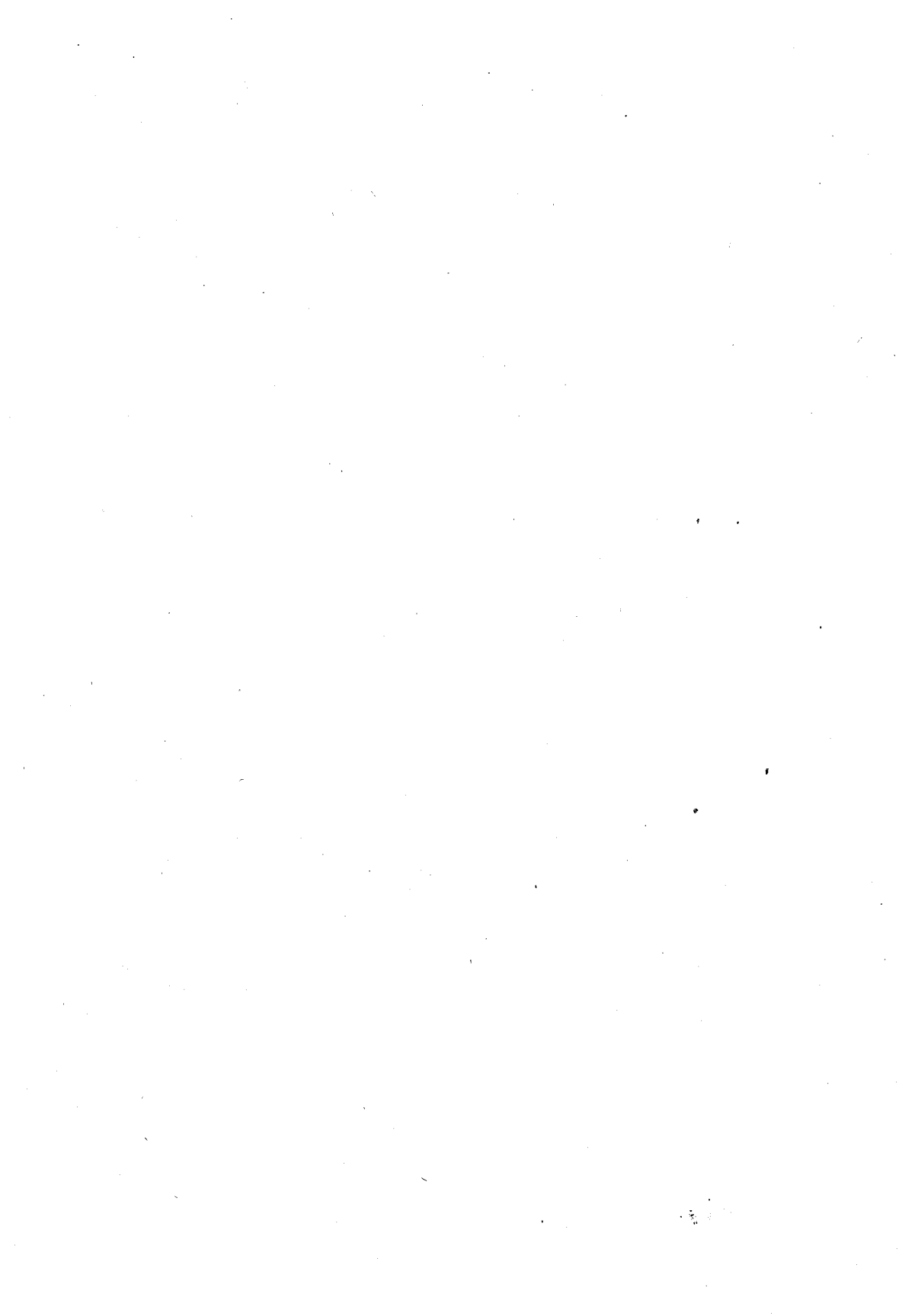
ويحكم في جميع الأحوال بمصادرة الأجهزة وغيرها مما يكون قد استخدم
في الجريمة ، كما يحكم بمحو التسجيلات المتحصلة عنها أو اعدامها .

«مادة ٣٠٩ مكرراً (أ) - يعاقب بالحبس كل من أذاع أو سهل اذاعة
أو استعمل ولو في غير علانية تسجيلاً أو مستنداً متحصلاً عليه باحدى الطرق
المبينة بالمادة السابقة أو كان ذلك بغير رضاء صاحب الشأن .

ويعاقب بالسجن مدة لا تزيد على خمس سنوات كل من هدد بافشاء أمر
من الأمور التي تم التحصل عليها باحدى الطرق المشار إليها لحمل شخص على
القيام بعمل أو الامتناع عنه .

ويعاقب بالسجن الموظف العام الذي يرتكب أحد الأفعال المبينة بهذه
المادة اعتماداً على سلطته وظيفته .

ويحكم في جميع الأحوال بمصادرة الأجهزة وغيرها مما يكون قد استخدم في الجريمة أو تحصل عنها . كما يحكم بمحو التسجيلات المتحصلة عن الجريمة أو اعدامها» .



الباب الثاني

السرية في أركان القرار الإداري

تتنوع الأعمال التي تقوم بها الإدارة إلى أعمال مادية وأخرى قانونية . ويمكن التمييز في داخل هذه الأخيرة بين أعمال صادرة من جانب واحد هي القرارات الإدارية سواء أكانت لا منحية كاللوائح التنظيمية أم فردية كقرارات تعيين الموظفين ، وأعمال اتفافية تتم باشتراك إرادة أخرى مع إرادة السلطة الإدارية ، سواء تعلق الأمر بإرادة أحد أشخاص القانون الخاص أو إرادة سلطة إدارية أخرى وهنا نكون أمام العقد الإداري إذا توافرت له باقي الشروط (١) .

ويعتبر القرار الإداري أهم عمل تقوم به الإدارة ، بل أهم مظهر من مظاهر امتيازات السلطة التي تتمتع بها وتستمدّها من القانون العام . إذ بواسطته تستطيع الإدارة بإرادتها المنفردة - على خلاف القاعدة العامة في القانون الخاص - إنشاء الحقوق أو فرض الالتزامات . ويرجع ذلك بلاشك إلى كون الإدارة تمثل الصالح العام الذي يجب تغليبّه على المصالح الفردية .

والقرار الإداري هو إفصاح عن إرادة منفردة يصدر عن سلطة إدارية ويرتب آثاراً قانونية (٢) .

(١) أنظر في ذلك : الدكتور محمد فؤاد مهنا - المرجع السابق ص ٦٧٤ وما بعدها ، الدكتور سليمان محمد الطماوي : مبادئ القانون الإداري - الجزء الثالث - ١٩٧٣ ص ٧٧ وما بعدها .

(٢) راجع للمؤلف : أعمال وامتيازات السلطة الإدارية ١٩٧١ - ١٩٧٢ ص ١٧ .

ويقوم القرار الإداري على أركان أو عناصر خمسة هي المحل والسبب والغاية والشكل والاختصاص . وفي دراستنا لفكرة السرية في أركان القرار الإداري المختلفة نتأمل في كل ركن من هذه الأركان وننفذ إلى جوهره محاولين كشف ما يمكن أن ينطوي عليه من سرية .

ونعرض ذلك في خمسة فصول على النحو التالي :

- الفصل الأول : السرية في المحل .
- الفصل الثاني : السرية في السبب .
- الفصل الثالث : السرية في الغاية .
- الفصل الرابع : السرية في الشكل .
- الفصل الخامس : السرية في الاختصاص .

الفصل الأول

السرية في المحل

القرار الإداري السرى

محل القرار الإداري هو موضوع هذا القرار أو الأثر القانوني الذي يحدثه فيما يتعلق بالمراكز القانونية العامة أو الخاصة حسب طبيعة القرار اللاتمحيية أو الفردية . فلائحة المرور مثلاً محلها تنظيم المرور على نحو معين . وقرار تعيين أحد الأفراد في وظيفة ما محلها وضع هذا الفرد في المركز القانوني الذي تحدده القوانين التي تحكم هذه الوظيفة .

ولمعالجة السرية في محل القرار الإداري نتناول بالدراسة المباحث الآتية :

المبحث الأول : العلانية كشرط للنفذ في حق الأفراد .

المبحث الثاني : رأى الفقه في سرية المحل .

المبحث الثالث : السرية واجراءات التنظيم الداخلى .

المبحث الاول

العلانية كشرط للنفذ في حق الافراد

بأخذ القرار الإداري وجوده القانوني ويصبح نافذاً في حق الإدارة من تاريخ صدوره . ولكنه لا ينفذ في حق الأفراد أو يحتج به عليهم إلا من تاريخ

علمهم به (١) علماً قانونياً مستفاداً من النشر أو الاعلان (٢) ، أو علماً يقينياً موكد الأثبات . ومعنى ذلك أن سرية القرار أو عدم إعلام المخاطبين به لاتنال من وجوده القانوني الصحيح (٣) وإنما تتصل بمسألة الاحتجاج به في مواجهة الغير .

والقرارات الادارية تنفذ في حق الادارة لأنها يفترض فيها العلم بما تصدر من قرارات (٤). وذلك بخلاف الأفراد الذين يقتضى المنطق عدم سرية القرار في حقهم إلا بعد نشره أو إعلانه لكي يتسنى لهم العلم به . وقد أجاز مجلس الدولة الفرنسي للأفراد أن يتمسكوا قبل الادارة بما ترتبه لهم القرارات الفردية من حقوق من تاريخ صدورها ولولم تعلن (٥). وذلك بخلاف القرارات اللاتميمة التي لا تولد حقوقاً لصالح الغير قبل نشرها (٦).

وقد حدث في عهد عبد الناصر أن صدرت قرارات جمهورية فردية ، صحيحة متوافرة الأركان من الناحية القانونية ، موضوعها رد بعض الحقوق المغتصبة إلى أصحابها . ولكن هذه القرارات لم ترق لحاشية الرئيس أو لكبار رجال الحكومة لاسيما المكلفين بتفيذها ، لأسباب شخصية أو سياسية. فامتنعوا

(١) راجع مؤلف الدكتور محمد كامل ليلة : الرقابة على أعمال الادارة - ١٩٧٠ ص ١٠٤٢ وما بعدها .
(٢) راجع :

Cass. crim. 23 nov. 1936, I, 160.

(٣) راجع :

C.E. 27 mars 1914, Laroche, S. 1914, 3, 97, note M. Hauriou.

(٤) راجع :

C.E. 16 avril 1948, Min. prod. ind., S. 1948, 3, 55.

(٥) راجع :

C.E. 19déc. 1952, Dlle. Mattei, S. 1953, 3, 38; 11 Mai 1954, Clavel, R.D.P. 1954, 801. note Waline.

(٦) راجع :

C.E. 16 avril 1943, Lanquetot, S. 1943, 3, 14; 26 nov. 1954, Delle Bathozar, D. 1955, 524, note Morange.

عن تبليغها أو نشرها أو تنفيذها ، واحتفظوا بها سراً دون أن يعلم مصدرها ولا من صدرت في شأنه بذلك. ولا شك أن مثل هذه القرارات تظل صحيحة قانوناً رغم خلوها عملاً ، ويمكن بالتالي تنفيذها عندما ينكشف أمرها . وهذا هو ما حدث بالفعل بالنسبة لبعض هذه القرارات بعد أن بقيت نائمة في الملفات وادراج المكاتب سنوات طويلة .

وقد اعترف مجلس الدولة الفرنسي بالوجود القانوني للقرار الإداري السري أو الخفي وأجاز للإدارة أن تطبقه ، لأن وجود هذا القرار وقوته القانونية تنشأ منذ صدوره ، وبمجرد هذا الصدور . وذلك بشرط ألا يحتاج بالقرار في مواجهة الأفراد إلا من تاريخ نشر هذا القرار أو اعلانه (١). فليس النشر أو الاعلان هو الذي يضمنى على القرار وجوده القانوني أو شرعيته وإنما يقتصر أثره على مجرد نقل هذا القرار إلى علم المخاطبين به كي يخضعوا لأحكامه ويلتزموا بها . وقد استقرت أحكام مجلس الدولة الفرنسي على ألا يبدأ العمل بالنص التشريعي أو اللائحي إلا بعد نشره (٢) .

وكان حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في ١٣ يولية عام ١٩١٢ واضحاً في هذا المعنى . وتتلخص وقائع القضية في أن إضراباً وقع من عمال السكك الحديدية في شمال فرنسا ، ترتب عليه توقف سير القطارات في هذه المنطقة . ولم تجد الحكومة بداً من اصدار تكليف إلى هؤلاء العمال بالعودة إلى العمل ، وذلك تطبيقاً لأحكام القانون الصادر في ١٣ مارس

(١) راجع :

André De Laubadère, Traité élémentaire de droit administratif, 4^e éd. t. I, P. 261.

وأنظر أيضاً :

C.E. 13 juillet 1913. Syndicat national des chemins de fer, S. 1914,3, 1, Concl. Heilbronner : C.E. 3 février 1956, dame Silvestre, Rec. P. 45.

(٢) راجع :

Francine Batailler Le Conseil d'Etat juge consitutionnel, 1966, P. 628.

عام ١٨٧٥ ، والذي كان يشترط لنفاذ أحكامه صدور اللوائح التنفيذية المبينة لشروط التكليف . وكانت هذه اللوائح قد صدرت فعلا ولكنها لم تنشر . فلما أضرب العمال وأرادت الحكومة مواجهة الموقف وأصدرت قرارات التكليف نشرت هذه القرارات في الجريدة الرسمية ونشرت معها للمرة الأولى اللوائح التنفيذية التي اشترطها القانون سالف الذكر . فطعنت نقابة عمال السكك الحديدية في قرارات التكليف استناداً إلى أنها كان يجب أن تصدر بعد نشر هذه اللوائح ، وليس معها في نفس الوقت . غير أن مجلس الدولة رفض هذا الدفع استناداً إلى أن اللوائح تعتبر مشروعة رغم عدم نشرها . وللإدارة الاعتماد عليها في إصدار قرارات فردية تنفذ في حق الأفراد بمجرد نشرها .

وقد أكدت أحكام مجلس الدولة المتتابعة أنه لا يجوز الطعن في قرار تعيين الموظف لمجرد أنه صدر استناداً إلى نص لم ينشر بعد (١) .

وقد طبق مجلس الدولة الفرنسي نفس المبدأ على القرارات الفردية التي تتخذ استناداً إلى قرارات فردية أخرى لم تنشر فاعتبر هذه القرارات نافذة في حق من أبلغوا بها رغم عدم سبق إبلاغهم بالقرارات المتخذة أساساً لها (٢) .

