النظام القانوني لشغل وظائف العمد والمشايخ دراسة تأصيلية تحليلية فى ضوء أحكام القانونين رقمي ٧٠ لسنة ٢٠١٦ و ١٥٤ لسنة ٢٠١٨

د- محمد أحمد محمد زكي أحمد

دكتوراه فى القانون العام - كلية الحقوق – جامعة القاهرة

مقدمة :

يشكل نظام العمد حجز الزاوية فى ربوع القرى المصرية على اختلاف دروبها ومشاربها، إذ يضرب هذا النظام العتيد بجذوره فى القرية المصرية منذ أكثر من قرنين من الزمان، ظل خلالها راسخا على الرغم من تبدل نظم الحكم واختلاف توجهتها والرؤى السياسية لكل منها، ووقف هذا النظام صامدًا إزاء كل المحاولات التي كانت ترمي إلى إلغائه أو النيل منه.

وقد كثر الجدل واحتدم النقاش حول جدوى الإبقاء على هذا النظام كأداة فعالة وسليمة لحكم القرية.

فذهب البعض إلى ضرورة إلغاء نظام العمد إلغاءً تاما مع الإبقاء على نظام مشايخ الحصص فى القرى، وتعميم نقط الشرطة مع حسن اختيار من يرأسونها.[1]

(١) راجع: د / توفيق شحاتة: مبادئ القانون الإداري– الجزء الأول– دار النشر للجامعات المصرية– ١٩٥٤ / ١٩٥٥– ص ٢٤٣– ٢٤٤، ويرى سيادته أن يتم هذا الإلغاء بشكل تدريجي حتى لا تحدث هزات عنيفة، ويجب أن يقابل هذا الإلغاء تعميم نظام المجالس القروية على كافة القرى المصرية حتى يمكن اختيار العمدة من بين أعضاء المجلس القروي الذين ينتخبهم سكان القرية انتخابا عاما مباشرا.

وهو ذات الاتجاه الذي تبناه أيضًا الدكتور / محمد فؤاد مهنا، حيث يذهب سيادته إلى ضرورة إلغاء نظام العمد والمشايخ مع وجوب تعميم المجالس المحلية فى كل أنحاء القطر المصري بما فيها القرى، بحيث يتم الاستعاضة عن العمد بموظفين مؤهلين يتقاضون مرتبات وتتوافر فيهم شروط معينة يعملون كرؤساء لتلك المجالس، ولا يوجد ما يمنع من أن يكون هؤلاء الموظفون من أبناء الريف، أو من أبناء الوحدات الإدارية التي يعينون لمباشرة وظائفهم فيها، ويعاونهم فى أداء وظائفهم مساعدون من أبناء القرية يحلون محل المشايخ. (راجع: د / محمد فؤاد مهنا: القانون الإداري العربي فى ظل النظام الاشتراكي الديموقراطي التعاوني– دار المعارف– ١٩٦٣ / ١٩٦٤- ص ٩٢١– ٩٢٢.)

كما يراجع أيضا فى هذا الصدد رأي لجنة اللامركزية المتفرعة عن لجنة مشروع الدستور بعد قيام ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢، وقد جاء فى تقرير اللجنة بخصوص هذا الموضوع ما يلي «أدت عوامل الريف المصري التاريخية والثقافية والاقتصادية مجتمعة إلى نتيجة واضحة لا وسيلة لجحدها، وهي طغيان نفوذ عمد القرى وتحكمهم فى مصالح وشئون أهل الريف، ويبلغ مجموعهم قرابة ثلاثة أرباع مجموع عدد السكان فى مصر، كما ثبت بصورة قاطعة تأثيرهم فى توجيه رأى الناخبين المحليين والتحكم فى نتائج الانتخابات بمختلف أنواعها. ولقد حرصت نظم الاحتلال البريطاني على ضمان تسلط الحكومة المركزية ووزارة الداخلية بوجه خاص على نظام العمد، وجعلت منه أداة لها فى حكم البلاد بصورة سافرة أو مستترة. بل أن مشروع القانون الذي أعد لإصلاح نظام العمد سنة ١٩٢٨ كان سبب من أسباب التدخل البريطاني فى شئون مصر الداخلية والتهديد بالعنف رغم إعلان استقلال البلاد منذ سنة ١٩٢٢. وقد ظهرت آثار نظام العمد بدرجات متفاوتة فى كل من الانتخابات البرلمانية والانتخابات المحلية، ولذلك كانت هذه الناحية من الإصلاح محل التفكير الأول لكل معنى بإصلاح النظام النيابي البرلمانى أو النظم النيابية المحلية». (راجع: د / عثمان خليل: القانون الإداري– الطبعة الرابعة– مكتبة الانجلو المصرية– ١٩٥٩ / ١٩٦٠– ص ١٩٢– ١٩٣.)

وتجدر الإشارة فى هذا المقام أن لجنة الأمن الداخلي ذهبت إلى عكس ما انتهت إليه لجنة اللامركزية، حيث رأت الإبقاء على نظام العمد مع جعله بالانتخاب كل بضع سنوات، ورأت فى ذلك ما يصلح عيوب النظام المذكور، مع ما يمكن إدخاله عليه من تعديلات أخرى. (راجع: د / عثمان خليل: المرجع السابق– ص ١٩٣.)

بينما يذهب البعض الآخر– وهو ما أؤيده- إلى صلاحية نظام العمد للبقاء لعدة أسباب يمكن إيجازها فيما يلي:

أولا: أن هذا النظام يعد أنسب الطرق لتمثيل السلطة المركزية فى القرية المصرية التي ينخرط أفرادها عادة فى سلك أسرة واحدة، فيكون العمدة الصالح هو رب الأسرة الرشيد الذي يسهر على خدمة أهلها ويرعى شئونها.(١)

ثانيا: أثبتت التجارب أن حكم القرية بنظام العمدة هو أصلح نظام لإدارتها، خاصة وأنه لا يوجد حتى الآن نظام آخر بديل يمكن أن يحل محل هذا النظام.(٢)

ثالثا: أن نظام العمد لا زال هو النظام الأمثل الذي يتفق مع المبادئ الديمقراطية السليمة التي ترى وجوب الاستعانة بالمحكومين فى شئون الحكم.(٣)

رابعا: أن نظام العمد كأي نظام ليس بمعصوم من الخطأ، وأن هذه الأخطاء ليست بمستعصية عن العلاج أو بعيدة عن أن تتناولها يد الإصلاح، أما النظام فى ذاته فهو ضروري وفاعل فى حكم القرية المصرية التي تعتبر فى قاعدة الهرم الإداري فى مصر، فإذا أمكن علاج هذه العيوب وترميم هذا البناء أصبح نظاما صالحا لقيادة القرية المصرية.(٤)

فى حين يذهب رأي آخر قريب من الرأي السابق إلى وجوب الاحتفاظ بنظام العمد والمشايخ نظرا لأن مشكلاته لا تستعصى على الحل، كما أن عيوبه تعتبر قابلة للعلاج، إلا أنه يرى ضرورة الربط بين نظام العمد ونظام المجالس القروية، وذلك عن طريق إيجاب اختيار العمد من بين أعضاء هذه المجالس على أن تكون رئاسة هذه المجالس لهم بالإضافة إلى مباشرتهم الإدارة التنفيذية، وأن تكون مدة قيامهم بوظائفهم مرتبطة بمدة قيام المجالس القروية مع إلغاء شرط اليسار المالي فى العمد والمشايخ ومنحهم المرتبات المالية اللازمة لتمكينهم من مواجهة النفقات المعيشية والتفرغ التام لأداء واجباتهم الإدارية والاجتماعية.(٥)

وقد مر نظام العمد منذ إنشائه بتطورات تشريعية عديدة، جاءت جميعها معبرة عن روح المرحلة التي صدر فيها التشريع المنظم لتلك الوظيفة، ويعد الأمر العالي

(١) راجع: د / محمد عبد الحميد أبوزيد: الطابع المحلى لنظام العمد– بحث مقارن- النسر الذهبى للطباعة- ٢٠٠٦- ص ١٠.
(٢) راجع: لواء / سليم محمد إبراهيم: نظام العمد فى القرى- المجلة العربية لعلوم الشرطة– العدد ٧٥– السنة الثامنة عشر– ١٩٧٦- ص ١٤.
(٣) راجع: د / أنس جعفر، د / عبد المجيد سليمان: أصول القانون الإداري– الجزء الأول- دار النهضة العربية- ٢٠٠٥- ص ٢١٦.
(٤) راجع: د / محمد عبد الحميد أبوزيد: المرجع السابق- ص ١٠.
(٥) راجع: د / بكر القبانى: الإدارة العامة– الجزء الأول– دار النهضة العربية- ١٩٦٨- ص ٢٤٤- ٢٤٥.

الصادر بتاريخ ١٦ مارس ١٨٩٥ أول تشريع ينظم وظائف العمد والمشايخ، غير أن هذا التشريع ما لبث وأن ألغى وحل محله القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧، وذلك فى محاولة من الحكومة لإصلاح نظام العمد بما يتفق مع رغبات الشعب وأماني البلاد، وبقيام ثورة يوليو سنة ١٩٥٢ أضحى نظام العمد فى مهب الريح، حيث تباينت آراء اللجان التي قامت فى أعقاب الثورة ببحث نظام العمد بين مؤيد لإلغائه وآخر يرى الإبقاء عليه، غير أن هذه الآراء قد اتفقت على أن نظام العمد السائد آنذاك لا يصلح أساسا يقام عليه الإصلاح المنشود فى الريف المصري، وقد انتهى الرأي فى نهاية المطاف إلى ضرورة الإبقاء على نظام العمد مع إدخال التعديلات التي تحقق الإصلاح المنشود لهذا النظام وهو ما توج بإصدار القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٧ فى شأن العمد والمشايخ، غير أن إشكالية إلغاء هذا النظام والخلاص منه ما لبثت أن عادت للواجهة مرة أخرى عند إصدار القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٦٤، حيث تعالت الصيحات التي تطالب بإلغاء هذا النظام، بيد أن هذا القانون لم يستجب لتلك الصيحات، وإنما أبقى على نظام العمد مدخلا عليه من التعديلات التي قدر المشرع فى حينها أنها كافية لإصلاحه وواقيته، وذلك على نحو يتفق مع مقتضيات النظام الاشتراكي الذي كان يسود البلاد آنذاك والرغبة فى تجريده من الشوائب التي طالما ندد بها دعاة الإصلاح الإداري فى مجال الريف المصري.(١)

بيد أن الظروف والتحولات التي مرت بها البلاد فى أعقاب صدور القانون المذكور ورغبة المشرع فى سبيل تحقيق خطوة أخرى نحو إصلاح هذا النظام، جعلت المشرع يعمد إلى إلغائه، ويحل محله قانون العمد والمشايخ الحالي رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨، والذي لحقه العديد من التعديلات كان أبرزها التعديل الذي أدخله المشرع بالقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤، والذي غير من أسلوب شغل وظيفة العمدة أو الشيخ فألغى نظام الانتخاب المعمول به، واستبدله بنظام اختيار أفضل المتقدمين لشغل الوظيفة.

ويعد التعديلين الأخيرين الذين أدخلهما المشرع بمقتضى القانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٦ والقانون رقم ١٥٤ لسنة ٢٠١٨ الأبرز بعد التعديل الذي أدخله المشرع على قانون العمد والمشايخ الحالي فى عام ١٩٩٤، إذ إن المشرع يكاد يكون قد تناول بالتعديل كافة الشروط اللازمة لشغل وظائف العمد والمشايخ، بالإضافة إلى ما استحدثه من قواعد تتعلق بإجراءات اختيارهم وتأديبهم.

(١) راجع: د / بكر القباني: المرجع السابق- ص ٢٣٩.

أهمية الدراسة:

تحظى دراسة النظام القانوني لشغل وظائف العمد والمشايخ بأهمية خاصة سواء من الناحية العلمية أو العملية، ولعل المرجع فى ذلك يمكن رده إلى جملة من الأسباب يمكن تلخيصها فيما يلي:

أولا: أن سكان القرى يشكلون الأغلبية الساحقة من أبناء الشعب المصري، وهو ما يجعل أمر البحث فى مسألة شغل وظائف العمد والمشايخ على قدر كبير من الأهمية كون شاغلي هذه الوظائف يشكلون همزة الوصل بين أبناء القرية والسلطة المركزية.

ثانيا: الدور الذي يؤديه العمد والمشايخ فى حفظ الأمن والنظام وفض النزاعات داخل القرى المصرية، وهو ما يستلزم حسن اختيار العناصر اللازمة لشغل هذه الوظائف لأداء هذا الدور على الوجه الأمثل والمطلوب.

ثالثا: أن نظام العمد والمشايخ ما زال يشكل حجر الزاوية فى حكم القرية المصرية وإدارتها، خاصة مع عدم وجود نظام بديل حتى الآن يمكن من خلاله الاستعاضة به عن هذا النظام العتيد الضارب بجذوره فى القرية المصرية.

رابعا: أن طبيعة الروابط العائلية والقبلية داخل القرى المصرية تمنح شاغلي هذه الوظائف اختصاصات وأدوارًا تتجاوز فى كثير من الأحيان تلك المنصوص عليها قانونًا، وهو ما يقتضى ضرورة اختيار عناصر تلقى قبولًا شعبيًا لدى أبناء القرية.

سبب اختيار موضوع الدراسة:

يرجع السبب فى اختياري دراسة موضوع النظام القانوني لشغل وظائف العمد والمشايخ إلى الأهمية الخاصة التي يكتسي بها دراسة هذا النظام والنظر إليه من قبل الكثيرين بوصفه معقد الأمل فى تطوير نظام الإدارة فى القرية المصرية والنهوض بها، وما تشكله مسألة حسن اختيار القائمين بأمر هذه الوظائف من مسألة جوهرية فى سبيل تحقيق تلك الغايات، خاصة بعد التعديلات الأخيرة التي أدخلها المشرع على قانون العمد والمشايخ، والتي يكاد يكون من خلالها قد تناول المشرع كافة الشروط اللازمة لشغل هذه الوظائف، بل استحدث بعض الشروط الجديدة التي لم يكن منصوصًا عليها فى التشريعات السابقة المنظمة لنظام العمد والمشايخ، بالإضافة إلى ما استحدثه المشرع من قواعد تتعلق بإجراءات اختيارهم وتأديبهم، فكان لازما

بعد إدخال المشرع لتلك التعديلات الأخيرة دراسة الموضوع من كافة جوانبه مع التعليق والتعقيب على موقف المشرع وتقييم الحلول التي لجأ إليها لمعالجة وسد أوجه القصور فى التشريع القائم.

إشكالية البحث:

يثير هذا البحث إشكالية مستمرة ومتجددة منذ إقرار نظام العمد والمشايخ فى مصر، وهي مدى صلاحية النظم المطبقة والقواعد المعمول بها لشغل وظائف العمد والمشايخ لاختيار أفضل العناصر المؤهلة لإدارة القرية المصرية، وتحقيق الاصلاح المنشود فى الريف المصري.

منهج البحث:

هديًا بما تقدم سأتبع فى هذه الدراسة بمشيئة الله تعالى المنهج التأصيلي التحليلي، وذلك من خلال تحليل النصوص القانونية المرتبطة بموضوع البحث وبيان الموقف الذي تنباه المشرع فى التشريعات السابقة على التشريعات القائمة منذ إقرار نظام العمد والمشايخ فى مصر وبيان آراء الفقه والقضاء حيال موضوع البحث مع التعليق والتعقيب وإبداء الرأي إذا كان ضروريًا.

خطة البحث:

نظرًا لما استحدثه المشرع من قواعد تتعلق بشروط شغل وظائف العمد والمشايخ وكيفية اختيارهم وتعيينهم فى التعديلين الأخيرين سالفي الذكر، ولسبر أغوار تلك المسألة، وبيان الأحكام التي استحدثها المشرع فى هذا الخصوص، سيتم تقسيم موضوع الدراسة إلى ثلاثة مباحث، وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول: التقدم لشغل وظائف العمد والمشايخ.

المبحث الثاني: شروط تولي الوظيفة.

المبحث الثالث: اختيار العمد والمشايخ وتعيينهم.

المبحث الأول

التقدم لشغل وظائف العمد والمشايخ

تمر عملية التقدم لشغل وظائف العمد والمشايخ بمراحل متعددة تبدأ بخلو الوظيفة والإعلان عن فتح باب الترشح لشغلها من بين الأشخاص الذين تتوافر فيهم الشروط التي تطلب المشرع توافرها لشغل الوظيفة، وتنتهي هذه المرحلة بصدور قرار من لجنة فحص الطلبات بتحديد أسماء المتقدمين الذين تتوافر فيهم شروط شغل الوظيفة واستبعاد من لا تتوافر فيهم الشروط.

وفي ضوء ما سبق سنعرض للأحكام المنظمة لخلو وظائف العمد والمشايخ وذلك فى مطلب أول، ويلي ذلك حديثنا عن إجراءات التقدم لشغل وظائف العمد والمشايخ فى المطلب الثاني.

المطلب الأول

خلو الوظيفة

كانت مدة خدمة العمدة فى القوانين السابقة على صدور القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٧ تتصف بالتأبيد والدوام، فكان العمدة يستمر شاغلا لمنصبه مدى الحياة، ما لم يفصل من الخدمة لأسباب تتعلق بالصالح العام أو بسبب تأديبي أو عجزه عن القيام بواجبات وظيفته.

وقد كان ذلك سبب فى ازدياد جبروت العمد وبسط سلطانهم وتحكمهم فى الأهالي دون ما خوف أو تردد، بل ودفعهم إلى استغلال نفوذهم لتحقيق مصالح بعيدة عن الصالح العام[1]، هذا بالإضافة إلى ما كان يؤدي إليه هذا التأبيد من عدم إعطاء الفرصة لناخبي القرية من محاسبة العمدة على أخطائه أو الحكم على أعماله وجهوده فى خدمة القرية، وهو الأمر الذي كان يدفع بعضًا من أهالي القرية فى سبيل التخلص من العمدة إلى الاتهام الجزائي أو الاعتداء الإجرامي على النفس والمال لإظهار العمدة أمام السلطات بمظهر الضعيف العاجز عن حفظ الأمن، كما أدى هذا التأبيد للوظيفة إلى لجوء البعض من أهالي القرية إلى رجال الأحزاب السياسية كي

(١) راجع: د / محمد عبد الحميد أبوزيد: المرجع السابق- ص ٩٢.

يستعينوا بسلطانهم على إخلاء الوظيفة وهو ما فتح الباب إلى الفساد والانشقاق فى داخل القرية المصرية[١].

وبعد قيام ثورة يوليو سنة ١٩٥٢ شرعت السلطة الحاكمة فى إصلاح نظام العمد، وكان من بين ثنايا هذا الإصلاح تأقيت مدة شغل وظائف العمد، فأصدر المشرع القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٧ بجعل شغل تلك الوظيفة مؤقتا لمدة عشر سنوات تبدأ من تاريخ التعيين[٢]، وأجاز هذا القانون لوزير الداخلية مدها لمدة عشر سنوات أخرى قبل انقضاء مدة العشر سنوات الأولى.[٣]

غير أن طول مدة شغل وظيفة العمدة فى هذا القانون دفع البعض إلى المطالبة بإلغاء هذا النظام كلية، لما سيترتب عليه طول المدة المؤقتة من صعوبات ومنازعات كثيرة فى القرى المصرية.[٤]

ولكن المشرع استمر على موقفه الرافض لإلغاء هذا النظام، بيد أنه خفض تلك المدة عند إصداره للقانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٦٤ إلى خمس سنوات ميلادية يجوز لوزير الداخلية مدها لخمس سنوات أخرى قبل انتهاء المدة الأولى على أن يكون هذا المد لمرة واحدة بعد انتخاب العمدة.[٥][٦]

---

(١) راجع: د / بكر القباني: المرجع السابق- ص ٢٤١.

(٢) وقد أبانت المذكرة الايضاحية للقانون الأسباب والاعتبارات الداعية إلى تأقيت مدة شغل وظائف العمد، والتي تمثلت فيما يلي:

١ – أن النظام الإداري الذي كان يجعل وظيفة العمدة مؤبدة كان يقوم على نوع من الاقطاع الإداري، إذ ترك العمدة يتحكم فى القرية طوال حياته دون منح الناخبين فرصة محاسبته على سيرته فى السلطان الذي حصل عليه بفضل ثقتهم وأصواتهم، لذلك فقد جعلت تلك الوظيفة مؤقته بغية تهيئة الفرصة لمحاسبة العمدة الذي صعد إلى العمودية محمولا على أصوات الناخبين وثقتهم به، حتى إذا كان أهلا للثقة أعيد انتخابه فإن لم يكن كذلك انتخب غيره.

٢ – أن جعل مدة شغل وظيفة العمدة مؤبدة ألجأ البعض من أهل القرى فى سبيل التخلص من العمدة إلى توجيه الاتهام الجزائي أو الاعتداء الاجرامي على النفس والمال ليظهر العمدة فى أعين السلطات بمظهر الضعيف العاجز عن حفظ الأمن الذي يعتبر من صميم اختصاص العمدة، كما ألجأ البعض إلى رجال الأحزاب السياسية يستعينون بسلطانهم على إخلاء الوظيفة، وبهذا عرف الفساد والانشقاق طريقه إلى القرية.

٣ – أن نظام توقيت منصب العمدية يدفع العمدة دائما إلى الحركة المستمرة والسعى الدائم لإرضاء الناخبين وكسب ثقتهم عن طريق السهر آناء الليل وأطراف النهار لتحقيق مصالحهم والعمل على راحتهم وعدم الاستعلاء عليهم طلبا للفوز بأصواتهم عندما يعود إليهم مرة أخرى بعد انتهاء مدته.

٤ - أن نظام توقيت مدة شغل منصب العمدية يدفع الأسر الكبيرة إلى التنافس الشريف فى خدمة المجتمع القروي، وذلك من خلال تطلعها إلى وظائف العمد وضمانا لظفرها بأصوات الناخبين عند انتهاء مدة خدمة العمدة.

(نقلا عن د / محمد عبد الحميد أبوزيد: الطابع المحلى لنظام العمد - مرجع سابق - ص ٩٣– ٩٤، د / طعيمه الجرف: القانون الإداري- دراسة مقارنة فى تنظيم ونشاط الإدارة العامة- مكتبة القاهرة الحديثة- القاهرة- ١٩٧٠- ص ١٦٥ وما بعدها.)

(٣) المادة الخامسة عشر من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٧.

(٤) راجع: د / عثمان خليل: المرجع السابق- ص ١٩٦.

(٥) وقد أبانت المذكرة الايضاحية للقانون أسباب هذا التخفيض، وهو رغبة المشرع فى إتاحة الفرصة لناخبي القرية لمحاسبة العمدة والحكم على تصرفاته وجهوده فى خدمة الوطن مما يدفعه دائما إلى العمل المنتج والسهر على تحقيق مصالح أهل القرية حتى يظل العمدة محتفظا بثقتهم، فإذا رجع إلى ترشيح نفسه للعمدية مرة أخرى كان له رصيد كبير من ثقة الإرادة الشعبية يكون كافيا إلى أن يجيء به إلى شغل منصب العمدية مرة أخرى.

(٦) المادة الخامسة عشر من القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٦٤.

كما نص القانون المذكور على أن تكون مدة شغل الشيخ للوظيفة خمس سنوات ميلادية من تاريخ اعتماد تعيينه، ويجوز لوزير الداخلية مدها لخمس سنوات أخرى تجدد لأكثر من مرة[١]، وذلك على عكس ما كان عليه الحال فى ظل القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٧، والذي كان يقضي بأن يظل الشيخ شاغلا وظيفته مدى الحياة أو حتى يفصل من الخدمة[٢].

أما قانون العمد والمشايخ الحالي رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨، فقد نص فى المادة (١٣) بعد تعديلها بمقتضى القانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٦ على أن « مدة شغل وظيفة العمدة أو الشيخ خمس سنوات ميلادية من تاريخ تعيينه فيها، ويجوز تجديدها لمدة أو لمدد أخرى وفقا للإجراءات التي تحددها اللائحة التنفيذية لهذا القانون، وتعتبر الوظيفة خالية من اليوم التالي لانقضاء هذه المدة دون تجديد ».

ويستفاد من النص المتقدم أن المشرع حدد مدة شغل وظائف العمد والمشايخ بخمس سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ تعيين العمدة أو الشيخ فى الوظيفة، وأجاز لوزير الداخلية الحق فى التجديد للعمدة أو الشيخ الذي انتهت مدة شغله للوظيفة لمدة أو لمدد أخرى[٣]، واعتبر المشرع الوظيفة خالية من اليوم التالي لانقضاء هذه المدة دون تجديد.

ومن ثم فإن وظيفة العمدة أو الشيخ تكون خالية بمرور خمس سنوات ميلادية من تاريخ تعيين أيهما فى الوظيفة دون صدور قرار من وزير الداخلية بمد خدمته قبل انتهاء المدة المشار إليها، والمعول عليه فى هذا الخصوص هو صدور قرار وزير الداخلية بمد خدمة العمدة أو الشيخ قبل انتهاء مدة شغله للوظيفة بغض النظر عما إذا كان القرار قد ابلغ إلى العمدة أو الشيخ شخصيا أو مديرية الأمن التابع لها، فإذا صدر قرار وزير الداخلية بمد خدمة العمدة أو الشيخ قبل انتهاء مدة الخمس سنوات التي بدأت من تاريخ تعيينه، فإن هذا القرار يكون سليما وينتج آثاره القانونية، حتى وإن تراخى إخطار العمدة أو الشيخ بالقرار لما بعد انتهاء المدة وإخلاء طرفه من العمدية أو الشياخة.[٤]

(١) المادة السادسة عشر من القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٦٤.

(٢) راجع: د / بكر القباني: المرجع السابق- ص ٢٤٢.

(٣) وقد كان مشروع القانون المقدم من الحكومة ينص على تحديد عدد مرات تجديد شغل وظيفة العمدة أو الشيخ بما لا يجاوز أربع مدد، ولكن عند طرح مشروع القانون على مجلس النواب انتهى المجلس إلى اطلاق مدد التجديد لشاغل وظيفة العمدة أو الشيخ دون أن يقيدها بعدد معين من المدد أو السنوات.

(٤) راجع: د / محمد عبد الحميد أبوزيد: المرجع السابق- ص ٩٥- ٩٦.

وبناءً على ذلك فإن انقضاء خمس سنوات ميلادية على تاريخ تعيين العمدة أو الشيخ دون صدور قرار من وزير الداخلية بمد الخدمة على النحو السابق إيضاحه بعالية يعني خلو الوظيفة تلقائيًا من اليوم التالي لانقضاء هذه المدة دون أن يتوقف الأمر على تعيين عمدة أو شيخ جديد لكي يتسلم مهام الوظيفة.(١)

وقد أحالت المادة (١٣) سالفة الذكر إلى اللائحة التنفيذية للقانون بتحديد إجراءات التجديد للعمد والمشايخ، وقد أصدر السيد وزير الداخلية القرار رقم ٤٨٩ لسنة ٢٠١٧ بتعديل بعض أحكام اللائحة التنفيذية لقانون العمد والمشايخ الصادرة بقرار وزير الداخلية رقم ١٨١٥٩ لسنة ١٩٩٥، وقد اشتراط القرار المذكور ضرورة توافر شرطين للتجديد لشاغلي وظائف العمد والمشايخ، وهما(٢):

١ – استمرار توافر الشروط المقررة لشغل الوظيفة فى العمدة أو الشيخ المراد التجديد له.

٢ – موافقة لجنة العمد والمشايخ على هذا التجديد.

ويخضع قرار وزير الداخلية بمد خدمة العمدة أو الشيخ لرقابة القضاء الإداري، ولم يلزم القانون وزير الداخلية بضرورة تسبيب قراره بمد خدمة العمدة أو الشيخ، فإذا تمسك وزير الداخلية بعدم إذاعة الأسباب التي حدت به إلى التجديد للعمدة أو الشيخ معتصما بقرينة الصحة المفترضة فى قراره، فإن ذلك لا يمنع القضاء الإداري من بسط رقابته على ذلك القرار من واقع ملف خدمة العمدة أو الشيخ، الذي يعتبر الوعاء الطبيعي الشامل لكل ما يدل على أبعاد مسلكه الوظيفي ورأى رؤسائه فيه.(٣)

وقد يخلو منصب العمدة أو الشيخ لأسباب طبيعية أخرى كالوفاة أو الاستقالة، وقد يخلو أيضًا لأسباب غير عادية كالفصل تأديبيا أو إداريا.(٤)

ويعتبر تاريخ خلو الوظيفة فى حالة الوفاة من يوم قيد واقعة الوفاة بدفتر الوفيات، وفى حالة الاستقالة من تاريخ قبولها، وفي حالة الفصل التأديبي من التاريخ الذي يصير فيه قرار الفصل نهائيا، وفي حالة الفصل الإداري من تاريخ صدور قرار وزير الداخلية به.(٥)

(١) راجع: د / جابر جاد نصار: النظام القانوني للعمدة فى ظل قانون تعيين العمد - دار النهضة العربية- ص ١٤٧.

(٢) المادة السادسة مكرر التي أضيفت إلى اللائحة التنفيذية لقانون العمد والمشايخ الصادرة بقرار وزير الداخلية رقم ١٨١٥٩ لسنة ١٩٩٥ بمقتضى المادة الثانية من قرار وزير الداخلية رقم ٤٨٩ لسنة ٢٠١٧.

(٣) راجع: م / عزيز بشاى سيدهم، م / محمد صالح عماشه: شرح أحكام قانون العمد والمشايخ وقانون مباشرة الحقوق السياسية– الطبعة الأولى- ص ٤٣٠ وما بعدها.

(٤) راجع: د / سليمان الطماوى: الوجيز فى القانون الإداري– دراسة مقارنة- دار الفكر العربى– ١٩٩٦- ص ١٣٣.

(٥) راجع: د / محمد عبد الحميد أبوزيد: المرجع السابق- ص ٣٩.

