التطور التاريخي والتشريعي لنظام الأوقاف في مصر

إعداد: د. سعيد حسن إبراهيم
دكتوراه في الشريعة الإسلامية
كلية دار العلوم - جامعة القاهرة

بسم الله الرحمن الرحيم

المقدمة:

تهدف هذه الدراسة لرصد التطور التاريخي والتشريعي لنظام الأوقاف في مصر منذ الفتح العربي الإسلامي حتى وقتنا الراهن، وقام الباحث بإبراز ملامح هذا التطور، وتوضيح معالمه، وذكر رؤوس موضوعاته، ولن يستطيع الباحث -بطبيعة الحال- أن يستوعب هذا الموضوع في هذه الصفحات، فهو موضوع كبير يصلح لرسالة دكتوراه مثلا، ولكن الباحث عرضه بهذا الشكل؛ حتى يتناسب مع عرضه في دورية علمية، وللوصول لهذا الهدف فقد قسم الباحث الموضوع إلى قسمين رئيسين:

القسم الأول: أفرده الباحث للحديث عن التطور التاريخي لنظام الأوقاف في مصر منذ الفتح العربي الإسلامي لها على يد عمرو بن العاص حتى وقتنا الراهن وإن كنا ذكرنا شيئًا قليلًا عما يشبه فكرة الأوقاف في مصر عند قدماء المصريين لنرى: هل كانت فكرة الوقف موجودة قبل الإسلام أو لا؟

القسم الثاني: جعله الباحث للحديث عن التطور التشريعي لنظام الأوقاف في مصر منذ الفتح حتى واقعنا المعاصر، وجعل الباحث الحديث عن هذا الموضوع مقسمًا لمرحلتين:

المرحلة الأولى: تشمل السياسة التشريعية للولاة تجاه الأوقاف منذ الفتح العربي الإسلامي حتى نهاية حكم أسرة "محمد على باشا"، وقيام ثورة ١٩٥٢م.

والمرحلة الثانية: تشمل السياسة التشريعية تجاه الأوقاف منذ قيام ثورة ١٩٥٢م حتى وقتنا الراهن.

وفي النهاية يرجو الباحث أن يكون قد رسم صورة حقيقية لهذا التطور التاريخي والتشريعي لنظام الأوقاف في مصر، وأن يكون قد نجح في إبراز ملامح هذا التطور وتوضيح معالمه.

القسم الأول
التطور التاريخي لنظام الأوقاف في مصر

الوقف في مصر القديمة:

فعل الخيرات على سبيل التبرع والتصدق لمعاونة الآخرين والتخفيف من معاناتهم أو للإنفاق في وجوه البّر والمصالح العامة أمر مركوز في الفطرة الإنسانية؛ ولذا فهو قديم قدم الإنسان على ظهر المعمورة.

والباعث على أكثر فعل الخيرات من هذا النوع نابع من عقائد دينية، ففكرة حبس العين عن التصرف فيها بأية صورة تنقل ملكيتها، وجعل منفعتها تصرف على جهة أو أفراد معينين ـ وهي فكرة الوقف الإسلامي بعمومها ـ قد عرفت من بعيد عند قدماء المصريين، ففي تاريخ مصر القديم عملت بهذه الفكرة فعلًا مع اختلاف في بعض النظم، فكانت الإقطاعيات ترصد على الآلهة والمعابد والمقابر لتصرف غلتها على إصلاحها، وإقامة الشعائر، والإنفاق على كهنتها وخدامها، وهم بهذا إنما يقصدون فعل الخير والتقرب من آلهتهم حتى يضمنوا لأنفسهم آخرة سعيدة.

ويوجد بالمتحف المصري بعض اللوحات تدل على ذلك، ومن أقدمها اللوحة رقم "٧٢ دليل ماسبيرو"، وبها بعض النقوش المتضمنة وقف عقار على بعض الكهنة في الأسرة الفرعونية الرابعة، كما أن التاريخ يحدثنا أن "رمسيس الثاني" قد منح "معبد أبيدوس" أملاكًا واسعة، وأجريت الطقوس الواسعة لنقل ملكية هذه الأعيان إلى المعبد أمام جمع كبير من الرعايا، وهذا وإن لم يكن وقفًا بالمعني الدقيق فإن فيه الكثير من مضامين الوقف، بل يبدو أن مصر في مرحلة تالية عرفت حبس الأعيان عن التمليك والتملك، وجعل ريعها مرصودًا على الأسرة أو على الأولاد، ومن بعدهم على أولادهم ينتفعون بغلتها دون أن يملك أحدهم التصرف في أعيانها تصرفًا يثبت للغير ملكية عليها، كما كانوا يشترطون إدارة هذه الأحباس للابن الأكبر من كل طبقة، وكانت هذه الأحباس تنشأ بعقود ينص فيها صراحة على عدم جواز التصرف في المال، ومن الوثائق التي عثر عليها في ذلك العهد وثيقة لمن

يدعى "حتى" في الأسرة الفرعونية الخامسة، فقد أنشأ "مؤسسة"، وهو الاسم الذي كان يطلق على هذا النوع من التصرفات – لمصلحة أبنائه بعقد هبة صدر منه لابنه الأكبر، وأمره بصرف الاستحقاق لإخوته من ريع الأموال، ونصّ صراحة في العقد على أن الأموال غير قابلة للتصرف مع انتقال ملكيتها بعد وفاة أولادهم، وأن تكون إدارتها للابن الأكبر من كل طبقة من طبقات المستحقين[١].

ويعلق الشيخ ـ محمد أبو زهرة ـ على هذا بقوله: ...ولذلك لا مناص لنا من أن نقرر أن الوقف كان موجودًا بمعناه قبل الإسلام...وأن العقد في القديم –وإن ذكر أنه هبة– هو في معناه وبمقتضى القيود التي قيد بها التصرف في الرقبة هو وقف...ولا شك أن ما جاء في القانون المصري القديم فيما يتعلق بملكية الموقوف أقرب إلى المذهب الحنبلي؛ ذلك أنه جعل الملكية في هذا العقد للمتولي شئون الوقف، والحنابلة يقولون بأن الملكية تكون للموقوف عليهم المعينين، وأنه مع هذا الاختلاف بين فقهاء المسلمين (حول طبيعة الوقف وأبعاده) لا نستطيع أن نقرر أن ذلك النوع من العقود القديمة مغاير لتصرف الوقف بمقتضى النظام الذي قرره الفقهاء[٢].

وعلى هذا ـ ففكرة الوقف بنوعيه: الأهلي، والخيري وجدت أشباها لها في النظم القديمة والشرائع السابقة، وجاء الإسلام فأقر أصله، واعترف بوجوده، ونظمه بطريقة تكفل توافقه مع قواعد الميراث ومقاصد الشريعة... ووضع نظامه في سياق يستقل بقواعده، بل يجد في القرآن نفسه أصوله ومصادره باعتبار الوقف الإسلامي نظامًا يكاد يكون خاصًا[٣].

(١) تاريخ القانون المصري القديم، د.شفيق شحاتة، المطبعة العالمية. القاهرة، ص: ٣٢، ٣٥، ٤٧، وموجز الوقف، د.محمد سلام مدكور، القاهرة ١٩٦١م، ص: ٥–٧.

(٢) محاضرات في الوقف، محمد أبو زهرة، دار الفكر العربي، القاهرة، ص: ٧–٩.

(٣) الوصية والوقف في الإسلام، د.محمد كمال إمام، منشأة المعارف بالإسكندرية ١٩٩٩م، ص: ١٩١، ١٩٢.

نشأة الوقف الإسلامي في مصر:

نشأ الوقف بصيغته الإسلامية في مصر مع بداية الفتح الإسلامي لها على يد "عمرو بن العاص"، وكان أول وقف بها هي الأرض التي بنى عليها جامع "عمرو ابن العاص" في الفسطاط، وذلك في سنة ٢١هـ/ ٦٤١م، حيث تصدق بها "قسيبة بن كلثوم التجيبي" لبناء المسجد، وتذكر المصادر التاريخية أن الصحابة الذين وفدوا إلى مصر مع جيش الفتح الإسلامي بنوا بها بعد الفتح مائتي مسجد وثلاثة وثلاثين مسجدًا(١).

ثم توالى بعد ذلك إنشاء الأوقاف التي وقفها المسلمون، ملتمسين في ذلك مواضع الحاجات، ومنها الفضاء التي تصدقت به "أم عبد الله بنت مسلمة بن مخلد الأنصاري"، وأصبح سوقًا تباع فيه الدواب، وغيره من الدور التي تصدقت بها(٢).