وفي مصر قضت محكمة القضاء الإداري بأن القرارات الإدارية « تتم وتنتج آثارها القانونية من يوم توقيع من يملك سلطة إصدارها وتوجيه الأمر للحكام بالعمل بها وتنفيذها . وعندئذ يكون واجباً على الحكام والمرعوسين مراعاتها وعدم مخالفتها ولولم تنشر ، إذ النشر ليس لازماً لصحة

(١) راجع :

C.E. 27 juin 1913 Cornus, 764; 24 mai, 1935, de Noblet S. 1935, 3, 120, 27 janvier 1961, Daunizeau.

(٢) حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في ٢١ يناير سنة ١٩٣٤ .

Dame Vve Lacoste مجموعة المجلس ص ٦٦ .

القرارات الادارية أو لنفاذها ، ولا يقصد منه غير ابلاغ الغير بمضمونها حتى تكون حجة عليه ، ويفتتح بها ميعاد طلب إلغائها ، ولأن الاصدار بحسب الأصل يتم بمجرد التوقيع على .. القرار .. من مصدره ، فهو عملية قانونية قائمة بذاتها بخلاف عملية النشر التي هي عمل مادي « (١) .

وقد أكدت المحكمة الادارية العليا نفس المعنى بقولها أن « ما يزعمه المدعى من عيب .. إنما يلحق عملية النشر ولا يمس كيان القرار ذاته ، ولا صحته كتصرف قانوني . ذلك أن القرار الاداري هو افصاح أما عملية النشر في ذاتها ، فهي إجراء لاحق لا يعدو أن يكون تسجيلاً لما تم ، فلا يترد أثرها إلى ذات القرار ولا يمس صحته (٢) .

وقضت نفس المحكمة في حكم آخر بأن قرار لجنة شئون العاملين باعتماد درجة كفاية الموظف يجب أن يسبق قرارها بجرمانه من العلاوة ، ولكن ليس « لزاماً أن يقع فاصل زمني معين كيوم أو أكثر أو أقل بين القرارين بل يكفي أن يسبق الأول الثاني ، ولو كان في ذات الجلسة التي انعقدت فيها لجنة شئون الموظفين » (٣) .

وتوؤدى سرية القرار الفردي الناشئة عن عدم اعلانه إلى صاحب الشأن إلى وقف سريان ميعاد الطعن فيه . ونذكر على سبيل المثال أحد الاحكام الحديثة لمحكمة القضاء الاداري : حكم على أحد الموظفين بالحبس لمدة ثلاث سنوات بتهمة انتهاه إلى جماعة الاخوان المسلمين . ولما علم من زوجته بقرار فصله المستند إلى صدور الحكم الجنائي ضده تظلم إلى الجهة الادارية ثم قام برفع دعوى للمطالبة بالغاء قرار

(١) القضية رقم ٤٤٣ لسنة ٥ القضائية - جلسة ١١ ديسمبر عام ١٩٥٢ .

(٢) القضية رقم ٣ والقضية رقم ٤ لسنة ١ القضائية - جلسة ٢٦ ابريل سنة ١٩٦٠ .

(٣) القضية رقم ١٣٧ لسنة ٥ القضائية - جلسة ١٣ فبراير عام ١٩٦٠ .

الفصل فقضت محكمة القضاء الادارى. بأنه «ومن حيث أنه عن طلب المدعى الأول بالغاء القرار الصادر بفصله من الخدمة ، فان الثابت من الأوراق أن المدعى قد اعتقل بتاريخ ١٩٦٥/٨/٢٢ . وبتاريخ ١٩٦٨/٣/١٩ صدر قرار بفصله من الخدمة إعتباراً من تاريخ صدور الحكم الجنائى ... ولم يثبت من الأوراق أن الجهة الادارية قد قامت باخطار المدعى بالقرار المطعون فيه وقد قضى مدة العقوبة المقضى بها والتي تنتهى فى ١٩٦٥/٨/٢٢ . إلا أنه لا يزال فى المعتقل حتى الآن ومن ثم فلا يسرى فى حقه ميعاد رفع الدعوى لأن الاعتقال يعتبر قوة قاهرة توقف سريان الميعاد المذكور»(١).

المبحث الثانى

رأى الفقه فى سرية المحل

هاجم بعض الفقهاء التفرقة التى تبناها القضاء الادارى ، بصدد القرار الادارى غير المعلن أو المنشور ، بين صحة هذا القرار وقوته التنفيذية ، وبين عدم الاحتجاج به فى مواجهة الأفراد . وذلك بمقولة أن هذه التفرقة تتطوى على نوع من الرجعية بالنظر إلى أن تطبيق اللوائح على الأفراد بمقتضى قرارات فردية ، كان يجب أن يسبقه علمهم بهذه اللوائح . كما أن هذه التفرقة نظرية تقوم على المنطق المجرد ولا تتفق مع مقتضيات الحياة العملية . فالضمير الحديث يقتضى أن تتصرف الادارة فى وضع النهار ليكون الناس على علم بكل ما يحدث . وإذا كان الأفراد يرتضون الالتزام بما تتخذة الادارة من قرارات ، فلا أقل من أن تصل هذه القرارات إلى علمهم قبل تنفيذها بمدة مناسبة . وإذا كانت اذاعة القرار لا يمكن أن تصاحب صدوره لكى يعلم به الناس فوراً ، فان القانون يجب

(١) حكم محكمة القضاء الادارى فى القضية رقم ١٥٤٣ لسنة ٢٢ القضائية الصادر فى

٢٤ مارس عام ١٩٧١ .

أن يجد الوسيلة لتعليق مشروعية هذا القرار على اتخاذ شكليات معينة
لنشره بحيث يؤدي اغفالها إلى ابطال القرار الادارى (١) .

وطالب هؤلاء الفقهاء القضاء بالرجوع عن موقفه نظراً لما ينطوى
عليه من أخطار ، وذلك بالتلطيف من حدة الفصل بين مشروعية القرار
وحجته في مواجهة الأفراد بحيث يكون إعلان الأفراد بالقرار في بعض
الحالات شرطاً لمشروعية هذا القرار وليس مجرد الاحتجاج به إزاءهم (٢) .
وقالوا بياناً لعيوب موقف القضاء إن المالك يمكن أن يفاجأ بقرار نزع
ملكيته دون أن يعلم عن هذا الأمر شيئاً من قبل رغم الاجراءات الطويلة
واجبة الاتباع لنزع الملكية (٣) . بل وذهب البعض إلى حد إعتبار الاعلان
أو النشر عنصراً من عناصر مشروعية القرار الادارى ، بحيث إذا لم تعلن
الادارة القرار الذى اتخذته بالطريقة التى حددها القانون، فان هذا القرار يعتبر
عملاً داخلياً ، ليس فقط لا يمكن الاحتجاج به في مواجهة الغير ، وإنما
كذلك لا تستطيع الادارة تطبيقه حتى ولو لم يمس حقوق الأفراد .

وقد أخذ مجلس الدولة اليونانى بهذا الاتجاه في بعض أحكامه فاعتبر
القرار الذى لم ينشر معيماً في شكله ، وأكد أن النشر شرط جوهرى يؤدي
تخلفه إلى انعدام القرار الادارى (٤) .

(١) راجع : تعليق العميد موريس هوريو M. Hauriou على حكم مجلس الدولة الفرنسى
الصادر في قضية Laroche مجموعة سيري Sirey ١٩١٤ القسم الثالث ص ٩٧ .
(٢) راجع :

O. Dupeyroux, La règle de la non-retroactivité des actes administratifs, th. Toulouse, P. 108.

(٣) راجع :

Liex Veaux, Revue administrative, 1951, P. 48.

(٤) راجع مطول الفقيه اليونانى ميشيل ستاسينو بولس في الأعمال الادارية - ١٩٥٤ ص
٢٢٥ . أشار اليه الدكتور الطماوى في كتاب النظرية العامة للقرارات الادارية طبعة ٦٦
ص ٦٠٩ .

ويترتب على هذا الرأي عدة نتائج ليست دائماً في في صالح الأفراد (١)
ومن ذلك :

١ - أن القرار الذي لم ينشر أو يعلن يضير مجرد مشروع قرار يجوز
للادارة أن تعدل عنه . وهذه النتيجة لا تضير الأفراد في شيء إلا إذا كان
القرار يرتب حقوقاً في صالحهم فيؤدى العدول عنه إلى حرمانهم منها .

٢ - لا يجوز الطعن في القرار الذي لم ينشر أو يعلن ولو علم به
صاحب الشأن علماً يقينياً لأن وجوده القانوني لم يكتمل بعد . غير أنه
لا ضرر على الأفراد في ذلك إذا تركنا عنصر الاستعجال جانباً . إذ أن
هذا القرار لا يمكن الاحتجاج به عليهم ما ظل قانوناً في مرحلة السرية .

٣ - القرار الذي لم ينشر أو يعلن يخضع للقوانين الجديدة التي تطبق
وقت النشر أو الاعلان ، وقد يقبر في المهل كمشروع قرار إذا اعتبرته
هذه القوانين غير مشروع رغم مشروعيته في ظل القوانين السارية وقت
صدوره . وهذا قد يفوت على الأفراد حقوقهم نتيجة التأخير في النشر أو
الاعلان .

٤ - أن القرار الذي لم ينشر أو يعلن خلال الفترة الزمنية المسموح فيها
لمصدره بمزاولة إختصاصاته لا يمكن أن يصدر منه بعد انتهائها .

وهذا الرأي غير صحيح من الناحية القانونية ، إذ ليس في التشريع
ولا في العرف ولا في القضاء من القواعد ما يسمح بالقول بأن عدم النشر
أو الإعلان يمكن أن يؤدي إلى بطلان القرار الإداري (٢) .

(١) الدكتور سليمان الطماوي : النظرية العامة للقرارات الادارية - ١٩٦٦ ص ٦١٠ .
(٢) يرتب القانون البطلان كجزاء لعدم الشهر في بعض الحالات . من ذلك ماقتضت به
المادة ١٠٢ من القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٤ من بطلان شركة المساهمة إذا لم يتم شهرها خلال

والمنطق يقضى بأن الحكم يوجد قبل أن يبلغ إلى المكلفين به . وهذا هو التسلسل الطبيعي للأمر من الناحية الزمنية . لذلك فليس من المقبول عقلاً أن يكون الإبلاغ شرطاً لوجود الحكم المبلغ ، وإنما هو شرط لسريانه في حقهم أو الاحتجاج به عليها وموآخدتهم به . إذ لا تكليف إلا بمعلوم . وهذا المنطق لا ينطبق على الأحكام الوضعية فحسب وإنما يصح كذلك بالنسبة للأحكام السماوية . فيقول الله سبحانه وتعالى في محكم كتابه « وأنزلنا إليك الذكر لتبين للناس ما نزل إليهم » (١) . فالقرآن نزل ووجد قبل أن يبين للناس ومن أجل أن يبين لهم . ويقول جل شأنه على لسان رسوله الكريم « وأوحى إلى هذا القرآن لأنذركم به » (٢) . أى أن القرآن قد أوحى إلى النبي عليه السلام قبل أن ينذر الناس به .

والواقع أن الذى دفع إلى محاولة جعل نشر القرار الإدارى أو اعلانه ركناً من أركانه يكتمل به وجوده القانونى ، إنما هو الرغبة فى عدم مفاجأة الأفراد بتطبيق القرارات الإدارية عليهم وسريانها فى حقهم دون أن يكونوا قد علموا بها واستعدوا لمواجهة أحكامها . وهذه الرغبة الطيبة يمكن تحقيقها بالنسبة للقرارات اللائحية بوسيلة أخرى دون مساس بمشروعية

خلال مدة معينة . غير أن القانون قد لطف من شأن البطلان فى هذه الحالة ، فلم يجز للمحاكم أن تقضى به من تلقاء نفسها رغم تعلقه بالنظام العام ، ومنع الحكم بالبطلان إذا زال سببه قبل المطالبة به حماية لكيان الشركة . فضلاً عن أن هذا البطلان لا يجتج به على الغير حسن النية ، كما أن أثره لا تعود على الماضى فيما بين الشركاء وفقاً لنظرية الشركة الفعلية ، راجع فى ذلك : دكتور مصطفى كمال طه : الوجيز فى القانون التجارى طبعة ١٩٧١ الجزء الأول ص ٢٩٨ . وما بعدها ، الدكتور على محمد البارودى : القانون التجارى طبعة ١٩٧٥ ص ٢٦٩ وما بعدها ، الدكتور على حسن يونس : الشركات التجارية طبعة ١٩٧٤ ص ٥٦ وما بعدها .

(١) الآية رقم ١٤ من سورة النمل .

(٢) الآية رقم ١٩ من سورة الأنعام .

القرار، وذلك باسّراط مرور مدة مناسبة ولتكن أسبوعاً على نشر القرار اللامحى من أجل نفاذ القرار الفردى الذى يصدر تطبيقاً له . ولاغرابة فى ذلك إذ أن القانون لا يعمل به كقاعدة عامة (١) إلا بعد مضى فترة زمنية معينة من تاريخ نشره. واللوائح ليست الا قوانين من الناحية الموضوعية يطلق عليها التشريعات الفرعية . وإذا كان نشرها لازماً لحملها إلى علم المكلفين بها حتى يوافقوا مسلكهم عليها (٢) ، فان إعطاء الفسحة الزمنية اللاحقة يؤكّد هذا المعنى ويسمح للمكلفين بالاستعداد لتطبيق اللائحة عليهم .

أما بالنسبة للقرارات الفردية فتنفذ من وقت إعلانها . ويعتبر القرار نافذاً فى حق من صدر فى شأنه ولو كان هذا القرار قد اتخذ تنفيذاً لقرار فردى آخر لم يعلن . وذلك لأن القرارات الفردية لا تضع قواعد عامة يطلب من الأفراد أن ينظموا سلوكهم على أساسها . وانما هى أوامر تصدرها الادارة لاقامة أو تغيير أو إنهاء مركز قانونى معين. فلو صدر قرار يضم بلدة معينة إلى احدى المحافظات ولم ينشر هذا القرار أو يعلن وبناء عليه أصدر المحافظ قراراً يتعلق بهذا البلد ، فان هذا القرار يحتاج به على من صدر فى حقه رغم استناده على قرار خفى .