المطلب الثاني

إجراءات التقدم لشغل الوظيفة

يصدر مدير الأمن خلال ثلاثين يوما من تاريخ خلو وظيفة العمدة أو الشيخ قرارا بفتح باب تقديم الطلبات لشغل تلك الوظيفة، ويعرض هذا القرار لمدة عشرة أيام من تاريخ صدوره فى القرية بالأماكن المطروقة التي يحددها مدير الأمن، ويثبت بدء عرض القرار بفتح باب تقديم الطلبات بدفتر أحوال القرية، ويحرر محضر بمعرفة لجنة من العمدة أو أحد المشايخ يختاره مدير الأمن والمأذون يذكر فيه بدء العرض وأماكنه، ويخطر المركز أو القسم بإشارة تليفونية، ويندب المركز أو القسم أحد الضباط للمرور على الأماكن المعروض بها القرار مرتين على الأقل خلال مدة العرض للتحقق من حصوله، على أن يثبت ذلك فى دفتر أحوال القرية، وفى محضر العرض المشار إليه، وفى نهاية مدة العرض تحرر اللجنة محضرا بذلك ويرفق المحضرين بأوراق العمدية أو الشياخة.[١]

ولكل من تتوافر فيه شروط شغل الوظيفة- والمنصوص عليها فى المادة الثالثة من قانون العمد والمشايخ رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ بعد تعديلها بمقتضى القانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٦، والقانون رقم ١٥٤ لسنة ٢٠١٨- يوم فتح باب تقديم الطلبات أن يتقدم بنفسه أو من ينوب عنه بتوكيل موثق[٢] اعتبارا من هذا اليوم وحتى نهاية العشرين يوما التالية بطلب مكتوب إلى مدير الأمن أو من يقوم مقامه فى حالة غيابه بالنسبة لوظيفة العمدة، وإلى مأمور المركز أو القسم الذي تتبعه القرية أو من يقوم مقامه فى حالة غيابة بالنسبة لوظيفة الشيخ، على أن يرفق بالطلب المستندات الآتية[٣]:

أ – شهادة الميلاد أو مستخرج رسمي منها.

ب – صورة المؤهل الدراسي بالنسبة للعمدة، ويجب ألا يقل عن شهادة إتمام مرحلة التعليم الأساسي[٤]، وشهادة محو الأمية بالنسبة للشيخ.

---

(١) المادة ٤ / ١ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ فى شأن العمد والمشايخ، والمادة ٣ من اللائحة التنفيذية لقانون العمد والمشايخ الصادرة بقرار وزير الداخلية رقم ١٨١٥٩ لسنة ١٩٩٥.

(٢) وهو اتجاه محمود من قبل المشرع راعى فيه الظروف التي يمكن أن تطرأ على بعض الأشخاص الذين يريدون التقدم لهذه الوظيفة أو تلك مثل المرض أو السفر. (راجع: د / جابر جاد نصار: المرجع السابق- ص ٦٥.)

(٣) المادة ٤ من اللائحة التنفيذية لقانون العمد والمشايخ الصادرة بقرار وزير الداخلية رقم ١٨١٥٩ لسنة ١٩٩٥ بعد تعديلها بمقتضى المادة الثانية من قرار وزير الداخلية رقم ٤٨٩ لسنة ٢٠١٧.

(٤) وقد كان المشرع يتطلب فى شاغل وظيفة العمدة أن يكون حاصلا على مؤهل دراسي متوسط على الاقل كشهادة الدبلوم أو الثانوية العامة أو الثانوية الأزهرية أو ما يعادلها، غير أنه ما لبس وأن أدخل تعديلا تشريعيا على هذا الشرط- بمقتضى القانون رقم ١٥٤ لسنة ٢٠١٨ بتعديل بعض احكام قانون العمد والمشايخ- واكتفى بجعل المؤهل الدراسي المطلوب توافره فى شاغل الوظيفة شهادة إتمام التعليم الأساسي.

جـ - صحيفة الحالة الجنائية.

د – صورة بطاقة الرقم القومي وشهادتان من القسم أو المركز التابع له محل الإقامة، تفيد الأولى بإقامته الفعلية بالقرية، والثانية بألا يكون قد سبق فصله بحكم أو قرار تأديبي نهائي.

هـ - بيان معتمد بمفردات المرتب أو المعاش أو شهادة رسمية تفيد بأن مجموع الدخل الشهري لا يقل عن ألف وخمسمائة جنية بالنسبة للعمدة، وعن خمسمائة جنية بالنسبة للشيخ، على أن يكون البيان أو الشهادة الرسمية صادرًا من الجهة المختصة التابع لها مصدر الدخل، ويكون مجموع الدخل الشهري ثابتا بها.

و – شهادة تأدية الخدمة العسكرية أو الإعفاء منها وفقا للقانون.

ز – قرار من القومسيون الطبي التابع له محل إقامة المرشح يفيد بلياقته طبيا لشغل الوظيفة، وعدم تعاطيه للمواد الكحولية أو المخدرة، ويتم ذلك بموجب خطاب تحويل من مديرية الأمن التابع لها المرشح إلى القومسيون الطبي المختص.

وتقبل طلبات الترشح أثناء مواعيد العمل الرسمية، ويعطى مقدم الطلب إيصالا مختوما بخاتم مديرية الأمن المختصة مثبت به التاريخ والساعة.

ويعد دفتر خاص تقيد فيه طلبات شغل وظيفة العمدة أو الشيخ بحسب ترتيب ورودها، يثبت به رقم مسلسل سنوي واسم مقدم الطلب واسم القرية وتاريخ خلو الوظيفة، ورقم الإيصال وتاريخه وساعته.[1]

ويتم فحص طلبات المتقدمين عقب ورود قرار القومسيون الطبى[2]، وتتولى فحص طلبات المتقدمين لشغل وظيفة العمدة أو الشيخ لجنة فحص الطلبات، وسوف نعرض لتشكيل هذه اللجنة واختصاصاتها، ثم نُعرج بعد ذلك على التظلم من قرارات هذه اللجنة ومدى إمكانية الطعن عليها قضائيا.

أولا: تشكيل لجنة فحص الطلبات واختصاصاتها:

تتولى فحص طلبات المتقدمين لشغل وظيفة العمدة أو الشيخ لجنة مكونة من نائب مدير الأمن رئيسا، وقاض تختاره الجمعية العمومية للمحكمة التي تقع فى

(١) المادة ٤ من اللائحة التنفيذية لقانون العمد والمشايخ الصادرة بقرار وزير الداخلية رقم ١٨١٥٩ لسنة ١٩٩٥ بعد تعديلها بمقتضى المادة الثانية من قرار وزير الداخلية رقم ٤٨٩ لسنة ٢٠١٧.

(٢) المادة ٤ من اللائحة التنفيذية لقانون العمد والمشايخ الصادرة بقرار وزير الداخلية رقم ١٨١٥٩ لسنة ١٩٩٥ بعد تعديلها بمقتضى المادة الثانية من قرار وزير الداخلية رقم ٤٨٩ لسنة ٢٠١٧.

دائرتها القرية محل الوظيفة الشاغرة بعد موافقة مجلس القضاء الأعلى، ومدير إدارة البحث الجنائي بمديرية الأمن المختصة، ومفتش قطاع مصلحة الأمن العام، ومفتش قطاع مصلحة الأمن الوطني.(١)

ويرى أستاذنا الدكتور / جابر جاد نصار أن هذا التشكيل للجنة منتقد فى وجهة نظره من زوايا عدة يمكن أن نلخصها فيما يلي(٢):

أولا: غلبة موظفي وزارة الداخلية على تشكيل اللجنة دون العنصر القضائي، إذ إن أعضاء اللجنة على تعددهم إلا أنهم ينتمون جميعًا إلى وزارة الداخلية عدا القاضي الذي تختاره الجمعية العمومية للمحكمة التي تقع فى دائرتها القرية محل الوظيفة الشاغرة بعد موافقة مجلس القضاء الأعلى، ومن غير المتصور أن يكون لباقي العناصر الأمنية الأخرى رأي مخالف لرأي نائب مدير الأمن الذين يعملون تحت رئاسته.

ثانيا: أنه كان يكفي وجود نائب مدير الأمن فى اللجنة ممثلا لوزارة الداخلية وأجهزتها، إذ إن وجود باقي العناصر الأمنية الأخرى بجانب نائب مدير الأمن لا يعتبر- فى وجهة نظره- إثراءً للجنة وتنويعًا للخبرات فيها.

ولا يكون اجتماع اللجنة صحيحا إلا بحضور ثلاثة من أعضائها بمن فيهم الرئيس، وتصدر قرارات اللجنة بأغلبية الأصوات، وعند التساوي يرجح الجانب الذي منه الرئيس.(٣)

وللجنة أن تستعين بمن تراه للمشاركة فى أعمالها دون أن يكون له صوت معدود.(٤)

وبحسب نص القانون فإن هذه اللجنة تتولى فحص الطلبات المقدمة لشغل وظيفة العمدة أو الشيخ، والبت فيها سواء بالقبول أو الرفض.

ويجب على اللجنة وهي بصدد فحص الطلبات أن تتأكد من أمرين مهمين، أولهما: صحة المستندات المقدمة مع أوراق الترشيح، وثانيهما: توافر الشروط التي حددها القانون فيمن يتقدم لشغل وظيفة العمدة أو الشيخ.(٥)

(١) المادة ٦ / ١ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ بعد تعديلها بمقتضى القانون رقم ١١٤ لسنة ٢٠١٥.
(٢) راجع: د / جابر جاد نصار: المرجع السابق- ص ٦٨ وما بعدها.
(٣) المادة ٦ / ٢ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ بعد تعديلها بمقتضى القانون رقم ١١٤ لسنة ٢٠١٥.
(٤) المادة ٦ / ٣ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ بعد تعديلها بمقتضى القانون رقم ١١٤ لسنة ٢٠١٥.
(٥) راجع: د / جابر جاد نصار: المرجع السابق- ص ٦٩.

ويتعين إخطار أصحاب الشأن بالقرارات الصادرة من اللجنة، على أن يتم إخطار من استبعد اسمه بقرار اللجنة وبأسباب الرفض كتابة.[١]

ثانيا: التظلم من قرارات اللجنة ومدى إمكانية الطعن عليها قضائيا:

يحق لكل من استبعد طلبه أن يتظلم من قرار اللجنة خلال خمسة عشر يوما من تاريخ استلامه قرار لجنة الفحص أو إبلاغه به كتابة[٢]، على أن يتقدم بتظلمه إلى مدير الإدارة العامة للشئون الإدارية بوزارة الداخلية، الذي يثبت عليه تاريخ وروده، ويُنشئ لهذا الغرض سجلًا خاصًا يقيد به الرقم المسلسل واسم المتظلم وتاريخ تقديم التظلم وساعته واسم القرية وتاريخ صدور القرار المتظلم منه، ويتم إحالة هذه التظلمات فى اليوم التالي لورودها إلى قطاع التفتيش والرقابة بالوزارة لفحصها وعرضها على وزير الداخلية مشفوعة بمذكرة بنتيجة الفحص.[٣]

ويذهب رأي فقهي[٤] إلى أنه كان من الأوفق الاكتفاء بأن يكون التظلم إلى لجنة العمد والمشايخ بمديرية الأمن دون تصعيد الأمر إلى وزير الداخلية، لما ينطوي عليه ذلك الأمر من تضخيم لا مبرر له، فالوزير كمنصب سياسي يجب أن ينشغل بأمهات المسائل ويهتم بالتخطيط لسياسات وزارته لا أن يستغرق وقته فى مثل هذه الأمور الإدارية، ناهيك عن أن إسناد هذا الاختصاص للجنة العمد والمشايخ يكون أجدى فى مثل هذه الحالة لصلتها الوثيقة بمحيط القرية وقدرتها على وزن المعلومات التي استندت إليها لجنة فحص الطلبات فى رفضها للمتقدم.

ولوزير الداخلية أن يصدر قرارا فى التظلم خلال شهر من تاريخ تقديمه، وتبلغ به مديرية الأمن لإخطار صاحب الشأن، فإذا لم يصدر وزير الداخلية قراره فى غضون المدة سالفة الذكر اعتبر قرار اللجنة باستبعاد المتظلم كأن لم يكن، ويدرج اسمه فى كشف المقبول طلباتهم.[٥]

أما إذا أصدر وزير الداخلية قراره برفض التظلم المقدم من المرشح لشغل وظيفة العمدة أو الشيخ فى ثنايا المدة المذكورة، فيحق لصاحب الشأن فى هذه الحالة الطعن أمام القضاء الإداري على قرار استبعاده من كشوف المرشحين لشغل الوظيفة، حيث

(١) المادة ٥ من اللائحة التنفيذية لقانون العمد والمشايخ.
(٢) راجع: د / محمد عبد الحميد أبوزيد: المرجع السابق- ص ٤١.
(٣) المادة ٦ من اللائحة التنفيذية لقانون العمد والمشايخ.
(٤) راجع: د / جابر جاد نصار: المرجع السابق- ص ٧١- ٧٢.
(٥) المادة ٦ / ٤ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ بعد تعديلها بمقتضى القانون رقم ١١٤ لسنة ٢٠١٥، والمادة ٦ / ٢ من اللائحة التنفيذية للقانون المذكور.

يعد قرار وزير الداخلية برفض التظلم فى هذه الحالة قرارًا إداريًا يجوز الطعن فيه بالإلغاء وفق القواعد العامة فى دعوى الإلغاء[١].

وفى ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا: «أن الدعوى فى الحدود التي رسمها لها المدعي إن هي إلا دعوى إلغاء قرار بعدم إدراج اسم المدعي فى كشف المرشحين للعمدية أو بالرفض الضمني لطلبه إدراج اسمه، وبهذه المثابة ووفق هذا التكييف الصحيح لا تقوم شبهة فى اختصاص القضاء الإداري بها. ومن ثم يكون الدفع المبدى من الحكومة فى صحة الطعن بعدم اختصاص القضاء الإداري بنظر الدعوى تأسيسًا على تكييف الحكم المطعون فيه لها على تكييفها الصحيح وفق ما تقدم يكون هذا الدفع فى غير محله قانوناً»[٢].

وينعقد الاختصاص بنظر الطعن على القرارات الصادرة باستبعاد المتقدمين لشغل وظيفة عمدة أو شيخ من كشوف المرشحين للمحاكم الإدارية دون محكمة القضاء الإداري[٣]، وهو ما عبرت عنه صراحة المحكمة الإدارية العليا بقولها: «القرارات التي تصدر من لجنة الفصل فى الطلبات التي تقدم طعنًا فى كشوف المرشحين الجائز ترشيحهم لوظيفة عمدة، تعد فى النظر الصحيح قانونًا قرارات بالتعيين فى وظيفة العمدية مما تختص بها المحاكم الإدارية دون محكمة القضاء الإداري»[٤].

وقررت فى حكم آخر لها بأن «الدفع بعدم اختصاص المحاكم الإدارية بنظر الدعوى بمقولة: إن القرارات التي تصدر من لجنة الفصل فى الطلبات التي تقدم طعنًا فى كشوف الجائز ترشيحهم للعمدية هي من القرارات الإدارية النهائية التي نصت عليها الفقرة السادسة من المادة الثامنة من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ والتي تختص بها محكمة القضاء الإداري. مردود بأن قرارات اللجنة المشار إليها تعد فى النظر الصحيح قانونًا قرارات بالتعيين مآلاً فى وظيفة العمدية وتندرج تحت الفقرة ٣ من المادة الثامنة سابقة الذكر، وتختص بها المحاكم الإدارية دون محكمة القضاء الإداري لعدم تعلقها بالموظفين الداخلين فى الهيئة من الفئة العالية أو بالضباط، ومن ثم يكون الدفع فى غير محله»[٥].

(١) راجع: د / جابر جاد نصار: المرجع السابق- ص ٧١.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٥٩٤ لسنة ٧ ق.ع جلسة ٣ / ٤ / ١٩٦٥- مجموعة المكتب الفنى- السنة ١٠- صفحة رقم ٩٦٧.

(٣) راجع: د / محمد ظهرى محمود: الاختصاص القيمي والنوعي للمحكمة الجزئية والمحكمة الإدارية- دراسة مقارنة- بحث منشور بمجلة البحوث القانونية والاقتصادية الصادرة عن كلية الحقوق ببنى سويف- السنة الخامسة عشرة– عدد يناير ٢٠٠١- ص ٥٨٩.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١٠٠٠٧ لسنة ٤٧ ق.ع- الدائرة الأولى «موضوع»- جلسة ٢٨ / ١ / ٢٠٠٦– غير منشور.

(٥) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٥٩٤ لسنة ٧ ق.ع- سابق الإشارة إليه.

المبحث الثاني
شروط تولى الوظيفة

تتطلب المادة الثالثة من قانون العمد والمشايخ رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ بعد تعديلها بمقتضى القانونين رقمي ٧٠ لسنة ٢٠١٦ و ١٥٤ لسنة ٢٠١٨ فيمن يعين بوظيفة عمدة أو شيخا توافر شروطًا معينة، يترتب على تخلف أحدها عدم صلاحية المرشح لشغل الوظيفة.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع أحدث بمقتضى التعديلين التشريعيين المنوه عنهما بعالية، وبخاصة التعديل الذي أدخله بمقتضى القانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٦ تغييرًا جذريًا فى شأن الشروط الواجب توافرها فيمن يعين عمدة أو شيخ، إذ إن التعديل المذكور قد طال جميع الشروط اللازمة لشغل الوظيفة، بل استحدث إلى جانب ذلك شروطًا جديدة غير منصوص عليها فى القانون المذكور قبل أن يطاله التعديل أو حتى فى التشريعات السابقة المنظمة لنظام العمد والمشايخ.

وسوف نتعرض فيما يلي للشروط الواجب توافرها فيمن يرشح لشغل وظيفة العمدة أو الشيخ وهي[١]:

١ – أن يكون مصريا.

اكتفى المشرع فيمن يرشح لشغل وظيفة عمدة أو شيخ بأن يكون متمتعا بالجنسية المصرية، ولم يقرن ذلك بأي وصف آخر، كأن يقصر هذا الحق على المصريين الاصلاء على غرار ما فعله فى حالة المرشح لرئاسة الجمهورية[٢]، أو أن يشترط تمتع المرشح لشغل الوظيفة بالجنسية المصرية منفردة.

وينبني على ما تقدم إمكانية أن يكون المرشح لشغل منصب العمدة أو الشيخ من المصريين الذين حصلوا على الجنسية المصرية بطريق التجنس فى تاريخ لاحق للميلاد، وهو أمر لا يتفق مع خطورة منصب العمودية واتصاله الوثيق بالأمن العام، وما يتطلبه من ضرورة أن يكون المرشح لشغل هذه الوظيفة من المصريين الأصلاء.[٣]

---

(١) المادة ٣ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ فى شأن العمد والمشايخ المعدلة بالقانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٦.

(٢) تنص المادة ١٤١ من الدستور المصرى لعام ٢٠١٤ على أن « يشترط فيمن يرشح رئيسا للجمهورية أن يكون مصريا من أبوين مصريين، وألا يكون قد حمل، أو أي من والديه أو زوجه جنسية دولة أخرى، .....».

(٣) راجع: د / توفيق شحاته: المرجع السابق- ص ٢٢٤، د / جابر جاد نصار: المرجع السابق- ص ٣٨، د / محمد عبد الحميد أبوزيد: المرجع السابق- ص ٤٦.

ولم يقصر المشرع فى المادة الثالثة سالفة الذكر حق الترشح لشغل وظيفة العمدة والشيخ على الذكور دون الإناث، وذلك على غرار ما كانت تشترطه بعض التشريعات السابقة المنظمة لشغل وظائف العمد والمشايخ[١] ومن بينها التشريع الحالي قبل أن يطاله التعديل بمقتضى القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤[٢]، ومن ثم يمكن للرجال والنساء على السواء الترشح لشغل وظيفة العمدة أو الشيخ.[٣]

٢ – أن يكون حسن السمعة وغير محروم من مباشرة حقوقه السياسية أو موقوف حقه فيها، وألا يكون قد سبق فصله بحكم أو قرار تأديبي.

يعد شرط حسن السمعة من الشروط العامة اللازم توفراها فى كل من يريد التوظف وتقلد المناصب النيابية أو التنفيذية، وذلك دون حاجة إلى نص صريح يقرر هذا الشرط، إذ إن شرط حسن السمعة يعتبر من الشروط العامة المفترضة فى كل شخص يريد تبوء موقعا تنفيذيًا أو نيابيًا فى الدولة.[٤]

ومع ذلك فإن المشرع فى قانون العمد والمشايخ الحالي– قبل وبعد تعديله– قد نص صراحة على ضرورة توافر هذا الشرط فى حق كل من يريد الترشح لشغل وظيفة عمدة أو شيخ.

غير أن المشرع لم يضع تعريفًا محددًا لحسن السمعة، ولم يحدد أية أسباب لفقدان السمعة، وإنما أطلق المجال فى ذلك لتقدير الإدارة فى نطاق مسئوليتها عن الأمن والنظام العام طالما خلا تقديرها من عيب إساءة استعمال السلطة.[٥]

(١) ومن أمثلة ذلك: القانون رقم ١٠٦ رقم لسنة ١٩٥٧، والذي اشترط فى مادته الثالثة فيمن يعين عمدة أو شيخ أن يكون مصريا من الذكور.

(٢) فقد كانت المادة الثالثة من القانون رقم ٥٨ رقم لسنة ١٩٧٨ عند صدوره تنص على أنه يشترط فيمن يعين عمدة أو شيخ أن يكون مصريا من الذكور.

(٣) وينتقد البعض من الفقه هذا الاتجاه الذي نحاه المشرع بأباحته تولى المراة وظيفة العمدة أو الشيخ، ويرى ضرورة العودة مرة أخرى إلى اشتراط الذكورة فى المرشح لشغل وظائف العمد والمشايخ، إذ إن الريف المصرى لا يزال يرى فى العمدة هيبة لا يجدها فى النساء، وأن المهام التى يقوم بها العمدة وخاصة فى مجال المحافظة على الأمن والنظام وغيرها من المهام الأخرى التي تتسم بالمشقة والعناء تتطلب أن يكون شاغل تلك الوظيفة من بين الذكور، ولا يجوز القول فى تلك الحالة أن هذا الأمر يشكل تمييز أو إهدارًا لمبدأ المساواة أو تجاهلا له، إذ إن ذلك مردود عليه بأن هناك بعض الوظائف يترك أمر شغلها لتقدير الإدارة فتتحسس بنفسها ملابسات الوظيفة وظروفها ومدى انسيابها مع تقاليد المجتمع واعرافه، فتستطيع الإدارة أن تقصر التعيين فى بعض الوظائف على الرجال وحدهم متى رأت أن تعيين النساء فيها يتعارض مع تقاليد المجتمع المصري وأعرافه، وذلك على غرار ما قرره مجلس الدولة المصري بشأن التعيين فى وظيفة النيابة العامة بالنسبة للنساء. (راجع: د / إبراهيم عبد العزيز شيحا: الوسيط فى مبادئ وأحكام القانون الإداري– دار المطبوعات الجامعية– ١٩٩٩- ص ١٨٢– ١٨٣، د / سليمان الطماوى: المرجع السابق- ص ١٣٤، د / جابر جاد نصار: المرجع السابق- ص ٤١- ٤٢.)

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعون أرقام ١٦٧١، ١٦٧٥، ١٧٣٣ لسنة ٤٧ ق.ع- الدائرة الأولى- جلسة ٢ / ١١ / ٢٠٠٠– غير منشورين، وحكمها فى الطعن رقم ٩٨٠٥ لسنة ٥١ ق.ع جلسة ١٣ / ١ / ٢٠٠٧– منشور بمجموعة المكتب الفنى- مجموعة المبادئ التى قررتها المحكمة الإدارية العليا– الدائرة الأولى- الجزء الأول من أول أكتوبر ٢٠٠٦ إلى ابريل ٢٠٠٧- صفحة رقم ٣٠٦– القاعدة رقم ٤١.

(٥) راجع: لواء / عبد اللطيف صديق: قانون العمد والمشايخ الجديد- المجلة العربية لعلوم الشرطة– العدد ٩١– السنة الثالثة والعشرون– ١٩٨٠- ص ٧٦.

وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا: «إن جهة الإدارة قد استبعدت اسم المدعي من كشف الجائز ترشيحهم لمنصب العمدية لعدم توافر شرط حسن السمعة، وهو من الشروط الواجب توافرها فيمن يعين عمدة، واستندت فى ذلك إلى التحريات الصادرة من أجهزة الدولة المختصة بإجرائها وإن كانت هذه الأجهزة قد إختلفت فى بعض الأمور فإن الجهة الإدارية قد رجحت بعضها على البعض الآخر وهذا من حقها إذ إن تقدير توافر شرط حسن السمعة، على ما جرى به قضاء هذه المحكمة، من إطلاقات جهة الإدارة بحيث تترخص فى تقديره وفقاً لما تراه محققاً للمصلحة العامة ما دام أن تقديرها لا يشوبه تعسف أو انحراف، ولم يقم دليل من الأوراق على شيء من ذلك»[١].

وقد عرفت المحكمة الإدارية العليا حسن السمعة بأنه مجموعة من الصفات التي يتحلى بها الشخص وتوحي بالثقة وتدعو إلى الاطمئنان إليه وإلى تصرفاته.[٢]

وعرفته فى حكم آخر بأنه مجموعة من الصفات والخصال الحميدة التي يتحلى بها الشخص وتوحي بالثقة فيه وتدعو إلى الاطمئنان إليه، إذ بدون هذه الصفات لا تتوفر فى الشخص الثقة والطمأنينة مما يكون له أثر بالغ على المصلحة العامة.[٣]

كما عرفت فى حكم آخر لها السيرة الحميدة والسمعة الحسنة بأنها مجموعة من الصفات والخصال التى يتحلى بها الشخص فتكسبه الثقة بين الناس وتجنبه قالة السوء وما يمس الخلق، ومن ثم فهي تلتمس فى أخلاق الشخص نفسه إذ هي لصيقة بشخصه ومتعلقة بسيرته وسلوكه ومن مكونات شخصيته.[٤]

بيد أن الملاحظ على هذه التعريفات جميعها انها تعريفات فضفاضة، ولا يمكن من خلالها الإلمام بكل الحالات التي تشكل مساسًا بحسن سمعة المرشح لشغل وظيفة العمدة أو الشيخ، بالإضافة إلى أن مستوى حسن السمعة قد يتفاوت تبعا لتفاوت الوظيفة وخطورتها ومسئولياتها، فلا شك أن مستوى حسن السمعة المطلوب توافره فيمن يريد شغل وظيفة العمدة قد يختلف عن المستوى المطلوب لشغل وظيفة شيخ بلد، وهو ما عبرت عنه صراحة المحكمة الإدارية العليا بقولها: «أن قرار لجنة فحص

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١٢٨١ لسنة ٨ ق.ع جلسة ٦ / ٥ / ١٩٦٧- مجموعة المكتب الفنى- السنة ١٢- صفحة رقم ٩٢٢.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١١٦٠ لسنة ٦ ق.ع جلسة ٣ / ٢ / ١٩٦٢- مجموعة المكتب الفنى- السنة ٧- صفحة رقم ٣٠١.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٤٤٣ لسنة ١٤ ق.ع جلسة ٣ / ٣ / ١٩٧٤- مجموعة المكتب الفنى- السنة ١٩- صفحة رقم ٢٠٠.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٣١١٦٠ لسنة ٥٣ ق.ع جلسة ٢٢ / ٦ / ٢٠٠٨- منشور على موقع الانترنت: http://verdicts.jsrcsc.org/archives/٧٧٢٨.

الطعون والطلبات برفض طلب المدعى قيد إسمه بكشف المرشحين للعمدية لا يغير من صحته كون وظيفة شيخ البلد التى كان المدعي لا يزال يشغلها وقت صدور القرار، ولم يكن قد أوقف عنها، تستلزم السمعة للاستمرار فيها، ذلك أن مستوى حسن السمعة يتفاوت تبعاً لتفاوت الوظيفة وخطورتها ومسئولياتها، فقد تتساهل فيه الإدارة فى حق الشيخ وتتشدد فيه بالنسبة إلى العمدة. ومهما يكن من أمر فإن تراخي الإدارة فى اتخاذ موقف من المدعي فيما يتعلق بوضعه كشيخ للبلد - أن خطأ هذا التراخى وإن صواباً - لا يمكن أن يؤثر فى صحة قرارها المطعون فيه الذى صدر فى ذاته غير معيب»[١].

ومن خلال استقراء الأحكام والفتاوى الصادرة عن محاكم القضاء الإداري على اختلاف أنواعها ودرجاتها وإدارات الفتوى المختصة، فإنه يمكن الاستهداء إلى مجموعة من المعايير التي يمكن الاستعانة بها للتحقق من توافر حسن السمعة فيمن يريد شغل وظيفة عمدة أو شيخ، ويمكن إيجاز هذه المعايير فيما يلي:

أولا: أن اتصاف الشخص بحسن السمعة أو بسوئها مرجعه سلوكه وتصرفاته فى المجتمع، وبالتالي إذا تبين من مجمل تصرفات الشخص أنها تتفق مع تقاليد مجتمعه وأوضاعه فلا يمكن وصمه بسوء السمعة، أما إذا تنافرت هذه التصرفات مع ما تعارف عليه الناس على أنه السلوك القويم، فيمكن القول فى تلك الحالة بأن هذا الشخص يتصف بسوء السمعة.[٢]

والعبرة فى ذلك كله بالسلوك الفعلي للشخص ذاته، فلا يؤخذ إنسان بجريمة أخيه أو أي من ذويه.[٣]

وهو ما عبرت عنه المحكمة الإدارية العليا بقولها بأن «المشرع لم يحدد أسباب فقدان حسن السمعة والسيرة الحميدة علي سبيل الحصر وأطلق المجال فى ذلك لجهة الإدارة تحت رقابة القضاء الإداري، والذي استقرت أحكامه علي أن السيرة الحميدة والسمعة الحسنة هي مجموعة من الصفات والخصال التي يتحلي بها الشخص فتكسبه الثقة بين الناس وتجنبه قالة السوء وما يمس الخلق ومن ثم فهي تلتمس فى

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١٩٢١ لسنة ٦ ق.ع جلسة ١٠ / ١١ / ١٩٦٢- مجموعة المكتب الفنى- السنة ٨- صفحة رقم ٣٢.

(٢) راجع: لواء / عبد اللطيف صديق: المرجع السابق- ص ٧٦.

(٣) إدارة الفتوى لوزارة الداخلية فى ٢٣ / ١٠ / ١٩٧٦- ملف ٤٢ / ٥ / ٢٠، وفي ٢٤ / ١١ / ١٩٧٦- ملف رقم ٤٢ / ١٩ / ٤١- مشار اليهما ببحث اللواء / عبد اللطيف صديق: قانون العمد والمشايخ الجديد - مرجع سابق- ص ٧٦.

أخلاق الشخص نفسه، إذ هي لصيقة بشخصه ومتعلقة بسيرته وسلوكه ومن مكونات شخصيته ولا يؤاخذ على صلته بذويه إلا فيما ينعكس منها على سلوكه »[١].