وتوالت الأوقاف منذ ذلك الحين وكثرت كثرة عظيمة في تلك الفترة، لكنها اقتصرت على العقارات المبنية من دور، ورباع، وحوانيت، دون الأرض الزراعية، فلم يكن أحد يعمد إلى أرض زراعية ليوقفها، وهذا ما تذكره المصادر التاريخية، فقد قال المقريزي: "الأحباس لم تكن إلا في الرباع وما يجري مجراها، وأما الأرض فلم يكن سلف الأمة يتعرضون لها، حتى أن "أحمد بن طولون" لما بنى الجامع والمارستان والسقاية، وحبس على ذلك الأحباس الكثيرة -لم يكن فيها سوى الرباع ونحوها بمصر، ولم يتعرض لشيء من أراضي مصر(٣).

وهنا يتساءل الباحث عن العلة في منع الوقف من الأراضي ابتداء، وإباحته في الدور والرباع والحوانيت والخانات؟

(١) الفضائل الباهرة في محاسن مصر والقاهرة، لابن ظهيرة، تحقيق مصطفى السقا، وكامل المهندس، القاهرة، ١٩٦٩م، ص: ١٠٣، وجامع عمرو بن العاص، محمود أمين، طبعة بولاق، ١٩٣٨م، ص: ٤.

(٢) الأوقاف والحياة الاجتماعية، د.محمد محمد أمين، القاهرة، ١٩٨٠م، ص: ٣٤.

(٣) الخطط، للمقريزي، طبعة بولاق، ١٢٧٠هـ، القاهرة جـ٤ ص: ٨٣.

يعزو المؤرخون القدامى ـ والدارسون المعاصرون أيضًا ـ السبب في منع الوقف في الأراضي الزراعية أو ندرته في بادئ الأمر إلى غموض الوضع القانوني لأرض مصر بعد الفتح، وهل صارت ملكًا للدولة، ممثلة في سلطتها الحاكمة الجديدة؟ أو بقيت بأيدي أهلها؟ فمن رأى أن مصر فتحت عنوة ذهب إلى أن أرضها صارت ملكًا للدولة، ومن رأى أنها فتحت صلحًا ذهب إلى أنها بقيت بأيدي أهلها.

ويبدو أن الرأي الراجح هو أن بعضها فتح عنوة، والبعض الآخر فتح صلحًا، وأن التكييف الفقهي (القانوني) لهذا الوضع قد دخلت عليه عدة تعديلات بمرور الزمن، بحيث تم الجمع بين الملكية العامة للدولة، وبين الملكية الخاصة للأفراد بنسب متفاوتة من مرحلة لأخرى.

ويأتي ارتباط مشكلة التكييف القانوني لملكية الأرض بظهور الوقف في الأراضي الزراعية من أن الأصل في العين الموقوفة أن تكون جارية في الملك التام للواقف حين قيامه بوقفها، وإلا بطل وقفه.

وخلاصة المناقشات الفقهية والتحقيقات التاريخية حول هذه المسألة هي أن أرض مصر –في معظمها– صارت بعد فتحها ملكًا لبيت المال (للدولة)، ولم يكن للزراع ملكية الرقبة في الأرض التي يزرعونها، وإنما كان لهم حق الانتفاع بها فقط نظير أداء ما عليها من خراج لبيت المال؛ ولذلك أصبح ظهور الوقف في الأراضي الزراعية مرهونًا بانتقال ملكية الأرض إلى الأفراد، وهو الأمر الذي بدأ تدريجيًا بعد ما يقرب من نصف قرن من تاريخ الفتح، إما عن طريق الشراء من بيت المال بأمر من الإمام أو الوالي صاحب السلطة، وإما عن طريق إحياء الأرض الموات ـ بمعنى: استصلاحها ـ وامتلاك الأرض عن أي من هذين الطريقين هو تملك صحيح؛ ومن ثم يجوز التصرف فيه بالوقف سواء كان لمسلم أو لذمي ـ كما ذكر ابن نجيم الحنفي[١].

(١) رسائل ابن نجيم المسماة: الرسائل الزينية في مذهب الحنفية، بنك الكويت الصناعي ١٩٩٨م، ص: ١٢٣، والأوقاف والحياة الاجتماعية، د.محمد أمين، ص: ٤٠ وما بعدها.

الأوقاف في مصر في العهد الأموي:

بدأ في ذلك العهد بمصر وقف الأراضي الزراعية تدريجيًا، ويذكر أن أول وقف للأراضي الزراعية في مصر كان في عهد "عبد العزيز بن مروان" (٦٥-٨٦هـ)، وهو الذي عرف بجنان "عمير بن مدرك" بالجيزة [١].

وفي هذا العهد اتسع الوقف، ورغب الناس في الأحباس، ولم يعد الوقف قاصرًا على الصرف إلى جهة الفقراء والمساكين، بل تعدى ذلك إلى تأسيس دور العلم، وإنفاقه على طلابها والقائمين عليها من مدرسين، وغيرهم، وإنشاء المساجد، والملاجئ، والمكتبات.

وقد أدى هذا التوسع في إنشاء الأوقاف، وهذا الامتداد لغاياتها الاجتماعية وإقبال الناس على الوقف -إلى ظهور الحاجة إلى تنظيم الوقف من جانب الدولة، واعتباره إحدى المؤسسات العاملة والفاعلة، التي يصبح الإشراف عليها ضرورة اجتماعية واقتصادية.

وكانت الأوقاف إبان نشأتها تدار من خلال أصحابها أو من يولونهم عليها، ولكن تطور الحياة في المجتمعات الإسلامية استدعى قيام أجهزة معينة للإشراف على الأوقاف في عواصم الخلافة وحواضر الدولة، ونشأت نظم لمحاسبة ولاة الوقف ونظّاره؛ حماية للوقف من التبديد، ورعاية لحقوق الموقوف عليهم، سواء كانوا جهات معنوية، كالمساجد، أو أفرادا من الذرية، أو من غيرهم[٢].

ففي العهد الأموي ولى قضاء مصر القاضي " توبة بن نمير" (١١٥-١٢٠هـ/٧٣٣-٧٣٨م) في عهد هشام بن عبد الملك بن مروان، وقد أقام (توبة) ديوانًا مستقلًا للإشراف على شئون الأوقاف ورعايتها، فيروى الكندي أن "توبة" لما رأى كثرة الأوقاف، وخاف عليها من التبديد والضياع قال: ما أرى مرجع هذه الصدقات إلا إلى الفقراء والمساكين، فأرى أن أضع يدي عليها؛ حفظًا لها من

(١) الأوقاف والحياة الاجتماعية، د.محمد أمين، ص: ٤١-٤٣.

(٢) الوصية والوقف في الإسلام، د.محمد كمال إمام، منشأة المعارف، ١٩٩٩م، ص: ٢٠٧.

الضياع والتوارث، ولم يمت "توبة" حتى صار للأوقاف ديوان مستقل عن بقية الدواوين، للقاضي عليه الإشراف[١].

وقد أمر لأول مرة بتسجيل الأوقاف في سجل خاص؛ لكي يحمى مصالح المستحقين فيها، ويعتبر هذا الديوان أول تنظيم للأوقاف ليس في مصر فحسب، بل في كافة الدولة الإسلامية، ومنذ ذلك الوقت أصبحت الأوقاف تابعة للقضاة، وصار من المتعارف عليه أن يتولى القضاة النظر على الأوقاف بحفظ أصولها، وقبض ريعها، وصرفه في أوجه صرفه، فإن كان عليها مستحق للنظر فيها حسب شروط الواقف؛ راعاه القاضي، وإن لم يكن هناك من ينظر فيها تولى القاضي النظر فيها[٢].

الأوقاف في مصر في العهد العباسي:

وفي العصر العباسي في مصر تطورت نظم الديوان القائم على إدارة الأوقاف، واستفاد من التطورات التي تمت في مجال الإدارة وتنظيم الدواوين، وصار للأوقاف جهاز إداري متكامل لمتابعتها بإشراف القضاء، وكان الرئيس الذي أنيطت به مهمة الإشراف على الأوقاف يسمى (صدر الوقوف) أو (صدر الوقف) يعاونه بعض الموظفين؛ للعناية بشئون الأوقاف، كما اعتمدت الدفاتر الثابتة في التسجيل والتدوين، بدلًا من الصحف المتفرقة التي كانت في العهد الذي قبله، وزادت رقابة القضاء على الأوقاف، فطلب القضاة من الجهاز الإداري القائم على رعاية شئون الأوقاف أن يقدم حساباته في نهاية كل سنة، فإذا أقر القضاء صحة الحساب قسم في مصارفه على أهله ومستحقيه، وإذا ثبت غير ذلك يتخذ القضاء إجراءات تأديبية وعقابية تجاه الجهاز الذي قصّر في إدارة الوقف[٣].