ونرى أنه لا ضرر فى ذلك إذا كان لسرية هذا القرار داع مقبول . إذ القاعدة فى الأعمال العامة هى العلانية ، أما السرية فهى استثناء يجب أن يكون له ما يبرره . ويمكن أن تسأل الادارة المختصة عن عدم اعلان القرار محل البحث بل وتحاسب إذا لم يكن للسرية فى هذه الحالة مبرر تقوم عليه .

(١) تنص المادة ١٨٨ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ على أن «تشر القوانين فى الجريدة الرسمية خلال أسبوعين من يوم إصدارها . ويعمل بها بعد شهر من اليوم التالى لتاريخ نشرها إلا إذا حددت لذلك ميّعاداً آخر » .

(٢) الدكتور حسن كيرة : المدخل إلى القانون - ١٩٦٩ - ص ٢٣٩ .

المبحث الثالث

السرية واجراءات التنظيم الداخلى

اجراءات التنظيم الداخلى هي اجراءات يتخذها الرئيس الادارى لتنظيم سير العمل فى اطار ادارته وبين مرعوسيه دون أن يكون لها أى أثر على المواطنين فى خارج الادارة . وهذه الاجراءات لا تنشر خارج نطاق الادارة التى أعدت من أجلها وانما تنشر فى النشرات المصلحية وغيرها من وسائل إعلام الموظفين فى المرفق . بل وأحياناً تكون سرية فلا ترسل إلا إلى الموظفين المكلفين بتطبيقها شخصياً . وليس من اللازم أن تنشر هذه الاجراءات فى الجريدة الرسمية حيث تنشر القوانين واللائح ، اللهم إلا إذا صدرت من رئيس الدولة باعتباره الرئيس الادارى الأعلى فى البلاد . ففى هذه الحالة يجب نشرها فى الجريدة الرسمية رغم تعلقها بتشغيل الادارة وتنظيم العمل فيها . وذلك ليس فقط لأن القرار فى هذه الحالة يعد تعبيراً عن السلطة القومية على مستوى الدولة (١) ، وانما كذلك لأن مثل هذا القرار غالباً ما يؤثر تأثيراً كبيراً فى الأوضاع القانونية فى داخل الادارة بل وقد يؤثر على مراكز الأفراد فى خارجها ، حيث أن رئيس الدولة لا يتدخل عادة فى التنظيم الداخلى للادارة رغم وجود رؤسائها على اختلاف درجاتهم إلا إذا تعلق التنظيم بأمر جسام .

ولا تعتبر إجراءات التنظيم الداخلى نوعاً قائماً بذاته من التصرفات القانونية (٢) . وقد اختلف الفقهاء فى فرنسا حول تحديد طبيعة هذه الاجراءات وما إذا كانت تعد من القرارات الادارية ، وإن كانوا قد

(١) راجع :

Carré de Mablery, Contribution à la théorie générale de l'Etat, t. I, P. 665 et suiv.

(٢) راجع :

J. Rivero, les mesures d'ordre intérieure administratives, 1934, P. 291.

اتفقوا في النهاية على أن الاجراءات الداخلية التي لا تنتج أثراً بالنسبة للأفراد لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء (١).

غير أن جواز سرية اجراءات التنظيم الداخلي بالنسبة لغير الموظفين يقضى الا تتضمن هذه الاجراءات ما من شأنه المساس بالمراكز القانونية للأفراد. فاذا تضمنت شيئاً من ذلك جاز الطعن فيها بالإلغاء (٢) ووجب نشرها أو اعلانها على أصحاب الشأن من الأفراد كشرط لامكان الاحتجاج بها عليهم . وذلك كما في في حالة صدور تعليمات للموظفين المختصين بعدم قيد شخص معين في سجلات النقابة ، أو صدور تعليمات إلى المحضرين بعدم تنفيذ أحكام الطرد ضد المستأجرين . وفي هذه الحالة تنطوي اجراءات التنظيم الداخلي على قرارات إدارية ملزمة للأفراد سواء كانت فردية كما في المثال الأول أو لائحية كما في المثال الثاني (٣) .

وإجراءات التنظيم الداخلي إما أن تكون فردية واما أن تكون تنظيمية (٤):

أما الاجراءات الفردية فمن أمثلتها نقل الموظف مكانياً أو من عمل إلى آخر أو منح الاجازات ، ونحن نؤيد الرأي القائل بأن هذه الاجراءات تعتبر قرارات إدارية لأنها تحدث أثراً قانونياً معيناً بالنسبة للموظف مهما قلت أهمية هذا الأثر . حيث لا يشترط في القرار الادارى أن ينصرف أثره إلى الأفراد في خارج الادارة ، وإن كان الطعن في مثل هذه القرارات كثيراً ما لا يقبل لانعدام المصلحة ، وغالباً ما يرفض موضوعاً إذا قبل شكلاً ، وذلك

(١) راجع في تفاصيل الآراء التي قيلت في اجراءات التنظيم الداخلي بحث الدكتور محمد فؤاد مهنا بمجلة كلية الحقوق بجامعة الاسكندرية - ١٩٥٨ - السنة السابعة - العدد الثالث والرابع .

(٢) الدكتور سليمان الطماوى : النظرية العامة للقراءات الادارية - ١٩٦٦ ص ٤٤٢ .

(٣) الدكتور محمد فؤاد مهنا : مبادئ وأحكام القانون الادارى في جمهورية مصر العربية

- ١٩٧٣ ص ٦٩٤ .

(٤) أنظر مؤلف الدكتور محمد فؤاد مهنا سالف الذكر ص ٧٠٤ وما بعدها .

لأن القرارات في هذه الحالة تصدر لصالح العمل وتمتع الإدارة في إصدارها بقدر كبير من السلطة التقديرية . ونادراً ما يشوبها عيب من العيوب التي تبرر إلغائها وإن كان ذلك لا يمنع من إمكان إلغائها إذا انطوت على وجه من من أوجه الإلغاء .

أما الاجراءات التنظيمية فن أمثلتها التعليمات المتعلقة بكيفية أداء العمل في الإدارة . وقد تتضمن هذه الاجراءات قواعد ملزمة للموظفين تنشئ أو تعدل أو تلغى أو ضاعاً قانونية معينة . وفي هذه الحالة يتعلق الأمر بقرار إداري يجوز الطعن فيه وإن صدر في صورة منشورات أو تعليمات داخلية . بل أن هذه الاجراءات التنظيمية قد تمس مراكز الأفراد كما هو الشأن في الأمثلة التي سبق أن ذكرناها .

وقد لا تنطوي الاجراءات التنظيمية على قرارات ادارية ملزمة كما هو الشأن في الاجراءات التي يكون الغرض منها مجرد ارشاد العاملين وتقديم النصح والمشورة اليهم ، وكذلك إذا كان القصد منها هو مجرد تفسير القوانين التي يطبقها المرءوسون دون انشاء أو ضاع قانونية جديدة .

وقد قضى مجلس الدولة المصري بأن «التعليمات الصادرة من وزارة الصحة في سنة ١٩٤٨ لا تقوم مقام القرار الوزاري ولا تسرى لذلك على الأفراد ، فلا يتعدى أثرها والحالة هذه الموظفين المطلوب منهم تنفيذها بوصفها تعليمات داخلية صرفة أصدرتها وزارة الصحة بقصد تنظيم الأعمال المنوط بهم القيام بها» (١) .

(١) حكم مجلس الدولة المصري الصادر في ١٦ يوفية سنة ١٩٤٩ . مجموعة أحكام المجلس أحكام المجلس - السنة الثالثة ص ١٠١٧ .

الفصل الثاني

السرية في السبب

سبب القرار الإداري هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع إلى إصداره

وكل قرار إداري يجب أن يقوم على سبب يبرره . هذا السبب ينبغي ألا يكون فقط موجوداً من حيث الواقع (١) وإنما كذلك صحيحاً من حيث التكيف بأن يدخل ضمن طائفة الأسباب التي تسوغ قانوناً اتخاذ القرار (٢) ، (٣) ، رغم ما فيه من مساس بالأوضاع القانونية القائمة أو بمحقوق الأفراد المكتسبة . فارتكاب الموظف لخطأ تأديبي هو السبب الذي يمكن أن يبرر توقيع الجزاء التأديبي عليه (٤) . وإخلال المواطن بالنظام العام يصلح سبباً يبرر اتخاذ قرار بالقضاء القبض عليه .

وإذا كان القرار الإداري يجب أن يستند إلى سبب مشروع ، فإن المعلومات المتصلة بهذا السبب يجب ألا تكون أسراراً ادركت بطريق غير

(١) راجع :

C.E. 27 oct. 1961, Bréart de Boisanger

(٢) راجع :

C.E. 13 juillet 1962, Touzert

(٣) راجع :

Marcel Waline, Précis de droit administratif 1969, P. 344.

(٤) راجع :

Jean Rivero, Droit administratif Précis Dalloz, 1970, P. 236 et
et suiv.

مشروع . فقد الغى مجلس الدولة الفرنسي القرار الادارى الصادر استناداً إلى معلومات أفشيت بدون وجه حق (١) .

ومن ناحية أخرى فان الادارة إذا احتفظت بسرية السبب الحقيقي لقرارها ، فان القانون لا يعفيها من وجوب الاستناد في كل قرار تصدره إلى سبب جدى مشروع يمكن أن يبرر قانوناً القرار المتخذ على أساسه . وذلك على التفصيل الذى نوردته في المباحث التالية :

المبحث الأول : امكان سرية السبب .

المبحث الثانى : الزام الادارة بكشف السبب .

المبحث الثالث : السرية واحلال السبب .

المبحث الاول

امكان سرية السبب

يلزم القانون الادارة أحياناً بذكر سبب قرارها والا صدر معيماً في شكله . وأحياناً أخرى يترك لها تقدير ذكر السبب أو اغفاله حسب ما يترعى لها . ويراقب القضاء الادارى سبب القرار سواء ذكرته الادارة أو احتفظت به سرّاً .

وفي ذلك تقول المحكمة الادارية العليا أنه «يجب التنبيه إلى الفرق بين وجوب تسبب القرار الادارى ، كاجراء شكلى قد يتطلبه القانون ، وبين وجوب قيامه على سبب يبرره صدقاً وحقاً . فلئن كانت الادارة غير ملزمة بتسبب قرارها الا إذا أوجب القانون عليها ذلك ، وعندئذ يتعين عليها تسبب القرار والا كان معيماً بعيب شكلى ، أما إذا لم يوجب

(١) حكم مجلس الدولة الفرنسى الصادر فى ٢٧ يناير سنة ١٩٣٩ فى قضية Renouf مجموعة دالوز سنة ١٩٣٩ ص ٢٩٥ .

القانون تسبب القرار فلا يلزمها ذلك كاجراء شكلي لصحته ، بل يحمل القرار على الصحة كما يفترض فيه ابتداء قيامه على سبب صحيح ، وذلك كله حتى يثبت العكس ، لئن كان ذلك كذلك ، الا أن القرار الادارى سواء كان لازماً تسببه كاجراء شكلي أو لم يكن هذا التسبب لازماً ، يجب أن يقوم على سبب يبرره صدقاً وحقاً ، أى فى الواقع والقانون « (١).

وكثيراً ما تتمثل سرية سبب القرار الادارى فى ذكر الادارة لسبب صورى للتستر به على السبب الحقيقى ويفرض القاضى الادارى رقابته على السبب الحقيقى للقرار الادارى بصرف النظر عن السبب الصورى أو الظاهرى الذى تذرعت به الادارة . ولا يعتبر ذلك احلالاً لسبب محل آخر . وفى ذلك تقول المحكمة الادارية العليا أنها «تسلط رقابتها على السبب الحقيقى للقرار دون السبب الظاهرى ، ولا يعد ذلك منها من قبيل احلال سبب مكان آخر ، لأن السبب فى الواقع من الأمر سبب واحد لم يتبدل وهو عدم الصلاحية لتولى وظائف السلك الدبلوماسى . أما السبب الآخر وهو كون المطعون ضده زائداً عن حاجة الوزارة فلا يعدو أن يكون سبباً ظاهرياً أو صورياً للقرار الادارى قصدت الوزارة بابرازه رعاية مصلحة الموظف المنقول» (٢)، (٣) .

وتفضل الادارة فى بعض الأحوال عدم ذكر سبب قرارها . ويرجع

(١) القضية رقم ٥٨ لسنة ٣ القضائية - جلسة ١٢ يوليو ١٩٥٨ .

وراجع كذلك القضية رقم ٤٧٢ لسنة ١٤ القضائية - جلسة ١٨ ديسمبر ١٩٧١ .

(٢) القضية رقم ٣٧٤ لسنة ١٣ القضائية - جلسة ١٦ يناير ١٩٦٨ .

(٣) ترى الدكتور سعاد الشرقاوى أن هذا الحكم يعتبر أحد تطبيقات فكرة احلال السبب راجع تعليقها على أحكام المحكمة الادارية العليا - الانحراف فى استعمال السلطة وعيب السبب - مجلة العلوم الادارية السنة الحادية عشرة - العدد الثالث - ديسمبر سنة ١٩٦٩ ص ١٤١ وما بعدها وراجع رسالة الدكتور محمد حسين عبد العال : فكرة السبب فى القرار الادارى ودعوى الالغاء ونحن لا نؤيد هذا الرأى كما سنبين بعد قليل .

ذلك في الواقع إذا تحريتنا الحقيقة إلى أمر من اثنين ، أولهما يمكن قبوله
والآخر مرفوض من أساسه :

أما الأمر الأول الذي قد يدفع الإدارة إلى الاحتفاظ بسرية سبب قرارها فهو خشية المساس بالمصلحة العامة أو بمصالح الأفراد التي تقدرها . ومن أمثلة ذلك عدم ذكر سبب القرار الصادر برفض الترخيص باقامة احتفال عام استناداً إلى ما نمتى إلى علم الإدارة من أن الاحتفال سيساء اسغلاله ويتحول إلى مظاهرة يخشى منها على النظام العام ، فقدرت عدم ذكر سبب الرفض لما قد يؤدي اليه من بلبلة أو اضطراب . من أمثاته أيضاً فصل أحد كبار العاملين دون اظهار الأسباب الحقيقية لقرار الفصل وهي متعلقة بالسمعة والشرف نظراً لما أسداه هذا الموظف للدولة من خدمات قبل أن تزل قدمه .