ثانيا: لا يشترط لإثبات سوء السمعة فى شخص ما صدور أحكام جنائية أو تأديبية ضده، إذ إن سمعة الشخص يمكن أن تتأثر بمسلك شخصي أو خلقي أو باتهام جدي، وإن لم تقم بسببه الدعوى العمومية أو التأديبية لأسباب قد لا تنفي عنه ارتكابه للجرم الجنائي أو التأديبي كعدم كفاية الأدلة.

فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه « إذا كان صدور حكم قضائي أو تأديبي ماس بالنزاهة والشرف، أو الإنذار بالاشتباه أو التشرد أو الوضع تحت المراقبة هو على وجه اليقين مما يتنافى مع حسن السمعة، فإن هذه الأسباب لا تعد وحدها هي الحائل دون التعيين فى وظيفة العمدة، إذ أطلق الشارع المجال لأسباب أخرى تخضع لتقدير الإدارة فى نطاق مسئوليتها عن الأمن والنظام تحت رقابة القضاء الإداري، ويمكن أن تعتبر ماسة بالنزاهة والشرف ونافية لحسن السمعة، دون ضرورة لصدور حكم قضائي أو تأديبي بالإدانة، ذلك أن سمعة الشخص يمكن أن تتأثر بمسلك شخصي أو خلقي أو باتهام جدي وإن لم تقم بسببه الدعوى العمومية أو التأديبية لأمر يرجع إلى عدم كفاية الأدلة أو إلى ما أشبه »[٢].

ومن ثم لا يمكن الاستناد إلى توافر هذا الشرط بحق شخص ما اعتمادًا على خلو صحيفة الحالة الجنائية الخاصة به من الإشارة إلى صدور أحكام جنائية بحقه، إذ إن تلك الصحيفة تعد دليلا فقط على عدم صدور أحكام جنائية نهائية بحق صاحب الصحيفة، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن « السمعة الحسنة والسيرة الحميدة هي مجموعة من الصفات والخصال يتحلى بها الشخص فتجعله موضع ثقة المجتمع وتنأى به بعيداً عن مواطن السوء والشبهات، ولا يكفي لإثبات توافر هذا الشرط تقديم صحيفة حالة جنائية خالية من الإشارة إلي صدور أحكام جنائية ضد صاحب الصحيفة إنما تعد الصحيفة دليلاً فقط على ما أعدت من أجله وهو إثبات العقوبات الجنائية النهائية وبالتالي لا تكون حجة إلا فيما يتعلق بشرط عدم سبق صدور أحكام نهائية بعقوبات جنائية مقيدة للحرية، ولا أدل على ذلك من أنه كان يشترط ضمن مسوغات التعيين حتى فى أدنى الدرجات الوظيفية تقديم شهادة

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٣١١٦٠ لسنة ٥٣ ق.ع- سابق الإشارة إليه.
(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١٩٢١ لسنة ٦ ق.ع- سابق الإشارة إليه.

إدارية تثبت حسن سمعة المرشح للتعيين إلي جانب صحيفة الحالة الجنائية، وما كان إلغاء اشتراط تقديم هذه الشهادة الإدارية إلا أخذاً بالأصل وهو حسن السمعة ما لم يقم الدليل على عكسه، ولا يشترط بالضرورة فى هذا الدليل أن يكون أحكاماً قضائية نهائية بعقوبات جنائية وإلا اختلط شرطا حسن السمعة وعدم صدور أحكام جنائية نهائية مما يؤدي إلي اللبس فى شروط كل منهما »[١].

وبالتالي فإن التدليل على سوء سمعة الشخص لا يتطلب وجود دليل قاطع، وإنما يكفي فى هذا الخصوص وجود دلائل أو شبهات قوية تلقي بظلال من الريبة والشك على تصرفات وسلوك الشخص داخل المجتمع وتصمه بسوء السمعة وعدم طيب الخصال.[٢]

وتطبيقًا لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن « حسن السمعة هو من الشروط الواجبة قانوناً فمن يعين عمدة أو شيخاً، وهو عبارة عن مجموعة من الصفات يتحلى بها الشخص وتوحي بالثقة وتدعو إلى الاطمئنان إليه وإلى تصرفاته.

فإذا كان الثابت أن المدعى سبق أن أدخل مستشفى الأمراض العقلية مرتين وتنتابه أمراض جنونية من وقت إلى آخر تقعده فى منزله، وقد تأيد ذلك بكتاب مستشفى الأمراض العقلية الذي ورد فيما بعد ويفيد بأن المدعي أدخل المستشفى مرتين فى سنة ١٩٣٨ كما تأيد أيضاً بقرار القومسيون الطبي الذي وإن قال بصلاحية المدعي أن يتولى الآن وظيفة شيخ بلد إلا أنه فى الوقت نفسه طلب عدم السماح له بحمل سلاح وطالب بإعادة الكشف عليه بعد سنة. ومفهوم ذلك أن التقرير الطبي لم يقطع بسلامة عقل المدعى أو باتزانه وبالتالي قد يكون السلاح فى يده خطراً عليه وعلى غيره مع أن حمل السلاح هو ألزم للمدعي من غيره من الناس لأنه من رجال الحفظ فى البلدة. فلا جدال فى أن ذلك يزعزع الثقة فيه والاطمئنان إليه الأمر الذي يتعارض مع التكاليف المفروضة على الشيخ بوصفه من رجال السلطة التنفيذية وعين الحكومة الساهرة فى القرية.

هذا إلى أنه لا جدال فى أن المدعي وقد أصيب بمرض جنوني أدخل من أجله مستشفى الأمراض العقلية فإن هذه الواقعة فى حد ذاتها كافية للمساس بسمعته

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعنين رقمي ٤٤٩٠، ٥١١٠ لسنة ٥٥ ق.ع جلسة ٢٦ / ٦ / ٢٠١٠- غير منشورين.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٦٤٤ لسنة ١٤ ق.ع جلسة ١ / ٢ / ١٩٦٩- مجموعة المكتب الفنى- السنة ١٤- صفحة رقم ٣٢٨، وحكمها فى الطعن رقم ١٥٨٧ لسنة ١٠ ق.ع جلسة ٢٤ / ١٢ / ١٩٦٦- مجموعة المكتب الفنى- السنة ١٢- صفحة رقم ٤٧٨، وحكمها فى الطعن رقم ١٦٩٣ لسنة ٦ ق.ع جلسة ٢١ / ٤ / ١٩٦٢- مجموعة المكتب الفنى- السنة ٧- صفحة رقم ٦٦٣، وحكمها فى الطعن رقم ١٦٠٩٢ لسنة ٥١ ق.ع جلسة ١٤ / ٣ / ٢٠٠٩- غير منشور.

كرجل عام مهما تقادمت خصوصاً وهناك من الشواهد ما يفيد بالقدر المتيقن أن حالة المدعي غير طبيعية.

فإذا استخلصت اللجنة من كل ما تقدم أن حالة المدعي العقلية مريضة وتؤثر على سمعته فلا تمكنه من أداء واجبات وظيفته على الوجه الأكمل، فإنها تكون قد استندت فى ذلك إلى أصول ثابتة فى الأوراق منتجة وتؤدي إليه، ويكون قرارها المطعون فيه قد قام على سببه الصحيح »[١].

وقررت فى حكم آخر لها بأنه « إذا كان اتهام المدعي فى الجناية ووقفه عن العمل بسببها ماثلين تحت نظر لجنة فحص الطلبات والطعون بالمديرية لدى إصدار قرارها برفض طلب قيد اسمه بكشف المرشحين للعمدية، إذ رأت، وهي هيئة محايدة، فيما أحاط به من شبهات ما يكفي للنيل من سمعته وعدم الاطمئنان إلى ترشيحه لمنصب العمدية الذي هو وثيق الصلة بالأمن فى الجهة، وذلك بسلطتها التقديرية التي تترخص فيها بحسب مقتضيات المصلحة العامة والتي لم يثبت أنها كانت متجنية عليه فى استعمالها بما يجاوز حقيقة الواقع أو أنها كانت مستهدفة بها تحقيق شهوة انتقامية أو هوى شخصيًا يجافى المصلحة العامة، الأمر الذى ينزه قرارها عن مظنة إساءة استعمال السلطة، ولاسيما أن حكم محكمة الجنايات قد استظهر فى أسبابه الحزازات والعداوات التي كانت محتدمة بين عائلة المدعي والمجني عليه بسبب التنافس على العمدية وعلى الشياخات الخالية، وسعى المدعي بالذات لفصل هذا الأخير من العمدية، وشكاواه ضده، وقيام المتهم، وهو شقيق المدعي القاطن معه فى معيشة واحدة، بقتل المجني عليه بغية تخليص شقيقه منه وإخلاء السبيل أمامه للوصول إلى تقلد منصبه. وقد أكد محضر تحريات ضابط مباحث مركز أولاد طوق شرق، المحرر فى ٦ من مارس سنة ١٩٥٧ والمرفق بملف قضية الجناية الصادر فيها هذا الحكم اشتراك المدعي فى هذه الجناية بطريق التحريض للأسباب المبينة تفصيلاً فى المحضر المشار إليه، ومن ثم فإن القرار المطعون فيه المبني على عدم توافر شرط حسن السمعة فى المدعي يكون قائماً على سببه المبرر له قانوناً والذي له أصل ثابت فى الأوراق استخلصت منه الإدارة النتيجة التي انتهت إليها استخلاصا سائغاً، إذ رأت أنه لا يتفق والصالح العام ترشيح شخص للعمدية هو شقيق قاتل العمدة السابق فى الظروف التي أحاطت بهذا القتل »[٢].

(١) حكم المحكمة الادارية العليا فى الطعن رقم ١١٦٠ لسنة ٦ ق.ع- سابق الاشارة إليه.
(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١٩٢١ لسنة ٦ ق.ع جلسة ١٠ / ١١ / ١٩٦٢- مجموعة المكتب الفنى- السنة ٨- صفحة رقم ٣٢.

ولكن يتعين فى تلك الحالة ضرورة توافر الأدلة الكافية على فقدان الشخص لحسن السمعة اللازم توافره لشغل وظائف العمد والمشايخ[١]، ومن ثم لا يجوز الاستدلال على سوء السمعة بمحض اتهام يقوى على فطنة الإدانة ولا يستند إلى غلبة اليقين[٢].

فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن «المستقر فى قضاء هذه المحكمة أن قانون مجلس الشعب وإن لم ينص على ضرورة توافر حسن السمعة فيمن يرشح لعضويته إلا أن ذلك شرط بديهي فيمن يشرف بتمثيل الشعب ويتحدث باسمه إلا أن هذا الشرط يؤخذ بقدره دون إسراف حتى لا يكون حائلاً دون مقتضى من مباشرة حق أساسي من الحقوق الأساسية المقررة بالدستور وهو حق الترشيح لعضوية مجلس الشعب، ولما كان البين من ظاهر الأوراق أن ما ثبت فى حق المطعون ضده السابع هو الاستيلاء على مبالغ مالية تم سدادها وصدر قرار النيابة بألا وجه لإقامة الدعوى فإن ذلك لا يقوم وحده للقول بعدم توافر حسن السمعة فى شأنه خاصة مع عدم وجود أحكام قضائية صدرت فى حقه تمس حسن سمعته تحول دون قبول أوراق ترشيحه لعضوية مجلس الشعب»[٣].

وإذا كان صدور حكم جنائي أو تأديبي يعد فى حد ذاته أمرًا يمكن من خلاله الحكم على تصرفات الشخص ويصح الاستناد إليه للقول بحسن سمعته أو انتفائها، إلا أنه قد لا يصلح فى بعض الأحيان كدليل يمكن الاستناد إليه على توافر حسن السمعة فى شخص ما أو سوئها، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه «وإن كانت الأحكام الجنائية التي تصدر ضد أحد الأشخاص تكفي فى غالب الأحيان للحكم على سلوكه ويصح الاستناد إليها كقاعدة عامة فى القول بتوافر شرط حسن السمعة أو انتفائه، إلا أنها لا تصلح سنداً لذلك بالنسبة إلى خصوصية الحالة المعروضة نظراً لأنه مضت مدد طويلة على صدور تلك الأحكام فقد مضى على أولها ما يزيد على الأربعين عاماً وعلى الثاني ستة وعشرون عاماً ولم تحل دون تولي المطعون عليه إحدى الوظائف العامة، فقد كان مدرساً عمل فى مرفق التعليم مدة تزيد على الثلاثين عاماً حتى أحيل إلى المعاش- كما قرر المطعون عليه ولم تنازعه الحكومة فى ذلك، ومن ثم فلا يصح الاستناد إلى هذه الأحكام لاستخلاص عدم توافر حسن السمعة بالنسبة إلى

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٩٨٠٥ لسنة ٥١ ق.ع- سابق الإشارة إليه.
(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعون ارقام ١٦٧١، ١٦٧٥، ١٧٣٣ لسنة ٤٧ ق.ع- سابق الإشارة إليها.
(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٥٠٠٦ لسنة ٣٢ ق.ع جلسة ٢٤ / ٢ / ٢٠٠٧- غير منشور.

المطعون عليه، ويضاف إلى ذلك أن جهة الإدارة لم تستند فى استخلاص هذا السبب إلى تحريات قدمت إليها من جهة مختصة تكشف عن انتفاء ذلك الشرط بالنسبة إلى المطعون عليه، وإنما بنت اقتناعها بذلك على الأحكام المشار إليها وهي لا تصلح سنداً للقول بانتفاء شرط حسن السمعة عن المدعي على النحو السالف بيانه »[1].

ثالثا: أن العبرة فى تحقق شرط حسن السمعة أو تخلفه لدى المرشح لوظيفة العمدية أو المشيخة هي بالحالة الواقعية عند إعمال هذا الشرط، أي: التي تكون قائمة بالشخص وقت صدور القرار الإداري باستبعاد اسمه من كشف المرشحين للعمدية أو المشيخة.

وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا: « إن ما ينبغي الاعتداد به فى تقدير تحقق شرط حسن السمعة أو تخلفه لدى المرشح لوظيفة العمدية إنما هو الحالة الواقعة عند إعمال هذا الشرط أي التي تكون قائمة بالشخص وقت صدور القرار الإداري باستبعاد اسمه من كشف المرشحين للعمدية، بحيث ينظر فى تقدير مشروعية القرار إلى الملابسات التي أحاطت به وقت صدوره ومدى تأثيرها فى تصرف الإدارة حينذاك، فإن كانت تبرر هذا التصرف وتفضي مادياً وقانونياً إلى النتيجة التي انتهت إليها الإدارة، وكان القرار سليماً وقائماً على سببه الصحيح، وإلا كان معيباً. ولا ينال من صحة القرار منظوراً إليه فى ظل ما لابسه من ظروف أو تطور هذه الظروف أو يجد عليها فيما بعد ما يغير وجه الحكم عليه فيما لو كانت قائمة وقت صدوره، لأن العبرة فى تقدير ما إذا كان القرار صحيحاً أو غير صحيح هي بكونه كذلك وقت صدوره، لا بما قد يجد بعد ذلك من أحداث من شأنها أن تغير وجه الحكم عليه، إذ لا يسوغ فى مقام الحكم على مشروعية القرار وسلامته جعل أثر الظروف اللاحقة المستجدة ينعطف على الماضي لإبطال قرار صدر صحيحاً أو تصحيح قرار صدر باطلاً فى حينه »[2].

رابعا: لم يحدد المشرع فى قانون العقوبات أو قانون العمد والمشايخ أو فى غيرهما من القوانين الأخرى مدلول الجرائم المخلة بالشرف والأمانة، والتي تفقد مرتكبها حسن السمعة، وذلك على الرغم من أهمية هذا التحديد.

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١٥٨٧ لسنة ١٠ ق.ع جلسة ٢٤ / ١٢ / ١٩٦٦- مجموعة المكتب الفنى- السنة ١٢- صفحة رقم ٤٧٨.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١٩٢١ لسنة ٦ ق.ع- سابق الإشارة إليه.

وقد عرفت المحكمة الإدارية العليا الجرائم المخلة بالشرف والأمانة بأنها تلك الجرائم التي ترجع إلى ضعف فى الخلق وانحراف فى الطبع مع الأخذ فى الاعتبار طبيعة الوظيفة ونوع العمل الذي يؤديه العامل المحكوم عليه ونوع الجريمة والظروف التي ارتكبت فيها والأفعال المكونة لها ومدى كشفها عن التأثر بالشهوات والنزوات وسوء السيرة والحد الذي ينعكس إليه أثرها على العمل وغير ذلك من الاعتبارات.[١]

أما الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة فقد قررت بأن العبرة فيما يعتبر من الجرائم مخلا بالشرف والأمانة من عدمه هي بنظرة المجتمع إلى الجريمة، فإذا نمت بحسب الظروف التي ارتكبت فيها عن ضعف فى الخلق أو انحراف فى الطبع أو تأثر بالنزوات أو الشهوات كانت مخلة بالشرف أو الأمانة، كما يفقد مرتكبها اعتبار حسن السمعة.[٢]

وفي ضوء ما تقدم فقد انتهى القضاء إلى اعتبار الجرائم الآتية مخلة بالشرف والأمانة[٣]:

- السرقة.
- الغش.
- الرشوة.
- النصب.
- التزوير.
- الاختلاس.
- جريمة إخفاء أشياء مسروقة مع العلم بسرقتها .[٤]

بينما تضاربت الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا بشأن جريمة إصدار شيك بدون رصيد، ففي حين قضت المحكمة الإدارية العليا فى حكم لها بأن « جريمة

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١١ لسنة ١٠ ق.ع جلسة ٥ / ١١ / ١٩٦٦- مجموعة المكتب الفنى- السنة ١٢- صفحة رقم ٥٥، وحكمها فى الطعن رقم ٧٧١ لسنة ١٢ ق.ع جلسة ٢٢ / ١ / ١٩٧٢- مجموعة المكتب الفنى- السنة ١٧- صفحة رقم ١٦٩، وحكمها فى الطعن رقم ٥٠٨٦ لسنة ٤٢ ق.ع جلسة ٢٢ / ٩ / ١٩٩٦- مجموعة المكتب الفنى- السنة ٤١- الجزء الثاني- صفحة رقم ١٦٩١- القاعدة رقم ١٨٤.

(٢) فتوى الجمعية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة فى ٢٠ / ٢ / ١٩٦٨- مشار إليها ببحث اللواء / عبد اللطيف صديق- قانون العمد والمشايخ الجديد- مرجع سابق- ص ٧٧.

(٣) راجع: د / أنس جعفر: الوظيفة العامة- دار النهضة العربية- ٢٠٠٧- ص ٢٤٥.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١٧٦٢ لسنة ٢٩ ق.ع جلسة ٢٨ / ٣ / ١٩٨٧- مجموعة المكتب الفنى- السنة ٣٢- صفحة رقم ١١٨٣.

إصدار شيك بلا رصيد المنصوص عليها فى المادة ٣٣٧ من قانون العقوبات هي- كجريمة النصب- تقتضي الالتجاء إلى الكذب كوسيلة لسلب مال الغير فهي لذلك لا تصدر إلا عن انحراف فى الطبع وضعف فى النفس، ومن ثم فإنها تكون فى ضوء التعريف- سالف الذكر- مخلة بالشرف»[١].

فقد قضت ذات المحكمة فى حكم آخر لها حديث نسبيا بأن «جنحة إعطاء شيك بدون رصيد ليست فى جميع الأحوال كما ينظر إلى مرتكبها جريمة مخلة بالشرف والأمانة، إذ تختلف النظرة إليه من هذه الوجهة بحسب الظروف التي تمت فيها، وما ينكشف من وقائعها من أفعال تنم عن ضعف فى الخلق، وما تنطوي عليه نفسية مرتكبها من دناءة فى النفس أو فساد فى الطبع»[٢].

بينما استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن جريمة تبديد المنقولات الزوجية لا تدخل فى عداد الجرائم المخلة بالشرف والأمانة، وهو ما عبرت عنه صراحة بقولها: «إن جنحة تبديد منقولات الزوجة تكون دائماً نتيجة المصادمات والمنازعات التي تقع بين الزوجين وهي تقع دائماً فى محيط الأسرة وجوها العائلي، ومن ثم فإنها وإن وصفها القانون بأنها جريمة تبديد إلا أن ذلك لا يعتبر كافياً بذاته لاعتبارها جريمة مخلة بالشرف، ومرد ذلك كله صلة الزوجية والاعتبارات العائلية والحفاظ على كيان الأسرة»[٣].

كذلك لا تعتبر جريمة تبديد الحارس للمحجوزات المملوكة له من الجرائم المخلة بالشرف والأمانة، ولا تفقد صاحبها بالتالي حسن السمعة، فهي لا تعدو أن تكون إخلالا بإجراءات الحجز المقررة بقانون المرافعات المدنية والتجارية وقانون الحجز الإداري بحسب الأحوال، أي: أنها اعتداء على إجراءات السلطة العامة المقررة لمصلحة الحاجز التي توجب احترام الشروط والأوضاع المقررة فى الحجز.[٤][٥]

فى حين اعتبرت المحكمة الإدارية العليا جريمة تقديم وعرض أغذية مغشوشة وغير صالحة للاستخدام الآدمي من الجرائم التي تفقد صاحبها حسن السمعة.[٦]

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١١ لسنة ١٠ ق.ع- سابق الإشارة إليه.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٥٠٨٦ لسنة ٤٢ ق.ع- سابق الإشارة إليه.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٧٧١ لسنة ١٢ ق.ع- سابق الإشارة إليه.

(٤) إدارة الفتوى لوزارة الداخلية فى ٢٦ / ٩ / ١٩٧٢- ملف ٤٥ / ١٨ / ٢٠- مشار إليها ببحث اللواء / عبد اللطيف صديق- قانون العمد والمشايخ الجديد- مرجع سابق- ص ٧٧.

(٥) وذلك على عكس ما ينتهى إليه البعض من اعتبار جريمة تبديد الأموال المحجوز عليها جريمة مخلة بالشرف والأمانة. (راجع: د / أنس جعفر: الوظيفة العامة- مرجع سابق- ص ٢٤٥.)

(٦) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٢٩٣٣ لسنة ٤٣ ق.ع جلسة ٨ / ٨ / ١٩٩٩- مجموعة المكتب الفنى- السنة ٤٤- الجزء الثاني- صفحة رقم ١١٠٥- القاعدة رقم ١٠٩.

وتجدر الإشارة إلى أنه وإن كان المشرع لم يحدد مدلول الجرائم المخلة بالشرف والأمانة، والتي تفقد مقترفها حسن السمعة، كما سكت عن تقديم أمثلة للجريمة التي تتسم بهذا الوصف، تاركا هذا الأمر لتقدير الجهة الإدارية، إلا أن ذلك لا يعنى البتة استقلال السلطة الإدارية بتكييف الجريمة، بل هي تخضع فى ذلك لرقابة القاضي الإداري عند الطعن أمامه بالإلغاء.[١]

وبالإضافة إلى ضرورة توافر شرط حسن السمعة فيمن يرشح لشغل وظيفة العمدة أو الشيخ، يجب أن يكون المرشح أيضًا غير محروم من مباشرة حقوقه السياسية أو موقوف حقه فيها.

وقد حددت المادة الثانية من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٤[٢] الفئات التي تحرم من مباشرة الحقوق السياسية، وهي:

أولا: المحجور عليه، وذلك خلال مدة الحجر.

ثانيا: المصاب باضطراب نفسي أو عقلي، وذلك خلال مدة احتجازه الإلزامي بإحدى منشآت الصحة النفسية طبقا للأحكام الواردة بقانون رعاية المريض النفسي الصادر بالقانون رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٩.

ثالثا: من صدر ضده:

١ – حكم بات لارتكابه جريمة التهرب من أداء الضريبة أو لارتكابه الجريمة المنصوص عليها فى المادة (١٣٢) من قانون الضريبة على الدخل الصادر بالقانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥.

٢ – حكم نهائي لارتكابه إحدى الجرائم المنصوص عليها فى المرسوم بقانون رقم ٣٤٤ لسنة ١٩٥٢ بشأن إفساد الحياة السياسية.

٣ – حكم نهائي من محكمة القيم بمصادرة أمواله.

٤ – حكم نهائي بفصله، أو بتأييد قرار فصله من خدمة الحكومة أو القطاع العام أو قطاع الأعمال العام لارتكابه جريمة مخلة بالشرف والأمانة.

٥ – حكم نهائي لارتكابه إحدى جرائم التفالس بالتدليس أو التقصير.

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١٤١٣ لسنة ٧ ق.ع جلسة ٢٤ / ٤ / ١٩٦٥- مجموعة المكتب الفنى- السنة ١٠- صفحة رقم ١١١٣.

(٢) الجريدة الرسمية– العدد ٢٣ (تابع) فى ٥ يونية سنة ٢٠١٤.

٦ – حكم نهائي فى جناية.

٧ – حكم نهائي بمعاقبته بعقوبة سالبة للحرية، لارتكابه إحدى الجرائم المنصوص عليها فى الفصل السابع من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٤.

٨ – حكم نهائي بمعاقبته بعقوبة الحبس:

(أ) لارتكابه جريمة سرقة أو إخفاء أشياء مسروقة أو نصب أو خيانة أمانة أو رشوة أو تزوير أو استعمال أوراق مزورة أو شهادة زور أو إغراء شهود أو جريمة للتخلص من الخدمة العسكرية والوطنية.

(ب) لارتكابه إحدى الجرائم المنصوص عليها فى الباب الرابع من الكتاب الثاني بشأن اختلاس المال العام والعدوان عليه والغدر أو فى الباب الرابع من الكتاب الثالث من قانون العقوبات بشأن هتك العرض وإفساد الأخلاق.

ويكون الحرمان فى الحالات السابقة لمدة خمس سنوات من تاريخ صدور الحكم، ولا يسري هذا الحرمان إذا رد للشخص اعتباره أو أوقف تنفيذ العقوبة بحكم قضائي. وقد جرى قضاء المحكمة الإدارية العليا- فى ظل المادة الثانية من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية الملغى رقم 73 لسنة 1956- على قصر هذا الوقف على ذلك المنصوص عليه فى المادة (55) من قانون العقوبات، وهو ذلك الوقف الذي تقرره المحكمة بمقتضى السلطة التقديرية الواسعة التي خولها لها المشرع، إذا رأت من أخلاق المحكوم عليه أو ماضيه أو سنه أو الظروف التى ارتكب فيها الجريمة ما يبعث بأنه لن يعود إلى مخالفة القانون١، ويكون النص على هذا الإيقاف فى ذات الحكم الصادر بالعقوبة.[1]

كما تجدر الإشارة إلى أن مدة رد الاعتبار القضائي هي ست سنوات لعقوبة الجناية وثلاث سنوات لعقوبة الجنحة من تاريخ تنفيذ العقوبة أو العفو عنها، وتضاعف هذه المدة فى حالتي الحكم للعود وسقوط العقوبة بمضي المدة.[2]

أما مدة رد الاعتبار القانوني فهي اثنتا عشرة سنة لعقوبة الجناية أو عقوبة الجنحة فى جريمة سرقة أو إخفاء أشياء مسروقة أو نصب أو خيانة أمانة أو تزوير أو شروع فى هذه الجرائم المنصوص عليها فى المواد ٣٥٥، ٣٥٦، ٣٦٧، ٣٦٨ من قانون العقوبات، وهي جرائم قتل الحيوانات والإضرار بها وإتلاف المزروعات، وفي حالتي

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٤٢٩٣ لسنة ٥٢ ق.ع- الدائرة الأولى «موضوع»- جلسة ٣٠ / ١١ / ٢٠٠٥- غير منشور.
(٢) المادة ٥٣٧ من قانون الإجراءات الجنائية.

الحكم للعود وسقوط العقوبة بمضي المدة، وست سنوات لعقوبة الجنح الأخرى.[١]

كما تطلب المشرع فيمن يرشح لشغل وظيفة عمدة أو شيخ ألا يكون قد سبق فصله بحكم أو قرار تأديبي، وبالتالي فإن المشرع جعل من الفصل بالطريق التأديبي سواء أكان بقرار أو بحكم قضائي سببًا للحرمان المؤبد من التعيين فى وظيفة عمدة أو شيخ، وقد كان قانون العمد والمشايخ الحالي قبل تعديله بمقتضى القانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٦ يجعل هذا الحرمان مؤقت لمدة خمس سنوات، حيث كان ينص القانون قبل تعديله على عدم جواز تعيين من سبق فصله تأديبيا فى وظيفة عمدة أو شيخ إلا بعد مضي خمس سنوات على قرار الفصل.

فى حين كان القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧ يجعل هذا الحرمان لمدة ثلاث سنوات ميلادية[٢]، ثم جاء القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٧ ورفعها إلى خمس سنوات ميلادية سابقة على خلو الوظيفة[٣]، وبالتالي فإن الحرمان المؤبد من التعيين فى وظائف العمد والمشايخ بسبب سبق فصل المرشح تأديبيا يعد من الأحكام التي استحدثها المشرع بمقتضى القانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٦.

وقد ذهب جانب من الفقه– فى ظل أحكام قانون العمد والمشايخ الحالي قبل تعديله بمقتضى القانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٦– إلى القول بأنه وعلى الرغم من صراحة نص المادة (٢٥) من قانون العمد والمشايخ على حرمان من سبق فصلهم تأديبيا من وظيفة العمدة أو الشيخ، غير أن إعمال أحكام القوانين المنظمة للعاملين المدنيين فى الدولة يستوجب القول بأن الحرمان من التقدم لشغل وظيفة عمدة أو شيخ يشمل من سبق فصله من تلك الوظيفة، كما يشمل أي موظف عام سبق فصله من الخدمة، ولو لم يكن عمدة أو شيخًا.[٤]

فى حين ذهب آخرون إلى القول بأن الصيغة التي أوردها المشرع فى قانون العمد والمشايخ الحالي جاءت عامة بحيث تشمل من سبق فصلهم تأديبيا من وظيفة العمدة أو الشيخ أو من سبق فصله تأديبيا من العاملين فى خدمة الحكومة أو القطاع العام، وذلك بخلاف ما كان منصوص عليه فى قوانين العمد والمشايخ السابقة على القانون الحالي، والتي كانت تحرم من سبق فصلهم تأديبيا من وظيفة العمدية أو المشيخة

(١) المادة ٥٥٠ من قانون الإجراءات الجنائية.
(٢) المادة ٣ بند ٦ من القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧.
(٣) المادة ٣ بند ٦ من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٧.
(٤) راجع: د / أنس جعفر، د / عبد المجيد سليمان: المرجع السابق- ص ٢٢٢.