---

(١) تاريخ القضاة، محمد بن يوسف الكندي، مطبعة الآباء اليسوعيين، بيروت، ١٩٠٨م، ص: ٣٤٦.

(٢) الأوقاف والحياة الاجتماعية، د.محمد أمين، ص: ٤٩-٥١، ودور الوقف في التنمية، د.عبد العزيز الدوري، مجلة المستقبل العربي، ع: ٢٢١ يوليو ١٩٩٧ ص: ١١.

(٣) الوقف الإسلامي بين النظرية والتطبيق، د.عكرمة صبري، رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية الشريعة والقانون، القاهرة، جامعة الأزهر، ٢٠٠١م، ص: ٣٠، ١٠١.

وقد استمر نمو الأوقاف في ذلك العهد، وفيه حظيت بالعناية والاهتمام، وازداد عدد الوقفيات، من المباني، والكتب، وغيرها، وتعددت مجالات الاستفادة منها والإنفاق عليها[١].

وعلى الرغم من نمو العمل بالأوقاف والعناية بإدارتها بمرور الوقت فقد ظهر اتجاه معاكس يدعو إلى المنع من إنشائها ويحكم ببطلانها؛ لاعتبارات متعددة، من بينها أن فكرة الوقف تناقض مفهوم الملكية وتنتقص منه، بحكم ما يتضمن الوقف من تنازل الواقف عن ملكه دون انتقاله لغيره وهو ما يراه الإمام "أبو حنيفة"، حيث يرى عدم لزوم الأوقاف، وإبطالها بعد وفاة الواقف، ولم يكتب لهذا الرأي القبول في التطبيق العملي في مصر؛ لتناقضه مع المصالح المبتغاة من الأوقاف[٢]، وهو ما تزعمه "إسماعيل بن اليسع" أول قاض حنفي يعين في مصر سنة ١٦٤هـ، ويؤدي تطبيقه لمذهب أبي حنيفة في إبطال الأوقاف إلى سخط الجمهور والعلماء عليه، ومطالبتهم بعزله، وهو ما استجابت له الخلافة العباسية، على الرغم من احترام الجميع لنزاهته وكفاءته، فقد وسط المصريون الليث بن سعد فقيه مصر، فذهب إليه، وقال له: "جئت مخاصمًا لك! فقال له: في ماذا؟ قال: في إبطالك أحباس المسلمين قد حبس رسول الله (ﷺ)، وأبو بكر، وعمر، وعثمان، وعلي، والزبير، فمن بعد"، ثم كتب للمهدي كتابًا جاء فيه: "إنك وليتنا رجلًا يكيد سنة رسول الله (ﷺ) بين أظهرنا، مع أنّا ما علمناه في الدينار والدرهم إلا خيرًا"[٣]، فأمر الخليفة العباسي "المهدي" بعزله من منصبه عام ١٦٧هـ.

وظلت الأوقاف تحت رعاية القضاة، وزاد الاهتمام بها، وكان لبعض القضاة نوع عناية بها ورعاية، فقد أورد "الكندي" أن أبا الطهر عبد الملك بن محمد الحزمي الذي ولى قضاء مصر سنة ١٧٣هـ كان يتفقد الأحباس بنفسه ثلاثة أيام

(١) مؤسسة الأوقاف ودورها في الحفاظ على الآثار الإسلامية والمخطوطات، في ندوة مؤسسة الأوقاف في العالم العربي الإسلامي، بغداد، ١٩٨٣م، ص: ١٩٩.

(٢) الهداية، شرح بداية المبتدى، برهان الدين على بن أبي بكر المرغيناني، مطبعة بولاق بمصر ١٣١٥هـ، جـ٣ ص: ١٣، وأحكام الوقف في الفقه والقانون، د.محمد سراج، ١٩٩٣م، ص: ٨، ٩.

(٣) تاريخ القضاة للكندي، مرجع سابق، ص: ٣٧١-٣٧٣.

في كل شهر، يأمر بمرمتها، وإصلاحها، وكنس ترابها، ومعه طائفة من عماله عليها، فإن رأى خللًا في شيء فيها ضرب المتولي عليها عشر جلدات[١].

الأوقاف في مصر في عهد الفاطميين:

ولما جاء حكم الفاطميين لمصر انحسرت الأوقاف في الأراضي الزراعية مرة أخرى؛ وذلك لأن الفاطميين أعادوا العمل بنظرية ملكية الدولة للأراضي الزراعية، وتبعًا لذلك عاد منع وقف الأراضي الزراعية[٢]، وهذا ما ذكره المقريزي حيث يقول: فلما قدمت الدولة الفاطمية إلى مصر بطل تحبيس البلاد، وصار قاضي القضاة يتولى أمر الأحباس من الرباع، وإليه أمر الجوامع والمشاهد، وصار للأحباس ديوان منفرد[٣].

ولم تذكر المصادر والمراجع المتداولة أوقافًا في الأراضي الزراعية في العصر الفاطمي، ولكن شاع وقف الدور، والحمامات، والقياسر، مثل: حمام الرصاص، وقيسارية أبي أسامة، وغيرها[٤].

الأوقاف في مصر في العصر الأيوبي:

ومهما يكن من سبب منع وقف الأراضي الزراعية فإنه لم يستمر طويلًا، بل أبيح وقف الأراضي الزراعية بعد ذلك إباحة مطلقة، وعادت موجة المد في الوقف إلى وضعها الطبيعي؛ فازدادت الأوقاف في العصر الأيوبي، ومما يدل على أن الأوقاف قد نمت في عصر الدولة الأيوبية نموًا كبيرًا أن موارد الأوقاف في عهد "السلطان برقوق" في أحد الأعوام بلغت نصف موارد بيت المال.

ومنذ البدايات الأولى لإنشاء الأوقاف شارك الحكام من الولاة والسلاطين في الوقف من أملاك بيت المال، وأطلق الفقهاء والمؤرخون القدامى على ما وقفوه من

---

(١) تاريخ القضاة للكندي ، ص: ٣٨٣.

(٢) دور الوقف في التنمية، د.عبد العزيز الدوري، في الندوة الرابعة من سلسلة ندوات الحوار بين المسلمين، أهمية الأوقاف الإسلامية في عالم اليوم ص: ٤، ٥.

(٣) الدولة الفاطمية في مصر: تفسير جديد، د.أيمن فؤاد سيد، الدار المصرية اللبنانية، القاهرة ط٢، ٢٠٠٠م، ص: ٥٤٤.

(٤) الأوقاف والحياة الاجتماعية، د.محمد أمين، ص: ٦١.

بيت المال اسم "الأرصاد"، وقد توسع بعض الولاة في تخصيص ريع الأرصاد، فأضافوا إلى غرض النفع العام والمصلحة الجماعية أغراضًا أخرى، كان بعضها من قبيل البّر الخاص، وبعضها الآخر على سبيل المكافأة أو المساعدة لأفراد بعينهم، ولأولادهم من بعدهم(١).

الأوقاف في مصر في العصر المملوكي:

شهد العصر المملوكي تطورًا كبيرًا وازدهارًا في نظام الوقف، لدرجة أن البعض يعتبره "العصر الذهبي للأوقاف"، فقد كان كل من لديه أرض، أو عقار، أو مال ثابت، أو منقول –كان يتطلع إلى وقفه.

وفي هذا العصر أيضًا أكثر سلاطين المماليك من وقف الأراضي والعقارات، سواء كانت من أملاكهم الخاصة، أو من بيت المال بالشكل الذي سبقت الإشارة إليه، وذلك على ما يمكن أن نسميه في العصر الحديث بالمرافق أو الخدمات العامة، والتي تقدم للشعب خدمات عديدة مثل: توفير المياه العذبة للإنسان والحيوان، والخدمات التعليمية، والبيمارستانات لعلاج المرضى، وكذلك تكفين الموتى الفقراء، أيضًا كثرت الأوقاف على مشايخ الطرق الصوفية من ذوي النفوذ والشعبية(٢).

ويُرجع بعض الباحثين انتشار الأوقاف وازدهارها في مصر في العصر المملوكي إلى عدة عوامل، بعضها سياسية، وبعضها اقتصادية، وأخرى اجتماعية، ودينية، وهذه العوامل أسهمت –مجتمعة– في نظام الوقف، وعملت على زيادته، وتنوعه، وازدهاره.

أما عن الجانب السياسي فإنه تمثل في طبيعة علاقة الحكام بالمحكومين، وفي العلاقات الداخلية بين أفراد الطبقة الحاكمة ذاتها؛ ذلك أن سلاطين المماليك لم

(١) الوظائف الإدارية بمؤسسات الوقف العصرية في عهد الدولة العثمانية: دراسة وثائقية، د.عبد الجواد صابر إسماعيل، في "المؤتمر الدولي حول التاريخ الاقتصادي للمسلمين"، جـ٣، جامعة الأزهر، القاهرة، ١٩٩٨م، ص:٦٠.