أما الأمر الآخر الذي قد يجعل الإدارة تفضل سرية سبب قرارها فهو مرفوض لمخالفته للقانون ويتمثل في عدم وجود هذا السبب أو عدم مشروعيته . ومن أمثلة ذلك أن تصدر الإدارة قراراً تأديبياً بفصل أحد العاملين من الخدمة ولا تذكر سبب الفصل لعدم وجوده ، لأن الموظف في الحقيقة لم يرتكب خطأ ، أو لعدم مشروعيته ، لأن الخطأ المرتكب من التفاهة بحيث لا يمكن أن يبرر الفصل من الوظيفة وهو أقصى عقوبة وضعها المشرع لمواجهة ما يرتكب الموظف من أخطاء على درجة كبيرة من الجسامه .

ويرجع إخفاء سبب القرار في بعض الأحوال - فضلاً عن ذلك - إلى اعتبارات نفسية تتعلق بكبرياء مصدر القرار . ومن أمثلة ذلك الأسباب التي دفعت إلى إصدار هذا دستور سنة ١٩٢٣ والتي تمثلت أساساً في الثورة الشعبية التي بلغت ذروتها عام ١٩١٩ . فقد أخفى الملك فؤاد حقيقة هذه الأسباب وقال في مقدمة الدستور : « بما أننا مازلنا منذ تبوأنا عرش أجدادنا وأخذنا على أنفسنا أن نحفظ بالأمانة التي عهد الله تعالى بها إلينا نتطلب الخير دائماً

لأمامتنا ... ولما كان ذلك لا يتم على الوجه الصحيح إلا إذا كان لها نظام دستوري كأحدث الأنظمة الدستورية في العالم ... وحرصاً على النهوض بشعبنا .. امرنا بما هوأت : .. » (١).

ولم يشترط القضاء الإداري أن يكون سبب القرار الإداري ثابتاً في الأوراق ، مما يؤدي إلى امكان أن يكون السبب سرياً غير ظاهر ليس فقط في صلب القرار بل ولا في ملف الخدمة . وفي ذلك تؤكد المحكمة الإدارية العليا أنه إذا كان ملف خدمة الموظف هو الوعاء الطبيعي الذي تستمد منه المعلومات التي يقوم عليها التقرير السنوي ، فإنه « ليس المصدر الوحيد لبيان حالة الموظف ، بل أن من بين المصادر التي تستمد منها حالة الموظف ، ما يعلمه رؤساؤه و أعضاء لجنة شئون الموظفين عن شخصيته بحكم صلات العمل . فاذا كان ما يعمونه عنه قد ولد عندهم عقيدة ارتضاها وجدانهم واقتنعت بها ضمائرهم ، فإن النتيجة المترتبة على هذه العقيدة تكون قد استخلصت من أصول موجودة ما دام لم يقم الدليل الإيجابي على الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمالها .. » (٢) .

ونحن لا نحبذ الأخذ بهذا الاتجاه ، لأنه يمكن أن يؤدي إلى التحكم والتلاعب بالحقائق ، إذ لا شك في صعوبة اثبات المسائل غير المكتوبة خاصة إذا اتصلت بما يتكون لدى الانسان من عقيدة أو وجدان . ثم أن ذلك لا يتفق مع ما أكدته نفس المحكمة في حكمها الصادر في ١١ نوفمبر عام ١٩٦٧ من أن « الإدارة تلتزم بتقديم سائر الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع النزاع والمنتجة في اثباته إيجاباً أو نفياً متى طلب منها ذلك » (٣) . وهذا الحكم أحدث من سابقه ، ونرجو أن تكون المحكمة قد أرادت به أن تعدل عن موقفها السابق الذي لم تشترط فيه ظهور سبب القرار في أوراق الإدارة .

(١) راجع الدكتور عبد الحميد متولى : الوسيط في القانون الدستوري ص ٣٨٧ وما بعدها .

(٢) حكم المحكمة الصادر في ١٦ يناير سنة ١٩٦٦ س ١١ ص ٣٣٤ .

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم ١٠٨ لسنة ١٢ القضائية جلسة ١١ نوفمبر سنة ١٩٦٧ .

ومحکم مجلس الدولة الفرنسي بالغاء القرار الادارى إذا تبين له أنه قائم على أسباب غير صحيحة . فاذا تعددت أسباب القرار وكانت الأسباب غير الصحيحة فيها قد لعبت دوراً رئيسياً في اصدار القرار فانه يحكم بالالغاء أيضاً . أما إذا اتضح أن هذه الأسباب غير الصحيحة كانت ثانوية بحيث أن الأسباب الأخرى الصحيحة كانت كافية لحمل مصدر القرار على اتخاذه فان المجلس لا يحكم بالالغاء (١) .

وفي مجال التمييز بين الأسباب الرئيسية والأسباب الثانوية للقرار الادارى تقول المحكمة الادارية العليا «أنه إذا كان القرار الادارى بتوقيع الجزاء يجب أن يقوم كأصل عام على كامل سببه حتى يكون الجزاء متلائماً مع التهم المستندة إلى التهم ، والا اختلفت الموازين واهدرت العدالة . على ان ذلك الأصل يجب الا يطبق في كل الحالات حتى لا تهدم جميع القرارات ويعاد النظر فيها من جديد في ضوء ظروف أخرى قد تؤثر على هذه القرارات ، الأمر الذى قد يضطرب معه الجهاز الادارى . وإنما يتعين الا تطلق هذه القاعدة ، فلا تطبق في حالة ما إذا كان الشطر من القرار الذى لم يثبت في حق التهم غير ذى أهمية ، وكان الجزاء الموقع عليه مناسباً ومتلائماً في تقديره مع التهم الباقية » (٢) .

المبحث الثانى

الزام الادارة بكشف السبب

يفترض في القرارات الادارية أنها صدرت صحيحة مطابقة للقانون بناء على أسباب مشروعة . وعلى من يدعى عكس ذلك يقع عبء الإثبات . غير أن صعوبة الإثبات جعلت القاضى الادارى يتدخل بما له من دور ايجابي في توجيه الاجراءات ليطلب إلى الادارة الافصاح عن سبب قرارها (٣)

(١) راجع :

C.E. 19 av. 1968, Mlle. Lebrun, Rec. P. 251.

وأنظر أوبى ودراجو- المراجع السابق - المجلد الثالث - ص ٥٠ .

(٢) القضية رقم ١٤٨٤ لسنة ١١ القضائية - جلسة ٢٦ فبراير ١٩٦٦ .

(٣) راجع :

J.M. Auby et R. Drago, Traité de contentieux administratif, 1962, t. III, P. 232 et S.

وذلك إذا قدم الطاعن قرائن جدية يمكن اعتبارها بداية اثبات . فاذا امتنعت الإدارة عن الإفصاح عن السبب ، مما يجعل القضاء عاجزاً عن مراقبة مشروعية القرار من هذه الناحية ، اعتبر هذا الامتناع بمثابة دليل على صحة ادعاءات الطاعن (١) . بل ان مجلس الدولة الفرنسي قد سار في نفس الاتجاه في الحالة التي لم يستطع فيها الطاعن نظراً لحرص الإدارة أن يقدم وقائع محددة للتدليل على صحة دعواه . فعندما طالب المجلس الإدارة بالإفصاح عن سبب قرارها باستبعاد احد المواطنين من الالتحاق بمدرسة الإدارة الوطنية ولم تستجب ، حكم بالغاء القرار على أساس أن مسلك الإدارة يعد دليلاً على صحة دعواه .

فقد حدث في فرنسا عام ١٩٥٣ أن استبعد عدد من المرشحين لمسابقة دخول المدرسة القومية للإدارة دون أن تبدي الوزارة لذلك سبباً . وكان من الصعب على المجلس أن يمارس رقابته مع سكوت الإدارة عن ذكر سبب قرارها . وكتبت الصحف وشاع بين الناس أن الاستبعاد كان لأسباب سياسية ، وذلك رغم أن المساواة في تولى المواطنين الوظائف العامة تدخل ضمن المبادئ العامة التي اكدتها اعلانات حقوق الانسان . وعندما عرض الأمر على مجلس الدولة واستمرت الإدارة في امتناعها عن تقديم أسباب اتخاذ القرار ، قابل المجلس بين هذا الامتناع وبين القرائن القوية المقدمة من جانب رافعي الدعوى واعتز هذا الامتناع بمثابة اعتراف بصحة ما أكده أصحاب المصلحة من أن استبعادهم من المسابقة انما كان لأسباب سياسية (٢) .

(١) قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن عدم استطاعة الإدارة أن تقدم للمحكمة أى سبب يبرر اتخاذها للقرار يستتبع في حد ذاته بطلانه . راجع :

C.E. 15 juillet 1959, Marc Chevalier.

(٢) وقد استنكر مفوض الحكومة Letourneur في عبارات قاطعة استبعاد بعض المرشحين لأسباب سياسية :

“La mesure par laquelle un candidat est exclu des opérations du concours en raison de ses opinions politiques ..est -elle fondée sur motif juridiquement correcte ? Pour un français, poser la question, c'est la résoudre.”.

غز أن مجلس الدولة الفرنسي يمنع عن مطالبة الإدارة بالافصاح عن سبب قرارها أو تقديم المستندات المتعلقة به في الحالات التي يوجب فيها القانون المحافظة على سرية هذه المستندات . لذلك قضى المجلس بالغاء حكم المحكمة الادارية لمدينة Caen بالزام الادارة بتقديم المستندات المتعلقة بقرار فصل أحد عمال الانتاج الحربى . وذلك لتعلق الأمر بأسرار الدفاع الوطنى التى تعاقب المادة ٣٧٨ من قانون العقوبات على افشائها (١) .

وفى مصر قضت محكمة القضاء الادارى بأنه «من المبادئ المقررة أن القرار الادارى إذا لم يشتمل على ذكر الأسباب التى استند إليها ، يفترض فيه أنه صدر وفقاً للقانون وأنه يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة . وهذه القرينة التى تصحب كل قرار ادارى لم تذكر أسبابه تبقى قائمة إلى أن يثبت المدعى أن الأسباب التى بنى عليها القرار المطعون فيه هى أسباب غير مشروعة ، ولا تمت بصلة إلى المصلحة العامة . وللمحكمة كامل السلطان فى تقدير الدليل الذى يقدمه المدعى فى هذا الصدد ، ولها إذا رأت وجهاً لذلك أن تطلب بيان المبررات التى بنى عليها القرار المطعون فيه ، وهذا عن طريق اعتبار الدليل الذى قدمه المدعى كافياً على الأقل لرحضة قرينه المشروعية التى يتمتع بها القرار الادارى ، فينتقل عبء الاثبات عن عاتق المدعى إلى عاتق الحكومة » (٢) .

ومع ذلك وبعد صدور هذا الحكم بأربع سنوات ، وبتاريخ ٨ مايو عام ١٩٥٧ على وجه التحديد تراجعت محكمة القضاء الادارى عن موقفها

= راجع :

C.E. Barel et autres, R.D. P. 1954, P.509

وراجع أيضاً :

C.E. nos italique, 28 mai 194à.

(١) راجع :

C.E. 11 mars 1955, Secrétaire d'Etat à la guerre c/Coulon, Tec., P. 149.

(٢) القضية رقم ٥٢٥ لسنة ٧ القضائية - جلسة ١٦ يونية ١٩٥٣ .

السليم السابق واتخذت موقفاً متخاذلاً قررت فيه انعدام الرقابة القضائية على سبب القرار الادارى فى حالة تمتع الادارة بسلطة تقديرية فى اختيار سبب قرارها وعدم الافصاح عنه . فقالت المحكمة «أنه فى الحالات التى لا يشترط فيها القانون وجوب قيام سبب أو أسباب معينة لاصدار قرار معين ، يكون للادارة الحرية فى اختيار ما تشاء من الأسباب التى تراها صالحة لبناء قرارها . فان هى أفصحت عن سبب قرارها بارادتها كان للمحكمة أن تراقب صحة قيام هذا السبب ، فاذا لم تعلن عن السبب ، ولم يكن هناك نص يلزمها بالاعلان ، ترتب على ذلك استحالة رقابة السبب . ذلك أن الادارة تتمتع بسلطة فى اختياره وفى تقدير ملاءمته . ثم هى تتمتع بسلطة فى عدم الاعلان عنه ، فالسبب موجود وقائم ولكنه يعيش فى كوامن الادارة . ولذلك فان هذه السلطة التى تتمتع بها الادارة ازاءه سواء فى اختياره أو عدم الاعلان عنه ، تؤدى إلى انعدام الرقابة القضائية عليه . ولذلك فان اقتزان حرية الادارة فى اختيار السبب برخصتها فى عدم التسيب تؤدى لا إلى الغاء التزام الادارة بضرورة قيام قرارها على سبب ما ، وانما تؤدى إلى خلق نوع من القرينة على صحة القرار ، وهذه القرينة لا يهدمها الا اعتراف مصدر القرار نفسه . أما حيث يقيد القانون سلطة الادارة وحيث يلغى كل سلطة تقديرية لها ، وذلك بتحديد الوقائع التى يجب أن تبني عليها قرارها ، فان القضاء الادارى يختص برقابة قيام هذه الوقائع وتقديرها . ومفاد ما تقدم انه إذا لم يسبب القرار ولم تكن هناك قاعدة تلزم بتسيبه ، فاما أن يكون للادارة سلطة اختيار السبب وعدم الاعلان عنه ، وفى هذه الحالة لا توجد امكانيات رقابة السبب ، ولا تيسر الرقابة الا عن طريق فكرة الباعث واساءة استعمال السلطة . واما أن يكون القانون قد حدد سبباً معيناً ، وفى هذه الحالة يجب على القاضى الغاء القرار إذا ما ثبت انعدام السبب » (١) .