فقط دون غيرهم من موظفي الدولة الذين كان يجوز لهم الترشح لشغل وظائف العمد والمشايخ دون التقيد بمدة معينة.[١][٢]

غير أنني لا أتفق مع ما انتهى إليه هذا الرأي الأخير خاصة بعد التعديل الأخير لقانون العمد والمشايخ، إذ إن البين من مطالعة نصوص قانون العمد والمشايخ الحالي أن المقصود من عبارة النص حرمان العمد والمشايخ الذين سبق فصلهم تأديبيًا من العمدية أو المشيخة من التعيين مرة أخرى فى وظيفة عمدة أو شيخ، دون أن يمتد هذا الحرمان إلى غيرهم من العاملين فى الحكومة أو القطاع العام، وندلل على صحة هذا الرأي بما يلي:

١ – أن صريح نص المادة الخامسة والعشرين فقرة ثانية من قانون العمد والمشايخ الحالي والمعدلة بمقتضى القانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٦ يفيد بقصر الحرمان من الترشح على من سبق فصله تأديبيا من وظيفة العمدة أو الشيخ.

٢ – أن تقرير اللجنة المشتركة من لجنة الدفاع والأمن القومي ومكتبي لجنتي الشئون الدستورية والتشريعية والإدارة المحلية بخصوص التعديل سالف الذكر، يفيد بقصر الحرمان من الترشح على من سبق فصله تأديبيا من وظيفة العمدة أو الشيخ، حيث جاء نصًا بالتقرير «وقد استهداف هذا التعديل التشديد فى جانب حرمان العمدة أو الشيخ المفصول من حق التقدم لشغل هذه الوظيفة من حرمان مؤقت لمدة خمس سنوات ميلادية من تاريخ صدور قرار الفصل إلى حرمان مطلق، وذلك متى تم فصله من الخدمة بناءً على حكم أو قرار تأديبي نهائي، وهو ما يستشف معه التشديد فى الجزاء بما له من أثر رادع فى نفس العمدة أو الشيخ الذي يرتكب ما يوجب فصله، وهو ما يهدف فى النهاية إلى تحقيق مزيد من الالتزام فى جانبهما».

٣ – الإقامة الفعلية بالقرية.

يعد هذا الشرط من الشروط التي استحدثها المشرع بمقتضى القانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٦، وقد تغيا المشرع من جراء إضافة هذا الشرط ضمان التواجد المستمر للعمدة أو الشيخ فى القرية التي تم تعيينه بها، وهو الأمر الذي سيكون له مردود إيجابي فى

(١) راجع: د / محمد عبد الحميد أبوزيد: المرجع السابق- ص ٥٥.

(٢) فعلى سبيل المثال، كانت المادة الثالثة من القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧ تشترط فيمن يرشح عمدة أو شيخًا الشروط الآتية: ..... ٦ – ألا يكون فصل تأديبيا من وظيفة العمدية أو الشياخة منذ أقل من ثلاث سنوات ميلادية يوم خلو الوظيفة. كما كانت تنص أيضًا المادة الثالثة من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٧ على أنه «يجب فيمن يعين عمدة أو شيخًا، أن تتوافر فيه الشروط الآتية: ..... ٦ - ألا يكون فصل تأديبيا من وظيفة العمدة أو الشيخ خلال السنوات الخمس الميلادية السابقة على خلو الوظيفة».

تحقيق السيطرة الأمنية بالقرية.[١]

وقد كانت التشريعات السابقة المنظمة للعمد والمشايخ تجيز تعيين من لم يكن مقيما إقامة فعلية بالقرية لطالما كانت له مصالح تجعله على اتصال مستمر بها، حيث كان الأمر العالي الصادر فى ١٦ مارس سنة ١٨٩٥ الخاص بالعمد والمشايخ يتطلب فيمن يشغل منصب العمدية أن يكون من مواليد القرية أو المقيمين بها أو ممن لهم مصالح تجعلهم على اتصال مستمر بها، أما القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧ فقد تطلب فيمن يرشح لوظيفة عمدة أو شيخا أن يكون مولودا فى القرية أو مقيما بها إقامة مستديمة منذ سنتين سابقتين على تاريخ خلو العمدية أو الشياخة أو له مصالح تجعله على اتصال مستمر بها[٢]، بينما اكتفى المشرع فى القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٧ فيمن يعين عمدة أو شيخًا أن يكون مولودا فى القرية أو مقيما إقامة عادية أو له مصالح تجعله على اتصال مستمر بها[٣].

وقد كانت عبارة «أو له مصالح تجعله على اتصال مستمر بالقرية» والتي رددتها قوانين العمد والمشايخ سالفة الذكر محل نقد كبير كونها عبارة غير محددة تفتح باب التلاعب وإقحام بعض الغرباء عن القرية فى كشوف الترشيح مما يدعو لخلق المشاكل وإثارة الفتن.[٤]

أما قانون العمد والمشايخ الحالي فلم يكن يشترط قبل تعديله بمقتضى القانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٦ فيمن يعين عمدة أو شيخ أن يكون من المقيمين بالقرية إقامة فعلية، حيث كان يكتفي القانون قبل تعديله بأن يكون المرشح لشغل وظيفة عمدة أو شيخ مقيد بجداول انتخابات القرية.

وحسن ما فعل المشرع فى التعديل الأخير لقانون العمد والمشايخ حين اشترط فيمن يعين عمدة أو شيخ أن يكون مقيما إقامة فعلية بدائرة القرية المرشح لها، فمما لا شك فيه أن أبناء القرية المقيمين فيها إقامة فعلية ودائمة هم أقدر الناس على إدارة شئونها وفهم حاجات أبنائها، إذ إنهم بحكم إقامتهم بالقرية يستطيعون تلمس

(١) راجع: تقرير اللجنة المشتركة من لجنة الدفاع والأمن القومي ومكتبى لجنتى الشئون الدستورية والتشريعية والإدارة المحلية بشأن قرار رئيس جمهورية مصر العربية بمشروع قانون بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ فى شأن العمد والمشايخ.

(٢) ومن ثم فإنه يكفي أن يكون للمرشح مصالح تجعله على اتصال مستمر بالقرية ولو لم يكن مولودا بالقرية أو مقيمًا بها إقامة مستديمة من سنتين سابقتين على تاريخ خلو العمدية أو الشياخة. (راجع: د / توفيق شحاتة: المرجع السابق- ص ٢٢٥.)

(٣) والبين مما تقدم أن القانون لا يشترط فى العمدة أو الشيخ أن يكون من أهل القرية المقيمين فيها لأنه يكفي طبقا لصريح النص أن تكون له مصالح جدية بالقرية تجعله على اتصال مستمر بها. (راجع: د / محمد فؤاد مهنا: القانون الإداري العربي فى ظل النظام الاشتراكي الديموقراطي التعاوني- مرجع السابق- ص ٩٠٩.)

(٤) راجع: د / توفيق شحاته: المرجع السابق- ص ٢٢٥.

مواطن الضعف والزلل التي تعترى القرية والوقوف على الحلول الناجعة لها، وهو ما يكون له فى نهاية المطاف مردود إيجابي فى حفظ الأمن والنظام بالقرية.

غير أنني أرى أنه كان يجب على المشرع أن يشترط بأن تكون إقامة المرشح الفعلية بدائرة القرية سابقة على خلو الوظيفة بسنتين على الأقل منعًا للتحايل الذي قد يلجأ إليه البعض من خلال الإقامة الفعلية بالقرية المراد الترشح لعمديتها قبل أشهر قليلة سابقة على فتح باب الترشيح أو خلو الوظيفة.

خاصة وأن هذا الرأي الذي نقول به مأخوذ به فى بعض التشريعات المقارنة كالتشريع الإنجليزي، فعلى سبيل المثال اشترط المشرع الإنجليزي فيمن يعين عمدة لندن أن تكون لديه إقامة فى منطقة لندن الكبرى طوال اثني عشر شهراً سابقة على يوم الترشيح ويوم الانتخاب.[١]

٤ – السن.

اشترط المشرع فيمن يعين عمدة أو شيخا أن يكون بالغا من العمر ثلاثين سنة ميلادية يوم فتح باب الترشيح.[٢]

وكان المشرع قد استحدث بمقتضى التعديل الذي أدخله على قانون العمد والمشايخ بالقانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٦ فيما يتعلق بسن المرشح لشغل وظيفة عمدة أو شيخ أحكام جديدة مغايرة لما كان عليه الوضع فى قانون العمد والمشايخ الحالي قبل التعديل المذكور، ففي حين كان القانون قبل إجراء التعديل سالف الذكر يتطلب فيمن يعين عمدة أو شيخًا أن يكون بالغا من العمر ثلاثون سنة ميلادية، جاء التعديل المذكور ليرفع السن إلى خمس وثلاثين سنة ميلادية هذا من ناحية.

ومن ناحية أخرى فإن القانون قبل تعديله[٣] لم يحدد على نحو دقيق الوقت الذي يجب أن يبلغ فيه المرشح السن المقررة فى القانون، فذهب البعض إلى ضرورة بلوغ المرشح السن المذكورة حتى نهاية العشرين يومًا التالية لفتح باب الترشيح طبقا

(١) تنص المادة ٢٠ بند ٤ (d) من قانون سلطة لندن الكبرى لعام ١٩٩٩ على:

20.—(1) Subject to any disqualification by virtue of this Act or any other enactment, a person is qualified to be elected and to be the Mayor or an Assembly member if he satisfies the requirements of subsections (2) to (4) below.

(4) The person must satisfy at least one of the following conditions—

(d) he has during the whole of that twelve months resided in Greater London.

(٢) المادة ٣ من قانون العمد والمشايخ الحالى بعد تعديلها بمقتضى القانون رقم ١٥٤ لسنة ٢٠١٨.

(٣) سواء بمقتضى التعديل الذي أدخله بموجب القانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٦ أو التعديل الذي أدخله بمقتضى القانون رقم ١٥٤ لسنة ٢٠١٨.

للمادة الرابعة من القانون، والمادة الرابعة من قرار وزير الداخلية رقم ١٨١٥٩ لسنة ١٩٩٥ بإصدار اللائحة التنفيذية لهذا القانون، فإذا كان المرشح لم يبلغ هذه السن خلال تلك الفترة، ثم بلغها بعد ذلك، فإن طلب ترشحه يكون غير مقبول لعدم توافر شرط السن فى حقه[١]، فى حين ذهب رأى آخر إلى القول بأن هذا السن يجب أن تتوافر فى المرشح للتعيين فى وظيفة عمدة أو شيخ يوم التعيين ذاته لا يوم قبول طلب الترشيح لشغل الوظيفة[٢]، بينما اشتراط المشرع صراحة فى التعديلين اللذين أدخلهما على قانون العمد والمشايخ بمقتضى القانونين رقمي ٧٠ لسنة ٢٠١٦، ١٥٤ لسنة ٢٠١٨ بلوغ المرشح السن اللازمة لشغل الوظيفة يوم فتح باب الترشيح.

وقد كانت التشريعات السابقة على قانون العمد والمشايخ الحالي تشترط فيمن يعين عمدة أو شيخًا أن يكون بالغا من العمر خمسًا وعشرين سنة ميلادية، كما كانت تشترط بلوغ المرشح هذه السن يوم خلو الوظيفة.[٣]

ويطالب البعض برفع سن الترشح إلى خمسين عاما بالنسبة للعمدة وأربعين سنة بالنسبة للشيخ[٤]، وهو ما يتفق مع الاتجاه الذي نحاه المشرع فى التعديل الذي أدخله على قانون العمد والمشايخ بمقتضى القانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٦، غير أنني لا أؤيد ما ذهب إليه المشرع فى التعديل المذكور، والذي رفع بمقتضاه السن من ثلاثين عاما ميلاديًا إلى خمسة وثلاثين عاما ميلاديًا، إذ كان من الأفضل من وجهة نظري الإبقاء على سن الترشح دون تعديل، لكون ذلك يتفق مع التوجه العام الذي يقضي بتمكين الشباب من شغل الوظائف القيادية بكافة قطاعات الدولة المختلفة، بل إن المشرع نفسه وبغية تحقيق هذا الغرض قام بتخفيض السن فى بعض التشريعات الأخرى، ومن أبرز الأمثلة على ذلك تخفيض المشرع لسن الترشح لعضوية مجلس النواب

(١) راجع: د / جابر جاد نصار: المرجع السابق- ص ٥٠، د / محمد عبد الحميد أبوزيد: المرجع السابق- ص ٥٥.

(٢) راجع: د / إبراهيم عبد العزيز شيحا: المرجع السابق- ص ١٨٤.

(٣) فعلى سبيل المثال، كان الأمر العالي الصادر فى ١٦ مارس ١٨٩٥ يشترط فيمن يعين عمدة أو شيخًا أن يكون بالغا من العمر خمسًا وعشرين سنة ميلادية كاملة، كما أجاز الأمر المذكور تعيين من لم يبلغ هذه السن بشرط ألاتقل عن عشرين سنة ميلادية إذا لم يوجد مرشحون مستكملون للشروط. (راجع: د / فؤاد مهنا: الإدارة المحلية فى مصر- نظام العمد- ماضيه وحاضره ومستقبله- بحث منشور بمجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية الصادرة عن كلية الحقوق جامعة الاسكندرية- السنة الأولى- العدد الرابع- ١٩٤٣- ص ٧٦٨.)

كما كانت المادة الثالثة من القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧ تشترط فيمن يرشح عمدة أو شيخًا الشروط الآتية: ..... ٢- أن تكون سنه يوم خلو الوظيفة خمسا وعشرين سنة ميلادية على الاقل».

كما كانت تنص أيضًا المادة الثالثة من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٧ على أنه «يجب فيمن يعين عمدة أو شيخًا، أن تتوافر فيه الشروط الآتية: ..... ٣ - ألا تقل سنه يوم خلو الوظيفة عن خمس وعشرين سنة ميلادية».

(٤) راجع: د / محمد عبد الله الشلتاوى: ربما آن الأوان لأن نعيد النظر فى بعض أحكام قانون العمد والمشايخ- المجلة العربية لعلوم الشرطة- العدد ١٢٨- السنة الثانية والثلاثون- ١٩٩٠- ص ٦١.

إلى خمسة وعشرين عاما ميلاديًا[١] بعد أن كانت فى التشريع السابق ثلاثين عاما ميلاديًا[٢].

هذا فضلا عن أن بعض التشريعات المقارنة خفضت سن الترشيح لشغل وظيفة العمدة إلى سن أقل بكثير من السن الذي قرره المشرع المصري على الرغم من عظم المسئوليات الملقاة على عاتق العمدة، ولعل أوضح مثال على ذلك هو المشرع الإنجليزي الذي خفض سن الترشح لشغل منصب عمدة لندن من واحد وعشرين عاما إلى ثمانية عشر عاما، وذلك بمقتضى التعديل الذي أدخله على قانون سلطة لندن الكبرى لعام ١٩٩٩ بموجب قانون الإدارة الانتخابية لعام ٢٠٠٦.[٣]

لذا فقد أحسن المشرع صنعا حينما أعاد النظر مرة أخرى فى شرط السن بمقتضى القانون رقم ١٥٤ لسنة ٢٠١٨ بتعديل بعض أحكام قانون العمد والمشايخ رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨، والذي بموجبه أعاد الوضع إلى ما كان عليه قبل صدور القانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٦ بحيث أصبحت السن المطلوب توافرها فيمن يعين عمدة أو شيخا هي ثلاثين سنة ميلادية يوم فتح باب الترشيح.

ويتم إثبات سن المرشح من خلال تقديمه لشهادة الميلاد أو مستخرج رسمي منها.[٤]

ولم ينص المشرع على حد أقصى لسن الترشح لشغل وظيفة عمدة أو شيخ، وإن كان المشرع قد أضاف بمقتضى القانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٦ شرطًا جديد يتعلق بضرورة أن يكون المرشح لشغل وظيفة عمدة أو شيخ لائقًا طبيًا، بالإضافة إلى أن قانون العمد والمشايخ الحالي قد أجاز فصل العمدة أو الشيخ إذا أصبح ظاهر العجز عن أداء واجباته

---

(١) المادة الثامنة فقرة ٣ من القانون رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤ فى شأن مجلس النواب.

(٢) المادة الخامسة فقرة ٣ من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب.

(٣) حيث كانت تنص المادة ٢٠ بند ٣ من قانون سلطة لندن الكبرى لعام ١٩٩٩ على:

20.—(1) Subject to any disqualification by virtue of this Act or any other enactment, a person is qualified to be elected and to be the Mayor or an Assembly member if he satisfies the requirements of subsections (2) to (4) below.

(3) On the relevant day, the person must have attained the age of 21 years.

وقد عدلت تلك المادة بمقتضى التعديل الذي أدخل عليها من قبل المشرع الإنجليزي بموجب المادة ١٧ بند ٥ من الجزء الخامس من قانون الإدارة الانتخابية لعام ٢٠٠٦، والتي نصت على:

17. Minimum age

(5) In section 20 (3) of the Greater London Authority Act 1999 (c. 29) (minimum age for election as Mayor or Assembly member) for "21" substitute "18".

(٤) المادة الرابعة من اللائحة التنفيذية لقانون العمد والمشايخ الصادرة بقرار وزير الداخلية رقم ١٨١٥٩ لسنة ١٩٩٥، والمعدلة بقرار وزير الداخلية رقم ٤٨٩ لسنة ٢٠١٧.

أو قرر القومسيون الطبي المختص بالمحافظة التابع لها عدم لياقته طبيا[١]، وبالتالي فإن كبر السن لا يعد فى حد ذاته سببًا لحرمان الشخص من التقدم لشغل وظائف العمد والمشايخ، خاصة وأن التبعات الملقاة على عاتق العمدة أو الشيخ لا تحتاج إلى كثير من القوى العضلية بقدر ما تحتاج إلى الخبرة والمران والإلمام بمشاكل القرية، وتمتع شاغلها بقدر من النفوذ الأدبي الذي يمكنه من حل مشاكل أبناء قريته[٢].

٥ – المؤهل الدراسي.

لم يشترط الأمر العالي الصادر فى ١٦ مارس ١٨٩٥ فيمن يعين عمدة أو شيخًا إجادة القراءة والكتابة أو الإلمام بهما، وإن كان الأمر المذكور جعل الأفضلية لمن يعرف القراءة والكتابة فى حال توافرت الشروط التي تؤهل لتولي العمدية أو المشيخة فى جملة أشخاص على السواء.[٣]

أما القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧ ومن بعده القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٧ فقد اشتراطا فيمن يعين عمدة أو شيخ أن يكون ملمًا بالقراءة والكتابة.[٤]

ومع انتشار العلم والمعرفة فى ربوع القرى المصرية، جاء القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٦٤ ومن بعده قانون العمد والمشايخ الحالي رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ ليشترط فيمن يعين شيخًا أن يجيد القراءة والكتابة، أما العمدة فقد اشترط قانون العمد والمشايخ الحالي أن يكون حاصلا على شهادة إتمام التعليم الأساسي على الأقل، وذلك بعد التعديل الذي أدخله المشرع على القانون المذكور بمقتضى القانون رقم ١٥٤ لسنة ٢٠١٨.

والحقيقة أن ما شهدته القرية المصرية فى الآونة الأخيرة من انتشار ملحوظ للعلم والمعرفة بين أبنائها، وحرص العديد من الأسر القاطنة بالقرى المصرية على وصول أبنائها إلى مراحل متقدمة فى التعليم، مما ترتب عليه حصول جموع غفيرة من أبناء القرى فى ربوع الريف المصري على شهادات علمية عالية ومتوسطة كان يقتضي من المشرع– فى وجهة نظري- ضمانا لفاعلية إدارة العمدة لشئون القرية أن يبقى على الشرط الجديد الذي كان قد استحدثه بمقتضى التعديل الذي أدخله على قانون العمد والمشايخ بالقانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٦، والذي تطلب بمقتضاه فيمن

(١) المادة ٢٣ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ فى شأن العمد والمشايخ.
(٢) راجع: د / محمد عبد الحميد أبوزيد: المرجع السابق- ص ٥٦.
(٣) المادة الأولى من الأمر العالي الصادر فى ١٦ مارس سنة ١٨٩٥.
(٤) ويلاحظ أن القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٧ قد أجاز اعفاء مشايخ العزب من هذا الشرط. (راجع: د / عثمان خليل: المرجع السابق– ص ١٩٧.)

يعين عمدة أن يكون حاصلا على مؤهل دراسي متوسط على الأقل كشهادة الدبلوم أو الثانوية العامة أو الثانوية الأزهرية أو ما يعادلها.

وللتحقق من توافر هذا الشرط يتعين على المرشح لشغل وظيفة عمدة أن يرفق من ضمن مستندات الترشح صورة المؤهل الدراسي الحاصل عليه، أما بالنسبة للشيخ فيجب أن يرفق بمستندات الترشح شهادة محو الأمية.(٥)

٦ – النصاب المالي.

تطلب المشرع فيمن يعين عمدة أو شيخا ضرورة توفر نصاب مالي معين بحقه، وذلك بهدف ضمان وجود مورد رزق يعتمد عليه شاغل الوظيفة فى حياته، ويمكنه من القيام بأعباء الوظيفة التي تحتاج إلى نوع من المظهر، خاصة وأن المكأفاة التي تمنح للعمدة أو الشيخ هي مكأفاة رمزية لا تكفى أن تؤمن لشاغل الوظيفة مورد رزق أساسي يعتمد عليه فى معيشته.

فى حين يذهب رأى آخر فى الفقه إلى العكس من ذلك حيث يرى ضرورة إلغاء هذا الشرط، احترامًا للمساواة بين أبناء القرية الراغبين فى خدمتها عن طريق العمدية على أن يتم منح العمد والمشايخ المرتبات المالية اللازمة التي تمكنهم من مواجهة النفقات المعيشية والتفرغ التام لأداء واجباتهم الإدارية والاجتماعية.(٦)

وقد كان الأمر العالي الصادر فى ١٦ مارس ١٨٩٥ يشترط فيمن يعين عمدة أن يكون مالكا لعشرة أفدنة على الأقل، أما الشيخ فيكفي أن يكون مالكا لخمسة أفدنة، مع مراعاة استثناء مشايخ البلاد التي لا يوجد فيها خمسة أشخاص يمتلكون هذا القدر، حيث ينتخب المشايخ فى تلك البلاد من بين الملاك الذين يدفعون أموالا أميرية أكثر من غيرهم.(٧)

بيد أنه كان يعيب النصاب المالي الذي اشترطه الأمر العالي المذكور مساواته المطلقة بين نوعية الأطيان المكونة للملك دون مراعاة التفاوت بين الأراضي من حيث الجودة والخصوبة وقيمتها من محافظة إلى أخرى، فبينما كانت أعلى ضريبة فى بعض المحافظات هي ٢٥٠ قرشا للفدان كانت ضريبة الفدان فى محافظات أخرى لا

(٥) المادة الرابعة من اللائحة التنفيذية لقانون العمد والمشايخ الصادرة بقرار وزير الداخلية رقم ١٨١٥٩ لسنة ١٩٩٥ والمعدلة بقرار وزير الداخلية رقم ٤٨٩ لسنة ٢٠١٧.

(٦) راجع: د / بكر القباني: المرجع السابق- ص ٢٣٩.

(٧) المادة الأولى من الأمر العالي الصادر فى ١٦ مارس سنة ١٨٩٥، د / فؤاد مهنا: الإدارة المحلية فى مصر– نظام العمد– مرجع سابق– ص ٧٦٨.

تتجاوز خمسين قرشا، وقد ترتب على ذلك نشوء فرق شاسع بين المورد الثابت للعمدة فى المحافظات المختلفة[١]، يضاف إلى ما تقدم أن عدم مراعاة قيمة الأرض من محافظة إلى أخرى ترتب عليه استيفاء بعض المرشحين لشرط النصاب المالي رغم ضآلة قيمة الأراضي التي كانوا يمتلكونها، فى حين كان نظراؤهم من المرشحين فى مناطق أخرى غير مستوفين للنصاب المالي نظرًا لامتلاكهم لقطع أراضي أقل، على الرغم من كونها تزيد فى قيمتها عن تلك التي يمتلكها نظراؤهم المستوفين لشرط النصاب المالي فى بعض المناطق الأخرى[٢].

ثم جاء القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧ ليحدد النصاب المالي اللازم توافره فيمن يعين عمدة أو شيخًا على نحو أكثر انضباطا مما جاء بالأمر سالف الذكر، حيث اتخاذ القانون الضريبة الزراعية معيارًا أساسيًا للتحقق من توافر شرط النصاب المالي فى المرشح من عدمه[٣]، فتطلب فى المرشح أن يكون ممن يدفعون من الضرائب عن أرض زراعية يملكها مبلغا لا يقل عن عشرة جنيهات سنويا بالنسبة لوظيفة العمدية، وخمسة جنيهات بالنسبة لوظيفة الشياخات، أو أن يكون له معاش شهري من خزانة الدولة يعادل أحد المبلغين المذكورين على حسب الأحوال، مع مراعاة القواعد الآتية[٤]:

يعتبر المستحق فى وقف زراعي فى حكم المالك إذا كان ما يدفعه من الضريبة عن أطيان زراعية عن استحقاقه عشرة جنيهات مصرية أو خمسة جنيهات بحسب الوظيفة المراد شغلها.

أجاز القانون أن يكون النصاب مجتمعا من أكثر من مورد من الموارد المذكورة.

اشترط القانون أن يكون النصاب المالي متوفرًا فى المرشح قبل خلو الوظيفة إلا إذا كان نتيجة إرث أو وصية.

وقد استثنى المشرع فى المادة الخامسة من القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧ من نطاق تطبيق الأحكام المتقدمة القرى التي يكون على الأقل أربعة أخماس زمامها المزروع مملوكًا لأحد الأفراد أو لدائرة من الدوائر أو لإحدى الشركات أو تابعة لوزارة الأوقاف أو لمصلحة الأملاك، حيث أجاز القانون فى تلك الحالة أن يرشح صاحب هذا المقدار

(١) راجع: لواء / سليم محمد إبراهيم: المرجع السابق- ص ١٠.
(٢) راجع: د / محمد عبد الحميد أبوزيد: المرجع السابق- ص ٥٧.
(٣) غير أن القانون المذكور لم يشترط أداء الضريبة فى دائرة القرية نفسها. (راجع: د / توفيق شحاته: المرجع السابق- ص ٢٢٦.)
(٤) المادة ٣ بند ٣ من القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧.

خمسة أشخاص لوظيفة العمدية من بين أهل القرية المتوفرة فيهم الشروط المطلوبة ما عدا شرط النصاب المالي.

أما إذا كانت أربعة أخماس الزمام على الأقل مملوكة أو تابعة لأكثر من مالك أو وزارة أو مصلحة دون أن يتجاوز عدد الملاك خمسة، كان لهؤلاء الملاك أن يتفقوا على ترشيح خمسة أشخاص لوظيفة العمدية، فإذا لم يتفقوا فيما بينهم على المرشحين الخمسة كان لكل مالك أو وزارة أو مصلحة الحق فى اختيار مرشح واحد.

وفي كلتا الحالتين السابقتين يكمل المركز عدد المرشحين إلى عشرة أو يرشح عشرة إذا لم يتم الترشيح من جانب الملاك السابق ذكرهم فى غضون أسبوعين من يوم خلو الوظيفة ممن يدفعون ضرائب أكثر من غيرهم من أهل القرية أو من أليق السكان بها إذا لم يوجد من يدفع ضرائب، ويجب على جهة الإدارة أن تخطر المالك فى الأسبوع الأول من خلو الوظيفة.(١)

وقد انتقد البعض من الفقه وبشدة الاستثناءات التي أوردها المشرع بالمادة الخامسة من القانون سالف الذكر، حيث اعتبارها أحكامًا إقطاعية، إذ تجعل لفرد أو هيئة أو مجموعة من الأفراد سلطة قد تكون تعسفية فى اختيار العمدة، بينما من المفروض أن العمدة منتخب من أهالي قريته ويمثلهم.(٢)

وبالنسبة لوظيفة الشيخ، فقد منح القانون المذكور فى الحالات الاستثنائية السابق الإشارة إليها لمأمور المركز أن يرشح لوظيفة الشياخة فى حصص تلك القرى خمسة من أهل الحصة الواردة أسماؤهم بقائمتها ممن تتوافر فيهم الشروط عدا شرط النصاب المالي، وذلك بعد أخذ رأى صاحب أو أصحاب أربعة أخماس زمام القرية بالإضافة إلى أخذ رأى العمدة.(٣)

أما القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٧ فقد تطلب فيمن يعين عمدة أو شيخًا أن يكون ممن يدفعون ضرائب عن أرض زراعية يملكها مبلغا لا يقل عن أربعين جنيها سنويا بالنسبة إلى وظيفة العمدة، وعن عشرة جنيهات بالنسبة إلى وظيفة الشيخ، أو أن يكون مستحقا لمعاش شهري من خزانة عامة لا يقل عن عشرين جنيها شهريا بالنسبة للعمدة، وخمسة جنيهات بالنسبة إلى الشيخ، ويعتبر فى حكم المعاش الدخل الدائم

(١) راجع: د / توفيق شحاتة: المرجع السابق- ص ٢٢٨.
(٢) المرجع السابق- ص ٢٢٨.
(٣) المادة ٦ من القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧.

مدى الحياة، ويصح أن يكون النصاب مجتمعا من أكثر من مورد، ويشترط فى النصاب المالي، أن يكون متوفرًا عند خلو الوظيفة إلا إذا كان نتيجة استحقاق ارث أو وصية أو معاش أو دخلا دائم مدى الحياة قبل صيرورة كشوف الترشيح نهائية.[١]

وقد أجاز القانون المذكور إعفاء مشايخ العزب من شرط النصاب المالي.[٢]

ويلاحظ أن كلًا من القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧، والقانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٧ قد اتفقا فى العديد من النقاط فيما يتعلق بشرط النصاب المالي الواجب توافره فيمن يعين عمدة أو شيخًا، فمن ناحية أولى اتخذا كلا القانونين الضريبة الزراعية كأساس لتحديد النصاب المالي فيمن يرشح لشغل الوظيفة، وذات الأمر بالنسبة للمعاش المستحق من الخزانة العامة، ومن ناحية ثانية اتفقا القانونين على أنه ليس ضروريًا أن يكون النصاب مجتمعا من مورد واحد، فيجوز أن يكون النصاب مجتمعا من أكثر من مورد، ومن ناحية ثالثة فقد اتفق القانونان على توافر هذا الشرط عند خلو الوظيفة إلا إذا كان نتيجة استحقاق ارث أو وصية أو معاش.