(٢) راجع: العوامل البنائية المؤثرة في دور الوقف الخيري في تنمية المجتمع المصري، على فتحي عبد الرحيم، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الآداب، جامعة المنيا، ٢٠٠٣م، ص: ١٣٢، ١٣٣.

يصلوا إلى حكم البلاد عن طريق شرعي، سواء بالوراثة، أو باختيار الشعب لهم، وإنما كان المماليك أغرابًا عن البلاد وأهلها، مغتصبين للحكم من أصحابه الشرعيين . وهم بنو أيوب، وظلت هذه الحقيقة ماثلة للعيان في مفهوم كل من الحكام والمحكومين طوال ذلك العصر، مما جعلها تعكس صورتها على كثير من الاتجاهات والنظم، ومنها نظام الوقف؛ فاتخذ سلاطين المماليك من نظام الوقف وسيلة لتدعيم حكمهم، والتودد إلى أفراد الشعب المصري؛ كي يغض الطرف عن مساوئهم، ويكف عن أصولهم ومدى أحقيتهم بالعرش(١).

أضف إلى ذلك أن عصر سلاطين المماليك امتاز بكثرة المصادرات المالية التي كان ينفذها السلطان ضد من يصل إلى مسامعه وشاية عنهم، أو من يعتقد أنهم خرجوا عن طاعته، وفي ظل هذه الظروف وجد عامة المماليك في نظام الوقف غايتهم المنشودة لحماية أملاكهم، وتحصين أموالهم ضد المصادرات؛ وذلك حتى يضمنوا موردًا اقتصاديًا ثابتًا من عوائدها لأنفسهم، ولأولادهم من بعدهم، وللمؤسسات الخيرية التي عنوا برعايتها(٢).

وأما عن الناحية الدينية وأثرها في ازدهار الوقف في ذلك العصر فلقد شهد هذا العصر نشاطًا دينيًا منقطع النظير، بدأ بمحاولات المماليك صبغ حكمهم بصبغة شرعية، واتخاذ الدين ورجاله ستارًا يخفي حقيقة شعورهم باغتصاب الحكم، يضاف إلى هذا غلبة الطابع الديني على هذه الفترة، وتحكمه في أحاسيس الناس ومشاعرهم، ورسمه للناس الخطوط العريضة لما ينبغي أن يكون عليه سلوكهم تجاه الحكام من ناحية، وتجاه بعضهم ببعض من ناحية أخرى، وتجاه المجتمع الذي يعيشون وسطه، ويؤثرون فيه، ويتأثرون به من ناحية ثالثة، ولقد ترجم هذا الطابع في فكرة الإحسان العام، والتي تجلت في أبهي صورها في "نظام الوقف".

(١) الأوقاف والحياة الاجتماعية، د.محمد أمين، ص: ٢٧.

(٢) راجع: المجتمع المصري في عصر سلاطين المماليك، د.سعيد عبد الفتاح عاشور، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٢م، ص: ٢٧.

وتبدو أهمية الشعور الديني كباعث على انتشار الأوقاف وازدهارها في العصر المملوكي مما ورد في افتتاحات معظم وثائق الوقف في ذلك العصر، ومنها ما جاء في افتتاحية وثيقة أحد الأوقاف: "إن الدنيا دار فناء وزوال، وأن نعيمها في كل وقت في تنقل وارتحال، وأنه لا بقاء بها، ولا مقام..."(١).

وأما عن الظروف الاقتصادية فنجد أن هذا العصر قد شهد انتعاشًا اقتصاديًا في معظم سنواته، ومرجع ذلك إلى ازدهار التجارة العابرة عن طريق البحر الأحمر وموانئ مصر، وكذلك اشتغال بعض الأمراء بالتجارة؛ الأمر الذي كون لديهم ثروات طائلة، فوجدوا في نظام الوقف خير وسيلة لتحصينها في ظل الظروف السياسية غير المستقرة في ذلك العصر، ومما ساعد أيضًا على زيادة الأوقاف، إعفاؤها من الخراج والضرائب(٢).

كما وجد من النظم المالية في هذا العصر ما ساعد ـ ولو بطريقة غير مباشرة ـ على زيادة الأوقاف وانتشارها، من ذلك: ديوان المواريث الحشرية الذي تئول إليه تركة المتوفى بلا وارث بعد أن يستقطع منها نفقات الدفن، والديون، والأموال الموصى بها ـ إن وجدت، أو يئول إليه ـ أي: إلى ديوان المواريث الحشرية ـ باقي الميراث إذا كان الوارث لا يستحق كل الميراث؛ لذا لجأ الناس ـ خاصة ممن لا وارث لهم، أو كان ورثتهم لا يستحقون كل التركة ـ إلى وقف أملاكهم على أنفسهم مدى حياتهم، ومن بعدهم على جهات البّر والخير.

كما لعبت المنافسة بين السلاطين والأمراء دورًا في انتشار الأوقاف وازدهارها رغبة في التباهي والتفاخر(٣).

وفي عهد سلاطين المماليك بلغ نظام الوقف درجة عالية من الاكتمال والنضوج، لدرجة أن البعض يذكر أن هذا العصر لم ينته إلا وكانت مساحة كبيرة من أراضي مصر أوقافًا، وقد بلغت مساحة الأرض الزراعية الموقوفة عند الفتح

(١) الأوقاف والحياة الاجتماعية، د.محمد أمين، ص: ٨٨-٩٠.
(٢) المرجع السابق، ص: ٩٠-٩٨.
(٣) الأوقاف والحياة الاجتماعية، د.محمد أمين، ص: ١٠٠.

العثماني لمصر (٩٢٣هـ/١٥١٧م) حوالي (٤٠%) من إجمالي مساحة أرض مصر الزراعية[١].

بالإضافة إلى وقف معظم العقارات من حوانيت، ووكالات تجارية، وأدوات إنتاج مختلفة، مثل: الطواحين، والأفران، وأبراج الحمام، والحمامات العامة، ومصانع الأرز، ومصانع الجبس، ومصانع النسيج، فضلًا عن وقف السفن التجارية، ووقف النقود أو المرتبات النقدية التي كانت مقررة من خزانة الدولة لبعض الأفراد[٢].

الأوقاف في مصر بعد الفتح العثماني:

عندما فتح العثمانيون مصر وقضوا على حكم المماليك كان المنتظر منهم أن يقوضوا كل نظام ارتبط بهم، لكن السلطان العثماني سليم الأول أبقى الأوقاف في مصر على ما كانت عليه، على الرغم من أن أحد وزرائه قد صرح له بمدى الآثار المترتبة على أوقاف المماليك وإبقائها على ما هي عليه، سواء على الناحية الاقتصادية للبلاد، وما يتعلق بذلك من النقص الذي قد يصيب الخزانة العامة، أم على الناحية السياسية، حيث يترتب على أوقاف المماليك زيادة قوتهم مستقبلًا . بعد العفو عنهم وعن أوقافهم من جانب السلطان سليم الأول، الأمر الذي يمثل خطورة على الدولة فيما بعد.

ولكن سياسة السلطان سليم الأول كانت قائمة على إبقاء الأمور على ما كانت عليه دون إحداث تغييرات جوهرية في المعاملات التي تعارف عليها الناس، طالما أنها لا تتعارض مع بقاء سلطته العليا، أيضًا حتى لا تسبب حدوث قلاقل في بداية العهد الجديد؛ ولذلك فقد أصدر مرسومًا في ٢٤ ربيع الآخر (٩٢٣هـ/١٥١٧م) يقضي بـ "المحافظة على الأوقاف المصرية، وعدم التعرض للأراضي الزراعية الموقوفة على المنشآت الدينية، كالمساجد، والزوايا، والأربطة،

(١) الأوقاف والحياة الاجتماعية، د.محمد أمين ، ص: ١٠٥، ١٠٦.

(٢) الأوقاف وأثرها الاقتصادي حتى تأسيس الدولة العصرية، د.آمال السبكي في ندوة "إحياء دور الوقف في الدول الإسلامية"، رابطة الجامعات الإسلامية، جامعة قناة السويس، بورسعيد ٧-٩ مايو ١٩٩٨م، ص: ٨٧.

والمدارس، كما منع الاعتداء على أوقاف المماليك السابقين، كالناصر بن قلاوون، وبرسباي، وقايتباي، والغوري"، وإلى جانب ذلك عين السلطان سليم الأول ناظرًا على هذه الأوقاف من العثمانيين، أيضًا أصدر أوامره للولاة العثمانيين في مصر بتعيين مفتش من العثمانيين على الأوقاف؛ وذلك لإحكام قبضة العثمانيين على الأوقاف(١).