(١) القضية رقم ١١٣٨ لسنة ١١ القضائية - جلسة ٨ مايو عام ١٩٥٧ .
وأنظر : الدكتور سليمان الطماوى : الوجيز فى القضاء الادارى - ١٩٧٤ ص ٤٨٦

ثم عادت محكمة القضاء الادارى أخيراً وأكدت بقوة فى حكم حديث هام لها أن «عدم الزام الحكومة بتسبب قراراتها التى تصدرها بفصل العاملين بغير الطريق التأديبى ليس من مؤداه اعفاؤها من أن تقيم قراراتها على وقائع صحيحة تبرر القرار وتجعله يحقق غرضه الموضوعى ، وليس من مؤداه اعفاؤها من بيان هذه الأسباب متى طلبتها المحكمة المختصة بنظر دعوى الالغاء أو التعويض . ذلك أن التزامها ببيان الأسباب يقابل ويوازن سلطة الرقابة القضائية التى ناطها القانون بالقضاء الادارى ، تمكينا له من رقابة أسباب قرار الفصل بغير الطريق التأديبى ومدى مشروعيته وتحقيقه للغرض من اصداره ومدى قيامه على الوقائع المادية أو القانونية المكونة لركن السبب فى القرار الادارى والتي تبرر القرار وتؤدى به إلى تحقيق غرضه موضوعاً: أما التستر وراء قرينة الصحة التى تحمل عليها القرارات الادارية وعدم تقديم الادارة للأسباب المبررة لاصدار القرار الادارى ، فالأصل أنه لا يغفل يد القضاء ولا يعطله عن رقابة مشروعية القرارات الادارية فى ضوء ما يرد فى أوراق الدعوى وما يصاحب الخصومة من ظروف وملابسات . ويغيز اعمال رقابة القضاء على القرارات الادارية لا تتحقق سيادة القانون على تصرفات الادارة .. ولا غنى فى قول الادارة بأن الباعث على اصدار القرار الجمهورى الصادر بانهاء خدمة المدعى من غير الطريق التأديبى هو نشاط المدعى فى الحقل السياسى ما دام لم يثبت وجود هذه الأسباب السياسية التى قامت بالمدعى وأحاطت بالظروف .. التى صدر فيها القرار الجمهورى المطعون فيه وبالوقائع التى قام عليها وصدر فى ظلها والتي تبرر قانوناً أن وجدت انهاء خدمة المدعى وتفقدته الصلاحية لتولى وظيفته أستاذاً بكلية الطب بجامعة الاسكندرية وتوسوغ فى مجال علاقة المدعى بالحكومة تحقيقاً للصالح العام

وما بعدها، حيث يؤيد المؤلف هذا الحكم ويرى أنه حكم سديد . وذلك لأنه يتفق مع مقال به من أن عيب السبب ليس عيباً قائماً بذاته وإن كان ركناً من أركان القرار الادارى . فإذا حدد القانون سبب القرار وخالفته الادارة جاء قرارها معيباً لمخالفته للقانون ، وإذا لم يحدده وثبت انعدام الأسباب التى تدرعت بها الادارة مادياً أو قانونياً كان القرار معيباً باعتراف السلطة:

فصله بغير الطريق التأديبي . بل أنه على فرض صحة الأسباب السياسية التي ساقها المدعى والتي أمسكت الإدارة عن التعليق عليها (١) أو نفى صحتها فإنها لا تصلح بذاتها لإنهاء خدمته بالطريق غير التأديبي ، لأنها لا تصلح لأن تكون قانوناً السبب المبرر للقرار المطعون فيه . إذ لا يجوز أن تكون كلمة النقد التي تصدر في مجالها من موقع المسؤولية ومن صاحب الروية الشاملة ، والتي تصدر عن بواعث الغيرة على المصلحة العامة والحرص على رفاهية الوطن وتقدمه ، سبباً يسوغ قانوناً إنهاء الخدمة بالطريق غير التأديبي فضلاً عن اتخاذ باقي الاجراءات التي اتخذت في حق المدعى .. ومتى .. كانت الأسباب والبواعث السياسية التي أحاطت بالظروف التي صدر فيها القرار الجمهوري رقم ٣٣٠٦ لسنة ١٩٦٦ .. يكون غيظ قائم على أسباب تبرره وتؤدي اليه وتنتجها قانوناً ، ومن ثم يكون فاقداً ركن السبب .. ويتعين .. الحكم بالغاء القرار الجمهوري سالف الذكر « (٢) .

أما المحكمة الادارية العليا فقد وقفت في البداية موقفاً مخالفاً لما انتهت اليه محكمة القضاء الاداري وقضت بأنه «إذا كانت تقارير المدعى السرية على مدى العهود وملف خدمته شاهدة جميعها على كفايته في عمله ونشاطه

(١) يقول المدعى أن هذه الأسباب تتلخص في أن الرئيس عبدالناصر كان قد قال في سنة ١٩٦٦ أن مصر أمكها أن تدير بكفاءة مرفق قناة السويس العالمي بولم تستطع أن تدير مستشفى القصر العيني بكفاءة ماثلة . فعقب المدعى على ملحوظة رئيس الجمهورية بأنه إذا أعطيت إمكانات هيئة قناة السويس إلى القصر العيني فإنه كفيل بأن يدار بالكفاية الي يدار بها مرفق القناة . وإذا أعطيت قناة السويس إمكانات القصر العيني لتوقفت الملاحه في القناة . وعلى أثر ذلك فرضت الحراسة على المدعى ، وفصل من الاتحاد الاشتراكي العربي ، وفصل من النادي الأولمبي ، وفصل أيضاً من عضوية مجلس نقابة الأطباء ومن منصب النقيب وفي ٢١ أغسطس ١٩٦٦ صدر القرار الجمهوري رقم ٣٣٠٦ لسنة ١٩٦٦ بفصله من الخدمة .

(٢) القضية رقم ١٥١ والقضية ٢٠٧ لسنة ٢٧ القضائية - جلسة ١٩ يونيو ١٩٧٤ . وقد اشتهرت هذه القضية في الصحف بقضبه الدكتور رشوان فهي . وراجع كذلك حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في القضية رقم ٤٨ لسنة ٢٧ القضائية - جلسة ٣ يوليو سنة ١٩٧٥ .

وأمانته واستقامته ونزاهته واعتزازه بكرامته وكرامة وظيفته وحسن خلقه وطيب سمعته في مختلف المناصب التي تولاها . فان هذه ليست هي الوعاء الوحيد الذي تستمد منه أسانيد دحض مشروعية القرار المطعون فيه أو دفع قرينة صحته وقيامه على سببه المبرر له ، ما دام المدعى لم يتم الدليل الإيجابي على صدور القرار المذكور مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة أو اساءة استعمالها أو عدم الاختصاص أو مخالفة القانون أو عيب في الشكل . ومتى إنقضى الدليل على قيام أى عيب من هذه العيوب فان القرار يكون حصيناً من الالغاء» (١)

وقد لاحظ بعض الفقهاء أن موقف المحكمة الادارية العليا في هذه الفترة يمثل تراجعاً عن المبادئ التي سبق أن قررتها محكمة القضاء الادارى والتي تجعل من امتناع الادارة عن نقض القرارات التي قدمها المدعى وتقديم المستندات التي طلبتها المحكمة دليلاً على عدم صحة السبب الذي قام عليه القرار الادارى (٢) .

غير أن المحكمة الادارية العليا قد عادت بعد ذلك إلى صوابها مؤكدة أنه «وان يكن الأصل أن عبء الاثبات يقع على عاتق المدعى ، الا أن الأخذ بهذا الأصل على اطلاقه في مجال المنازعات الادارية لا يستقيم مع واقع الحال ، بالنظر إلى احتفاظ الادارة في غالب الأمر بالوثائق والملفات ذات الأثر الحاسم في المنازعات ، مما يتعذر معه على الأفراد تحديد مضمونها تحديداً دقيقاً ، ولذا فان من المبادئ المستقرة في المجال الادارى أن الادارة تلتزم بتقديم سائر الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع النزاع والمنتجة في اثباته إيجاباً أو نفياً متى طلب منها ذلك ، سواء من هيئة مفوضى الدولة أو من المحاكم» (٣) .

(١) القضية رقم ٦٨٢ لسنة ٣ القضائية .

(٢) راجع مؤلف الدكتور محسن خليل : القضاء الادارى ورقابته لأعمال الادارة -

١٩٦٨ ص ٥٤٧ .

(٣) القضية رقم ١٠٨ لسنة ١٣ القضائية - جلسة ١١ نوفمبر ١٩٦٧ .

وراجع أيضاً القضية رقم ٦٢٢ لسنة ٤ القضائية - جلسة ٢٣ نوفمبر ١٩٦٨ .

المبحث الثالث

السرية واحلال السبب

الأصل أنه ليس للقاضي في حالة قيام القرار الإداري على سبب غير صحيح أن يبحث للقرار عن سبب صحيح يصلح سنداً له بدلا من السبب المعيب. فتسبب القرار لا يدخل في اختصاص القاضي وإنما تقدره الإدارة وحدها والقول بغير ذلك قد يؤدي إلى المساس بضمانات الأفراد. غير أن الاعتبارات العملية دفعت القاضي أحيانا إلى احلال السبب الصحيح محل السبب الخاطيء وعدم الحكم بالغاء القرار الإداري. ويحدث ذلك في حالة اختصاص الإدارة المقيد الذي لا تملك فيه سوى قبول الطلب أو رفضه تبعاً لتوافر أو تخلف الشروط التي يتطلبها القانون. ففي مثل هذه الحالة يكون الالغاء عديم الجدوى لأن الإدارة ملزمة تطبيقاً للقانون بأن تتخذ قراراً جديداً بنفس مضمون القرار الملغى. وكان حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية أوجيه Augier واضحاً في هذا الشأن. فقد كان القانون الصادر في ٢٦ ديسمبر عام ١٩٢٣ يقضى بترقية العسكريين الحائزين على وسام الشرف عند صدوره إذا كانوا من المصابين بسبب العمليات الحربية. رفضت الإدارة ترقية أحد الضباط استناداً إلى أن إصابته لم تكن بسبب العمليات الحربية. واتضح للمجلس عدم صحة هذا السبب لأن الإصابة نجمت عن هذه العمليات فعلاً. غير أنه ظهر للمجلس في نفس الوقت أن الضابط المذكور لم يحصل على الوسام الأبعد صدور هذا القانون وبالتالي فإن الإدارة لا تملك ترقية لعدم انطباق النص عليه. لذلك لم يحكم المجلس بالغاء القرار لعدم صحة السبب الذي ساقته الإدارة واعتمد على السبب الصحيح الذي لم تذكره الإدارة في تأسيس هذا القرار (١). ذلك لأن هذا السبب وإن كان قد خفى على

(١) راجع :

الادارة نفسها فلم تذكره تأييداً لقرارها ، فانه السبب القانونى الوحيد الذى يبرر القرار الذى اتخذته وما كان لها أن تتخذة على نحو آخر .

وقد قضت محكمة القضاء الادارى فى أحد أحكامها بأنه «إذا أمكن حمل القرار الادارى على وقائع كشفت عنها أوراق الدعوى ، غير تلك التى على أساسها صدر ، كفى ذلك لصحته» (١) . أى أنها قررت لنفسها الحق فى احلال السبب بمعنى أن يقوم القاضى بالبحث عن سبب يصلح لتأسيس القرار الادارى فىكون صحيحاً على أساسه رغم أن الادارة لم تنبه اليه .

ويقتضى منطق الأمور حصر فكرة احلال السبب فى اطار الاختصاص المقيد فقط دون مجال السلطة التقديرية . وذلك حتى لا يتدخل القاضى فيما هو من صميم اختصاص الادارة . ولعل هذا هو الذى دفع المحكمة الادارية العليا إلى تأكيد انه من غير الجائز «أن يقوم القضاء الادارى مقام الادارة فى احلال سبب آخر محل السبب غير الصحيح الذى قام عليه القرار .. ذلك أنه متى كان الأمر متعلقاً بسلطة تقديرية ، يترك فيها القانون للجهة الادارية قدراً من الترخيص تزن على مقتضاه ملاءمة منح الترخيص أو رفضه ، لم يجز للقضاء أن يترجم عنها أحساسها واقتناعها بتحقيق أو عدم تحقق الاعتبارات الموضوعية التى تبني عليها تصرفها التقديرى.» (٢) .

وتختلف فكرة احلال السبب عن فكرة صورية السبب . ففي حالة احلال السبب يتضح للقاضى فى مجال من مجالات الاختصاص المقيد عدم مشروعية السبب الذى ذكرته الادارة فيبحث عن السبب الصحيح الذى يمكن أن يستند اليه القرار حتى لا يحكم بالالغاء دون جدوى حقيقية حيث أن الادارة ليس لها أن تصدر القرار على خلاف ما صدر عليه .

(١) القضية رقم ١٢٠٣ - السنة السابعة القضائية - جلسة ٢٦ مارس ١٩٥٣ .

(٢) القضية رقم ٦٢٠ لسنة ١٢ القضائية - جلسة ١٩ نوفمبر ١٩٦٦ .

وراجع أيضاً القضية رقم ٦٢٥ لسنة ١٣ القضائية - جلسة ٢١ اكتوبر ١٩٦٧ .

أما في حالة صورية السبب فتذكر الإدارة عمداً سبباً وهمياً للقرار الإداري
لتحتفظ بسرية السبب الحقيقي . وهنا يتولى القضاء الإداري - بعد التحقق
من عدم وجود السبب الصوري - فرض رقابته على السبب الحقيقي الذي
تكشف أمامه ، فان وجدته غير مشروع حكم بالغاء القرار وان رآه صحيحاً
رفض الالغاء . وذلك بصرف النظر على السلطة التقديرية أو الاختصاص
المقيد للإدارة .

الفصل الثالث

السرية في الغاية

الغاية من القرار الإداري هي الهدف النهائي المراد تحقيقه بإصدار القرار. وعيب الغاية أو انحراف السلطة أو إساءة استعمال السلطة هو أن يمارس مصدر القرار السلطة التي خولها له القانون لتحقيق هدف غير ذلك الذي حدده له ، سواء كان هذا الهدف لا يتصل بالمصلحة العامة على الإطلاق ، أو كان يتعلق بها دون أن يصيب الجانب الذي عينه المشرع منها على وجه الخصوص.

وتلعب السرية دوراً هاماً في مجال الغاية من إصدار القرار الإداري . ذلك أن هذه الغاية إنما يبحث عنها في نية مصدر القرار وقصده . والأمر فيها يتعلق بمسائل نفسية ليس من السهل تأكيدها وإقامة الدليل عليها (١). فمن حيث الظاهر قد يصور مصدر القرار للناظرين أنه يستهدف بقراره غاية تتصل بالصالح العام ، ويكون في الحقيقة والباطن يقصد بقراره تحقيق هدف آخر يحتفظ بسريته .

فاذا اتضح أن الغاية الحقيقية التي قصدها مصدر القرار تخالف الغاية التي يجب استهدافها قانوناً من إصدار هذا القرار وقع باطلاً وجاز الطعن فيه بالإلغاء . وإذا أخفت الإدارة هدفها الحقيقي من إصدار القرار فلم

(١) ثار الجدل حول ذاتية أو موضوعية ركن الغاية . والرأي السائد في الفقه يتجه إلى ذاتية هذا الركن ، وإن كان البعض يدافع عن موضوعيته . راجع في ذلك رسالة الدكتور السيد محمد إبراهيم : «رقابة القضاء الإداري على الوقائع في قضاء الالغاء» المقدمة إلى جامعة الإسكندرية في عام ١٩٦٣ .