بيد أن القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٧ قد رفع قيمة النصاب المالي الواجب توافره فيمن يعين عمدة أو شيخًا ليكون ممن يدفعون ضرائب عن أرض زراعية يملكها مبلغ أربعين جنيها سنويا بالنسبة إلى وظيفة العمدة، وعشرة جنيهات بالنسبة إلى وظيفة الشيخ، أو أن يكون مستحقا لمعاش شهري من خزانة عامة لا يقل عن عشرين جنيها شهريا بالنسبة للعمدة، وخمسة جنيهات بالنسبة إلى الشيخ، فى حين تطلب القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧ فيمن يعين عمدة أو شيخًا أن يكون ممن يدفعون من الضرائب عن أرض زراعية يملكها مبلغا لا يقل عن عشرة جنيهات سنويا بالنسبة لوظيفة العمدية، وخمسة جنيهات بالنسبة للشيخ، أو أن يكون له معاش شهري من خزانة الدولة يعادل أحد المبلغين المذكورين على حسب الأحوال، بالإضافة إلى أن القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٧ قد ساوى بين المعاش المستحق من خزانة عامة والدخل الدائم مدى الحياة، هذا فضلا عن إلغائه للاستثناء المنصوص عليه فى المادتين الخامسة والسادسة من القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧.

وتمشيًا مع الطابع الاشتراكي صدر القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٦٤ فى شأن العمد والمشايخ محدثًا تغييرًا جوهريًا خالف فيه جميع التشريعات السابقة فيما يتعلق

(١) المادة ٣ بند ٤ من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٧.
(٢) راجع: د / عثمان خليل: المرجع السابق– ص ١٩٧.

بشرط النصاب المالي المطلوب توافره فيمن يعين عمدة إذا كان مستمدا من الأطيان الزراعية، حيث اكتفى بالنص على أن يكون العمدة أو الشيخ حائزًا لأرض زراعية فى القرية أيًا كانت مساحتها سواء بصفته مالكا أو مستأجرا أو أن يكون مستحقًا لمعاش شهري من خزانة عامة لا يقل عن عشرين جنيها شهريا بالنسبة للعمدة، وعن خمسة جنيهات بالنسبة للشيخ، كما أجاز القانون المذكور الإعفاء من شرط حيازة الأرض الزراعية فى المناطق غير الزراعية التي يصدر بتحديدها قرار من وزير الداخلية.(١)

وقد انتقد البعض من الفقه التساهل الذي أبداه المشرع فى القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٦٤ فيما يتعلق بشرط النصاب المالي المطلوب توافره فيمن يعين عمدة إذا كان مستمدا من أطيان زراعية، وذلك للأسباب الآتية(٢):

أولا: أن نص الفقرة الخامسة من المادة الثالثة من القانون المذكور قد جاء مطلقا فضفاضا، لم يحدد مقدار الحيازة الزراعية وما تنتجه من الريع السنوي، وبالتالي يكفي بحسب النص المذكور أن تكون حيازة المرشح لوظيفة العمدة بضعة قراريط مهما كان ريعها السنوي.

ثانيا: أن المشرع بالغ فى الإطلاق والتيسير مما أدى إلى ترك الباب مفتوحًا للحيازات الصورية المصطنعة، حيث لم يشترط القانون المذكور أن تكون هذه الحيازة ثابتة قبل خلو وظيفة العمدية.

ثالثا: أن مبلغ الستين جنيها سنويا التي يمنحها القانون المذكور بمقتضى المادة (٣١) للعمدة كمكأفاة هي مبلغ تافه، ولا يعقل أن تكون قيمة هذه المكأفاة إلى جانب الحيازة الزراعية المجهولة المقدار والقيمة كافية لكفاف شريف من العيش لرجل يعتبر بحكم الواقع والقانون عميد القرية.

رابعا: أن القانون المذكور بتقريره مبدأ عدم النص على النصاب المالي بالنسبة للأراضي الزراعية يكون قد جانب الصواب والمصلحة العامة لأنه يضع على رأس جهاز الأمن فى القرية شخصا قد لا يتوافر له مورد رزق ثابت يكفل له كفافا من العيش الكريم.

(١) راجع: د / محمد فؤاد مهنا: القانون الإداري العربي فى ظل النظام الاشتراكي الديموقراطي التعاوني- مرجع سابق- ص ١٢٨٣-١٢٨٤، لواء / سليم محمد إبراهيم: المرجع السابق- ص ١٠.

(٢) راجع: لواء / سليم محمد إبراهيم: المرجع السابق- ص ١١- ١٢.

أما قانون العمد والمشايخ الحالي رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨، فقد كان يشترط فى بادئ الأمر– قبل تعديله بالقانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٦- فيمن يعين عمدة ألا تقل ملكيته عن خمسة أفدنة بزمام القرية أو القرى المجاورة لها أو أن يكون له دخل ثابت مثل المرتبات والمعاشات والعقارات المملوكة له لا يقل عن ثلاثمائة جنيه شهريا من مجموع أوعية الدخل، وبالنسبة إلى من يتقدم لشغل وظيفة الشيخ فيشترط أن يكون حائزا لأرض زراعية ملكا أو إيجاراً أيا كانت مساحتها بزمام القرية أو القرى المجاورة لها، أو أن يكون له دخل ثابت لا يقل عن مائة جنيه شهريا من مجموع أوعية الدخل، مع مراعاة أن القانون المذكور كان يجيز لوزير الداخلية عدم التقيد بهذه الشروط إذا لم تتوافر فى جميع المتقدمين لشغل الوظيفة أو فى المناطق غير الزراعية.[1]

وقد استحدث المشرع بموجب التعديل الذي أدخله على قانون العمد والمشايخ بمقتضى القانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٦ حكما جديدًا فيما يتعلق بالنصاب المالي الواجب توافره فيمن يعين عمدة أو شيخًا، حيث نصت المادة الثالثة فى بندها السادس– بعد التعديل المذكور– على «أن يكون لمن يتقدم لشغل وظيفة عمدة دخل ثابت مثل المرتبات، والمعاشات، والعقارات المملوكة له لا يقل عن ألف وخمسمائة جنيه شهريًا من مجموع أوعية الدخل. وبالنسبة إلى من يتقدم لشغل وظيفة الشيخ، أن يكون له دخل ثابت لا يقل عن خمسمائة جنيه شهريا من مجموع أوعية الدخل».

ويستفاد من هذا النص أن المشرع قد نحا منحًا جديدًا بخصوص النصاب المالي المطلوب توافره فيمن يعين عمدة أو شيخًا، يقوم على دعامتين أساسيتين:

الأولى: التساهل بخصوص شرط ملكية الأطيان الزراعية كقرينة على وجود دخل أو مورد لا بأس به بالنسبة لشاغل وظيفة العمدية أو المشيخة، وهو اتجاه محمود من قبل المشرع، إذ إن العدالة تقتضى المساواة بين الدخل الثابت الناتج عن الأطيان الزراعية وغيرها من العقارات الأخرى، إذ من غير المقبول أن نطالب أحد المرشحين لشغل وظيفة العمدية بملكيته لخمسة أفدنة، قد تدر عليه ريعا يفوق بكثير قيمة الريع الناتج من عقار آخر بخلاف الأراضي الزراعية أو قيمة المعاش أو المرتب الذي يتقاضاه مرشح آخر متقدم معه لشغل نفس الوظيفة، وبالتالي فإن العدالة تقتضى

(١) المادة ٣ بند ٥ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ قبل تعديلها بمقتضى القانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٦.

المساواة بين كافة أنواع الدخل الثابت سواء أكان مصدرها المرتبات أو المعاشات أو ملكية العقارات بما فيها الأطيان الزراعية[١].

الثانية: رفع قيمة النصاب المالي من الدخل الثابت بما يتناسب مع الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية الحالية.

ولم يحدد المشرع مفهوم الدخل الثابت، وإن كان قد أورد بعض الأمثلة على ذلك بقوله «مثل المرتبات، والمعاشات، والعقارات المملوكة له ..... » ، وقد اعتد المشرع عند حساب النصاب المالي المطلوب توافره فيمن يعين عمدة أو شيخًا بمجموع أوعية الدخل الثابت، ولم يقصره على وعاء واحد فحسب، مع مراعاة أن الأمثلة التي أوردها المشرع على الدخل الثابت جاءت على سبيل المثال لا الحصر، فيمكن أن يكون الدخل الثابت من مصادر أخرى بخلاف المصادر التي أوردها المشرع فى النص سالف الذكر.

وفي ذلك تقول محكمة القضاء الإداري «إذ كان الثابت من الكتاب المشار إليه أن الطاعن يتقاضى راتبا قدره ..... جنيها بالإضافة إلى حوافز شهرية بواقع ..... جنيه وحوافز إضافية بواقع ..... جنيهات ومكافأة امتحانات النقل بواقع ..... جنيها، وأن إجمالي دخله الشهري هو ..... جنيها، مع ملاحظة أن الحوافز بنوعها تصرف كل أربعة أشهر، وأن مكافأة الامتحانات تصرف فى نهاية العام الدراسي، ولما كانت الحوافز والمكافآت المشار إليها تندرج بطبيعة الحال ضمن نوعية الدخل الثابت للطاعن، باعتبار أنها تصرف بصفة دورية، طالما كان العامل شاغلا لوظيفته، الأمر الذي يسوغ معه عدم استبعادها من عناصر الدخل الثابت للطاعن لدى حساب النصاب المالي المقرر لشغل وظيفة العمدة، سيما وأن المشرع قد اعتد فى تقريره لهذا النصاب بمجموع أوعية الدخل الثابت، ولم يقصره على وعاء واحد فحسب، وهو ما يستفاد منه وجوب الاعتداد بكافة عناصر الدخل لدى حساب النصاب المالى للمرشح، ولا يغير من هذا النظر القول بأن المشرع قد قضى بالاحتفاظ للعامل الذى يشغل وظيفة العمدة بمرتبه وبدلاته، بما لا مجال معه لحساب الحوافز والمكافآت التي يتقاضها ضمن النصاب المقرر لشغل الوظيفة، بحسبان أن نص المادة (٢٢) الذي

(١) يعرف العقار بأنه كل شيء له مستقر ثابت، بحيث لا يمكن نقله دون تلف، وينطبق ذلك على كل شيء حائز لصفة الاستقرار سواء أكان ذلك من أصل خلقته أم بصنع صانع. (مجموعة الاعمال التحضيرية للقانون المدني- الجزء الأول- دار الكتاب العربى- ص ٤٦٦.)

وعليه فإن الأرض تعد عقارًا بطبيعتها أيًا كان الاستخدام الذي تستغل فيه (أي سواء كانت معدة للزراعة أو متروكة أو قابلة للتجريف من الطين أو الرمال أو كانت مستغلة كمنجم أو كمحجر ...الخ)، كما تعتبر المباني من العقارات بطبيعتها أيًا كان المواد المستخدمة فى إنشائها وأيًا كانت الغرض الذي تستخدم فيه. (د / نزيه محمد الصادق المهدى، د / حسن عبد الباسط جميعى: المدخل لدراسة القانون - الجزء الثاني- نظرية الحق- ٢٠٠٢ / ٢٠٠٣- ص ٢٥٢.)

أورد هذا الحكم إنما ورد فى مقام تحديد المعاملة المالية لمن يشغل عمدة من العاملين المدنيين بالدولة، ولم يرد فى مقام تحديد النصاب المالي اللازم لشغل تلك الوظيفة، والذي تكفلت ببيانه المادة الثالثة آنفة البيان بما لا يجوز معه إعمال هذا النص فى غير موضعه، خاصة وأن هذا القول من شأنه تعطيل نص المادة الثالثة، والتي أجازت استكمال النصاب المالي من مجموع أوعية الدخل المغايرة للمرتبات والمعاشات كالدخل الثابت من العقارات، وهو ما يفترض أن يكون مرتب وبدلات المرشح لشغل الوظيفة أقل من النصاب المالي المقرر»[١].

وتجدر الإشارة فى هذا المقام إلى أنه يكفي فى إثبات ملكية الأرض الزراعية محل النصاب المالي أن تقوم دلائل جدية أو قرائن واضحة على الملكية فليس بشرط لازم أن يكون إثبات الملكية فى هذه الحالة بالطرق المنصوص عليها فى القانون المدني[٢]، وهو ما عبرت عنه المحكمة الإدارية العليا فى حكم لها بقولها: «إن بحث ملكية المرشح للعمدية وغيرها من المناصب التي يشترط فيها توافر نصاب مالي يختلف عن بحث الملكية أمام المحاكم المدنية فليس من شأن القضاء الإداري أن يفصل فى موضوع هذه الملكية ولا تحوز أحكامه قوة الشيء المحكوم به فى هذا الصدد وحسب المحكمة استظهار الأدلة والقرائن والتعويل على ما تستخلصه منها ويكفي أن تقوم دلائل ظاهرة على الملكية وأن العقود ولو كانت غير مسجلة تصلح لإقامة هذا الدليل الظاهر متى كانت جدية واقترنت بالحيازة ودفع المال»[٣].

وللتحقق من توافر النصاب المالي فيمن يعين عمدة أو شيخًا فقد أوجبت المادة الرابعة من اللائحة التنفيذية بعد تعديلها بمقتضى قرار وزير الداخلية رقم ٤٨٩ لسنة ٢٠١٧ تقديم بيان معتمد بمفردات المرتب أو المعاش أو شهادة رسمية تفيد بأن مجموع الدخل الشهري لا يقل عن ألف وخمسمائة جنيه بالنسبة للعمدة، وعن خمسمائة جنيه بالنسبة للشيخ، على أن يكون البيان أو الشهادة الرسمية صادرًا من الجهة المختصة التابع لها مصدر الدخل، ويكون مجموع الدخل الشهري ثابتًا بها.

وإن كنت أرى أنه كان يتعين على المشرع أن يشترط فى الدخل الثابت من الأطيان الزراعية والعقارات، أن تكون ملكية المرشح لشغل وظيفة العمدة أو الشيخ لهذه

(١) حكم محكمة القضاء الإدارى فى الدعوى رقم ١٢٨ لسنة ١ ق. س – دائرة بنى سويف والفيوم- جلسة ٢٧ / ١١ / ٢٠٠٤- غير منشور.
(٢) راجع: د / جابر جاد نصار، المرجع السابق – ص ٥٦.
(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٨٤٨ لسنة ٥ ق.ع جلسة ٢٤ / ١٢ / ١٩٦٠- مجموعة المكتب الفنى- السنة ٦- صفحة رقم ٣٧٩.

الأطيان أو العقارات ثابتة طوال عامين سابقين على فتح باب الترشيح إلا إذا كانت نتيجة إرث أو وصية، وذلك منعا للتحايل الذي قد يحدث من قبل البعض من خلال اصطناع حيازات صورية يكون الغرض منها استيفاء شرط النصاب المالي.

خاصة وأن بعض التشريعات المقارنة قد تنبهت إلى هذا الأمر فاشترطت ضرورة ثبوت الحيازة طوال مدة معينة سابقة على الترشيح، وهو عين ما فعله المشرع الانجليزي فى المادة (٢٠) من قانون سلطة لندن الكبرى لعام ١٩٩٩، والتي اشترطت فى حيازة المرشح لشغل وظيفة عمدة لندن للأراضي أو المباني أن تكون ثابتة طوال اثني عشر شهراً سابقة على يوم الترشيح ويوم الانتخاب.[١]

٧ – اللياقة الطبية.

يعتبر شرط اللياقة الطبية من الشروط العامة والجوهرية اللازمة لتولى الوظائف العامة، وإن كانت درجة اللياقة تختلف من وظيفة إلى أخرى بحسب أعبائها ومتطلباتها البدنية والذهنية، فقد تتطلب بعض الوظائف فيمن يشغلها إعدادا مهاريًا وبدنيًا خاصا، مما يستوجب التركيز على مستوى معين من اللياقة البدنية أو قوة الإبصار أو الطول أو العرض أو المظهر.[٢]

لذا فقد استحداث المشرع بمقتضى القانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٦ شرطًا جديدًا فيمن يعين عمدة أو شيخا وهو أن يكون لائقا طبيا من واقع تقرير طبي معتمد متضمنًا إجراء فحص الكشف عن تعاطي الكحوليات والمخدرات على أن يكون صادرًا من القومسيون الطبي التابع له دائرة القرية المرشح لها. حيث لم يسبق لأيٍّ من التشريعات المنظمة للعمد والمشايخ بما فيها قانون العمد والمشايخ الحالي قبل إدخال التعديل المذكور عليه، أن تطلبت فى شاغل الوظيفة هذا الشرط، وإن كانت تلك التشريعات قد اعتبرت عدم اللياقة الطبية سببا لانتهاء خدمة العمدة أو الشيخ[٣].

(١) تنص المادة ٢٠ بند ٤ (b) من قانون سلطة لندن الكبرى لعام ١٩٩٩ على:

20.—(1) Subject to any disqualification by virtue of this Act or any other enactment, a person is qualified to be elected and to be the Mayor or an Assembly member if he satisfies the requirements of subsections (2) to (4) below.

(4) The person must satisfy at least one of the following conditions—

(d) he has, during the whole of the twelve months preceding that day, occupied as owner or tenant any land or other premises in Greater London;

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٤٨٧ لسنة ١٠ ق.ع جلسة ١٨ / ٢ / ١٩٦٧- مجموعة المكتب الفنى- السنة ١٢- صفحة رقم ٦٢٧، د / عمر حلمى فهمى: مبادئ القانون الإداري– الموظف العام والقرارات الإدارية- ٢٠٠٢- ص ٦١.

(٣) فعلى سبيل المثال، أجاز القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧ لمدير الأمن إصدار قرار بإحالة العمدة أو الشيخ إلى لجنة الشياخات للنظر فى فصله، إذا أصبح العمدة أو الشيخ ظاهر العجز عن إداء واجباته، وهو ما عين ما فعله أيضًا المشرع فى ظل أحكام القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٧، حيث أجاز القانون المذكور لمدير الأمن أن يقرر إحالة العمدة أو الشيخ إلى لجنة العمد والمشايخ للنظر فى أمره، إذا أصبح العمدة أو الشيخ ظاهر العجز عن أداء واجباته أو قرر قومسيون طبي المحافظة عدم لياقته. (د / توفيق شحاتة: المرجع السابق- ص ٢٤٠، د / محمد فؤاد مهنا: القانون الإداري العربي فى ظل النظام الاشتراكي الديموقراطي التعاوني- مرجع سابق- ص ٩١٧.)

وقد أحسن المشرع صنعًا حينما جعل اللياقة الطبية شرطًا لازمًا فيمن يعين عمدة أو شيخًا، فمما لا شك فيه أن طبيعة وظائف العمد والمشايخ تقتضى من شاغلها أن يكون قادرًا على أداء مهام منصبه فى إدارة شئون القرية وأداء الأعمال المنوطه به، والتي يتمثل جلها فى حفظ الأمن والنظام داخل القرية، وبخاصة ما اشترطه المشرع بخصوص إجراء فحص الكشف عن تعاطي الكحوليات والمخدرات، إذ من غير المقبول أن يكون العمدة بوصفه عميد القرية المصرية ويعد من أولى المهام الملقاة على عاتقه حفظ الأمن والنظام فيها، ثم يكون بعد ذلك كله من مدمني المخدرات أو الكحوليات.

وتثبت لياقة المرشح لشغل وظيفة العمدة أو الشيخ طبيًا بموجب قرار من القومسيون الطبي التابع له محل إقامة المرشح يفيد بلياقته طبيا لشغل الوظيفة، وعدم تعاطيه للمواد الكحولية أو المخدرة.

ويختص القومسيون الطبي للمحافظة التابع لها محل إقامة المرشح لشغل وظيفة العمدة أو الشيخ بإجراء الكشف الطبي عليه[١]، على أن يتم ذلك بموجب خطاب تحويل من مديرية الأمن التابع لها المرشح إلى القومسيون الطبي المختص[٢].

ويجوز للمرشح الذي تم استبعاده بمعرفة القومسيون الطبي للمحافظة أن يتظلم من القرار الصادر من القومسيون المذكور خلال خمسة عشر يوما من تاريخ علمه بالقرار، وتعد القرارات الصادرة عن هذه القومسيونات الطبية قرارات نهائية غير قابلة للطعن بمضي خمسة عشر يوما من تاريخ العلم بها دون الطعن عليها.[٣]

ومن المقرر أن عدم قابلية الطعن فى القرارات الصادرة عن تلك القومسيونات الوارد باللائحة الخاصة بها يقصد به عدم جواز الطعن فيها إداريا[٤]، وبالتالي يكون من الجائز الطعن على تلك القرارات قضائيا، إذ إن الثابت فى كل من مصر وفرنسا أنه يجوز للقاضي الإداري الحق فى رقابة قرارات الإدارة التي ترفض فيها تعيين المرشح استنادًا إلى شرط اللياقة الصحية.[٥]

٨ – أداء الخدمة العسكرية أو الإعفاء منها قانونا.

(١) المادة الرابعة من قرار وزير الصحة والسكان رقم ٢٥٤ لسنة ١٩٧٤ فى شأن تشكيل واختصاصات القوميسونات الطبية.

(٢) المادة ٤ من اللائحة التنفيذية لقانون العمد والمشايخ الصادرة بقرار وزير الداخلية رقم ١٨١٥٩ لسنة ١٩٩٥ بعد تعديلها بمقتضى المادة الثانية من قرار وزير الداخلية رقم ٤٨٩ لسنة ٢٠١٧.

(٣) المادة السادسة من قرار وزير الصحة والسكان رقم ٢٥٤ لسنة ١٩٧٤ فى شأن تشكيل واختصاصات القوميسونات الطبية.

(٤) أي من طريق التظلم الرئاسى.

(٥) راجع: د / عمر حلمى فهمى: المرجع السابق – ص ٦٢، د / رمضان محمد بطيخ: الوسيط فى القانون الإداري – دار النهضة العربية – ١٩٩٧ – ص ٤٤٢ - ٤٤٣.

يعد أداء الخدمة العسكرية والذود والدفاع عن الوطن ومقدساته من أجل الواجبات المفروضة على كل مصري، وقد أفرد المشرع الدستوري للخدمة العسكرية نصا خاصا فى إحدى مواد الدستور المصري، وهو نص المادة السادسة والثمانون من الدستور والتي تقرر بأن الدفاع عن الوطن وحماية أرضه شرف وواجب مقدس، والتجنيد إجباري وفقا للقانون.

لذا فقد ارتأى المشرع عند إصداره للقانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٦ ضرورة إضافة شرط جديد فيمن يعين عمدة أو شيخًا، وهو أن يكون أدى الخدمة العسكرية أو أعفي من أدائها قانونًا.(١)

ومن ثم فقد أضحى أداء الخدمة العسكرية أو الإعفاء منها قانونًا بصدور القانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٦ شرطًا يلزم توافره فى المرشح لشغل وظيفة عمدة أو شيخ.

وقد اعتبر المشرع الإعفاء من أداء الخدمة العسكرية طبقا لأحكام القانون بديلا عن شرط أدائها، وبالتالي إذا لم يطلب الشخص للتجنيد (أي لم يصبه الدور) أو تم وضعه تحت الطلب لحين استدعائه عند الحاجة إليه، ثم بلغ وهو على هذه الحال الحد الأقصى لسن التجنيد وهو ثلاثون عاما أو خمسة وثلاثون عاما بحسب التشريع الساري حينئذ، فإنه لا يعد متهربا من أداء الخدمة العسكرية.(٢)

كما يتعين لكى يكون المرشح لشغل الوظيفة مستوفيا لهذا الشرط أن يكون قد أدى الخدمة العسكرية كاملة أو صدر قرار بإعفائه من أدائها طبقا للقانون، والمرجع فى ذلك القانون الخاص بأداء الخدمة العسكرية، وتطبيقًا لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه «ولا يكون أداء الخدمة أو الإعفاء منها إلا طبقا لما حدده القانون الخاص بأداء الخدمة العسكرية فلم يتضمن ما بعد أداء الخدمة العسكرية حكما بل يتعين أداء الخدمة العسكرية كاملة أو صدور قرار بإعفائه من أدائها طبقا للقانون ولما كان المطعون ضده الخامس فى الطعن رقم ..... لسنة ..... قد جند لأداء الخدمة العسكرية لمدة ١٦ يوم ٤ شهر وبتاريخ ... / ... / ..... تغيب بدون إذن وظل كذلك حتى ... / ... / ..... حيث أحيل للمحاكمة العسكرية فى القضية رقم ..... لسنة .....

(١) يعد هذا الشرط من الشروط التي تم اضافتها من قبل المشرع عند مناقشته للقانون، حيث كان مشروع القانون المقدم من الحكومة بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ فى شأن العمد والمشايخ غير منصوص فيه على ضرورة توافر هذا الشرط. (راجع: تقرير اللجنة المشتركة من لجنة الدفاع والأمن القومي ومكتبي لجنتي الشئون الدستورية والتشريعية والإدارة المحلية بشأن قرار رئيس جمهورية مصر العربية بمشروع قانون بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ فى شأن العمد والمشايخ.)

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٣٦٢٢ لسنة ٥٢ ق.ع- الدائرة الأولى «موضوع»- جلسة ٥ / ٥ / ٢٠٠٧- غير منشور.

جنح ..... حيث حكم عليه بعقوبة الحبس مع الشغل لمدة عام مع إيقاف تنفيذ العقوبة وتصدق على هذا الحكم بتاريخ ... / .... / ..... ومن ثم فلا يكون قد أدى الخدمة العسكرية أو أعفي منها »[١].

وكذلك لا يعد التصالح نتيجة التخلف عن التجنيد بمثابة تأدية للخدمة العسكرية أو إعفاء قانوني منها.[٢]

وللتحقق من توافر هذا الشرط فقد تطلبت المادة الرابعة من اللائحة التنفيذية لقانون العمد والمشايخ بعد تعديلها بمقتضى قرار وزير الداخلية رقم ٤٨٩ لسنة ٢٠١٧ تقديم المرشح لشهادة تأدية الخدمة العسكرية أو الإعفاء منها.

وطبقا لنص المادة (٤٥) من القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨٠ بإصدار قانون الخدمة العسكرية والوطنية فإن الجهة المنوطة بها إصدار هذه الشهادات هي وزارة الدفاع بعد أداء الرسوم المقررة، ولا يجوز فى هذا الخصوص التعويل على أية مستند آخر بخلاف الشهادات المذكورة لإثبات واقعة أداء الخدمة العسكرية أو الإعفاء منها.

وهو ما عبرت عنه صراحة المحكمة الإدارية العليا بقولها: « إن المشرع قد جعل ثبوت أداء الخدمة أو الإعفاء منها أو عدم تأديتها لأي سبب من الأسباب بموجب إحدى الشهادات المحددة بالقانون، والتي تصدر عن وزارة الدفاع بعد أداء الرسوم المقررة، فضلاً عن ثبوت الوقائع فى سجلات الوزارة لتكون مرجعًا لكل من يريد إثبات واقعة أداء الخدمة أو الإعفاء منها أو عدم أدائها لأي سبب من الأسباب، ومن ثم فإنه فى مقام إثبات أداء الخدمة أو الإعفاء منها أو عدم أدائها لأي سبب يتعين لإثبات ذلك إتباع الطريق ومن خلال المستندات التي حددها القانون وبواسطة الأوراق والمستندات التي حددها المشرع لإثبات أو نفى هذه الواقعة، ولا يجوز الاستناد إلى أي مستند آخر لم يعد– فى نظر المشرع– لإثبات واقعة أداء الخدمة العسكرية أو الإعفاء منها سندا لثبوت أو نفي هذه الواقعة »[٣].

وتجدر الإشارة إلى أن التشريعات السابقة المنظمة للعمد والمشايخ، ومن بينها قانون العمد والمشايخ الحالي قبل تعديله بمقتضى القانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٦، لم

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعنين رقمي ٢٣٨٦، ٢٧٢٢ لسنة ٤٩ ق.ع- الدائرة الأولى « موضوع »- جلسة ٢٤ / ١٢ / ٢٠٠٥- غير منشور.

(٢) المادة ٤ بند و من اللائحة التنفيذية لقانون العمد والمشايخ الصادرة بقرار وزير الداخلية رقم ١٨١٥٩ لسنة ١٩٩٥ بعد تعديلها بمقتضى المادة الثانية من قرار وزير الداخلية رقم ٤٨٩ لسنة ٢٠١٧.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٢٩٥٤ لسنة ٥٢ ق.ع- الدائرة الأولى « موضوع »- جلسة ٨ / ١١ / ٢٠٠٥- غير منشور.

تكن تشترط فيمن يعين عمدة أو شيخًا أن يكون قد أدى الخدمة العسكرية أو أعفي من أدائها قانونًا، بل إن المادة السابعة من الأمر العالي الصادر فى ١٦ مارس ١٨٩٥ كانت تقرر إعفاء عمد ومشايخ البلاد هم وأولادهم من الخدمة العسكرية[١].

وبعد أن فرغت من تناول الشروط التي تطلب المشرع توافرها فيمن يعين عمدة أو شيخا، فيتعين الأخذ بعين الاعتبار القواعد الآتية:

أولا: يتعين توافر تلك الشروط فى طالب الترشيح منذ تقديم الطلب وحتى صدور القرار بتعيينه فى الوظيفة، وينبني على ذلك أنه إذا تخلف أيٌّ من الشروط السابق إيضاحها تفصيلا على النحو المتقدم ولو بعد قبول أوراق الترشيح وانتهاء مرحلة إعداد كشوف المرشحين، فإن ذلك لا يغل يد جهة الإدارة فى إعمال حكم القانون واستبعاد من تخلف بشأنه أحد الشروط.[٢]

بل إن فقد العمدة أو الشيخ بعد تعيينه بالوظيفة لأي شرط من هذه الشروط يعد سببًا لانتهاء خدمته، حيث تنص المادة (٢٣) فقرة أولى من قانون العمد والمشايخ الحالي على أنه «إذا فقد العمدة أو الشيخ شرطا من الشروط المنصوص عليها فى هذا القانون أو تبين أنه فاقدٌ لإحداها أو أصبح ظاهر العجز عن أداء واجباته أو قرر قومسيون طبي المحافظة عدم لياقته، أصدر مدير الأمن قرارا بإحالته إلى لجنة العمد والمشايخ للنظر فى فصله»، وهو عين ما قرره المشرع فى التشريعات السابقة المنظمة للعمد والمشايخ، فقد أجاز القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧ لمدير الأمن إصدار قرار بإحالة العمدة أو الشيخ إلى لجنة الشياخات للنظر فى فصله، إذا زال عن العمدة أو الشيخ شرط من الشروط المنصوص عليها فى القانون[٣]، وهو ما عين ما فعله أيضا المشرع فى ظل أحكام القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٧، حيث أجاز القانون المذكور لمدير الأمن أن يقرر إحالة العمدة أو الشيخ إلى لجنة العمد والمشايخ للنظر فى أمره، إذا فقد العمدة أو الشيخ شرطا من الشروط المنصوص عليها فى القانون أو تبين أنه كان فاقدا لشرط منها من قبل[٤].