وفي عهد السلطان "سليمان القانوني"، ابن السلطان سليم الأول صدر قانون "ناقة مصر" عام (٩٣١هـ/١٥٢٥م)؛ لعلاج أحوال مصر الاقتصادية التي شهدت تدهورًا في بعض قطاعاتها، وما يعنينا في هذا القانون مدى تنظيمه لشئون الأوقاف، وفي هذا الشأن نصّ هذا القانون على التحقق من ملكية الواقف لأوقافه، فإن ثبت صحتها أبقيت بيده، وإن ظهر تعدٍ سلمت هذه الأراضي إلى الدولة، وضمت لأراضي الميري، وفي هذا العهد خضعت الأوقاف الخيرية لفحص دقيق من جانب مندوب أرسل من الآستانة لهذا الغرض، وتم استدعاء النظار بمعرفة قاضي المدينة؛ لفحص كتاب الوقف، ومراقبة الحسابات والمصاريف المقررة من جانب الواقف، وكذلك ضبط التجاوزات التي أحدثها النظّار(٢).

وإجمالًا يمكن القول بأن الوقف في العصر العثماني قد لقى كثيرًا من العناية والاهتمام؛ ففي العصر العثماني تعددت أغراضه، وكثرت أهدافه، حتى شملت الكثير من الأعمال التي تساعد على بناء المجتمع وتكافله، وتكفل له ما يحتاج إليه من خدمات عامة، كبناء الحصون، والإسهام في تسليح الجيوش، وغير ذلك من المقاصد الحسنة التي كان لها الأثر الأكبر في توفير متطلبات الحياة للناس، ودفع الحركة العلمية والثقافية، حتى أعجب بأفعالهم غير المسلمين، وتأثروا بأخلاقهم، وفي ذلك يقول أحد السائحين ويدعى (دولوبر) في كتابه الذي نشره في سنة

(١) الأوقاف الإسلامية في مصر (١٩١٣-١٩٥٣م) د.حسين حسان محمد، رسالة دكتوراه غير منشورة، قسم التاريخ والحضارة، كلية اللغة العربية بالأزهر، ١٩٩٥م، ص: ٦، وتطور الوقف في العهد العثماني (١٥١٧-١٧٨٩م)، ندوة إحياء دور الوقف، ص: ١٢، ١٣.

(٢) الأوقاف والحياة الاقتصادية في مصر في العصر العثماني، د.محمد عفيفي، سلسلة تاريخ المصريين، (رقم ٤٤)، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٩١م، ص: ٣٤-٣٩.

١٦٥٤م، واصفًا الأوقاف في العصر العثماني، وما تؤديه من أدوار ومهام وخدمات، فيقول: "ولم تنحصر خيرات المسلمين في الأحياء فقط، بل امتدت إلى الأموات كذلك، وقد شجعت الدولة العثمانية على إقامة بيوت الضيافة التي يستفيد منها كل إنسان مهما كان دينه، وكانت تقدم فيها الخدمات لكل من يأتيها حسب حاجاته لمدة ثلاثة أيام، كما كان ينشئ بعض الأتراك العيون الجارية على جوانب الطرق لسقاية المسافرين[١].

الأوقاف في مصر منذ حكم "محمد على" حتى ثورة ١٩٥٢م:

استمرت الأوقاف في الزيادة في عهد "محمد على باشا" حاكم مصر، حتى بلغ حجم الأوقاف من الأراضي الزراعية حوالي (ستمائة ألف فدان)، أي: أنها كانت تزيد عن (١/٥) جميع الأراضي الزراعية، والتي كانت مساحتها الإجمالية (٢,٥٠٠,٠٠٠) فدان، وذلك طبقًا للإحصاء الذي أمر به "محمد على" سنة ١٨١٢م.

وكانت هذه الأراضي الموقوفة معفاة من الضرائب، لكن محمد على فرض عليها ضريبة تعادل نصف الضريبة المفروضة على غيرها من الأراضي، ولم يكتف بذلك، بل عمد إلى مساواة أراضي الأوقاف بغيرها من الأراضي في دفع الضريبة لحكومته، ومنذ ذلك الحين تمت مساواة الأعيان الموقوفة بغيرها من الأراضي في دفع "أموال الميري"، وقد كانت خطوة فرض الضرائب على الأوقاف غاية في الخطورة، ولعل السبب في هذه الخطورة هو أن الجزء الأكبر من عوائد هذه الأوقاف كان يذهب إلى نظار الوقف، (وكان أغلبهم من العلماء الذين يتولون إدارة شئونها)، وكان "محمد على" يريد القضاء على زعامتهم التي تستند على قوة أوضاعهم الاقتصادية، فبدأ يصادر مواردهم الاقتصادية؛ لكي يضعف من شأنهم، ويقضي على مركز قوتهم الذي يخشاه، هذا إلى جانب تبدد الجزء الأكبر من عوائد

(١) أهمية الوقف وحكمة مشروعيته، د.عبد الله بن أحمد الزيد، مجلة البحوث الإسلامية، الرئاسة العامة للبحوث والإفتاء، الرياض، السعودية، المجلد ٣٦، ١٩٩٣م، ص: ٢٠١، ٢٠٢.

الأوقاف بسبب الإهمال، أضف إلى ذلك المفاسد العديدة، والسلب الذي تعرضت له الأوقاف مع بداية القرن التاسع عشر.

واستتبع "محمد على" تقرير الضريبة على الأوقاف بفحص حجج الأوقاف، حيث طلب هذه الحجج ممن يتولون النظارة على هذه الأوقاف، وطلب منهم تجديدها، وأرسل إلى حكام الأقاليم أمرًا بالاستيلاءعلى تلك الأطيان إذا لم يتقدم أصحابها بحجج إنشائها في خلال أربعين يومًا، وكان معنى هذا هو التمهيد للاستيلاء على معظم هذه الأراضي؛ لأن الغالبية العظمى من حججها كانت قد بليت أو فقدت، حتى الموجود منها أصبح لا ينطبق عليه الوقف؛ لتغير معالم الأرض، أو للنزاع في استحقاق الوقف(١).

واستمر "محمد على" في نهجه ضد فكرة الأوقاف، فأصدر في (١٢٦٢هـ/١٨٤٦م) أمرًا يمنع إنشاء أوقاف جديدة(٢).

كل هذه الإجراءات أوصلت الأوقاف إلى أدنى مساحة لها في عهد "محمد على"؛ وذلك بسبب التغييرات والإصلاحات التي أدخلها على ملكية الأرض، والتي تحولت بموجبها الأراضي الزراعية إلى مزرعة حكومية مع نهاية سنة ١٨١٥م، وذلك وفق نظام جديد أسماه "الاحتكار"، الذي لم يكن للزارع فيه سوى حق الانتفاع فقط بالأرض التي يزرعونها، ومن ثم لم يكن من الممكن التصرف فيها بالوقف؛ لانتفاء شرط ملكية الأصل(٣).

غير أن فترة منع الأوقاف لم تدم طويلًا، فما كاد يحل عهد عباس باشا الأول في حكم مصر سنة ١٢٦٥هـ/١٨٤٩م حتى أصدر إرادة(٤) بإلغاء أمر جده بمنع

(١) دور الأوقاف في دعم الأزهر، د.مصطفى محمد رمضان، في مؤتمر الأوقاف في العالم العربي الإسلامي، ص: ١٢٨-١٣٥.

(٢) مبادئ في السياسة المصرية، محمد على علوبة باشا، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة ط/٢، ١٩٩٠، ص: ٢٩٥، ٢٩٦.

(٣) تقويم النيل وعصر عباس باشا الأول ومحمد سعيد باشا، د.أمين سامي، المجلد الأول من (جـ/٣)، دار الكتب المصرية، القاهرة، ١٩٣٦م، ص: ٢٤.

(٤) والإرادة تشبه القرار الجمهوري حاليًا.

الوقف، وما أن زال أمر المنع حتى أخذ وقف الأطيان في النماء والزيادة مرة أخرى، بل إن الخديوي عباس نفسه قد شارك في إنشاء بعض الوقفيات.

وعندما تولى الخديوي سعيد باشا حكم مصر استمرت الأوقاف في الزيادة، حتى إنه شارك في إنشاء الأوقاف بنفسه، واتجه الخديوي سعيد إلى إصلاح حال الفلاح المصري، فمنحه بأمر صادر منه في أغسطس ١٨٥٨م حق امتياز الأراضي الزراعية، فوزعت على الفلاحين مقادير كبيرة منها، ولكن كان الحائز لا يملك الرقبة (الأصل)، وإنما يملك المنفعة، والتي له حق التصرف فيها، وظل الخديوي سعيد يهتم بالفلاحين، ويوفر لهم الضمانات، وشيئًا فشيئًا يمكن أيديهم في ملكية الأراضي الزراعية، وكلما امتدت أيدي الناس إلى ملكية الأرض الزراعية سارعوا إلى وقفها، حتى وصلت أراضي الوقف في سنة ١٨٦٣م نحو (١٤,٥%) من المساحة الكلية للأراضي[١].