يتبينه صاحب المصلحة واعتبر القرار صحيحاً استناداً إلى قرينه صحة الغاية واستهداف المصلحة العامة ، ثم اتضح بعد ذلك أن الإدارة كانت تهدف إلى تحقيق هدف آخر يخالف المصلحة العامة ، فظهرت بناء على ذلك لمن مسهم القرار مصلحة في الطعن فيه ، فان ميعاد الطعن في هذا القرار لا يبدأ الا من تاريخ ظهور الغاية التي استهدفتها الإدارة . وفي ذلك تقول المحكمة الادارية العليا في حكمها الصادر في ١٠ فبراير عام ١٩٦٢ أنه «إذا تعذر على صاحب المصلحة ادراك ما ترمى اليه الإدارة من قرار نقله ، فلا يحاسب على ميعاد الطعن فيه قبل أن ينكشف له هدفه ودواعيه . وتسفر الإدارة عن وجهها فيما كانت ترمى اليه بالنقل وتبغيه . وعلى ذلك إذا اتضح أنه لم يتبهاً للمدعى تبين قصد الإدارة الجاثم وراء النقل .. الا حين صدور قرار الترقية - فيما تضمنه من تخطيه - كان من الحق الا يحاسب على ميعاد الطعن الا بعد ذلك الحين» (١) .

وتزداد فرصة انحراف السلطة واستهداف غاية سرية أمام مصدر القرار في مجال السلطة التقديرية حيث يكون لرجل الإدارة أن يتدخل أو يمنع وأن يحدد نوع تدخله إذا هو قدر التدخل . غير أن ذلك لا يمنع من امكان وجود هذا العيب حتى في مجال الاختصاص المقيّد . فاذا كان القانون في هذا المجال يحدد شروطاً معينة ويوجب على رجل الإدارة اصدار القرار عند توافرها فان هذا الأخير يستطيع مع ذلك أن يوؤل عمداً نص القانون فيصرفه عن المعنى الذي قصده المشرع . كما يستطيع أن يدعى عدم توافر الشروط التي حددها القانون أو يسبىء تكييفها . الا أن عيب انحراف السلطة في حالة الاختصاص المقيّد عادة ما يكون مقترناً اما بعيب المحل واما بعيب السبب . ففي حالة تعمد التفسير غير الصحيح للقانون يتوافر بالإضافة إلى انحراف السلطة عيب مخالفة القانون بالمعنى الضيق . وفي حالة انكار الشروط المستلزمة

(١) راجع مذكرات للدكتور محمد مبرغي خيرى : مبدأ المشروعية وقضاء الالغاء .

لاصدار القرار الادارى أو سوء تكييفها بصاحب عيب الغاية عيب السبب .
لذلك يرى بعض الفقهاء أن عيب الانحراف لا يمكن أن يثار فى حالة
الاختصاص المقيد «لأنه يفترض افتراضاً لا يقبل اثبات العكس ، أن
الأهداف الادارية تتحقق باستمرار إذا اقتصر رجل الادارة على تنفيذ
الواجبات القانونية تنفيذاً دقيقاً» (١) .

ونحن نرى أنه يمكن تصور وجود عيب انحراف السلطة منفرداً فى
مجال الاختصاص المقيد . فيستطيع رجل الادارة مثلاً أن يؤخر عمداً
اصدار القرار ليضر بمن تعلقت مصلحته به أو ليفوت عليه مراده .
وذلك كأن يترأخى الموظف المختص فى اصدار قرار بالافراج عن
البضائع المحتجزة حتى تناف. ففى هذه الحالة ورغم استحالة تدارك آثار
التأخير فى اتخاذ القرار يمكن أن يكون لصاحب الشأن مصلحة فى اثبات
عدم مشروعية هذا القرار والغائه لعيب انحراف السلطة وذلك
لأن عدم مشروعية القرار فى هذه الحالة يمكن أن تمثل ركن الخطأ فى المسؤولية
التي تتخذ أساساً فى مطالبة الادارة بالتعويض . وبطبيعة الحال يستطيع
صاحب الشأن أن يرفع دعوى التعويض مباشرة على اعتبار أن التأخير أو بطء
أداء الادارة لعملها يعتبر خطأ مرفقياً يمكن أن يستتبع مسؤولية الادارة
إذا ترتب على هذا التأخير ضرر . غير أنه قد يفضل أن يثبت عيب انحراف
السلطة الذى وقع من مصدر القرار ليصل من ذلك إلى تأكيد أن الأمر
لا يتعلق بمجرد خطأ مرفقى وإنما يتصل بخطأ شخصى وقع أثناء الخدمة .
وبذلك تكون له دعويان أحدهما ضد الادارة ويرفعها أمام القضاء الادارى
والأخرى ضد الموظف شخصياً ويرفعها أمام القضاء العادى . وقد يكون له
مصلحة فى رفع الدعوى الأخيرة إذا كان الموظف المسئول مليئاً ، أو كان
مبلغ التعويض الذى يحكم به القضاء العادى أكبر من ذلك الذى يقضى به
القضاء الادارى كما هو واقع الآن فى مصر فى كثير من القضايا .

(١) الدكتور سليمان الطماوى : الوجيز فى القضاء الادارى - ١٤٧٠ ص ٥٠٩ .

كما يستطيع رجل الادارة في نفس هذا المثال أن يحدد في قراره موعداً متأخراً للافراج عن البضائع يتحقق بعد مرور مدة معينة كشهر مثلاً ، وذلك بقصد الاضرار بصاحب البضاعة التي ستتلف بمرور المدة المذكورة . وفي هذه الحالة يتصور أن يكون عيب انحراف السلطة هو العيب الوحيد الذي يمكن الاعتماد عليه في طلب الغاء القرار . وتكون المصلحة واضحة في دعوى الالغاء وتتمثل في التعجيل بالافراج عن البضائع قبل أن تتلف إذا ما استمرت محتجزة حتى حلول التاريخ الذي حدده القرار .

ويظهر عيب الغاية أو انحراف السلطة في صورتين هما مجانية المصلحة العامة ومخالفة قاعدة تخصيص الأهداف . وتحدث فيما يلي عن كل من الصورتين في علاقتها بفكرة السرية . وذلك على النحو التالي :

- المبحث الأول : السرية ومجانبة المصلحة العامة .
- المبحث الثاني : السرية ومخالفة تخصيص الأهداف .

المبحث الاول

السرية ومجانبة المصلحة العامة

في هذه الحالة تطرح الادارة المصلحة العامة التي يجب أن يستهدفها القرار الاداري جانباً لتعمل على تحقيق هدف لا يمت لتلك المصلحة بصلة . فيقوم رجل الادارة باستعمال سلطته لادراك أغراض لا تتعلق بالمصلحة العامة والأمر فيها لا يخرج عن أحد أمرين :

- استعمال السلطة لتحقيق غرض سياسي .
- مباشرة السلطة لادراك هدف شخصي .

المطلب الاول

استعمال السلطة لتحقيق غرض سياسي

وهنا يتخذ رجل الادارة قراره ليس تحقيقاً للمصلحة العامة وانما لادراك هدف سياسي لا يفصح عنه قد يتمثل في الانتصار لحزب من الأحزاب

أو تثبيت اقدم فئة أو شخص بذاته في الحكم . وذلك كان يصدر قراراً بالقبض على أحد الأفراد من ذوى الرأى الحر لاسكاته عما يوجه إلى الحكومة من انتقادات ، أو أن يصدر قراراً بفصل أحد الموظفين لمنع من تأييد اتجاه معين أو الانتصار لمذهب معروف .

ومن ذلك أيضاً ما قضت به محكمة القضاء الادارى من أن «العمدة استدل على أن القرار المطعون فيه قد صدر لأغراض حزبية وأن خصومه تصيدوا له هذه التهم ارضاء لرغباتهم وشهواتهم . لأن وزير الداخلية صدق على القرار يوم الجمعة ٢٥ يناير سنة ١٩٥٢ الذى كانت تجتاز فيه البلاد أحياناً جسماً يستغرب معها أن يعنى الوزير بمسائل العمد وما إليها في أيام عطلة . وترى المحكمة في هذه الشواهد وما حواه الملف من توصيات واستدعاءات صادرة من بعض النواب إلى المدعى .. ما يحول دون اطمئنانها إلى توخى القرار المطعون فيه وجه المصلحة العامة المنزهة عن الميول أو الانحراف .. ومن ثم يكون القرار قد خالف القانون وانحرف عن سنته انحرافاً حقيقياً بالالغاء» (١) .

ومن أمثلة ذلك أيضاً استخدام السلطة لارضاء مجموعات الضغط . فتوجد في معظم الدول إلى جانب السلطات الرسمية مجموعات ضغط Pressure groups تؤثر سراً في تصرفات هذه السلطات وتعمل على توجيهها إلى تحقيق ماتسعى اليه من أهداف(٢) . وتتكون هذه المجموعات من النقابات والتجمعات الاقتصادية ورجال الأعمال في المجالات المختلفة . وتظهر هذه المجموعات بصورة واضحة في الولايات المتحدة الأمريكية حيث يعترف بها منذ زمن بعيد ، وتمارس جانباً من نشاطها علناً ، بل وصدرت

(١) حكم محكمة القضاء الادارى الصادر في ٢١ يونيو سنة ١٩٥٣ .

(٢) قارن بن دور مجموعات الضغط ودور الأجهزة السرية في الدولة . راجع كتاب الحكومة الخفية تأليف ديفيد وايز وتوماس روس ، ترجمة جورج عزيز - طبعة ١٩٦٥ ص ٩ وما بعدها .

بشأن تنظيمها بعض التشريعات (١) . وتوجد هذه المجموعات أيضاً في البلاد الغربية (٢) ، وفي كثير من البلاد المتخلفة. أما البلاد الشيوعية فتسود فيها سيطرة الحزب الواحد الذي ينشب أظفاره في كل مكان أو تجمع أو مصلحة في البلاد .

الطلب الثاني

مباشرة الاختصاص لادراك هدف شخصي

قد يصدر رجل الادارة قراره بقصد تحقيق هدف شخصي سواء تمثل هذا الهدف في الحصول على نفع لمصدر القرار أو لبعض أحبائه ، أو تركيز في الرغبة في الانتقام من بعض الأفراد .

ومن أمثلة القرارات التي الغيت لصدورها بقصد تحقيق نفع شخصي لرجل الادارة ذلك القرار الذي أصدره أحد العمدة في فرنسا بتحريم الرقص في المراقص العامة خلال فترات معينة بحجة أن الرقص قد صرف الشباب عن العمل . وقد اتضح لمجلس الدولة الفرنسي أن العمدة قد أصدر هذا القرار في واقع الأمر ليس لحماية الشباب وتحقيق المصلحة العامة كما يدعى وإنما لتحقيق لشيء آخر في نفسه هو حماية المقهى الذي كان يملكه من منافسة هذه المراقص التي تجذب الشباب إليها (٣) .

ومن القرارات التي صدرت لتحقيق نفع شخصي لغير مصدر القرار ما قضت به محكمة القضاء الاداري من أنه «إذا كان يبين من ظروف وملابسات صدور قرار نقل المدعى أنه لم يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة

(١) راجع :

A. et S. Tunc, Système constitutionnel des Etats-Unis d'Amérique. t II, P. 61 et suiv.

(٢) راجع :

André Hauriou, Droit constitutionnel et institutions politiques, 1970, P. 41; Bernard Gournay, Introduction à la science administrative, 2e éd., P.243 et suiv.; Maurice Ducerger, Institutions politiques et droit constitutionnel 1965, P. 714 et suiv.

(٣) راجع :

C.E. 14 Mars 1934, Rault, Rec., P. 334.

وانما قصد به افادة شخص معين بذاته هو الخصم الثالث الذي حل محل المدعى في وظيفته ، وذلك بغية ترقينه إلى الدرجة الأولى ، فن ثم يكون هذا القرار مشوباً بعيب اساءة استعمال السلطة جديراً بالالغاء» (١) .

ومن أمثلة القرارات التي تصدر بقصد الانتقام أن يصدر رجل الضبط الادارى قراراً بالقاء القبض على أحد المتظاهرين أو الذين تصادف وجودهم بالقرب منهم ، لا للمحافظة على النظام العام الذي يتخذونه ستاراً لاختفاء نواياه الدفينة ، وانما بقصد الانتقام والتشفي واستجابة لدعوى الحقد والغشغينة .

المبحث الثاني

السرية ومخالفة تخصيص الأهداف

يحدد القانون أحياناً لرجل الادارة هدفاً معيناً يسعى إلى تحقيقه في اصداره لقراره . فاذا استهدف القرار هدفاً غيره وقع باطلا لانحراف السلطة حتى إذا كان القصد منه هو تحقيق المصلحة العامة . ومثال ذلك أن المشرع قد جعل الهدف الذي يجب أن تسمى سلطة الضبط الادارى إلى تحقيقه هو المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة . فاذا أصدر رجل الضبط الادارى قراراً لتحقيق غير ذلك الهدف كان قراره معيباً بعيب انحراف السلطة ولو كان الهدف الذي سعى إلى ادراكه يتفق مع الصالح العام .

وتعتبر حالة مخالفة تخصيص الأهداف أقل خطورة من حالة مجانبة المصلحة العامة . لأن رجل الادارة في الحالة الأولى لم يتجاوز نطاق الصالح العام ليعمل على تحقيق هدف شخصي ، وانما اقتصر على مخالفة الهدف الذي حدده له المشرع وجعل قراراته مرصودة على تحقيقه . وغالباً ما يسعى مصدر القرار في حالة مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف إلى تحقيق هدف

(١) القضية رقم ٦٤٤ والقضية رقم ٩٢٨ لسنة ٦ القضائية - جلسة ١٥ يونية سنة ١٩٥٣ .

لا يدخل في اختصاصه تحقيقه بوسائل يسهل عليه استخدامها . وفي هذه الحالة يحاول مصدر القرار أن يستتر وراء الهدف الذي حدده المشرع لادراك هدف آخر لا يخرج عن اطار المصلحة العامة .