ثانيا: أن المشرع أجاز لوزير الداخلية عدم التقيد بأي من الشروط الواردة بالبنود من الثالث وحتى البند السادس، وهي الشروط المتعلقة بالإقامة الفعلية، والسن، والمؤهل الدراسي، والنصاب المالي، وذلك وفقا للضوابط الآتية:

(١) راجع: لواء / سليم محمد إبراهيم: المرجع السابق– ص ١١.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٢٨٠١ لسنة ٣٤ ق.ع جلسة ٩ / ١٢ / ١٩٨٩- مجموعة المكتب الفنى- السنة ٣٥- صفحة رقم ٤٥٢.

(٣) راجع: د / توفيق شحاتة: المرجع السابق- ص ٢٤٠.

(٤) راجع: د / محمد فؤاد مهنا: القانون الإداري العربي فى ظل النظام الاشتراكي الديموقراطي التعاوني- مرجع سابق- ص ٩١٧.

١ - أن تكون تلك الشروط غير متوافرة فى أي من المتقدمين لشغل الوظيفة، والحقيقة أن العبارة التي أوردها المشرع فى نص المادة الثالثة من قانون العمد والمشايخ بخصوص الاستثناء المذكور يكتنفها نوعٌ من الغموض، فالصيغة التي وردت بها عبارة الاستثناء جاءت فضفاضة بحيث لا يعلم منها عما إذا كان يجوز لوزير الداخلية ممارسة حقه فى الإعفاء من أحد الشروط التي عددها الاستثناء الوارد بالمادة المذكورة فى حال توافر هذه الشروط فى بعض المرشحين دون البعض الآخر أم يتعين عدم توافر هذه الشروط فى جميع المرشحين كي يتسنى لوزير الداخلية ممارسة حقه فى الاستثناء[1]، وبالتالي تغل يد وزير الداخلية عن ممارسة هذا الاستثناء الذي منحه إياه المشرع إذا كان أحد المرشحين متوفرًا فيه أيٌّ من الشروط محل الاستثناء.

وبديهيا أنه إذا كان يجوز لوزير الداخلية عدم التقيد بالشروط سالفة الذكر فى حال عدم توافرها فى أيٍّ من المرشحين لشغل الوظيفة، فإن ممارسة وزير الداخلية لهذا الحق تكون جائزة من باب أولى فى حال كان المرشح لشغل الوظيفة مرشحًا وحيدًا، لم يتقدم غيره لشغلها.

٢ – هذا الإعفاء أو الاستثناء جوازي وليس وجوبيًا.

٣ – وزير الداخلية هو الذي يملك وحده دون غيره ممارسة هذا الإعفاء أو الاستثناء.

غير أنني لا أوافق المشرع فيما انتهى إليه من إجازاته لوزير الداخلية عدم التقيد بأي من الشروط الأربعة سالفة الذكر، إذا لم تتوافر فى أي من المتقدمين لشغل الوظيفة، إذ من المفترض أن المشرع عندما يضع شروطًا معينة لشغل وظيفة ما يكون قد قدر أن تلك الشروط لازمة وضرورية لأداء مهام الوظيفة على النحو الأمثل، هذا بالإضافة إلى ما قد يشكله هذا الاستثناء من إخلال بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص وهو مبدأ دستوري لا ينبغي الحيدة عنه، وذلك فى الحالة التي يجيز فيها وزير الداخلية استثناء المرشحين لإحدى العمديات من التقيد بالشروط سالفة الذكر أو أحدها، ثم يتم استبعاد نظرائهم المرشحين لعمدية فى قرية أخرى- قد تكون داخل دائرة المركز أو المحافظة ذاتها- لعدم توافر ذات الشروط فيهم.

(١) وذلك على غرار ما فعله المشرع بمقتضى القانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٨٠ بشأن تعديل بعض احكام قانون العمد والمشايخ الحالي رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨، والتي جرى نصها على ما يلى « .... ويجوز لوزير الداخلية عدم التقيد بالشروط المنصوص عليها فى هذا البند إذا لم تتوافر هذه الشروط فى جميع المرشحين عند تعددهم، أو فى المناطق غير الزراعية، أو إذا أعيد فتح باب الترشيح وتقدم مرشح واحد أو أكثر».

ثالثا: يتعين أن يكون المرشح لشغل وظيفة العمدة أو الشيخ مستوفيا للشروط الواردة بالمادة الثالثة من قانون العمد والمشايخ يوم فتح باب تقديم الطلبات.[١]

غير أنني أؤيد ما ذهب إليه البعض[٢] من أنه يكفي أن يكون المرشح لشغل وظيفة العمدة أو الشيخ مستوفيا للشروط خلال الفترة المحددة لقبول طلبات الترشيح باعتبار أن ذلك ما تقضي به القواعد العامة، وذلك فيما عدا شرط السن الذي نص المشرع صراحة على ضرورة توافره يوم فتح باب الترشيح، وذلك للأسباب الآتية:

١ - أن المشرع لم يحدد فى المادة الثالثة أو فى غيرها من مواد قانون العمد والمشايخ الحالي تاريخا معينا يتعين أن يكون المرشح لوظيفة العمدة أو الشيخ مستوفيا فيه شروط الترشيح لإحدى هاتين الوظيفتين[٣]، وذلك خلافا لما كانت تقضى به المادة الرابعة من القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٦٤، إذ كانت تتطلب أن يكون المرشح مستوفيا لشروط الترشيح يوم فتح باب الترشيح، وقد قضت المادة (٣٤) من قانون العمد والمشايخ الحالي بإلغاء القانون سالف الذكر، فمن ثم يكون المشرع قد عدل عن تحديد «يوم فتح باب الترشيح» كميعاد يتعين أن تتوافر فيه شروط الترشيح فيمن يطلب الترشيح لوظيفة العمدة أو الشيخ.

٢ - لا يجوز الاحتجاج فى هذا الشأن بما اشتراطته المادة الرابعة من اللائحة التنفيذية لقانون العمد والمشايخ من ضرورة توافر هذه الشروط فى المرشح لشغل وظيفة العمدة أو الشيخ يوم تقديم الطلبات، إذ إنها تكون قد أضافت قيدًا جديدًا لم يرد بالقانون الذي صدرت اللائحة تنفيذاً له، وهو ما لا يجوز، إذ إن اللوائح التنفيذية تقتصر على وضع القواعد التفصيلية اللازمة لتنفيذ القانون، ولا يجوز أن تضيف إليها حكما جديدا أو تعدل فيها أو أن تعفى من تنفيذها أو أن تعطل هذا التنفيذ.

٣ - أن المشرع لو أراد الخروج على ما تقضي به القواعد العامة فى هذا الخصوص لنص على ذلك صراحة، وذلك على غرار ما فعله بخصوص شرط السن الذي نص صراحة على ضرورة توافره يوم فتح باب الترشيح، فلو أراد المشرع توافر هذه الشروط يوم فتح باب الترشيح لما اختص السن بنص خاص وصريح يقضي بذلك.

---

(١) المادة ٤ من اللائحة التنفيذية لقانون العمد والمشايخ الصادرة بقرار وزير الداخلية رقم ١٨١٥٩ لسنة ١٩٩٥ بعد تعديلها بمقتضى المادة الثانية من قرار وزير الداخلية رقم ٤٨٩ لسنة ٢٠١٧.

(٢) راجع: د / محمد عبد الله الشلتاوى، المرجع السابق- ص ٥٧- ٥٨.

(٣) عدا شرط السن الذي نص المشرع صراحة فى المادة الثالثة من القانون المذكور بعد تعديله بالقانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٦ على ضرورة توافره فى المرشح لشغل وظيفة عمدة أو شيخ يوم فتح باب الترشيح.

المبحث الثالث

اختيار العمد والمشايخ وتعيينهم

تعد مسألة اختيار العمدة أو الشيخ من المسائل المهمة التي حظت بعناية المشرع على الدوام منذ إصدار الأمر العالي الصادر بتاريخ ١٦ مارس ١٨٩٥ كأول تشريع ينظم وظائف العمد والمشايخ، وذلك لما يشكله حسن اختيار القائمين على أمر إدارة القرية المصرية من أهمية بالغة فى نجاح أي نظام لإدارة شئون القرية وحفظ الأمن والنظام فيها، لذا نجد التشريعات الناظمة لنظام العمد والمشايخ على اختلاف دروبها ومشاربها دائما ما كانت تعمد إلى وضع ضوابط وآليات محددة لاختيار العمد والمشايخ محاولة فى ذلك تلافي أوجه النقص والنقد التي كانت غالبا ما تعتري التشريعات التي تسبقها أو كشف الواقع العملي عند تطبيقها عدم ناجعتها وفعاليتها فى اختيار أفضل العناصر من بين المتقدمين لشغل الوظيفة، وهو ما يمكن أن نلحظه بوضوح فى طريقة اختيار العمدة أو الشيخ، أو من خلال استعراض المراحل التي تمر بها عملية الاختيار هذه وحتى صدور قرار التعيين.

وعليه فسيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين نخصص أولهما للحديث عن اختيار العمد والمشايخ وتعيينهم فى ظل التشريعات السابقة على صدور قانون العمد والمشايخ الحالي، أما الثاني فنخصصه للحديث عن اختيار العمد والمشايخ وتعيينهم فى ظل القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ فى شأن العمد والمشايخ.

المطلب الأول

اختيار العمد والمشايخ فى ظل التشريعات السابقة

تباينت التشريعات المنظمة لوظائف العمد والمشايخ فيما بينها بصدد طريقة اختيار العمدة أو الشيخ وتعيينه، فجاءت طريقة الاختيار التي تبناها كل تشريع من تلك التشريعات معبرة عن روح المرحلة التي كانت تمر بها البلاد، ودائما ما كانت طريقة اختيار العمدة أو الشيخ تشكل حجز الزاوية ومعقد الأمل لدى المشرعين فى سبيل إصلاح وتطوير نظام العمد والمشايخ.

وقد كانت المادة الأولى من الأمر العالي الصادر فى ١٦ مارس سنة ١٨٩٥ تقضي بتحرير كشف المرشحين لوظيفة العمدية ممن يمتلكون عشرة أفدنة على الأقل من

سكان القرية شريطة ألا يقل عدد المرشحين بالكشف المذكور عن خمسة أشخاص، فإذا لم يتوافر هذا العدد من بين الملاك المذكورين حرر كشف المرشحين من الملاك الذين يدفعون أموالا أميرية أكثر من غيرهم، وقد كان المتبع أن يطلب المرشحين أمام لجنة انتخاب العمد والمشايخ التي يرأسها مدير الإقليم، ويجرى انتخاب شفوي فيما بينهم أمام اللجنة، فإن اتفقوا على انتخاب واحد منهم أقرت اللجنة تعيينه بعد أخذ رأي مأمور المركز، وإذا توافرت الشروط التي تؤهل لتولى العمدية فى أكثر من شخص كانت الأفضلية لمن يعرف القراءة والكتابة، وكان العرف يجرى دائما على أحقية اللجنة سالفة الذكر فى تخطي حائز الأغلبية وتعيين حائز الأقلية بمدعاة الأمن العام أو المصلحة العامة، وكانت سلطتها فى ذلك مطلقة لا يحدها قيد[1]، على أن تراعي اللجنة قبل إقرار التعيين أخذ رأي مأمور المركز وعضو لجنة الشياخات عن المركز المطلوب تعيين العمدة فيه، وإذا كانت البلدة المطلوب تعيين عمدة لها جفلكا[2] أو مملوكة كلها للأفراد فيؤخذ رأي المفتش أو المالك أو وكيله، كما يؤخذ رأي مأمور الأوقاف إذا كانت أطيان البلدة كلها أو معظمها تابعة للأوقاف.[3]

وقد أقرت المادة الأولى من الأمر العالي سالف الذكر ذات القواعد بالنسبة لشغل وظائف المشايخ مع مراعاة أن يتم تحرير كشف المرشحين لوظيفة الشيخ ممن يمتكلون خمسة أفدنة بدلا من عشرة أفدنة المقررة فى حالة شغل وظيفة العمدة، كما يجب أخذ رأي عمدة البلدة فى تعيين الشيخ إلى جانب الأشخاص الواجب أخذ رأيهم فيمن يعين عمدة.

---

(١) راجع: لواء / سليم محمد إبراهيم: المرجع السابق- ص ١٢.

(٢) الجفالك كالأبعاديات، والفرق بينهما هو أن اسم «جفلك» لا يطلق إلا على مقدار جسيم من الأطيان، وما كانت تعطى الجفالك إلا للعائلة الخديوية، وفي عهد عباس باشا أعطى منها لبعض كبار الذوات. (راجع: د / محمد كامل مرسى: الأموال- مطبعة فتح الله الياس نورى وأولاده بمصر- الطبعة الثانية- ١٩٣٧ م- ص ٥١.)

والأطيان الأبعادية أو الأباعد هي الأراضى البور أو غير المزروعة التي منحها محمد على باشا أعيان البلاد لإصلاحها بزراعتها، ولم يكن يجوز لهم التصرف فيها بأي وجه وإنما كان يجوز لهم التوارث فيها، وكانت تعطى بها تقاسيط من الرزنامة موضحا بها القيد المتقدم.

ولما رأى محمد على باشا أن هذا الإعطاء المقيد بالشرط المتقدم غير موافق للشريعة الإسلامية ويترتب عليه عدم الوصول إلى الغاية المقصودة، لكون من أعطيت لهم تلك الأطيان قد سئموا الاستمرار على تكلف نفقات باهظة فى سبيل اصلاح أرض ليسوا بالمالكين لها أصدر محمد على باشا أمره الرقيم ٥ محرم ١٢٥٨ هـ- ١٨٤٢ م، والذي منح أرباب هذه الأطيان حق التصرف فيها بكافة أنواع التصرفات الشرعية من بيع وخلافه، والحق فى ملكها ملكا مطلقا، وتنبه على الرزنامة بإبطال شرط عدم التصرف فيها من التقاسيط، وإعطائهم تقاسيط خلافها مندرج بها هذا التصحيح فضلا عن الحجج التي أعطيت لهم من المحاكم الشرعية الواقعة تلك الأراضي فى دوائر اختصاصها. (راجع: د / محمد كامل مرسى: المرجع السابق- ص ٥٠- ٥١، د / محمد صادق فهمى: شرح القانون المدنى فى الالتزامات- المجموعة الثانية من صفحة ١٥٣: ٢٢٤- ١٩٢٤ / ١٩٢٥- ص ٢١٩- ٢٢٠.)

(٣) راجع: د / فؤاد مهنا: الإدارة المحلية فى مصر- نظام العمد- مرجع سابق- ص ٧٦٨- ٧٦٩.

ولا يعتبر قرار لجنة انتخاب العمد والمشايخ[١] نهائيا إلا بعد تصديق وزير الداخلية عليه، ولوزير الداخلية أن يمتنع عن التصديق على قرار اللجنة المذكورة، وفي هذه الحالة يتم عرض الأمر مرة ثانية على اللجنة سالفة الذكر لتعين شخص آخر.[٢]

ولما صدر القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧ توسع فى إقرار من لهم حق الترشيح والانتخاب على السواء، فقد تطلب القانون المذكور عند خلو وظيفة العمدة أو الشيخ أن يحرر المركز فى خلال أسبوعين من يوم الخلو كشفا بأسماء المرشحين الذين تتوافر فيهم الشروط اللازمة لشغل الوظيفة، فإذا كان عدد الأشخاص الذين قيدت أسماؤهم بكشف المرشحين أقل من عشرة فى حالة الترشيح لوظيفة العمدة[٣] أو أقل من خمسة فى حالة الترشيح لوظيفة الشيخ، أكمل عددهم إلى عشرة فى الحالة الأولى وإلى خمسة فى الحالة الثانية من الذين يلونهم ممن يدفعون ضرائب أو يتقاضون معاشا أكثر من غيرهم، مع قيد أسماء من يتساوون مع أقلهم نصابًا.[٤]

كما تطلب القانون المذكور عند تحرير كشف المرشحين للعمدية تحرير كشف آخر بأسماء من لهم الحق فى اختيار العمدة وهم:

أ – المرشحون للعمدية.

ب – مشايخ البلاد.

جـ - الأشخاص الجائز ترشيحهم للشياخة فى كل حصة فى البلدة وقت خلو وظيفة العمدية.

د – من يدفع ضريبة لا تقل عن ثلاثة جنيهات.

ويشترط ألا يقل عدد ناخبي العمدة فى كل الأحوال عن خمسة وعشرين ناخبا، فإذا قل عدد الناخبين عن ذلك، فيضم إلى الكشف المذكور دافعي الضرائب التجارية

(١) وطبقا للمادة الثانية من الأمر العالي الصادر فى ١٦ مارس سنة ١٨٩٥ ، فقد كانت اللجنة المذكورة تتألف من المدير أو وكيله بصفته رئيسا، ومندوب من نظارة الداخلية، وأحد وكلاء النيابة العمومية، وأربعة من أعيان المديرية أو عمدها ينتخبهم المدير من بين الأشخاص المندرجة أسماؤهم فى الكشف المعتمد من قبل نظارة الداخلية على أن يشتمل هذا الكشف على نائب واحد على الأقل عن كل مركز من مراكز المديرية ويعمل به لمدة سنة كاملة ويجوز لنظارة الداخلية اعتماده لسنة أخرى عند انقضاء المدة المذكورة.

(٢) المادة الثانية من الأمر العالي الصادر فى ١٦ مارس سنة ١٨٩٥، د / فؤاد مهنا: الإدارة المحلية فى مصر– نظام العمد– مرجع سابق– ص ٧٦٩.

(٣) مع ملاحظة ما سبق وأن تم تناوله فيما تقدم بخصوص الاستثناء الذي أورده المشرع من الأحكام المتقدمة بالنسبة للترشيح لعمدية القرى التي يكون مملوك أربعة أخماس زمامها لأحد الأفراد أو لدائرة من الدوائر أو لإحدى الشركات أو تابعة لوزارة الاوقاف أو لمصلحة الأملاك، أو لعدد من الملاك لا يتجاوز الخمسة.

(٤) راجع: د / توفيق شحاتة: المرجع السابق- ص ٢٢٧.

والصناعية إذا ثبت أنهم يدفعونها فعلا وبانتظام لمدة ثلاث سنوات سابقة على خلو الوظيفة.[١]

وتدعو لجنة الشياخات الأشخاص الذين لهم الحق فى اختيار العمدة للحضور أمامها للنظر فى تعيين العمدة، ويجوز لها الانتقال إلى القرية إذا زاد عدد هؤلاء الأشخاص عن مائة، ويشترط حضور الأغلبية المطلقة للناخبين، فإذا لم تتوافر الأغلبية المطلوبة من الحاضرين أجل الانتخاب إلى جلسة أخرى يعاد فيها إعلان الناخبين، ويكون الانتخاب صحيحا فى المرة التالية مهما يكن عدد الحاضرين، ويتم أخذ أصوات الناخبين بطريقة سرية وفقا للأوضاع التي يحددها وزير الداخلية بهذا الشأن، وتعين اللجنة المرشح الذي يحوز أغلبية أصوات الحاضرين عمدة للقرية، وعند تساوي الأصوات تعين اللجنة واحدا ممن حصلوا على أصوات متساوية مستعينة فى ترجيحه بما يكون له من مميزات خاصة.[٢]

كما يجوز للجنة فى حالة انقسم الأصوات بين المرشحين دون أن يظفر أحدهم بالأغلبية المطلقة، أن تعيد الانتخاب فى الحال وفي نفس الجلسة بين حائزي أكثر الأصوات، كما يجوز أن تؤجل إعادة الانتخاب إلى جلسة أخرى، ولا يترتب على ذلك ثمة بطلان، إذ الأمر جوازي للجنة إن شاءت أجرت إعادة الانتخاب فى ذات الجلسة، وإن شاءت أجلته لجلسة أخرى وفقا لما تراه من ظروف الموضوع ومقتضيات المصلحة العامة.[٣]

ويجوز للجنة سواء أكان الانتخاب لأول مرة أم أعيد أن تعدل عن اختيار حائز الأغلبية لأسباب خطيرة بشرط إبداء الأسباب المبررة لهذا العدول، وهي تخضع فى ذلك لرقابة محكمة القضاء الإداري وإشرافها.[٤]

أما اختيار الشيخ فكان يتم من خلال دعوة من لهم الحق فى اختياره فى الزمان والمكان اللذين يعينان لذلك، وتثبت هذه الدعوة فى ذيل الكشف الشامل لأسمائهم،

(١) راجع: د / توفيق شحاتة: المرجع السابق- ص ٢٢٩.

(٢) المادة ١٠ من القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧.

(٣) راجع: د / توفيق شحاتة: المرجع السابق- ص ٢٣٣.

(٤) فقد قررت محكمة القضاء الإداري بأن «القاعدة الأصولية التي نص عليها القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧ الخاص بالعمد والمشايخ هي أن يكون التعيين للعمدية لمن حاز أغلبية أصوات الناخبين إلا أنه أجاز للجنة الشياخات العدول عن اختيار صاحب الأغلبية لأسباب خطيرة بشرط إبداء الأسباب المبررة لها. وهذا العدول ليس متروكا لرأي لجنة الشياخات وتقديرها الخاص، بل إن لهذا العدول أصولا وضوابط تلتزم اللجنة مراعاتها وتبني على أساسها رأيها، وقرارها فى ذلك يخضع لرقابة الحكومة وإشرافها». (حكم محكمة القضاء الإداري فى القضية رقم ٥٥١ لسنة ٥ ق جلسة ٢٥ / ١١ / ١٩٥٢- مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري- السنة السابعة- المجلد الأول- ص ٤٩.)

وتعرض النتيجة على لجنة الشياخات لإقرارها، وللجنة أن تعدل عن اختيار حائز الأغلبية، ويجب عليها فى هذه الحالة أن تقرر إعادة أخذ رأى أهل الحصة، ويصدر المدير قرارًا بتحديد موعد الاختيار الجديد ويذيله بأسماء المرشحين، وتعلق صورة من هذا القرار قبل موعد الاختيار بأسبوع على الأقل فى مقر العمدية، وفي الأماكن المطروقة فى القرية، ويكون رأى أهل الحصة ملزمًا للجنة فى هذه الحالة.(١)

ولم ينص القانون على الأغلبية اللازم توافرها فى تعيين الشيخ، إلا أن المستفاد من نص المادة العاشرة من القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧ أن الأحكام المتعلقة باختيار العمدة تجرى فى شأن اختيار الشيخ، وعليه فإن الأغلبية اللازمة لتعيين الشيخ تكون هي بذاتها الأغلبية اللازمة لتعيين العمدة، أي الأغلبية المطلقة.(٢)

ولا يعد قرار لجنة الشياخات باختيار العمدة أو الشيخ نهائيا إلا بعد اعتماده من وزير الداخلية، حيث ترفع اللجنة المذكورة قرارها باختيار العمدة أو الشيخ إلى وزير الداخلية لاعتماده، والذي يحق له عدم الموافقة على القرار فيعيده إلى اللجنة مشفوعا بملاحظاته(٣)، ويخضع قرار وزير الداخلية فى هذه الحالة لرقابة القضاء الإداري وإشرافه(٤)، ويتعين على اللجنة فى هذه الحالة دعوة الناخبين مرة أخرى لانتخاب العمدة، ويعين من يحوز أغلبية أصوات الناخبين.(٥)

ويسلم المدير للعمدة- بعد اعتماد قرار وزير الداخلية- تقريرا بتعيينه موقعا عليه منه، أما الشيخ فيسلم إليه تقريرا بتعيينه موقعا عليه من المدير.(٦)

---

(١) المادة ١٠ من القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧.

(٢) راجع: د / توفيق شحاتة: المرجع السابق- ص ٢٣٦.

(٣) حيث يمارس وزير الداخلية نوعين من السلطة فى هذه الحالة، إحداهما سلطة الرقابة على عملية الانتخاب فى كافة مراحلها، فله بمقتضى هذه السلطة الحق فى عدم التصديق على قرار لجنة الشياخات، إذا بدا له أن إجراء جوهريا قد أهمل أو أدى النقص أو الخطأ فيه إلى إهداره، إذ يحق له فى هذه الحالة إعادة المحضر مرة اخرى إلى اللجنة غير مصدق عليه لتصحيح هذا الإجراء واستكماله والسير فيه وفقا لأحكام القانون.

أما السلطة الثانية التي يتمتع بها الوزير فى هذا الخصوص فهي سلطة الملاءمة، حيث يحق للوزير أن يرفض الموافقة على اعتماد تعيين من تم انتخابة على الرغم من صحة اجراءات الترشيح والانتخاب وخلوها من العيوب والأخطاء، وذلك إذا اتضح له من خلال بحث شخصية المنتخب وأحواله أنه لا يؤمن على الوظيفة أو المصلحة العامة، إذ يحق له فى تلك الحالة إعادة الأوراق إلى لجنة الشياخات لانتخاب العمدة من جديد.

ويلاحظ أن قرار وزير الداخلية بعدم التصديق يخضع لرقابة محكمة القضاء الإداري، والتي لها أن تتحقق من أن هذا القرار صدر بناء على وقائع ثابتة وفي سبيل تحقيق المصلحة العامة، وغير مشوب بإساءة استعمال السلطة.

(يراجع فى ذلك تفصيلا: د / توفيق شحاتة: المرجع السابق- ص ٢٣٧– ٢٣٨.)

(٤) فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن «قرار الوزير بعدم اعتماد تعيين العمدة يجب أن يكون قائماً على أسس صحيحة تؤدي إلى سلامة النتيجة التي رتبت عليها، وهو فى ذلك يخضع لرقابة القضاء الإداري وإشرافه». (حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٣٢٠ لسنة ٣ ق.ع جلسة ٢٧ / ٦ / ١٩٥٩- مجموعة المكتب الفنى- السنة ٤- صفحة رقم ١٥٦٤.)

(٥) المادة ١١ من القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧.

(٦) المادة ١١ من القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧، د / توفيق شحاتة: المرجع السابق- ص ٢٣٨.

وبعد قيام ثورة يوليو سنة ١٩٥٢، أصدر المشرع القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٧ فى شأن العمد والمشايخ، والذي حاول المشرع من خلاله تلافي ما وجه من انتقادات وعيوب لنظام العمد والمشايخ حدت بالبعض إلى المطالبة بإلغائه والبحث عن نظام بديل يكون أفضل لإدارة القرية المصرية، وفي سبيل هذا الإصلاح المنشود قرر المشرع ولأول مرة اختيار عمد البلاد ومشايخها بطريقة الانتخاب العام المباشر من بين الناخبين المقيدة أسماؤهم فى جداول الانتخابات الخاصة بالقرية بالنسبة للعمدة أو الحصة بالنسبة للشيخ.

وقد استلزم القانون المذكور فى مادته الرابعة بأن يحرر المركز فى خلال شهر من يوم خلو وظيفة العمدة أو الشيخ كشفا بأسماء الأشخاص الذين تتوافر فيهم الشروط التي تطلب القانون توافرها فيمن يعين عمدة أو شيخًا على أن لا يقل عدد من يتم ترشيحهم بالكشف المذكور عن عشرة مرشحين على الأقل لوظيفة العمدة وخمسة لوظيفة الشيخ، ويذكر أمام كل مرشح كافة البيانات المنصوص عليها بالمادة الرابعة سالفة الذكر.

وإذا لم يوجد عشرة أشخاص تتوافر فيهم الشروط التي نص عليها القانون أكمل العدد إلى عشرة مرشحين بالنسبة لوظيفة العمدة وخمسة لوظيفة الشيخ من بين من توافر فيهم الشروط التي تطلبها القانون عدا شرط النصاب المالي، وذلك من بين من يدفعون ضرائب أو يتقاضون معاشا أو دخلا دائما مدى الحياة أكثر من غيرهم، مع مراعاة قيد أسماء من يتساوون مع أقلهم نصابا فى كشف المرشحين.[١]

فإذا لم يوجد العدد الكافي ممن يدفعون ضرائب أو يتقاضون معاشا أو دخلا دائما مدى الحياة يرشح المأمور العدد اللازم لإكمال عدد المرشحين إلى الحد المطلوب من بين الأشخاص المشهود لهم بحسن السمعة من أهل القرية بشرط موافقة المدير.[٢]

ويعرض كشف المرشحين عقب تحريره لمدة عشرة أيام فى الأماكن المطروقة فى القرية التي يحددها المدير.[٣]

ويحق لكل من أهمل قيده فى الكشف المذكور بدون حق أن يطلب قيد اسمه، ولكل من أدرج اسمه أن يطعن فى الكشف ويطلب حذف اسم من قيد فيه بدون وجه حق،

(١) المادة ٤ من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٧.
(٢) راجع: د / محمد فؤاد مهنا: القانون الإداري العربى فى ظل النظام الاشتراكى الديموقراطى التعاونى- مرجع سابق- ص ٩١١.
(٣) المادة ٥ من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٧.

ويقدم الطعن كتابة إلى المأمور خلال مدة العشرة أيام المقررة للعرض والعشرة أيام التالية لها.[١]

ويفصل فى الطعن لجنة مشكلة برئاسة السكرتير العام للمديرية وعضوية أحد وكلاء النيابة وأحد أعضاء لجنة العمد والمشايخ المنتخبين من غير المركز الذي تتبعه القرية، وذلك خلال الشهر التالي لانقضاء ميعاد تقديم الطلبات[٢][٣]، وتعتبر قرارات لجنة الطعن قرارات إدارية نهائية يجوز الطعن فيها بالإلغاء أمام محاكم القسم القضائي بمجلس الدولة.[٤]

ولا يجوز للجهة الإدارية بعد إعداد كشف الجائز ترشيحهم للعمدية أو المشيخة وعرضه وصيرورته نهائيا أن تعدل هذا الكشف بالحذف منه أو بالإضافة إليه.[٥]

وبعد الانتهاء من مرحلة إعداد كشوف المرشحين والطعن فيها، وصيرورة كشف الجائز ترشحهم نهائيا، تبدأ مرحلة ترشيح وانتخاب العمدة أو الشيخ، وهي تختلف تبعا لما إذا كانت الوظيفة الشاغرة المراد شغلها وظيفة عمدة أو شيخ.[٦]

فبالنسبة لوظيفة العمدة تبدأ المرحلة التالية بفتح باب الترشيح للعمدية بقرار من المدير يعرض لمدة سبعة أيام يجوز خلالها لكل من ورد اسمه بالكشف المشار إليه أن

(١) راجع: د / محمد فؤاد مهنا: القانون الإداري العربي فى ظل النظام الاشتراكي الديموقراطي التعاوني- مرجع سابق- ص ٩١١.