وفي القرن التاسع عشر الميلادي في مصر بدأت حركة فكرية وتشريعية – خاصة في النصف الثاني منه– استهدفت بالدرجة الأولى إدخال التشريعات الأجنبية، وقد واكبتها نشأة تيارات فكرية جديدة تدعو إلى علمنة المجتمع، وامتدت اهتماماتها إلى موضوع الوقف، مطالبة بإلغائه، وعلى مدى النصف الأول من القرن العشرين الميلادي دار جدل متعدد الأبعاد . اجتماعيًا، واقتصاديًا، وفقهيًا، وقانونيًا . حول "الوقف الأهلي"، وقد امتد هذا الجدل في كثير من الأحيان إلى نظام الوقف برمته، وانقسم المتجادلون إلى فريقين أساسيين: فريق كان يرى ضرورة الإبقاء على نظام الوقف برمته؛ لأن له شرعية دينية، وتاريخية، واجتماعية، وطالب بإصلاح عيوبه، أما الفريق الثاني، فقد كان يرى ضرورة إلغاء

(١) تاريخ ملكية الأراضي في مصر الحديثة، جابرييل باير، ترجمة: عطيات محمود جاد، الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة، ١٩٨١م، ص: ١٣٠.

نظام الوقف ـ وخاصة الوقف الأهلي؛ لما له من مساوئ، بالإضافة إلى أنه يقلص دور الدولة، ويحد من اختصاصاتها(١).

وانتهى هذا الجدل أو تلك المعركة بصدور القانون رقم ٤٨ سنة ١٩٤٦م، وجاءت نصوصه في الأغلب الأعم انتصارًا لجبهة الفقهاء والسياسيين المؤيدين لبقاء الوقف بنوعيه، وتأييد صحته وجوازه ولزومه، وإن بقيت به بعض النصوص التي أدت للحدّ من انتشار الأوقاف، وظهر ذلك بوضوح بعد صدور القانون، وهو أقصى ما استطاع عمله خصوم الوقف، وصدرت في تلك الفترة عدة قوانين مكملة لهذا القانون، وكان هذا بداية انكسار موجة المدّ في الأوقاف، وقد عبر الشيخ فرج السنهوري عن رأيه في هذا القانون بقوله: "...ومن يتأمل في الأمر أدنى تأمل يجد أن معنى الوقف الذي استقر في الأذهان بمصر من قرون طويلة قد محاه هذا القانون في الأوقاف الذي تَصْدر بعده، وأحل محله نظامًا آخر يخالفه تمام المخالفة، وإن كان يحمل اسم الوقف(٢).

ويرى الشيخ عبد الوهاب خلاف "أن هذا القانون قد فتح عدة أبواب لإنهاء الأوقاف الأهلية، وأن التطبيق العملي للقانون قد كشف عن فاعلية نصوصه في تحقيق هدف الحدّ من الوقف، وصرف الناس عنه(٣).

الأوقاف في مصر منذ ثورة ١٩٥٢ حتى الآن:

أحدثت ثورة يوليو ١٩٥٢م تحولات جذرية في بنية السلطة الحاكمة، وفي هيكل النظام السياسي، وفي التوجهات الداخلية والخارجية للدولة بصفة عامة، وكان من بين أهم النتائج التي أسفرت عنها تلك التحولات حدوث تغير كبير في نمط العلاقة بين المجتمع والدولة؛ إذ زال نمط "الاستقلال النسبي" لكل من طرفي

(١) الأوقاف والسياسة في مصر، د.إبراهيم غانم، دار الشروق، ١٩٩٨م، ص: ٤٢٣، الوصية والوقف في الإسلام، د.محمد كمال إمام، ص: ٢١١، ٢١٢.

(٢) مجموعة القوانين المختارة من الفقه الإسلامي (جـ٣/في قانون الوقف)، مطبعة مصر، القاهرة، ١٩٤٩م، ص:٣٨.

(٣) الجديد في قانون الوقف الجديد، عبد الوهاب خلاّف، مجلة القانون والاقتصاد، العدد الثاني، السنة: ١٧. يونيه ١٩٤٧م، ص: ١٦٩-٢٠٤.

هذه العلاقة عن بعضهما البعض ـ بعد أن ظل سائدًا طوال العهد الليبرالي الملكي، وحل محله نمط "الدولة السلطوية" القائم على أساس المركزية في الحكم والإدارة، وفي كافة مجالات الإنتاج والخدمات العامة.

في ظل هذا النمط السلطوي تضاءل هامش الاستقلال النسبي للمجتمع عن الدولة، وتضخمت البيروقراطية الحكومية، وتوغلت في كافة تفاصيل الحياة الاجتماعية، وفي ظل هذا النمط السلطوي أيضًا أصبحت "الدولة" هي المسئولة عن كل صغيرة وكبيرة في حياة المجتمع، في إطار عمليات التعبئة الشاملة، والتوجيه الاشتراكي الذي تبنته السلطة الحاكمة، ولتأكيد تلك المسئولية قامت السلطة الحاكمة باتخاذ سلسلة من الإجراءات المتتالية لإعادة هيكلة كافة مؤسسات الدولة والمجتمع، بما فيها المؤسسات التطوعية أو الاختياريةـ وإخضاعها للبيروقراطية الحكومية، وطبعها بطابع النظام السائد من حيث مركزية التوجيه، ومركزية الإدارة في الوقت نفسه.

كان ذلك خلال عقدي الخمسينات والستينات، ثم حدثت انفراجة في هذا النمط منذ منتصف السبعينات من أجل تحرير المجتمع ـ نسبيًا ـ من أسر الدولة، ولكن جوهر العلاقة بينهما "لم يتغير كثيرًا"، حيث ظلت الدولة هي العائل الأكبر للمجتمع، وظلت وساوس الشكّ قائمة لدى الدولة من جهة المجتمع، تقابلها حالة من الانتظار والترقب والتصَّبر من قبل المجتمع تجاه الدولة، حتى تنجز وعودها في تحقيق التنمية والتقدم، واستمرت تلك الحالة حتى نهاية السبعينات وبداية الثمانينيات: دولة متدخلة، ومجتمع منسحب إلى حدّ اللامبالاة والسلبية. وفي ظل التعددية السياسية المقيدة، وسياسات الإصلاح الاقتصادي ـ التي بدأت منذ منتصف الثمانينيات تقريبًا ـ حدث تغير ملحوظ في نمط العلاقة بين المجتمع والدولة في اتجاه الحدّ من تدخل الدولة، وزيادة درجة الاستقلال النسبي للمجتمع عنها.

تلك صورة موجزة لأهم معالم تطور العلاقة بين المجتمع والدولة في مصر منذ قيام ثورة يوليو، وفي ضوئها يمكن فهم وتفسير الإجراءات التي تعرض لها نظام الأوقاف بكل أركانه ومكوناته التي تشمل إطاره القانوني، ومؤسساته الخيرية،

ووظائفه الاجتماعية التي كان يؤديها، وبنيته المادية (الأعيان الموقوفة)، وما آل إليه وضعها في ظل تحولات العلاقة بين المجتمع والدولة[١].

لذا يمكننا التمييز بين مرحلتين تطور فيها نظام الأوقاف في تلك الفترة:

المرحلة الأولى: منذ قيام ثورة سنة ١٩٥٢م حتى إنشاء هيئة الأوقاف المصرية ١٩٧١م، وقد صدرت فيها عدة قوانين، تمثلت في الآتي:

(١) حل الأوقاف الأهلية.

(٢) الاستيلاء البيروقراطي على الأوقاف الخيرية، وجعلها في خدمة سياسة الثورة.

(٣) إدماج الأوقاف الخيرية في إدارة مركزية واحدة.

(٤) تغيير مصارف الأوقاف وفقًا لإدارة السلطة الحاكمة، بدلًا من إدارة الواقفين.

وأدت هذه السياسة في النهاية إلى انتهاء الوقف الأهلي في مصر، وضمور الوقف الخيري بما يشبه الموات؛ مقارنة بما كان عليه من قبل.