ومن أمثلة القضايا المتعلقة بمخالفة قاعدة تخصيص الأهداف في فرنسا أن رفض أحد العمد التصريح لصاحب فندق بفتح باب ثان على الطريق العام . وذلك بقصد تحقيق مراقبة أفضل على الأعمال المتصلة بالدعارة . بينما لم يخول العمدة سلطة منح مثل هذا الترخيص لحماية الآداب العامة وإنما لرعاية المصالح المتعلقة بالطريق العام (١) .

(١) راجع :

C. E. 26 Juillet, 1947, Dame Durand, Rec. p. 685.

الفصل الرابع

السرية في الشكل

يقصد بالشكل في القرار الإداري المظهر الخارجي الذي يبدو فيه القرار ، والاجراءات التي تتبع في اصداره .

والأصل أن القرار الإداري لا يخضع لشكل معين الا إذا نص القانون على خلاف ذلك . فقد يصدر القرار صريحاً سواء جاء في صيغة مكتوبة أم ظهر في عبارة شفوية . وقد يكون القرار ضمناً يستدل عليه اما من سكوت الإدارة كما هو الحال في قرار رفض تظلمات الأفراد أو قبول استقالاتهم المستفاد من عدم الرد عليها خلال مدة معينة ، واما من أفعال إيجابية كاستيلاء الإدارة على عقارات الأفراد قبل صدور قرار صريح بنزع الملكية للمنفعة العامة .

ولقواعد الشكل أهمية كبيرة في مجال القرارات الإدارية إذ تهدف إلى حماية المصلحة العامة والمصلحة الخاصة في نفس الوقت :

— فاتباع الإدارة لهذه القواعد يفسح لها مجالاً للتدبير والتروى لكي تصدر القرار بعد بحث ودراسة بدلاً من أن تصدره في عجلة وارتجال . وفي ذلك تحقيق للمصلحة العامة وضمان لحسن سير الإدارة .

— ومن ناحية أخرى فإن احترام الإدارة لقواعد الشكل فيه ضمانه لصالح الأفراد وحقوقهم وحياتهم تقابل ما تتمتع به الإدارة ازاءهم من امتيازات .

وتتناول علاقة السرية بالشكل في مبحثين :

المبحث الأول : تنافر الشكلية والسرية .

المبحث الثاني : اثبات القرار الشفوي .

المبحث الاول

تنافر الشكلية والسرية

ان الاجراءات الشكلية تتنافر مع السرية وتوفر للقرار الادارى نوعاً من العلانية أيا كانت صورة الشكل المتخذ ، وسواء تمثلت في وجوب نشر القرار في الجريدة الرسمية أو في النشرات المصلحية أو في كتابة القرار بصفة عامة . أو تمثلت في وجوب ذكر سبب القرار ، أو وجوب اتخاذ اجراءات معينة قبل اصداره وذلك كسماع أقوال صاحب الشأن أو أخذ رأى جهة معينة في موضوع القرار (١).

ولا يؤثر في أهمية عنصر الشكل بالنسبة لمسألة السرية أن العيب الذى يصيبه لا يؤدي إلى بطلان القرار الا إذا تعلق الأمر بمسائل جوهرية يمكن أن تؤثر في مضمون القرار . فقد جرى القضاء الادارى على ذلك من باب عدم المبالغة في التمسك بالشكليات .

ونرى أنه يمكن علاج بعض حالات السرية المرفوضة التي تلجأ الادارة فيها إلى العمل الخفى بغير مقتض فيما يتعلق بأى ركن من أركان القرار الادارى عن طريق فرض نوع من الشكلية في مجاها لتضمن لها قدرأ من العلانية ويتحقق ذلك باختيار نوع الشكلية الذى يتناسب مع الحالة المراد القضاء على السرية فيها . وصور الشكلية متعددة كما سبق القول ، منها وجوب كتابة القرار أو نشره أو تسييبه . الا أنه يجب أن يراعى في اختيار الصورة

(١) وذلك كما هو الشأن بالنسبة للوائح الادارة العامة في فرنسا réglement d'administration publique الى يجب أخذ رأى مجلس الدولة بشأنها قبل اصدارها .

المناسبة لتحقيق الهدف ، تلا في المبالغة في الاجراءات وما تؤدى اليه من جهد زائد أو ببطء مفرط أو نتائج عكسية .

المبحث الثاني

اثبات القرار الشفوي

تثور مشكلة هامة فيما يتعلق بالشكل الشفوي للقرار الادارى ، هي مشكلة صعوبة اثباته . فقد يصدر الرئيس الادارى أمراً شفويّاً إلى أحد مرعوسيه — اما حضورياً أو عن طريق رسول أو مسرة ويجد هذا المرعوس حرجاً في طاب تدوين هذا الأمر ، أو يخشى عدم ارتياح الرئيس للطلب فيمثل ويقوم بتنفيذ الأمر الصادر اليه . ثم يحدث أن يترتب على تنفيذ هذا الأمر الشفوي وقوع كارثة أو مشكلة خطيرة تستدعى مساعلة المختصين . وعند التحقيق كثيراً ما ينكر الرئيس اصدار الأمر الشفوي السرى ويلتمى بكل المسؤولية على عاتق الموظف المنفذ الذي يصعب عليه اقامة الدليل على صدور الأمر الشفوي اليه ، ويضطر إلى البحث عن شهود سمعوا صدور هذا الأمر ، وان وجدهم قد لا يجد عندهم شجاعة الشهادة ضد رئيسهم الادارى ، خاصة وقد تشعبت جذور النفاق في قلوب أغلب العاملين .

وقد رأينا من قبل كيف كان وزير الداخلية وكبار رجال المعتقلات يعتقلون الناس بغير مستند ثم يدعون صدور أوامر جمهورية شفوية بالاعتقال دون تقديم أى دليل أو اثبات ، وذلك تطبيقاً لنص المادة الثالثة من قانون الطوارئ رقم ٦٢ لسنة ١٩٦٧ . وذكرنا أن المشرع قد تدخل علاجاً لهذه الحالة ونص في اادة الثالثة من قانون الحريات العامة رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ في فقرتها الأخيرة على أنه «يشترط في الحالات العاجلة التي تتخذ فيها التدابير المشار اليها هذه المادة بمقتضى أوامر شفوية أن تعزز كتابة خلال ثمانية أيام» . ونرى أنه يجب تعميم الأخذ بهذا الحل بالنسبة لكافة الأوامر الشفوية الصادرة عن أى فرع من فروع السلطة التنفيذية ، وذلك بقصد التوفيق بين امكان المواجهة العاجلة للأمور وبين امكان اثبات الأوامر الشفوية .

ففى الكتابة احباط للكذب وعلاج للنسيان . وصدق الخالق وهو أدرى
بما خلق حين قال فى معرض حديثه عن التداين «يا أيها الذين آمنوا إذا
تداينتم بدين إلى أجل مسمى فاكتبوه .. ولا تسأموا أن تكتبوه صغيراً
أو كبيراً إلى أجله ، ذلكم أقسط عند الله ، وأقوم للشهادة ، وأدنى إلا
ترتابوا .» (١).

(١) الآية رقم ٢٨٢ من سورة البقرة .

الفصل الخامس

السرية في الاختصاص

الاختصاص هو السلطة القانونية التي يتمتع بها متخذ القرار في اصدار قراره من الناحية النوعية والزمنية والمكانية .

ويمكن تشبيه فكرة الاختصاص في القانون العام بفكرة الأهلية في القانون الخاص . إذ أن الفكرتين تتعلقان بالقدرة على مباشرة تصرف قانوني معين . وذلك رغم اختلاف كل فكرة عن الأخرى من حيث المقصود منها . فالقصد من فكرة الاختصاص هو تقسيم العمل على القائمين به بما يحقق المصلحة العامة . أما القصد من فكرة الأهلية فهو استلزام حد أدنى من الادراك في متولى التصرف حماية لمصلحته الخاصة (1) .

وندرس علاقة السرية بالاختصاص في مبحثين :

المبحث الأول : سرية توزيع الاختصاص .

المبحث الثاني : سرية مصدر القرار .

المبحث الأول

سرية توزيع الاختصاص

يثور التساؤل عما إذا كان من الممكن أن تكون إحدى الجهات الادارية مختصة سراً باصدار بعض القرارات. والمعروف أن توزيع الاختصاص يتم

M. Walive, Droit administratif, 9 éd, P. 452.

(1) راجع :

أما بواسطة التشريع و هذا هو الغالب وإما عن طريق العرف :

أما التشريع فقد أصبح له منذ زمن غير قريب مكان الصدارة في توزيع الاختصاصات بين جهات الإدارة ورجالها . والقاعدة التشريعية لا تسرى في حق الأفراد الا بعد نشرها عليهم ، وان كانت تسرى في حق الإدارة وتستطيع أن تصدر قرارات بناء عليها وان ظلت سرأ بالنسبة للأفراد . وذلك بشرط الاتمس هذه القرارات حقوقهم أو يحتاج بها عليهم كما رأينا عند حديثنا عن اجراءات التنظيم الداخلي .

وأما العرف فيقوم احيانا وفي مجال ضيق بتوزيع بعض الاختصاصات . وفي هذه الحالة لا يكون التوزيع سرأ بطبيعة الحال . إذ أن العرف هو ما تعارف عليه الناس وشعروا بالزامه من قواعد السلوك (١) . وتعارف الناس لا يمكن أن ينصب الا على شيء معلوم .

أما إذا لم يحدد التشريع أو العرف صاحب الاختصاص ، فان الاختصاص يكون للجهة التي تتفق طبيعة عملها مع طبيعة هذا الاختصاص . وفي ذلك تقول المحكمة الادارية العليا بشأن قرار مجلس الوزراء الخاص بلجنة اصلاح الحرمين الشريفين أن هذا القرار «إذا لم يعين الاشخاص الذين تولف منهم هذه ، اللجنة بل وأمسك عن بيان الجهة المختصة بتقدير بدل السفر الخاص باعضائها . فان لوزير الأشغال - باعتباره صاحب الشأن في اختيا من يلزم لتنفيذ أعمال اصلاح الحرمين - حق تحديد بدل السفر » (١) .

المبحث الثاني

سرية مصدر القرار

يمكن أن تتعلق السرية بمصدر القرار الحقيقي ، فيثور الشك حوله

(١) راجع رسالتنا المقدمة إلى جامعة باريس عام ١٩٦٩ بعنوان «العرف الدستوري» .

(٢) راجع الحكمين رقم ٥٨٩ ، ٥٦٠ لسية ٤ القضائية - مجموعة المبادئ القانونية

الى قررها المحكمة الادارية العليا في عشر سنوات ص ١٨٧ .

رغم نسبة القرار في الظاهر إلى صاحب الاختصاص الرسمي . وذلك سواء في القرارات المكتوبة أو في القرارات الشفوية .

ففي القرارات المكتوبة حقيقة لا بد من تدوين اسم مصدر القرار وتوقيعه صراحة بغير خفاء . غير أن القرار قد يصدر سراً دون علم صاحب الاختصاص الرسمي ، وذلك عن طريق مديري المكاتب وأمناء السر ، باستخدام أختتام التوقيعات المعدنية ، أو عن طريق التوقيع على بياض .

كما قد يصدر رئيس أحد المجالس قراراً ويدعى على خلاف الحقيقة صدوره من المجلس كما حدث في عهد عبد الناصر . فقد أكد أعضاء مجلس الرئاسة ونواب رئيس الجمهورية السابقين بطلان تشكيل محكمة الدجوى ذات الأحكام الخطيرة . نظراً لأن قرار تشكيلها يستند إلى القرار بقانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٦٤ الذي كان ينحول لرئيس الجمهورية تشكيل محاكم خاصة . وقد ثبت فعلاً أن هذا القرار مزر ولم يعرض على مجلس الرئاسة خلافاً لما تقرأ في ديباجته (١) .

أما القرارات الشفوية فقد يعلنها صاحب الاختصاص على الملأ مباشرة فلا يكون هناك مجال للسرية فيها ، وقد تنقل اليهم عن طريق المحيطين به أو موظفين آخرين يحتمل أن يكونوا كاذبين أو محرفين فيما ينقلون .

وهكذا يمكن أن تصدر قرارات كتابية أو شفوية سليمة من حيث الاختصاص ظاهرياً ، في حين تكون هذه القرارات في حقيقة الأمر معيبة لعدم اختصاص مصدرها الحقيقي دون أن يعلم بذلك الناس بل ولا صاحب الاختصاص نفسه .

وهذا يدفعنا إلى الحديث عن مدى خفاء عيب الاختصاص الذي يلحق بالقرار الإداري . والواقع أن هذا العيب يكون جسيماً بادي الوضوح

(١) راجع جريدة الاخبار الصادرة في ٣ يونيو عام ١٩٧٥ . الصفحة الثالثة والسادسة .

في بعض الحالات هي تلك التي يطلق عليها حالات اغتصاب السلطة .
ومن أمثلتها أن يصدر القرار من أحد الأفراد الذين لا يتصفون بصفة الموظف
العام ، أو من أحد السعاة أو صغار العاملين بالادارة . ويعتبر القرار في هذه
الحالة معدوماً فاقداً لصفته الادارية . وفي حالات أخرى هي حالات عدم
الاختصاص البسيط يكون العيب أقل وضوحاً يثير اللبس في الأذهان .
وذلك كأن يصدر القرار ، لا من مدير الادارة وإنما من وكيلها أو الأمين
العام فيها ، فيثور الشك عما إذا كان مختصاً باصدار هذا القرار أو مفوضاً فيه
بتفويض صحيح .

خاتمة

تمثل السرية في أعمال السلطة التنفيذية في اخفاء حقيقة الأعمال المتصلة بهذه السلطة القوية ، التي أصبحت أخطر سلطات الدولة في كافة بلاد العالم على وجه التقريب . ولهذا السرية أهمية بالغة في حياة الشعوب . إذ عن طريقها تتمكن الحكومات بالحق أو الباطل من اتيان ما لا تنجح في القيام به جهراً . وتتنوع السرية أخذاً بمعيار المصلحة العامة إلى نوعين : سرية مرفوضة وأخرى واجبة مرفوضة .

أما السرية المرفوضة فعادة ما يكون الهدف منها هو اخفاء أخطاء المسؤولين والافلات من رقابة الشعب والبرلمان والقضاء . وهذه الأخطاء تتجسد أحياناً في انتهاك أحكام القانون لاسيما فيما يخص حقوق الأفراد وأموال الدولة والصراع على السلطة ، وتظهر أحياناً في النتائج السيئة للسياسة الفاشلة للحكومة سواء في الداخل أو الخارج ، وقد تتعلق بتقارير كفاءة العاملين خشية ما يحدث في حال اذاعتها من اثاره الجدل والمنازعة فيها لعدم قيامها في أغلب الأحوال على اعتبارات موضوعية واضحة .