(٢) المادة ٦ من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٧.

(٣) ولا يترتب على مخالفة الميعاد المذكور أي بطلان، وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا: «إن النص فى المادة السادسة من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٧ فى شأن العمد والمشايخ على أن يفصل فى طلبات الإضافة والحذف فى كشوف المرشحين خلال الشهر التالي لانقضاء ميعاد تقديم هذه الطلبات إنما هو من قبيل حسن التوجيه والتنظيم، ومن ثم لا يترتب على مخالفته أي بطلان. (حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٩٢٥ لسنة ٥ ق.ع جلسة ٢٥ / ٢ / ١٩٦١- مجموعة المكتب الفنى- السنة ٦- صفحة رقم ٧٧٩.)

(٤) فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن «الكشوف التي تحررها اللجنة المنصوص عليها فى المادة الرابعة من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٧ فى شأن العمد والمشايخ لا تعتبر نهائية ما دام الباب يظل مفتوحاً لإضافة أسماء أخرى إلى الكشف أو حذف أسماء فيه عن طريق الالتجاء إلى اللجنة الثانية المنصوص عليها فى المادة السادسة ولا تصبح هذه الكشوف نهائية إلا بعد أن تبت هذه اللجنة فى الطلبات المقدمة إليها، ولذلك فإنه مهما كان السبب الذي أدى إلى عدم درج اسم المدعي فى الكشف الذي حررته اللجنة الأولى فإن المدعي كان الباب أمامه مفتوحاً لقيد اسمه عن طريق اللجنة الثانية». (حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٩٢٥ لسنة ٥ ق.ع جلسة ٢٥ / ٢ / ١٩٦١- مجموعة المكتب الفنى- السنة ٦- صفحة رقم ٧٧٩.)

كما لا يعتبر فوات الميعاد المذكور بمثابة رفض من قبل اللجنة للطعن، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن «وقوف لجنة الفصل فى الطلبات التى تقدم طعناً فى كشوف المرشحين للعمدية موقفاً سلبياً من الطلب الذي تقدم به المدعي إليها دون أن تفصل فيه فى الميعاد الذي حدده القانون لا يعتبر بمثابة رفض له، إذ ليس ثمة قرينة قانونية أو موضوعية على هذا الرفض فالقرينة القانونية على الرفض لا تقوم إلا بالنص عليها صراحة فى القانون، على أن سكوت الإدارة مدة معينة يعتبر بمثابة قرار بالرفض وذلك على غرار ما نص عليه قانون مجلس الدولة فى المادة ٢٢ منه إذ يقول «ويعتبر فوات ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات الإدارية المختصة بمثابة رفضه» ولئن كانت المادة السادسة سالفة الذكر قد نصت على أن تفصل اللجنة فى الطلبات خلال شهر إلا أنها لم تنص على أن فوات هذا الميعاد دون فصل فى الطلب يعتبر بمثابة رفض له، هذا إلى أن تحديد ذلك الميعاد لا يعني سوى توجيه من المشرع لحث اللجنة على سرعة البت فى الطلبات المقدمة إليها». (حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٥٩٤ لسنة ٧ ق.ع جلسة ٣ / ٤ / ١٩٦٥- مجموعة المكتب الفنى- السنة ١٠- صفحة رقم ٩٦٧.)

(٥) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٣٨٥ لسنة ٩ ق.ع جلسة ١٧ / ٦ / ١٩٦٧- مجموعة المكتب الفنى- السنة ١٢- صفحة رقم ١١٥٧.

(٦) راجع: د / محمد فؤاد مهنا: القانون الإداري العربي فى ظل النظام الاشتراكي الديموقراطي التعاوني- مرجع سابق- ص ٩١٢.

يرشح نفسه للعمدية، ويحيل المدير طلبات الترشيح خلال ثلاثة أيام من قفل باب الترشيح إلى الاتحاد القومي لفحصها والبت فيمن يقبل ترشيحهم، وذلك خلال شهر من تاريخ إخطاره، ويكون قراره فى هذا الشأن نهائيًا وغير قابل للطعن بأي طريق من طرق الطعن.(١)

فإذا اعترض الاتحاد القومي على جميع المرشحين أو قبل مرشحًا واحدا فقط، فإن باب الترشيح يعاد فتحه من جديد، وإذا كان العدد الباقي فى الكشف أقل من عشرة يكمل العدد قبل إعادة فتح باب الترشيح.(٢)(٣)

أما إذا قبل الاتحاد القومي أكثر من مرشح فيصدر المدير قراره بدعوة الناخبين المقيدة أسماؤهم فى جداول الانتخابات الخاصة بالقرية لانتخاب العمدة من بين المرشحين المقبولين.

وتتولى عملية انتخاب العمدة لجنة تشكل برئاسة السكرتير العام للمديرية أو من يقوم مقامه فى حالة غيابه وعضوية أحد أعضاء لجنة العمد والمشايخ المنتخبين وأقدم مشايخ القرية من غير المرشحين وثلاثة من الناخبين المقيدين بجداول القرية وأحد الموظفين العموميين يكون سكرتيرا للجنة، ويجوز تشكيل لجان فرعية برئاسة أحد الموظفين العموميين وعضوية ثلاثة من الناخبين المقيدين بجداول انتخابات القرية وموظف عمومي يكون سكرتيرا للجنة.(٤)

وبعد أن يبدي الناخبون رأيهم على الوجه المنصوص عليه فى القانون واللائحة التنفيذية، يتم فرز الأصوات بمعرفة لجنة فرز مكونة من رئيس اللجنة العامة وعضو لجنة العمد والمشايخ وأقدم مشايخ القرية من غير المرشحين ورؤساء اللجان الفرعية إن وجدوا، ويتولى سكرتير اللجنة العامة سكرتارية لجنة الفرز.(٥)

ويتم انتخاب العمدة بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة التي أعطيت، فإذا لم يحصل أيٌّ من المرشحين على الأغلبية المطلقة يعاد الانتخاب فى مدى عشرة أيام بين المرشحين اللذين نالا أكبر عدد من الأصوات، على أن يكون الانتخاب فى المرة

(١) المادة ٨ من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٧.

(٢) راجع: د / محمد فؤاد مهنا: القانون الإداري العربي فى ظل النظام الاشتراكي الديموقراطي التعاوني- مرجع سابق- ص ٩١٢.

(٣) أما إذا لم يتقدم للترشيح غير شخص واحد وقبل الاتحاد القومي ترشيحه، فإن لجنة العمد والمشايخ تقرر تعيينه بلا حاجة إلى اتباع إجراءات الانتخاب بالنسبة له، وذلك طبقا لنص المادة التاسعة من القانون.

(٤) المادة ١٠ من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٧.

(٥) المادة ١١ من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٧.

الثانية بالأغلبية النسبية لعدد الأصوات الصحيحة التي أعطيت، وفى حال حصول اثنين أو أكثر على أصوات متساوية اقترعت اللجنة بينهما وكانت الأولوية لمن تعينه القرعة.[١]

أما بالنسبة للشيخ فبعد أن يصبح كشف المرشحين نهائيا يصدر المدير قرارا بدعوة الناخبين المقيدة أسماؤهم فى قائمة الحصة لاختيار شيخ لهم من بين الأشخاص الواردة أسماؤهم بكشف المرشحين، ويعلن هذا القرار بتعليقه فى الأماكن التي يحددها المدير بالقرية، وتتولى عملية انتخاب الشيخ لجنة تشكل برئاسة موظف عمومي، وعضوية أقدم مشايخ القرية وثلاثة من الناخبين، ويتم انتخاب الشيخ بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة التي أعطيت.[٢]

ويعرض محضر لجنة الانتخابات على لجنة العمد والمشايخ لتعيين العمدة أو الشيخ الفائز فى الانتخابات، وتقتصر سلطة اللجنة المذكورة طبقا لنص المادة الثانية عشرة والثالثة عشرة من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٧ على إقرار نتيجة الانتخاب وإصدار قراراتها بالتعيين وفقا لما تسفر عنه هذه النتيجة، وإن كان البعض من الفقه يرى أن اللجنة المذكورة كانت تملك سلطة الامتناع عن تعيين المرشح الفائز فى الانتخابات إذا تبين لها بطلان إجراءات الانتخابات قانونًا.[٣]

ويرفع قرار لجنة العمد والمشايخ بتعيين العمدة أو الشيخ إلى وزير الداخلية لاعتماده، وتختلف سلطة وزير الداخلية بصدد قرار تعيين العمدة عنه فى حالة الشيخ.[٤]

ففي حالة العمدة تقتصر سلطة الوزير على رقابة المشروعية فقط، فتقف هذه السلطة عند حد التحقق من سلامة الإجراءات ومطابقتها للقانون، فإذا كانت هذه الإجراءات سليمة وجب اعتماد القرار، أما إذا تبين وقوع خطأ فى الإجراءات، فللوزير أن يعيد الأوراق إلى اللجنة مشفوعة بملاحظاته لتصحيح الإجراءات من آخر إجراء تم صحيحًا.[٥]

(١) المادة ١٢ من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٧.
(٢) المادة ١٣ من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٧.
(٣) راجع: د / محمد فؤاد مهنا: المرجع السابق- ص ٩١٥.
(٤) المادة ١٤ من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٧.
(٥) وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا: «إن إشراف الوزير على عملية انتخاب العمدة وفقاً لأحكام المادة ١٤ من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٧ إنما يكون بعد أن تصل إجراءات الانتخاب إلى غايتها بصدور قرار لجنة العمد والمشايخ بتعيين المرشح الفائز- وليس من شأن هذا الاشراف تخويله سلطة تعديل كشف المرشحين للعمدية». (حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٣٨٥ لسنة ٩ ق.ع جلسة ١٧ / ٦ / ١٩٦٧- مجموعة المكتب الفنى- السنة ١٢- صفحة رقم ١١٥٧.)

أما بالنسبة للشيخ، فقد أقر المشرع فى الفقرة الثانية من المادة الرابعة عشرة من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٧ بحق وزير الداخلية بأن يعيد الأوراق إلى لجنة العمد والمشايخ مشفوعا بملاحظاته، ويجب على اللجنة فى هذه الحالة أن تعيد النظر فى قرارها على ضوء تلك الملاحظات، وإذا تمسكت برأيها يكون للوزير أن يتخذ ما يراه، ويعتبر قراره فى هذه الحالة نهائيا.

ويسلم المدير إلى العمدة قرار تعيينه موقعا من وزير الداخلية، ويسلم إلى الشيخ قرار تعيينه موقعا منه.(١)

وبتاريخ ١٦ مارس سنة ١٩٦٤ أصدر المشرع القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٦٤ فى شأن العمد والمشايخ، وقد تضمن هذا القانون فيما يتعلق باختيار العمد والمشايخ وتعيينهم بعض الأحكام المغايرة لما كان عليه الحال فى ظل القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٧ الذي تم إلغاؤه، غير أن أهم ما جاء به القانون المذكور فى هذا الخصوص ويميزه عن سابقه أمران أساسيان:

١ – لم يشترط القانون المذكور عددًا محددًا لشغل وظيفة العمدة أو الشيخ، وإنما جعل القانون حق الترشيح مكفولًا لكل من تتوافر فيه الشروط التى حددها المشرع لشغل الوظيفة.(٢)

وينبني على ما تقدم أنه إذا لم يقبل للترشيح لشغل وظيفة العمدة غير مرشح واحد فإن ذلك مؤداه أنه ليس فى جمهور الناخبين الصلاحية للترشيح لوظيفة العمدة، وأن إرادتهم قد تلاقت على اختيار هذا المرشح دون سواه، وبالتالي لا يوجد ثمة حاجة لولوج عملية الانتخاب، إذ إن عملية الانتخاب تقتضى وجود أكثر من مرشح، والعبرة فى ذلك هي بكشف المرشحين النهائي باعتبار أن هذا الكشف يعد العنصر الفاصل فى تحديد مفهوم المرشح الوحيد، فإذا لم يتضمن الكشف سوى اسم مرشح واحد فإنه يصبح كذلك وتحال الأوراق للجنة العمد والمشايخ لتقرير تعيينه.(٣)

٢ – جعل القانون المذكور حق اختيار العمدة للناخبين المقيدة أسماؤهم بجداول انتخاب القرية(٤)، بينما أسند مهمة اختيار الشيخ إلى لجنة العمد والمشايخ من بين المرشحين المقبولة طلباتهم(٥).(٦)

(١) المادة ١٤ من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٧.
(٢) المادة ٤ من القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٦٤.
(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١٠٤٢ لسنة ٢٨ ق.ع جلسة ١٣ / ١ / ١٩٨٥- مجموعة المكتب الفنى- السنة ٣٠- صفحة رقم ٤١٧.
(٤) المادة ٧ من القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٦٤.
(٥) المادة ١١ من القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٦٤.
(٦) راجع: د / بكر القبانى: المرجع السابق- ص ٢٤٠- ٢٤١، د / طعيمه الجرف: المرجع السابق- ص ١٧٣.

المطلب الثاني

اختيار العمد والمشايخ وتعيينهم فى التشريع القائم

مرت عملية اختيار العمد والمشايخ فى ظل القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ بمرحلتين، حيث أقر القانون المذكور عند صدوره طريقة الانتخاب العام المباشر فى اختيار العمد والمشايخ، غير أن هذا الأمر ما لبث وأن تغير فى عام ١٩٩٤ عند إصدار المشرع للقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤ بتعديل بعض أحكام قانون العمد والمشايخ سالف الذكر، حيث عدل المشرع عن طريق الانتخاب وجعل اختيار العمدة أو الشيخ عن طريق التعيين، وعليه فسنعرض لكل مرحلة من هاتين المرحلتين على حدة.

المرحلة الأولى: اختيار العمد والمشايخ فى ظل أحكام قانون العمد والمشايخ رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ قبل تعديله بمقتضى القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤:

وفقا للمادة السابعة من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ قبل تعديله، كانت إجراءات انتخاب العمدة تتم خلال الستين يوما التالية للفصل فى طلبات الترشيح، وذلك بقرار يصدره مدير الأمن بدعوة الناخبين المقيدة أسماؤهم بجداول انتخاب القرية لانتخاب العمدة، على أن يكون ذلك قبل الموعد المحدد للانتخابات بعشرة أيام على الأقل، كما استلزمت ذات المادة ضرورة عرض القرار ومعه قائمة بأسماء المرشحين على باب ديوان المركز وفى الأماكن الأخرى التي يحددها مدير الأمن مدة السبعة أيام السابقة على يوم الانتخاب.

ويجرى الانتخاب عن طريق الاقتراع السري، وإذا لم يقبل للترشيح لوظيفة العمدة غير شخص واحد تحال الأوراق إلى لجنة العمد والمشايخ لتقرير تعيينه بدون حاجة إلى اتباع إجراءات الانتخاب بالنسبة إليه.

ويبدي الناخبون رأيهم فى انتخاب العمدة أو الشيخ أمام لجنة أو أكثر يصدر بتشكيلها قرار من مدير الأمن.

ويتم انتخاب العمدة أو الشيخ بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة التي أعطيت، وإذا لم يحصل أحد المرشحين على الأغلبية المطلقة، فعلى رئيس اللجنة أن يحدد موعدا يعلنه على الحاضرين لإعادة الانتخاب خلال عشرة أيام بين المرشحين اللذين نالا أكثر عدد من الأصوات، فإذا تساوى معهما أو مع أحدهما واحد أو أكثر من المرشحين الآخرين اشترك معهما فى الانتخاب المعاد.[1]

(١) المادة ١٠ فقرة أولى من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ قبل تعديله.

وفي هذه المرة يكون الانتخاب بالأغلبية النسبية لعدد الأصوات الصحيحة التي أعطيت، فإذا حصل اثنان فأكثر من المرشحين على أصوات متساوية اقترعت اللجنة بينهما على أن تكون الأولوية لمن تعينه القرعة.(١)

ويعرض بعد ذلك محضر لجنة الفرز(٢) على لجنة العمد والمشايخ، والتي يقتصر دورها على التأكد من سلامة الإجراءات ومطابقتها للقانون، ثم تصدر قرارها بتعيين الفائز فى الانتخاب عمدة أو شيخا.(٣)

ولا يعد قرار لجنة العمد والمشايخ بتعيين العمدة أو الشيخ الفائز نهائيا إلا بعد اعتماده من وزير الداخلية، لذا فقد أوجب المشرع على اللجنة أن ترفع قرارها المذكور إلى وزير الداخلية لاعتماده، والذي يجوز له إعادة الأوراق إلى اللجنة مرة أخرى مشفوعا بملاحظاته لتصحيح الإجراءات من آخر إجراء تم صحيحا، فإذا تمسكت اللجنة برأيها كان للوزير أن يتخذ ما يراه فى هذا الشأن، ويكون قراره نهائيا.(٤)

ولا يعني نهائية قرار الوزير إغلاق سبيل الطعن القضائي عليه، وإنما يقصد بذلك عدم جواز التعقيب على القرار من قبل جهة إدارية أعلى، إذ يجوز الطعن فى القرار المذكور بالإلغاء أمام القضاء الإداري بالشروط والأوضاع التي يتطلبها القانون للطعن فى سائر القرارات الإدارية.(٥)

ومن الملاحظ فى هذا الخصوص أن القانون لم يكن يحدد مدة معينة يتعين على الوزير إعادة الأوراق فيها إلى اللجنة، كما أنه لم يحدد أيضا مدة معينة للجنة ترفع خلالها قرارها بتعيين الفائز عمدة أو شيخا إلى وزير الداخلية، وكذلك الأمر فى حال إعادة الأوراق إلى اللجنة مرة أخرى من قبل الوزير، فلم يحدد المشرع أيضا مدة معينة يجب على اللجنة أن تعيد فيها الأوراق للوزير مشفوعا برأيها إذا تمسكت به، غير أن المستفاد من نص المادة الحادية عشرة من القانون أنه يتعين أن يكون ذلك كله فى خلال مدة ثلاثة أشهر من تاريخ الانتخاب، وإلا اعتبر العمدة أو الشيخ الفائز معينا بحكم القانون بنهاية الثلاثة أشهر المشار إليها.

(١) المادة ١٠ فقرة ثانية من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ قبل تعديله.
(٢) تتكون لجنة الفرز طبقا للمادة التاسعة من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ قبل تعديله من رئيس لجنة الإشراف على انتخاب العمدة أو الشيخ رئيسا، وعضوية كل من عضو لجنة الإشراف ورؤساء لجان الانتخاب والمرشحين أو مندوبين عن كل منهم.
(٣) المادة ١٠ فقرة ثالثة من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ قبل تعديله.
(٤) المادة ١١ فقرة ثالثة من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ قبل تعديله.
(٥) راجع: د / محمد عبد الحميد أبوزيد: المرجع السابق- ص ٦٦.

المرحلة الثانية: اختيار العمد والمشايخ فى ظل أحكام قانون العمد والمشايخ رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ بعد تعديله بمقتضى القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤:

بتاريخ ١٤ / ٤ / ١٩٩٤ أصدر المشرع القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨، والذي بموجبه تم العدول عن الانتخاب كطريقة لاختيار عمد البلاد ومشايخها، وأضحى اختيار العمدة أو الشيخ يتم بطريق التعيين.

وقد بررت المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤ أسباب العدول عن طريقة الانتخاب، وإقرار طريقة التعيين بدلا منها بما يلي[١]:

١ – أن التطبيق العملي قد أثبت أن أسلوب تعيين العمدة أو الشيخ بالانتخاب يتعارض فى كثير من الأحيان مع مقتضيات الأمن والنظام العام فى القرية، خاصة مع وجود تنافس بين العائلات فيها الأمر الذي يؤدي إلى تفاقم العصبيات والخصومات بينها واستطالة إجراءات التقاضي.

٢ – أن المرشح للعمدية قد يقع تحت تأثير الظروف الانتخابية ويسعى لإرضاء ناخبيه بالدرجة الأولى مما ينعكس على مقتضيات الأمن.

٣ – تعرض بعض القرى للاضطرابات نتيجة للعملية الانتخابية بما قد يضطر الوزارة إلى تجميد بعض العمديات لسنوات طويلة.

٤ – المصروفات التي تتكبدها الموازنة العامة لمواجهة متطلبات العملية الانتخابية من إعداد وطباعة بطاقات إبداء الرأي وتفرغ مشرفٍ وأعضاء اللجان الانتخابية من أعمالهم الأصلية لحين إجراء الانتخابات.

وقد انتقد البعض من الفقه عدول المشرع عن طريق الانتخاب وإقراره لاختيار العمد والمشايخ بالتعيين، مبررًا ذلك بأسباب عدة يمكن إيجازها فيما يلي[٢]:

١ – أن اعتبار العمدة موظفًا عامًا لا يتناقض مع تعيينه عن طريق الانتخاب، إذ إن الانتخاب يعد أحد وسائل التعيين فى الوظائف العامة كاختيار القضاة فى الولايات المتحدة الأمريكية.[٣]

---

(١) راجع: د / أنس جعفر، د / عبد المجيد سليمان: المرجع السابق- ص ٢٢٥- ٢٢٦، د / محمد عبد الحميد أبوزيد: المرجع السابق- ص ٦٩.

(٢) يراجع فى ذلك تفصيلا: د / جابر جاد نصار: المرجع السابق- ص ٢٣ وما بعدها.

(٣) راجع: د / جابر جاد نصار: المرجع السابق- ص ٢٤- ٢٥.

وكذلك فإن طبيعة وظيفة العمدة ودوره فى القرية فى المحافظة على الأمن وفض الخصومات ومنع المنازعات التي تنشب بين العائلات فيها يستلزم ألا يعتمد العمدة على الاختصاصات التي خولها له القانون فقط بل يتطلب إلى جانب ذلك تمتعه بقدر من القبول الشعبي بالإضافة إلى شخصيته وهيبته بين أهالي القرية.(١)

٢ – منافاة اختيار العمد بطريق التعيين للديمقراطية ونحن على مشارف القرن الحادي والعشرين.(٢)

٣ – أن القول بأن انتخاب العمدة من قبل أهل القرية التي يشغل عمديتها يؤدي إلى تسييس المنصب ويخضع العمدة لتأثير ناخبيه مما ينعكس على مقتضيات الأمن هو قول مردود عليه بأن الانتخاب فى الوظيفة العامة لا يغير من طبيعتها، فوظائف القضاء فى الولايات المتحدة الأمريكية تشغل بالانتخاب، ولم يؤدي ذلك إلى تحول الوظيفة من قضائية إلى سياسية بل وعلى العكس من ذلك فإن تعيين العمد على الوجه الذي جاء به القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤ هو الذي يؤدي بشاغل الوظيفة الوظيفة إلى الدخول فى دائرة المؤثرات السياسية، إذ من غير المتصور ضمان حياد العمدة فى ممارسة اختصاصاته تجاه التيارات الحزبية أو السياسية فى القرية إن كانت سلطة تعيينه ومحاسبته وعزله بيد الحكومة القائمة والتي تمثل أحد هذه الأحزاب.(٣)

٤ – أن الانتخاب كوسيلة ديمقراطية لا تقاس نتائجه بالتكلفة الاقتصادية التي تتكبدها الخزانة العامة، وإلا فلو صح اتخاذ ذلك مبررًا للعدول عن نظام الانتخاب لشغل وظيفة العمدة، لكان مبررًا أيضًا للعدول عنه فى الانتخابات الأخرى مثل المجالس المحلية أو المجالس النيابية توفيرًا واقتصادًا للنفقات العامة، وإنما يجب أن ينظر إلى فكرة الانتخاب فى جوهرها، فالانتخاب سواء تمثل فى وسيلة لإسناد السلطة أو فى التعيين فى الوظائف العامة مثل انتخاب العمد يمثل أهمية كبرى فى البناء الديمقراطي فى الدولة إذا ما احيط بالضمانات الجوهرية والأساسية التي تضمن نزاهة عملياته وصدق نتائجه، وهو ما يجعله أقرب إلى المنطق الديمقراطي.(٤)

(١) راجع: د / جابر جاد نصار: المرجع السابق- ص ٢٥- ٢٩- ٣٠.
(٢) راجع: د / انور أحمد رسلان: وجيز القانون الإداري– ١٩٩٩- ص ١٨٤.
(٣) راجع: د / جابر جاد نصار: المرجع السابق- ص ٢٧.
(٤) المرجع السابق- ص ٣١- ٣٢.

وطبقا للمادة السابعة من قانون العمد والمشايخ بعد تعديلها بمقتضى القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤ ومن بعده القانون رقم ١٤٢ لسنة ٢٠٠٤ يتم اختيار العمدة أو الشيخ من بين المقبول طلباتهم، وتجرى المفاضلة بينهم على أساس أربعة معايير محددة، وهي:

توافر مقومات الشعبية.

اتزان الشخصية.

الإدراك الأمني.

القدرة على الإدارة.

ويصدر بترشيح العمدة قرار من لجنة العمد والمشايخ[١]، وذلك بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائها بعد التحقق من سلامة الإجراءات ومطابقتها للقانون واستيفاء المرشح للمقومات الموضحة بعالية، ويجوز أن يتضمن قرار اللجنة أكثر من مرشح لشغل وظيفة العمدة.

ومن ثم فإن دور لجنة العمد والمشايخ يقتصر على ترشيح واحد أو أكثر من بين المقبولة طلباتهم، ولا يخرج قرارها فى هذا الشأن عن كونه اقتراحًا أو توجيهًا باسم أو أسماء معينة لشغل الوظيفة.[٢]

ويرفع قرار لجنة العمد والمشايخ بالترشيح إلى اللجنة العليا المعنية باختيار العمد، والتي تتشكل برئاسة مساعد وزير الداخلية للأمن وعضوية كل من[٣]:

- ممثل عن وزارة العدل يختاره وزير العدل.
- ممثل عن أجهزة التنمية المحلية يختاره وزير التنمية المحلية.
- مساعد وزير الداخلية لقطاع الشئون الإدارية أو من يمثله.
- مساعد وزير الداخلية لقطاع الشئون القانونية أو من يمثله.
- مدير الإدارة العامة للشئون الإدارية.

(١) وتشكل هذه اللجنة برئاسة مدير الأمن، وعضوية رئيس نيابة يختاره النائب العام ويوافق عليه مجلس القضاء الأعلى، ومدير إدارة البحث الجنائي بالمديرية، ومفتش قطاع مصلحة الأمن العام، ومفتش قطاع الأمن الوطني، وأقدم اثنين من عمد قرى المركز الذي تتبعه القرية المعروض أمرها على اللجنة. (راجع: المادة ١٤ من قانون العمد والمشايخ رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ بعد تعديلها بمقتضى القانون رقم ١١٤ لسنة ٢٠١٥.)

(٢) راجع: د / أنس جعفر، د / عبد المجيد سليمان: المرجع السابق- ص ٢٢٧، د / جابر جاد نصار: المرجع السابق- ص ٧٣.

(٣) المادة ٧ من قانون العمد والمشايخ رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ بعد تعديلها بمقتضى القانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٦.

- ممثل عن قطاع الأمن الوطني (بدرجة مدير عام).

- ممثل عن قطاع مصلحة الأمن العام (بدرجة مدير عام).

- مدير شئون العمد والمشايخ بالإدارة العامة للشئون الإدارية (مقررًا).

- ممثل عن وزارة الدفاع (المخابرات الحربية).

وتعد اللجنة تقريرًا بالرأي النهائي يعرض على وزير الداخلية لاعتماده.

والواضح من ظاهر النصوص أن اللجنة سالفة الذكر هي وحدها صاحبة الحق فى اختيار العمدة سواء من بين من رشحتهم لجنة العمد والمشايخ أو من غيرهم ممن توافرت فيهم الشروط وقبلت طلباتهم، وأن دور وزير الداخلية يقتصر على إخراج هذا الاختيار إلى الوجود عبر قرار يصدر منه، دون أن تكون له أية سلطة تقديرية فى هذا الخصوص، وذلك تسليمًا من المشرع بالقاعدة المتعارف عليها فى علم الإدارة العامة، والتي تقضي بأن المجالس واللجان المكونة من أفراد عديدين لا تصلح للقيام بالأعمال التنفيذية التي تستلزمها الوظيفة الإدارية.(١)

غير أنني أرى أن المادة السابعة من قانون العمد والمشايخ ما زالت فى حاجة إلى إدخال بعض التعديلات عليها على الرغم من أن المشرع قد تناولها بالتعديل أكثر من مرة، إذ إن المادة بصياغتها الحالية يكتنفها الغموض وتثير العديد من التساؤلات، فالمادة سالفة الذكر لم تعطى صراحة لوزير الداخلية الحق فى الامتناع عن اعتماد تقرير اللجنة العليا المعنية باختيار العمد، إذا كانت له وجهة نظر أخرى تخالف ما انتهت إليه اللجنة، حيث كان من الأحرى إعطاء وزير الداخلية الحق فى إعادة الأوراق إلى اللجنة المذكورة مشفوعا بملاحظاته، ويتعين على اللجنة فى هذه الحالة أن تعيد النظر فى الرأي الذي انتهت إليه على ضوء تلك الملاحظات، فإذا تمسكت اللجنة برأيها يتعين على المشرع فى هذه الحالة أن يحدد مدى السلطة التي يتمتع بها وزير الداخلية فى هذا الخصوص، وذلك بجعلها إما سلطة مقيدة بوجوب إعمال ما انتهى إليه تقرير اللجنة أو إعطاء الحق للوزير فى أن يتخذ ما يراه ولو كان مخالف لما انتهى إليه تقرير اللجنة العليا المعنية باختيار العمد.

(١) راجع: د / جابر جاد نصار: المرجع السابق- ص ٨١- ٨٢.

أما بالنسبة لتعيين الشيخ فيصدر بتعيينه قرار من لجنة العمد والمشايخ، وذلك بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائها بعد التحقق من سلامة الإجراءات ومطابقتها للقانون واستيفاء المقومات السابق إيضاحها فيمن يتم تعيينه.(١)

ويرفع قرار اللجنة بتعيين الشيخ إلى وزير الداخلية لاعتماده دون أن يكون للجنة العليا المعنية باختيار العمد أي دور، ولوزير الداخلية إعادة الأوراق إلى اللجنة مشفوعة بملاحظاته لتصحيح الإجراءات من آخر إجراء تم صحيحا، فإذا تمسكت اللجنة برأيها أو إذا لم يرد رأي اللجنة خلال شهر من تاريخ إعادة الأوراق إليها، كان للوزير أن يتخذ ما يراه، ويكون قراره فى هذا الشأن نهائيا.(٢)

ويسلم مدير الأمن إلى الشيخ قرار تعيينه موقعا عليه منه.(٣)

ويحق لأيٍّ من المرشحين لشغل وظيفة العمدة أو الشيخ الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري على القرار الصادر بتعيين أحد المرشحين عمدة أو شيخا بحسب الأحوال(٤)، وينعقد الاختصاص بنظر الطعن على القرارات الصادرة بتعيين العمد والمشايخ للمحاكم الإدارية دون محكمة القضاء الإداري(٥).