المرحلة الثانية: منذ إنشاء هيئة الأوقاف المصرية في ١٩٧١م حتى الآن

فقد جاءت نشأة هيئة الأوقاف في سياق ما عرف في مصر وقتها بثورة التصحيح، فقد أصيب نظام الأوقاف في عهد الثورة بضربات قاصمة، وصار هذا النظام كشيخ عجوز غير قادر على الحركة، ولما حدثت هزيمة يونيو ١٩٦٧م ارتفعت بعض الأصوات للإصلاح والتصحيح، وكان مجال الأوقاف ضمن ما طولب بإصلاح أوضاعه، وواكب ذلك تغيير القيادة السياسية، ورغبتها في إحداث تغييرات وإصلاحات؛ لرأب الصدع، ومحاولة الوقوف ثانية، وتجاوز الأزمة، وسميت هذه الإصلاحات العامة بثورة التصحيح، ورفعت وقتها القيادة السياسية شعار "دولة العلم والإيمان"، وكان من نتائج هذا التصحيح إصدار القانون رقم ٨٠ لسنة ١٩٧١ في ١٠ أكتوبر من نفس العام بقرار جمهوري بإنشاء هيئة الأوقاف المصرية.

(١) الأوقاف والسياسة في مصر، د.إبراهيم غانم، ص: ٤٥٨، ٤٥٩.

وقد قامت هيئة الأوقاف وفق القوانين المنظمة لعملها ككيان اقتصادي بحت بهدف إدارة أموال وممتلكات الأوقاف، واستثمارها، والتصرف فيها بما يحقق لها أكبر عائد ممكن على أسس اقتصادية دون التقييد بالروتين الحكومي . باعتبارها أموالًا خاصة، وأن الهيئة قامت أيضًا على أساس مبدأ اللامركزية في تصريف شئونها الإدارية والمادية، مع استقلالها بميزانية خاصة غير مدمجة في الميزانية العامة للدولة، ويتقاضى موظفوها وعمالها مرتباتهم وأجورهم من حصيلة إيراداتها من الأعيان الموقوفة التي تديرها، وتقوم باستثمار أموالها، كما أوكل للهيئة دور جديد لم يكن معهودًا لها من قبل، وهو رعاية شئون الدعوة الإسلامية(١).

وقد رصدت دراسة حديثة عدد الأوقاف التي أنشئت من سنة ١٩٥٢م حتى ٢٠٠٣/٦/١٠م، وقد بلغت (٣٩٠) حالة وقف، وهي نسبة ضئيلة للغاية، ولكن رغم أنها ضئيلة فإنها تبرهن على أن موجة الوقف لم تتوقف أبدًا، ولكنها تباطأت، كما تعكس هذه النسبة عزوفًا وإعراضًا في الإقبال على الوقف الخيري في النصف الثاني من القرن العشرين، فقلما نجد وقفًا خيريًا جديدًا، هذا عدا ما تعرضت له الأملاك الوقفية الموجودة بالفعل من إهمال، وانتهاك ممن ليسوا لهم حق فيها(٢).

(١) الأوقاف والسياسة في مصر، د.إبراهيم غانم، ص: ٤٨٨، ٤٨٩.

(٢) العوامل البنائية المؤثرة في دور الوقف الخيري في تنمية المجتمع المصري، على فتحي عبد الرحيم، رسالة ماجستير، ص: ١٥٧، ١٥٨.

القسم الثاني
التطور التشريعي لنظام الأوقاف في مصر

ينقسم حديثنا عن التطور التشريعي إلى مرحلتين:

الأولى: تشمل السياسة التشريعية تجاه الأوقاف منذ الفتح العربي الإسلامي حتى نهاية حكم أسرة "محمد على باشا"، وذلك بقيام ثورة يوليو ١٩٥٢م.

الثانية: منذ قيام ثورة يوليو ١٩٥٢ حتى الآن.

المرحلة الأولى: السياسة التشريعية للولاة تجاه الأوقاف:

نمو الأوقاف وازديادها بشكل مطرد جعلها تشكل قوة اقتصادية كبيرة؛ مما لفت نظر الحكام والولاة إليها، وجعل الفقهاء يتنبهون لذلك. خاصة في حالات الاضطراب السياسي . ويضعون أحكامًا مستقاة من الشرع، نصًّا، أو اجتهادًا؛ لتحصين الأوقاف ضد أطماع الطامعين، وفساد الإداريين؛ فقرروا أن الولاية العامة على الأوقاف للقضاء وحده، دون أن يشاركه أي من مؤسسات الدولة وسلطاتها، وأوجبوا رعاية شروط الواقف، وقرروا أن شرط الواقف كنص الشارع، ولا تتدخل أية سلطة في تغيير رغبات الواقفين، طالما كانت مشروعة، ولم تحدث ضرورة ملجئة، وإن حدث تغيير يكون بأمر القاضي، على تفصيل في ذلك.

وعلى الرغم مما قرره الفقهاء لتحصين الأوقاف وحمايتها فإن ظلم بعض الولاة أو غالبيتهم حال دون ذلك، وذهبت احتياطياتهم هباءً، وتنوعت السياسة التشريعية للولاة بشقيها: الموضوعي، والإجرائي –تجاه الأوقاف، بين محافظ عليها، ومضيع لها، أو مضيق وموسع لها، أو طامع فيها لذاتها، أو لاستخدامها لتحقيق أغراض سياسية مشروعة، أو فاسدة، أو محاولًا إلغاءها بالكلية...وذلك على ما سنذكره في السطور التالية:

أولًا: إصدار نظام إدارة الأوقاف:

أدى اتساع الوقف، وتنوع مجالاته، وكثرة الوقوف –إلى تدخل الدولة، ليصبح لها من خلال السلطة القضائية حق الإشراف على الأوقاف، وهو تطور مهم نشأت من خلاله مؤسسة الوقف، وتمايزت عن غيرها من المؤسسات، ولكنه

التطور الإداري الذي لا يتدخل في كيان الوقف نشأة، ولا يحدد من سلطان الواقف ابتداء وانتهاء[١].

ولما تضخمت الأوقاف وتضخم الجهاز الإداري المنظم لشئونها صار للأوقاف ثلاثة دواوين، وكان ذلك في العصر المملوكي: **أولها**: ديوان لأحباس المساجد. **وثانيها**: ديوان لأحباس الحرمين الشريفين، وجهات البّر الأخرى المختلفة. **وثالثها**: ديوان للأوقاف الأهلية[٢].

ولما تولى العثمانيون مقاليد السلطة في معظم البلاد العربية اتسع نطاق الوقف؛ لإقبال السلاطين وولاة الأمور في الدولة العثمانية على الوقف، وصارت له تشكيلات إدارية تعنى بالإشراف عليه، وصدرت له قوانين وأنظمة متعددة لتنظيم شئونه، وبيان أنواعه، وكيفية إدارته، وقد أثرت هذه القوانين فيما بعد في كثير من تشريعات الوقف في البلدان العربية.

ومن الأنظمة التي أصدرتها الدولة العثمانية "نظام إدارة الأوقاف"، والذي صدر في ١٩جمادي الآخر سنة ١٢٨٧هـ، والذي نظم سجلات الأوقاف، وسبل توثيقها، وكيفية محاسبة نظار الأوقاف، وكيفية إدارة الأوقاف ووسائل استثمارها، وكيفية تحصيل إيراداتها، وكان هذا النظام محاولة لوضع تنظيم شامل من الناحيتين: الإدارية، والموضوعية.

وفي ١٩جمادي الآخر سنة ١٢٨٧هـ صدر نظام آخر يبين أنواع الأراضي في الدولة العثمانية، ومعاملات المستغلات الوقفية، وجاءت فيه أحكام وتقسيمات ما زال بعض منها موجودًا في تشريعات الدول العربية الخاصة.

ومن هذه الأنظمة نظام توجيه الجهات الصادر في ٢ رمضان سنة ١٣٣١هـ، والذي نظم بموجبه كيفية توجيه الوظائف في الأوقاف الخيرية، وفي مرحلة متأخرة

(١) الوصية والوقف في الإسلام،د.محمد كمال إمام، ص: ٢٠٩.

(٢) الأوقاف والحياة الاجتماعية في مصر، د.محمد أمين، ص: ٥٩، والأوقاف والحياة الاقتصادية في مصر في العصر العثماني، د.محمد عفيفي، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩١م، ص: ٣٢، ٣٣.

أصبحت مسائل الوقف محكومة قضاء بأرجح الأقوال في مذهب الإمام أبي حنيفة[١].

ثانيًا: طمع بعض الولاة في الأوقاف:

ذكرنا أن الأوقاف شملت كل ما يمكن وقفه ماعدا الأراضي الزراعية، ثم حدثت انفراجة في وقف الأراضي الزراعية، وما أن وصلنا إلى حكم الأيوبيين والمماليك حتى أبيح وقف الأراضي الزراعية دون قيود؛ فأدى ذلك إلى تضخم الأوقاف، أضف إلى ذلك مرور الأزمان المتعاقبة على ما وقفه الناس وشرطوه في وقفياتهم، وأدى ذلك في كثير من الأحيان إلى الجهل بمصارف هذه الأوقاف والولاية عليها؛ مما زاد في طمع الطامعين، من "نُظّار" لـ"ولاة" ...إلخ.