أما السرية المرفوضة التي يجب الحفاظ عليها ، مراعاة للمصلحة العامة فتتعلق بمسائل متعددة تشمل الأعمال الحربية ، وجانباً من أعمال الضبط وبعض معلومات الوظيفة ، ونوعاً من الأعمال التحضيرية ، والتصويت الانتخابي وما يتصل بالحياة الخاصة للأفراد .

ولا شك أن القرارات الادارية هي أهم أعمال السلطة التنفيذية . خاصة ونحن نرى ألا وجود لأعمال السيادة في مصر ، لعدم مشروعية النصوص المتعلقة بها في قانوني مجلس الدولة والسلطة القضائية ، مخالفتها للأحكام

الدستورية التي تخضع الدولة للقانون وتحظر النص في القوانين على
تخصين أى عمل من أعمالها من رقابة القضاء (المادة ٦٤ والمادة ٦٥ من دستور
سنة ١٩٧١). وبتحليل القرار الإدارى إلى عناصره الخمسة المعروفة وهى:
المحل والسبب والغاية والشكل والاختصاص ، نجد للسرية مجالاً فى كل منها .
فمحل القرار الإدارى أو موضوعه قد يظل سراً لا ينشر أو يعلن .
والقرار الإدارى الخفى كما يسمونه لا يحتج به فى مواجهة الأفراد وان كان
تنفذ فى حق الإدارة .

وسبب القرار قد تحتفظ الإدارة بسريته ما لم يلزمها القانون بذكره .
ويفترض أن لكل قرار إدارى سبباً مشروعاً . فإذا قدم المدعى ما يشكك
فى قرينة صحة السبب جاز للقضاء أن يلزم الإدارة بالأفصاح عن سبب قرارها
وأن يجعل من امتناعها عن الكشف عنه دليلاً على صحة ما يدعيه صاحب الشأن .

وغاية القرار وهى الهدف منه ترتبط بالسرية بصلة طيدة . إذ الغاية
الحقيقية توجد فى نية مصدر القرار وقصده ، فتتعلق بمسائل نفسية يصعب
تحميدها وإقامة الدليل عليها . وقد يتصد رجل الإدارة من حيث الواقع
بقراره بتحقيق هدف شخصى أو سياسى لا يمت للمصلحة العامة بصلة .
وقد يرمى إلى تحقيق هدف غير ذلك الذى حدده المشرع للقرار على وجه
التخصيص . وهو بطبيعة الحال لا يكشف عن هذا القصد وإنما يكتفى فى
سريته حتى لا يؤخذ عليه أو على قراره أى مأخذ .

وشكل القرار يتصل بالسرية أيضاً . فالشكلية تتناهى مع السرية بما
تتطلبه من إجراءات أو مظهر خارجى للقرار . ويمكن الاستفادة من
مظاهر الشكل المختلفة فى القضاء على أنواع السرية المرفوضة بصورة
أو بأخرى . كما يمكن علاج مسألة صعوبة إثبات القرار الشفوى باستلزام
أن يعزز هذا القرار كتابة خلال مدة معينة .

وأخيراً فإن للاختصاص كذلك علاقة بالسرية . فتوزيع الاختصاص

غالباً ما لا يتم سرّاً . ولكن إذا حدث ذلك في بعض الأحوال فإن نتائج التوزيع لا يحتج بها في مواجهة الأفراد كما هو الشأن في اجراءات التنظيم الداخلي . وقد تتعلق السرية بمصدر القرار كما في حالة تزوير توقيع صاحب الاختصاص أو ادعاء صدور قرار شفوي منه لا وجود له من حيث الواقع . ويحدث ذلك في أغلب الأحيان من جانب مديري المكاتب وأمناء السر وغيرهم من رجال الحاشية والمقربين من صاحب الاختصاص أو المكلفين بتنفيذ أوامره .

أسرار الحاكم وأسرار الدولة :

ان الأعمال العامة يجب كمقاعدة عامة أن تم علانية ولا يرجع إلى السرية الا عند وجود مقتض من المصلحة العامة . فالمقاعدة هي علانية أعمال السلطة التنفيذية ، والاستثناء هو سريتها في حالة توافر المبرر . وذلك حتى يمكن اخضاع أعمال هذه السلطة للرقابة الشعبية والبرلمانية والقضائية تحميماً للديموقراطية وحفاظاً على المشروعية ، ولكي لا تقوم الحكومة تحت ستار الظلام بما لا تستطيع عمله في وضوح النهار .

والحقيقة أنه بالتأمل وتدقيق النظر يمكن التفرقة في اطار الأعمال السرية الصادرة من رجال السلطة التنفيذية بين أسرار الدولة وهي المعلومات التي يضر افشاؤها بالمصلحة العامة ، وبين أسرار الحكام المتعلقة بمهام مناصبهم وهي المعلومات التي يضر افشاؤها بالمصالح الخاصة لهؤلاء الحكام ، والتي عادة ما تكون مشينة مؤسفة فيها تفضيل للمصالح الخاص على الصالح العام ، أو اعتداء على الحقوق والحريات الفردية على وجه الخصوص ، ومن شأنها تأرجح مقاعد السلطة أو سحب بساطها من تحت أقدامهم ، مما يدفعهم إلى الحرص على اخفائها احتفاظاً بمناصبهم وما تدره عليهم من جاه أو مال ، والتاريخ خير شاهد على ما نقول .

المعارضة وكشف السرية :

ان المعارضة المنظمة هي صمام الأمان في أى تنظيم سياسى (١) . فهى التى تكفل حرية النقد وتضمن كشف الاسرار المشينة في تصرفات الحكومة . وتسمح برد أى تسلط أو انحراف يمكن أن يقع من المسؤولين ، فضلاً عن أنها تقضى على روح السلبية وعدم اكتراث المواطنين بالشئون العامة . هذه السلبية التى إذا أصابت أى تنظيم أفقدته فاعليته أو أودت بحياته . ويكفى للتدليل على ذلك أن نتذكر الانحرافات التى حدثت في الماضى من جانب بعض القادة السياسيين ، وما قابلها من موقف السواد الأعظم من المواطنين الذين ارتابوا في تصرفات قادتهم وفي نزاهتهم ولم يجدوا كرد فعل لذلك غير السلبية والانتزواء . وذلك لأن الفرد بدلا من أن يجد الضمان الكافى لعدم الاعتداء عليه إذا هو اعترض أو انتقد ، كان يرى صاحب الرأى الحر يخفى عن الأنظار كأنما بلعته الأرض أو خطفته السماء . وقد كشفت أحداث مايو عام ١٩٧١ عن كثير من الانحرافات والاختلاسات واستغلال النفوذ والاعتداءات الظالمة على الأرواح والأعراض والأموال . وظلت كل هذه الأمور مدة طويلة أسراراً خفية ، وما كانت لتظهر لولا قيام حركة التصحيح بما لرجالها من قوة ونفوذ . ولا تزال أمور كثيرة لا يعلمها الناس ، وما خفى كان أعظم .

ولعل الحكمة الأساسية من وراء تعدد الأحزاب في البلاد الغربية وربط هذا التعدد بالديموقراطية ترجع إلى قيام بعض هذه الأحزاب بدور المعارضة تجاه البعض الآخر الذى وصل إلى مقاعد الحكم . ويرى البعض أن المعارضة يمكن أن توجد حتى في حالة انعدام الاحزاب بل وقد وجدت بالفعل قبل نشأة نظام الأحزاب الذى لم يكد يتجاوز عمره قرنا من الزمان (٢) . ويمكن أن تنشأ

(١) أنظر مؤلف الدكتور عبد الحميد متولى : الحريات العامة طبعة ١٩٧٥ ص ٩٣ .

وراجع للمؤلف : القانون الدستورى طبعة ١٩٧٣ ص ٩١ .

(٢) راجع :

Maurice Duverger, les Partis politiques, 1967, P. 1 et suiv,

— بل وهى ضرورية — حتى فى البلاد التى لا تسمح ظروفها حالياً بقيام الأحزاب، وان كان تحقق المعارضة الفعالة بلا أحزاب قوية متوازنة قد أصبح من الأمور بالغة الصعوبة فى العصر الحديث .

وما أحوجنا فى مصر إلى حزب قوى معارض يستطيع كشف عيوب سياسة الحكومة واطهار ما تخفى من الحقائق العامة على الشعب . ولو كان لدينا مثل هذا الحزب المعارض فى عهد عبد الناصر لما اهدرت الحقوق ولما طغى الحكام واسبأوا التصرف فالحقوا بالبلاد أضراراً بالغة وتركوها فريسة للكوارث والنكبات . فللحزب المعارض قوة يقف بها فى مواجهة انحراف السلطة التنفيذية . وهنا يتحقق المراد الحقيقى من مبدأ الفصل بين السلطات وهو أن «السلطة توقف السلطة» (١). فالمعارضة المنظمة هى وحدها التى تستطيع فى الواقع أن تجابه الحكومة وتوقفها عند حدودها . أما البرلمان فعادة ما تسيطر عليه الحكومة ، اما بالاستحواذ على أغلبية المقاعد فيه كما هو الشأن فى بلاد الديمقراطيات الغربية ، واما لضعف البرلمان وصورية دوره كما هو الحال فى البلاد الدكتاتورية سواء الشيوعية أو المتخلفة .

غير أن الحفاظ على الديمقراطية وتأمين مستقبلها يقتضى عدم السماح بقيام أحزاب ذات صبغة دكتاتورية تقوم على مذاهب غير ديموقراطية معروفة . وذلك كالحزب الشيوعى الذى إذا وصل إلى السلطة قام — تطبيقاً لمذهبه — بالقضاء على جميع الأحزاب الأخرى بطريقة رسمية أو فعلية ، ونفذ ما يراه وحده سراً أو علناً ، بل وكم أنفاس أى رأى حر أو فكر معارض ؛ مما يؤكد أن تحريم قيام الحزب الشيوعى فى بعض الدول ليس فيه أى اعتداء على الديمقراطية ، بل ان فيه محافظة عليها وحماية لها من تسلط هذا الحزب عليها إذا حدث واستحوذ على السلطة فى البلاد .

(١) راجع مؤلف الدكتور عبد الحميد متولى : القانون الدستورى والأنظمة السياسية —

١٩٦٦ ص ١٨٦ وما بعدها .

الشريعة الغراء والسرية :

وفي الشريعة الاسلامية يأمر الله تعالى رسوله الكريم بعرض الأمور العامة على المؤمنين (١) فيقول سبحانه «وشاورهم في الأمر» (٢) ويقول جل شأنه في وصف المؤمنين «والذين استجابوا لربهم وأقاموا الصلاة وأمرهم شورى بينهم» (٣) . وبطبيعة الحال تفرض الشورى عرض الأمور بوضوح وجلاء بلاسرية أو خفاء على الناس قبل البت فيها . فالأصل أن تتم الأمور التي تهم الناس على مسمع ومرأى منهم . وهذا حق للناس على ولى الأمر الذى لن يضره من ذلك شىء ما دام لا يعمل من سوء ما يخشى عرضه عليهم . ولا يلجأ إلى السرية فى أعمال الدولة الا إذا اقتضت الضرورة الكتمان كما فى حالات الحروب والفتن . وذلك تطبيقاً لقاعدة منطقية أقرتها الشريعة السمحة منذ قرون بعيدة قبل أن تأخذ بها التشريعات الحديثة وهى قاعدة «الضرورات تبيح المحظورات» .

وقد حثت الشريعة الاسلامية على قيام المعارضة بالنسبة لكل منكر يقع من ولى الأمر سراً أو جهراً . فقال سبحانه «كنتم خير أمة أخرجت للناس تأمرون بالمعروف وتنهون عن المنكر» (٤) . ويقول تعالى «ولتكن منكم أمة يدعون إلى الخير ويأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر وأولئك هم المفلحون» (٥) وقال رسول الله صلى الله عليه وسلم «من رأى منكم منكراً فليغيره بيده فان لم يستطع فبلسانه فان لم يستطع فبقلبه وذلك أضعف الايمان» . ويقول «أحب الجهاد إلى الله تعالى كلمة حق عند سلطان جائر» (٦) .

(١) الدكتور عبد الحميد متولى : مبادئ نظام الحكم فى الاسلام - ١٩٧٤ ص ٢٤١

و ما بعدها .

(٢) الآية رقم ١٥٩ من سورة آل عمران .

(٣) الآية رقم ٣٨ من سورة الشورى .

(٤) الآية رقم ١١٠ من سورة آل عمران .

(٥) الآية رقم ١٠٤ من سورة آل عمران .

(٦) راجع مؤلف الدكتور فؤاد محمد النادى : مبدأ المشروعية فى الاسلام . ١٩٧٣ -

١٩٧٤ ص ١٤٨ وما بعدها .

وقد خطب أبو بكر الخليفة الأول لرسول الله صلى الله عليه وسلم في الناس عند توليته فقال لهم «أيها الناس قد وليت عليكم ولست بخيركم فإن رأيتموني على حق فأعينوني ، وإن رأيتموني على باطل فسدوني . أطيعوني ما أطعت الله فيكم فإن عصيته فلا طاعة لي عليكم». ويقول الخليفة الثاني عمر في خطاب يوليته مقتدياً بسلفه الصديق «الا أن رأيتم في اعوجاجاً فقوموني » فيرد عليه أحد المسلمين بقوله «والله لو رأينا فيك اعوجاجاً لقومناه بسيوفنا» ، فيعقب أمير المؤمنين راضياً شاكراً بقوله «الحمد لله الذي أوجد في المسلمين من يقوم عمر بحد سيفه» (١) .

وقد سبق أن تحدثنا عن موقف الاسلام من السرية في أماكن متفرقة من البحث عند التعرض لأغلب جوانبه المتعددة . وذلك تأكيداً منا لأهمية أحكام شريعة الله ، ودعاء إلى المولى أن ينفعنا بها ، وتطبيقاً من جانبنا للمادة الثانية من دستور جمهورية مصر العربية التي تعتبر بداية على طريق الخير فيما قضت به من أن «الاسلام دين الدولة .. ومبادئ الشريعة الاسلامية مصدر رئيسي للتشريع» . وبالله التوفيق .

(١) راجع للدكتور سليمان الطماوي : عمر بن الخطاب ص ٢٦٧ . السلطات الثلاث