ويثور التساؤل فى هذا الخصوص حول مدى خضوع القرارات الصادرة بالتعيين فى وظائف العمد والمشايخ للتظلم الوجوبي قبل رفع الدعوى، حيث نصت المادة العاشرة من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة على أن «تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل فى المسائل الآتية: ..... (ثالثًا) الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن فى القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين فى الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات .....».

وتنص المادة (١١) من ذات القانون على أنه «لا تقبل الطلبات الآتية: (أولاً) ..... (ثانياً) الطلبات المقدمة رأساً بالطعن فى القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها فى البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة (١٠) وذلك قبل التظلم منها

(١) المادة ٨ فقرة أولى من قانون العمد والمشايخ رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ بعد تعديلها بمقتضى القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤.
(٢) المادة ٨ فقرة ثانية من قانون العمد والمشايخ رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ بعد تعديلها بمقتضى القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤.
(٣) المادة ٨ فقرة ثالثة من قانون العمد والمشايخ رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ بعد تعديلها بمقتضى القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤.
(٤) حكم محكمة القضاء الإداري فى القضية رقم ٥٦٩ لسنة ٥ ق جلسة ١٦ / ١٢ / ١٩٥٢- مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري- السنة السابعة- المجلد الأول- ص ١٥٣- ١٥٤، د / محمد عبد الحميد أبوزيد: المرجع السابق- ص ٢٣٠ ومابعدها.
(٥) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١٠٠٠٧ لسنة ٤٧ ق.ع- سابق الاشارة إليه، وحكمها فى الطعن رقم ٣٢٠ لسنة ٣ ق جلسة ٢٧ / ٦ / ١٩٥٩- مجموعة المكتب الفنى- السنة ٤- صفحة رقم ١٥٦٤، د / محمد ظهرى محمود: المرجع السابق- ص ٥٨٨.

إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية وانتظار المواعيد المقررة للبت فى هذا التظلم .....».

وبالتالي فإن المشرع يكون قد أوجب التظلم من القرارات الصادرة من الجهة الإدارية المختصة بالتعيين فى الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات، وذلك قبل رفع الدعوى، ويعد هذا الإجراء جوهريًا ينبغي مراعاته قبل سلوك طريق الدعوى القضائية، ويترتب على عدم مراعاة هذا الإجراء وجوب الحكم بعدم قبول الدعوى شكلاً لعدم سابقة التظلم إلى الجهة الإدارية التي حددها القانون.(١)

ولما كان عمد ومشايخ البلاد يدخلون فى عداد الموظفين العموميين ويسرى عليهم ما يسرى على الموظفين العموميين من أحكام طبقا لما استقر عليه الرأي فقهًا(٢) وقضاءً(٣)، فيتعين إذن على صاحب الشأن أن يبادر بالتظلم من القرار الصادر بتعيين العمدة أو الشيخ قبل رفع طعنه بالإلغاء على القرار المذكور.

غير أن المستفاد من نص المادتين السابعة والثامنة من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ فى شأن العمد والمشايخ أن قرار وزير الداخلية باعتماد تعيين العمدة أو الشيخ يكون نهائيا، وهو ما يعنى عدم جواز سحب القرار أو تعديله أو التعقيب عليه من قبل جهة إدارية أعلى.

ولما كانت المحكمة الإدارية العليا سبق وأن قضت بأن «التظلم الوجوبي قبل رفع الدعوى لا يكون إلا حيث يكون القرار قابلا للسحب. أما إذا امتنع على الجهة الإدارية حق سحب القرار أو تعديله كما هو الحال فى تصديق وزير الداخلية على قرار العمد والمشايخ فإنه لا يكون هناك جدوى من التظلم من القرار، ويتعين بالتالي رفع الدعوى فى ظرف ٦٠ يوما من تاريخ العلم بالقرار وإلا كانت الدعوى غير مقبولة، إذ إن وزير

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٢٩٨٤ لسنة ٢٩ ق.ع جلسة ١٢ / ٥ / ١٩٨٧- مجموعة المكتب الفنى- السنة ٣٢ - صفحة رقم ١٢١٥.

(٢) راجع: د / توفيق شحاته: المرجع السابق– ص ٢٤١– ٢٤٢، د / عثمان خليل: المرجع السابق – ص ١٩٨، د / محمد فؤاد مهنا: القانون الإداري العربي فى ظل النظام الاشتراكي الديموقراطي التعاوني- مرجع سابق- ص ٩٠٣– ٩٠٤، د / طعيمه الجرف: المرجع السابق- ص ١٧٤، د / سليمان الطماوى: المرجع السابق- ص ١٤٠، د / جابر جاد نصار: المرجع السابق- ص ٩٠- ٩١، د / محمد عبد الحميد أبوزيد: المرجع السابق- ص ٧٥، د / إبراهيم عبد العزيز شيحا: المرجع السابق- ص ١٨٨.

(٣) وهو ما عبرت عنه المحكمة الإدارية العليا منذ أمد بعيد بقولها: «لا جدال فى أن العمدة بحكم منصبه عامل أساسي فى البنيان الإداري بالإقليم الجنوبي للجمهورية العربية المتحدة، إذ يمثل الإدارة المركزية فى القرية، ويسهم بقسط كبير فى تسيير مرافقها العامة، فهو بهذه المثابة من موظفي الدولة العموميين، يتولى أعباء وظيفة عامة فى الدرج الرياسي، ويتمتع بسلطات عديدة، وتحكمه اللوائح العامة، ويصدر القرارات الإدارية فى حدود اختصاصه، ولو أنه لا يتناول مرتباً ولا يعتزل مركزه عند بلوغه سناً معينة». (حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٣٢٠ لسنة ٣ ق.ع– سابق الإشارة إليه.)

الداخلية متى اعتمد قرار لجنة العمد والمشايخ فإنه بهذا يستنفذ كل سلطته ويمتنع عليه بعد ذلك إعادة النظر فى القرار لإلغائه أو تعديله أو استئنافه »[١].

وهو ما يستفاد منه عدم خضوع القرارات الصادرة بالتعيين فى وظائف العمد والمشايخ للتظلم الوجوبي قبل رفع الدعوى.[٢]

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١٦١٢ لسنة ٨ ق.ع جلسة ١١ / ٦ / ١٩٦٦- مجموعة المكتب الفنى- السنة ١١- صفحة رقم ٧٠٥.

(٢) راجع: د / محمد ماهر أبوالعينين: دعوى الالغاء أمام القضاء الإداري- الكتاب الأول- دار الكتب القانونية شتات مصر والمنشورات الحقوقية صادر بيروت لبنان- ١٩٩٨- ص ٣٩١- ٣٩٢.

الخاتمة

أحدث المشرع فى الآونة الأخيرة العديد من التعديلات الجوهرية على قانون العمد والمشايخ الحالي رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ انصب جلها على الشروط اللازمة لشغل وظائف العمد والمشايخ وكيفية اختيارهم، نظراً لما يشكله هذا النظام من أهمية خاصة نابعة من كونه معقد الأمل لدى الكثيرين فى سبيل تطوير نظام الإدارة المحلية فى القطر المصري والارتقاء به بوصف القرية هي أساس النظام الإداري فى مصر واللبنة الأولى فيه، فضلا عن الدور المؤثر والفاعل للعمد والمشايخ فى حفظ الأمن والنظام فى القرى المصرية، وما يحققه ذلك من مردود إيجابي ينعكس على الصالح العام للدولة بكاملها.

لذا فقد عنت هذه الدراسة ببحث النظام القانوني لشغل وظائف العمد والمشايخ مقتفية فى هذا الشأن أثر التشريعات السابقة على تشريع العمد والمشايخ الحالي بغرض الوقوف على الحلول التشريعية التي انتهى إليها المشرع فى تلك التشريعات ومقارنتها بالتشريع الحالي، والوصول إلى الحلول المناسبة لمعالجة كافة الجزئيات التي تناولها البحث.

وقد اقتضت طبيعة الدراسة تقسيمها إلى ثلاثة مباحث رئيسية، تناولت فى المبحث الأول منها القواعد المتعلقة بالتقدم لشغل وظائف العمد والمشايخ، فقسمته إلى مطلبين خصصت الأول منهما للأحكام المنظمة لخلو الوظيفة، فى حين خصصت الثاني للحديث عن إجراءات التقدم لشغل وظائف العمد والمشايخ.

أما المبحث الثاني فقد خصصته للحديث عن الشروط اللازمة لشغل وظائف العمد والمشايخ معرجا بالتفصيل على كل شرط منها على حده، خاصة بعد التعديل الذي أدخله المشرع على قانون العمد والمشايخ الحالي بمقتضى القانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٦، وما أحدثه هذا التعديل من تغييرات جوهرية فى خصوص شغل وظائف العمد والمشايخ ليس فقط فيما يتعلق بالتعديلات التي أدخلها المشرع على الشروط المنصوص عليها فى التشريع القائم، وإنما بما استحدثه من شروط جديدة لم يسبق للمشرع تطلبها لشغل وظائف العمد والمشايخ.

وأخيرا استعرضت فى المبحث الثالث من البحث الأحكام المتعلقة باختيار العمد والمشايخ وتعيينهم، والمراحل التي مرت بها طريقة اختيار العمد والمشايخ سواء فى التشريعات السابقة أو فى التشريع القائم.

وقد خلصت الدراسة إلى بعض النتائج والتوصيات، وهي:

أولا: النتائج:

١ – أن المشرع لم يحدد الضوابط والمعايير والأسس التي يتم على أساسها التجديد للعمد والمشايخ من عدمه، وإنما أحال بخصوص تحديد إجراءات التجديد إلى اللائحة التنفيذية للقانون، وذلك على الرغم من أهمية هذه المسألة.

٢ - لم يرتب المشرع أي جزاء على مخالفة الميعاد المنصوص عليه فى المادة الرابعة من قانون العمد والمشايخ الحالي، والخاص بصدور قرار من مدير الأمن بفتح باب تقديم الطلبات لشغل وظيفة العمدة أو الشيخ فى خلال ثلاثين يوما من تاريخ خلو الوظيفة، ومن ثم فإن هذا الميعاد يعد من قبيل المواعيد التنظيمية التي قصد من ورائها المشرع حث جهة الإدارة على سرعة شغل وظائف العمد والمشايخ فى أقرب وقت ممكن.

٣ – لم يلزم المشرع لجنة فحص طلبات المتقدمين لشغل وظيفة العمدة أو الشيخ بضرورة البت فى الطلبات المقدمة لشغل الوظيفة خلال أجل معين، وإنما ترك المشرع الباب مفتوحا أمام اللجنة المذكورة للبت فى الطلبات دون أن يقيدها بمدة محددة.

٤ - اكتفى المشرع فيمن يرشح لشغل وظيفة عمدة أو شيخ بأن يكون متمتعا فقط بالجنسية المصرية، وهو الأمر الذي يجعل الباب مفتوحا أمام المصريين الذين حصلوا على الجنسية المصرية بطريق التجنس فى تاريخ لاحق للميلاد على الترشح لشغل منصب العمدة أو الشيخ، وهو أمر لا يتفق مع خطورة منصب العمودية واتصاله الوثيق بالأمن العام، وما يتطلبه من ضرورة أن يكون المرشح لشغل هذه الوظيفة من المصريين الأصلاء.

٥ - لم يقصر المشرع فى المادة الثالثة من قانون العمد والمشايخ الحالي بعد التعديل الذي أدخله بمقتضى القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤ حق الترشح لشغل وظيفة العمدة والشيخ على الذكور دون الإناث، وذلك على غرار ما كانت تشترطه بعض التشريعات السابقة المنظمة لشغل وظائف العمد والمشايخ، ومن بينها التشريع الحالي قبل أن يطاله التعديل بمقتضى القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤، ومن ثم يمكن للرجال والنساء على السواء الترشح لشغل وظيفة العمدة أو الشيخ.

٦ – أصبحت واقعة ميلاد الشخص أو قيده بجداول انتخابات القرية أو حتى وجود مصالح تجعله على اتصال مستمر بالقرية غير كافية لقبول طلب ترشحه لشغل وظيفة العمدة أو الشيخ بعد التعديل الذي أدخله المشرع على قانون العمد والمشايخ بمقتضى القانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٦، حيث بات من المتعين على طالب الترشيح لشغل إحدى هذه الوظائف بعد التعديل المذكور أن يكون مقيمًا إقامة فعلية بالقرية.

٧ – ساوى المشرع بعد التعديل الذي أدخله على قانون العمد والمشايخ بمقتضى القانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٦ فيما يتعلق بشرط النصاب المالي بين كافة أنواع الدخل الثابت سواء أكان مصدرها المرتبات أو المعاشات أو ملكية العقارات بما فيها الأطيان الزراعية.

٨ - استحداث المشرع بمقتضى القانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٦ شرطًا جديدًا فيمن يعين عمدة أو شيخا وهو أن يكون لائقا طبيا من واقع تقرير طبي معتمد متضمنًا إجراء فحص الكشف عن تعاطي الكحوليات والمخدرات على أن يكون صادرًا من القومسيون الطبي التابع له دائرة القرية المرشح لها.

٩ – تطلب المشرع بمقتضى القانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٦ فيمن يعين عمدة أو شيخا أن يكون قد أدى الخدمة العسكرية أو أعفي من أدائها قانونا، ولا يعد التصالح نتيجة التخلف عن التجنيد بمثابة تأدية للخدمة العسكرية أو إعفاء منها.

١٠ – يجب توافر الشروط اللازمة لشغل وظائف العمد والمشايخ فيمن يعد عمدة أو شيخا حتى صدور القرار بتعيينه فى الوظيفة، كما يعد تخلف أيٍّ من هذه الشروط بعد صدور قرار التعيين سببا لانتهاء خدمة العمدة أو الشيخ.

١١ – أن دور اللجنة العليا المعنية بتعيين العمد يقتصر على حالات الترشح لشغل وظائف العمد دون أن يكون لتلك اللجنة أي دور بالنسبة لتعيين المشايخ، إذ إن البين من مطالعة نصوص قانون العمد والمشايخ أن المشرع لم يشترط ضرورة عرض قرار لجنة العمد والمشايخ بترشيح الشيخ على اللجنة سالفة الذكر، وإنما اكتفى المشرع بالنص على أن ترفع قرارات لجان العمد والمشايخ الخاصة بتعيين الشيخ إلى وزير الداخلية مباشرة لاعتمادها.

ثانيا: التوصيات:

١ – ضرورة إدخال تعديل تشريعي على البند الثالث من المادة الثالثة من قانون العمد والمشايخ باشتراط ثبوت إقامة المرشح فعليا بدائرة القرية مدة معينة سابقة على خلو الوظيفة، واقترح أن تكون تلك المدة سنتين على الأقل، بحيث يصبح نص البند سالف الذكر على النحو التالي:

ـ أن يكون مقيما إقامة فعلية منذ سنتين سابقتين على تاريخ خلو العمدية أو الشياخة بدائرة القرية المرشح لها.

وذلك كي يتحقق الغرض الذي من أجله شرع هذا الشرط، وهو سد باب الترشح أمام الغرباء على القرية، إذ إن هذا التعديل المقترح– فى وجهة نظري– سيؤدي إلى منع التحايل الذي قد يلجأ إليه البعض من غير المقيمين فى القرية، ويرغبون فى الترشح لشغل وظائف العمد والمشايخ بها من خلال الإقامة الفعلية بالقرية المراد الترشح لعمديتها أو إحدى شياختها قبل أشهر قليلة سابقة على فتح باب الترشيح.

٢ - ضرورة إدخال تعديل تشريعي على البند السادس من المادة الثالثة من قانون العمد والمشايخ وذلك فيما يتعلق بالدخل الثابت من الأطيان الزراعية والعقارات، وذلك باشتراط أن تكون ملكية المرشح لشغل وظيفة العمدة أو الشيخ لهذه الأطيان أو العقارات ثابتة طوال عامين سابقين على خلو الوظيفة، وذلك فيما عدا حالات الإرث والوصية، بحيث يصبح نص البند سالف الذكر على النحو التالي:

ـ أن يكون لمن يتقدم لشغل وظيفة العمدة دخل ثابت مثل المرتبات، والمعاشات، والعقارات المملوكة له لا يقل عن ألف وخمسمائة جنيها شهريا من مجموع أوعية الدخل.

وبالنسبة إلى من يتقدم لشغل وظيفة الشيخ، أن يكون له دخل ثابت لا يقل عن خمسمائة جنيه شهريا من مجموعة أوعية الدخل.

ويشترط فى النصاب المالي من العقارات أن يكون متوفرا قبل خلو الوظيفة بسنتين على الأقل إلا إذا كان نتيجة إرث أو وصية.

وذلك منعا للتحايل الذي قد يحدث من خلال اصطناع حيازات صورية يكون الغرض منها استيفاء شرط النصاب المالي المطلوب لشغل الوظيفة.

٣ – عدم ترك ضوابط التجديد للعمد والمشايخ للجهة الإدارية من خلال الإحالة إلى اللائحة التنفيذية للقانون، وتقييد مدد التجديد لشاغلي وظائف العمد والمشايخ بما لا يجاوز مدتين على أن يعاد فتح باب الترشح لشغل وظيفة العمدة أو الشيخ مرة أخرى، وذلك بغية إتاحة الفرصة لذوى الكفاءات من التقدم لشغل الوظيفية وخلق نوع من التحفيز لدى العمدة أو الشيخ لبذل أقصى الجهد فى سبيل إثبات جدارته للاستمرار فى شغل الوظيفة.

لذا اقترح تعديل نص المادة الثالثة عشرة من قانون العمد والمشايخ بأن يكون كالآتي: « مدة شغل وظيفة العمدة أو الشيخ خمس سنوات ميلادية من تاريخ تعيينه فيها، ويجوز تجديدها بما لا يجاوز مدتين شريطة توافر الشروط المطلوبة للوظيفة وبعد موافقة لجنة العمد والمشايخ على هذا التجديد.

وتعتبر الوظيفة خالية من اليوم التالي لانقضاء هذه المدة دون تجديد ».

٤ – ضرورة تعديل نص المادة السابعة من قانون العمد والمشايخ بإعطاء الحق صراحة لوزير الداخلية فى الامتناع عن اعتماد تقرير اللجنة العليا المعنية باختيار العمد فى حال ما كانت له وجهة نظر أخرى تخالف ما انتهت إليه اللجنة المذكورة، بحيث يحق لوزير الداخلية فى تلك الحالة إعادة الأوراق إلى اللجنة سالفة الذكر مشفوعا بملاحظاته، ويتعين على اللجنة فى تلك الحالة أن تعيد النظر فى رأيها فى ضوء تلك الملاحظات، فإذا تمسكت اللجنة برأيها، فيتعين فى تلك الحالة على المشرع أن يحدد مدى السلطة التي يتمتع بها وزير الداخلية فى هذا الخصوص، والتي لن تخرج- فى وجهة نظري– عن أحد أمرين، إما أن تكون سلطة مقيدة بوجوب إعمال ما انتهى إليه تقرير اللجنة أو إعطاء الحق للوزير فى أن يتخذ ما يراه، ولو كان مخالفا لما انتهى إليه تقرير اللجنة العليا المعنية باختيار العمد.

المراجع

أولا: المراجع باللغة العربية

١ – الكتب القانونية

١) د / إبراهيم عبد العزيز شيحا: الوسيط فى مبادئ وأحكام القانون الإداري– دار المطبوعات الجامعية– ١٩٩٩.

٢) د / أنس جعفر: الوظيفة العامة– دار النهضة العربية– ٢٠٠٧.

٣) د / أنس جعفر، د / عبد المجيد سليمان: أصول القانون الإداري– الجزء الأول- دار النهضة العربية- ٢٠٠٥.

٤) د / أنور أحمد رسلان: وجيز القانون الإداري– ١٩٩٩.

٥) د / بكر القباني: الإدارة العامة– الجزء الأول– دار النهضة العربية- ١٩٦٨.

٦) د / توفيق شحاتة: مبادئ القانون الإداري– الجزء الأول– دار النشر للجامعات المصرية– ١٩٥٤ / ١٩٥٥.

٧) د / جابر جاد نصار: النظام القانوني للعمدة فى ظل قانون تعيين العمد - دار النهضة العربية.

٨) د / رمضان محمد بطيخ: الوسيط فى القانون الإداري– دار النهضة العربية– ١٩٩٧.

٩) د / سليمان الطماوي: الوجيز فى القانون الإداري– دراسة مقارنة- دار الفكر العربى– ١٩٩٦.

١٠) د / طعيمه الجرف: القانون الإداري- دراسة مقارنة فى تنظيم ونشاط الإدارة العامة- مكتبة القاهرة الحديثة- القاهرة- ١٩٧٠.

١١) د / عثمان خليل: القانون الإداري– الطبعة الرابعة– مكتبة الانجلو المصرية– ١٩٥٩ / ١٩٦٠.

١٢) م / عزيز بشاى سيدهم، م / محمد صالح عماشه: شرح أحكام قانون العمد والمشايخ وقانون مباشرة الحقوق السياسية- الطبعة الأولى.

١٣) د / عمر حلمى فهمي: مبادئ القانون الإداري- الموظف العام والقرارات الإدارية- ٢٠٠٢.

١٤) د / محمد صادق فهمي: شرح القانون المدنى فى الالتزامات- المجموعة الثانية من صفحة ١٥٣: ٢٢٤- ١٩٢٤ / ١٩٢٥.

١٥) د / محمد فؤاد مهنا: القانون الإداري العربي فى ظل النظام الاشتراكي الديموقراطي التعاوني- دار المعارف- ١٩٦٣ / ١٩٦٤.

١٦) د / محمد كامل مرسي: الأموال- مطبعة فتح الله إلياس نوري وأولاده بمصر- الطبعة الثانية- ١٩٣٧ م.

١٧) د / محمد عبد الحميد أبوزيد: الطابع المحلي لنظام العمد- بحث مقارن- النسر الذهبي للطباعة- ٢٠٠٦.

١٨) د / محمد ماهر أبوالعينين: دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري- الكتاب الأول- دار الكتب القانونية شتات مصر والمنشورات الحقوقية صادر بيروت لبنان- ١٩٩٨.

١٩) د / نزيه محمد الصادق المهدي، د / حسن عبد الباسط جميعي: المدخل لدراسة القانون- الجزء الثاني- نظرية الحق- ٢٠٠٢ / ٢٠٠٣.

٢ - المقالات القانونية والأبحاث

١) لواء / سليم محمد إبراهيم: نظام العمد فى القرى- المجلة العربية لعلوم الشرطة- العدد ٧٥- السنة الثامنة عشرة- ١٩٧٦.

٢) لواء / عبد اللطيف صديق: قانون العمد والمشايخ الجديد- المجلة العربية لعلوم الشرطة- العدد ٩١- السنة الثالثة والعشرون- ١٩٨٠.

٣) د / فؤاد مهنا: الإدارة المحلية فى مصر- نظام العمد- ماضيه وحاضره ومستقبله- بحث منشور بمجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية الصادرة عن كلية الحقوق جامعة الاسكندرية- السنة الأولى- العدد الرابع- ١٩٤٣.

٤) د / محمد ظهري محمود: الاختصاص القيمي والنوعي للمحكمة الجزئية والمحكمة الإدارية- دراسة مقارنة- بحث منشور بمجلة البحوث القانونية والاقتصادية الصادرة عن كلية الحقوق ببني سويف- السنة الخامسة عشرة- عدد يناير ٢٠٠١.

٥) د / محمد عبد الله الشلتاوي: ربما آن الأوان لأن نعيد النظر فى بعض أحكام قانون العمد والمشايخ- المجلة العربية لعلوم الشرطة- العدد ١٢٨- السنة الثانية والثلاثون- ١٩٩٠.

٣ - مجموعات الأحكام

مجموعة أحكام الإدارية العليا التي يصدرها المكتب الفني للمحكمة الإدارية العليا- جمهورية مصر العربية.

مجموعة الاعمال التحضيرية للقانون المدني- الجزء الأول- دار الكتاب العربي.

مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري- السنة السابعة- المجلد الأول.

ثانيا: القوانين

١ ــ القوانين المصرية

أ - القوانين السابقة

الأمر العالي الصادر فى ١٦ مارس سنة ١٨٩٥.

قانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧ بشأن العمد والمشايخ.

قانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٧ فى شأن العمد والمشايخ.

قانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٦٤ بشأن العمد والمشايخ.

قانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب.

ب – القوانين السارية

قانون الإجراءات الجنائية.

قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٤.

قانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ فى شأن العمد والمشايخ.

قانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٨٠ بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ فى شأن العمد والمشايخ.

قانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤ بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ فى شأن العمد والمشايخ.

قانون رقم ١٤٢ لسنة ٢٠٠٤ بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ فى شأن العمد والمشايخ.

قانون رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤ فى شأن مجلس النواب.

قانون رقم ١١٤ لسنة ٢٠١٥ بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ فى شأن العمد والمشايخ.

قانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٦ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ فى شأن العمد والمشايخ.

قانون رقم ١٥٤ لسنة ٢٠١٨ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ فى شأن العمد والمشايخ.

ج– اللوائح و القرارات

قرار وزير الداخلية رقم ٤٨٩ لسنة ٢٠١٧ بتعديل بعض أحكام اللائحة التنفيذية لقانون العمد والمشايخ الصادرة بقرار وزير الداخلية رقم ١٨١٥٩ لسنة ١٩٩٥.

قرار وزير الصحة والسكان رقم ٢٥٤ لسنة ١٩٧٤ فى شأن تشكيل واختصاصات القومسيونات الطبية.

اللائحة التنفيذية لقانون العمد والمشايخ الصادرة بقرار وزير الداخلية رقم ١٨١٥٩ لسنة ١٩٩٥.

٢- القوانين الاجنبية

- قانون الإدارة الانتخابية لعام ٢٠٠٦- إنجلترا.

- قانون سلطة لندن الكبرى لعام ١٩٩٩- إنجلترا.

رابعا: مواقع الإنترنت

http://verdicts.jsrcsc.org/allyears-

الملخص

يعد نظام العمد والمشايخ أحد أهم الأنظمة التي يعول عليها من قبل الكثيرين فى سبيل النهوض بإدارة القرية المصرية والارتقاء بها، خاصة وأن سكان الريف يشكلون الأغلبية الساحقة من أبناء الشعب المصري، ويشكل شاغلي هذه الوظائف حلقة الوصل بين أبناء القرية والسلطة المركزية، فضلا عن الدور الذي يؤديه العمد والمشايخ فى حفظ الأمن والنظام وفض النزاعات داخل القرى.

ومن ناحية أخرى فإن طبيعة الروابط العائلية والقبلية داخل القرى تمنح شاغلي هذه الوظائف اختصاصات وأدوارًا تتجاوز فى كثير من الأحيان تلك المنصوص عليها قانونًا.

وهو الأمر الذي يستلزم حسن اختيار العناصر اللازمة لشغل هذه الوظائف لأداء هذا الدور على الوجه الأمثل والمطلوب.

ومن هذا المنطلق فقد حظيت التشريعات المنظمة لشغل هذه الوظائف بعناية المشرع على الدوام، وهو الأمر الذي يتضح بجلاء من خلال حجم التشريعات التي صدرت من قبل المشرع على مر المراحل والعصور التي مرت بها البلاد منذ إقرار هذا النظام فى صلب النظام الإداري المصري، بل يمكن ملامسة هذه الحقيقة من خلال كم التعديلات التشريعية التي أدخلت على التشريع القائم، والتي من أبرزها تلك التعديلات الأخيرة التي أدخلها المشرع على قانون العمد والمشايخ، والتي يكاد يكون من خلالها قد تناول كافة الشروط اللازمة لشغل هذه الوظائف، بل استحدث بعض الشروط الجديدة التي لم يكن منصوصًا عليها فى التشريعات السابقة المنظمة لنظام العمد والمشايخ، بالإضافة إلى ما استحدثه المشرع من قواعد تتعلق بإجراءات اختيارهم وتأديبهم.

لذا كان لازما بعد إدخال المشرع لتلك التعديلات الأخيرة دراسة الموضوع من كافة جوانبه مع التعليق والتعقيب على موقف المشرع وتقييم الحلول التي لجأ إليها لمعالجة وسد أوجه القصور فى التشريع القائم.

الكلمات الدالة: عمدة – شيخ – لجنة – شروط – اختيار – تعيين.

The legal system for filling the posts of mayors and sheikhs

An analytical authentic study in light of the provisions of Laws No. 70 of 2016 and 154 of 2018

Dr- Mohamed Ahmed Mohamed Zaki Ahmed

Abstract

The system of mayors and sheikhs is one of the most important systems that many rely on in order to advance the administration of the Egyptian village, especially since the rural population constitutes the overwhelming majority of the Egyptian people, and the occupants of these jobs constitute the link between the people of the village and the central authority, as well as the role that is performed by mayors and sheikhs in maintaining security and order and settling disputes within villages.

On the other hand, the nature of familial and tribal ties within the villages grants the incumbents of these positions mentioned above functions and roles that often exceed those stipulated by law,

Which requires a good selection of the elements necessary to fill these positions to perform this role in the optimal and desired manner.

From this standpoint, the legislation regulating the filling of these positions has always received the legislator's care, which is clearly evident through the volume of legislation issued by the legislator over the stages and eras that the country has gone through since the adoption of this system at the heart of the Egyptian administrative system, and this fact can be touched through the number of legislative amendments that have been made to the existing legislation, most notably those recent amendments made by the legislator to the law of mayors and sheikhs, through which

he has almost dealt with all the conditions necessary to fill these positions but rather introduced some new conditions that were not stipulated in previous legislation regulating the system of mayors and sheikhs in addition to the rules introduced by the legislator regarding the procedures for their selection and discipline.

Therefore, after the legislator's introduction of these recent amendments, it was necessary to study the issue from all its aspects, commenting on the legislator's position, and evaluating the solutions he resorted to address and fill the shortcomings in the existing legislation.

Keywords: mayor – sheikh – committee – conditions - selection – appointment.