وكان من الطامعين في الأوقاف من الولاة "الناصر محمد بن قلاوون"، فقد شرع في الاستيلاء على نصف أحباس المساجد وقد بلغت مائة وثلاثين (١٣٠) ألف فدان، لكنه مات قبل أن يتم له شيء مما أراد، كما يذكر المقريزي[٢].

وهناك من الولاة من حاول الاستيلاء -بل استولى فعلًا- على الأوقاف بطريق الحيلة عن طريق مخرج قانوني؛ ليكون استيلاؤه سليمًا من الوجهة القانونية، مستعينين في ذلك بقضاة فاسدين، وشهود مجروحين.

وممن اشتهر من الولاة بفعل ذلك الوالي "جمال الدين يوسف"، وكان يسانده ويعاضده في ذلك قاضي الحنفية في وقته "كمال الدين عمرو بن العديم"، ويذكر المقريزي كيفية استيلائهم على الأوقاف بالحيلة، فيقول: "كان كمال الدين إذا أراد أخذ وقف من الأوقاف أقام شاهدين يشهدان بأن هذا البناء يضر بالجار والمآر، وأن منع الخطر فيه أن يستبدل به غيره؛ فيحكم له قاضي القضاة كمال الدين عمرو باستبداله، وشره كمال الدين في هذا الفعل كما شره غيره، فحكم له المذكور باستبدال القصور العامرة والدور الجليلة بهذه الطريقة، والناس على دين

(١) الوصية والوقف في الإسلام، د.محمد كمال إمام، ص: ٢٠٩، ٢١٠.

(٢) الخطط، للمقريزي، جـ٤، ص: ٨٥.

ملوكهم؛ فصار كل من يريد بيع وقف أو شراء وقف سعى بهذه الطريقة عند القاضي المذكور بجاه أو مال؛ فيحكم له بما يريد.

وممن حذا الحذو نفسه "برقوق أتابك"، فقد اتخذ الحيلة سبيلًا لجعل أكثر غلاتها في يده، فقد صار أمراؤه يستأجرون بأمره الأوقاف بأقل من أجر مثلها، ثم يؤجرونها الناس بأكثر مما استأجروها؛ فيربح هو وهم فرق ما بين الأجرتين، وربما كان كبيرًا، ولما مات برقوق أمعن أمراء الدولة في هذا، وفحش الأمر، حتى استولوا على جميع الأراضي الموقوفة(١).

كان هذا يجري في القرن السابع والثامن وما يليه، وبذلك صارت الأوقاف نهبًا مقسومًا، ولقد كان لذلك أثره في الفقهاء الذين عاصروا أشباه ذلك الأمر؛ فمنهم من شدد في فتاواه في الاستبدال، وصعب طريقه، وكان من أثر تشدد الفقهاء في الفتوى بالاستبدال أن اشترطوا أن يكون القاضي الذي يحكم بها عالما عادلًا، والقاضي الذي لا يستوفي هذين الشرطين يكون استبداله باطلًا، ولا يخرج العين على كونها وقفًا. ولقد شدّد ابن نجيم في البحر الرائق فاشترط أن يكون الاستبدال بعقار لا بدراهم ودنانير؛ حتى لا يأكلها نظّار الأوقاف(٢).

ثالثًا: اتخاذ بعض الأمراء الأوقاف ذريعة لحفظ ممتلكاتهم:

لم تكن الأوقاف المرصودة في وجوه الخير مقصورة على عامة الناس فقط، بل شارك فيها الولاة والأمراء، وكانت أحيانًا من ممتلكاتهم الخاصة، وفي أحيان أخرى كانت من بيت المال للنفع العام، وأطلق الفقهاء والمؤرخون القدامى على ما وقفوه من أملاك بيت المال اسم "الأرصاد"، ومعناه: حبس أرض من بيت المال لجهة من جهات النفع العام. وكان أول مبتدِأ للوقف من بيت المال في مصر "صلاح الدين الأيوبي"، وتذكر المصادر التاريخية، وكذلك بعض المراجع الفقهية -أنه استفتى القاضي شرف الدين بن أبي عصرون في ذلك، فأفتاه بجواز الوقف من بيت المال

(١) الخطط، للمقريزي، جـ٤، ص: ٨٥، ٨٦.

(٢) البحر الرائق شرح كنز الدقائق، زين الدين بن نجيم، دار الكتاب الإسلامي جـ٥/٢٤١، ومحاضرات في الوقف، محمد أبو زهرة، دار الفكر العربي، ١٩٧١م، ص: ١٨، ١٩.

على معنى أنه "أرصاد"، لا على أنه وقف حقيقي، ووافق ابن أبي عصرون في فتواه جماعة من علماء عصره من المذاهب الأربعة.

وهذه الأوقاف "الصورية" تجوز مخالفة شروطها، بل إبطالها بالكلية إن كانت "إقطاعًا"، وهي الأراضي التي يدفعها ولي الأمر لبعض الناس ليزرعوها، أو لينتفعوا بها نظير مال يدفعونه، أو لإحيائها على أن يفرض فيها ما يفرض في غيرها، فأجازوا إبطال الأول دون الثاني.

لكن بعض الأمراء والملوك كانوا يقومون بالوقف من بيت المال على أنفسهم وذراريهم وأقربائهم، تحسبًا لزوال ملكهم وخوفًا من مصادرة الحكام الجدد لأملاكهم؛ فكان لابد أن يحصنوا أموالهم بالوقف، تحبس به أراضيهم وقصورهم، وصاروا يحبسونها على المساجد وعلى رعاية شئونها، وهي في مؤداها ومصارفها تنالهم وذريتهم بحظ وفير، فيشترطون شروطًا تمكنهم وذريتهم من الانتفاع بها، فإذا صودرت أموالهم من بعد غلبهم لا يتمكن الغالب من الأحباس؛ لأنها على المساجد في صورتها[1].

رابعًا: الاستيلاء على الأراضي المصرية لأغراض سياسية وإنهاء الأوقاف:

جرت هناك محاولات أخرى من قبل الولاة في مصر للاستيلاء على الأراضي المصرية بحجة تحقيق أغراض سياسية، أو توجهات ذات نفع عام.

وكانت أولى هذه المحاولات على يد "الظاهر بيبرس"، فقد فكر في تطبيق نظرية امتلاك الدولة للأراضي، وذلك أنه اضطر إلى فرض ضرائب كثيرة في مصر بسبب الحروب مع التتار، فإنه أتم ما بدأه قطز في "عين جالوت"، واستمر في نزال مستمر معهم، وقد سلك سبيلًا غير بيّن في الاستيلاء على الأراضي كلها، والأوقاف من بينها، وقد جرت مساجلات بينه وبين العلماء في هذا المسلك، وذلك أنه جاء إلى كل مالك لعقار، وطلب إليه أن يقدم المستند الدال على

(١) الكواكب الدرية في السيرة النورية، لابن قاضي شهبة، تحقيق محمود زايد . بيروت، ص: ٣٧، ٣٨، ومحاضرات في الوقف، محمد أبو زهرة، ص: ٢٤، ١٢١، والأوقاف والحياة الاجتماعية، د.محمد أمين، ص: ٣٣٨-٣٤١.

ملكيته، فإن كان المستند مثبتًا تركها، وإن لم يجد مستندًا -وذلك هو السائد- استولى عليها، ولكن الإمام النووي وقف في وجهه، يقود العلماء في مناهضته.

وذكر له أن ذلك غاية في العناد، وأن عمله لا يحله أحد من علماء المسلمين، ومن في يده شيء فهو ملكه لا يحل لأحد الاعتراض عليه، ولا يكلف إثباته، فاليد دليل الملك ظاهرًا، وما زال النووي في اعتراضه حتى عدل الظاهر بيبرس عن ذلك المسلك وترك هذا، ولكن حاول فرض ضرائب كثيرة ترهق الناس والأوقاف، ونصحه النووي ألا يفعل حتى يبدأ بنفسه، فغضب "الظاهر بيبرس" غضبًا شديدًا، وانتهى الأمر بموت الظاهر بعد شهر من هذه المداولات(١).

وكانت المحاولة الثانية للاستيلاء على الأراضي المصرية في عهد الوالي "محمد على"؛ لتحقيق مشروعه السياسي، بل أنهي الأوقاف أيضًا.

فقد بعث "محمد على" نظرية ملكية الأراضي المصرية للدولة من مرقدها، ولم يكن في عصره مثل "النووي" يقف في وجهه، ولذلك قبض على الأراضي المصرية كلها، واستولى على الأوقاف كلها بكل أنواعها: فاستولى على أوقاف المساجد، وجهات البّر؛ لأنه تعهد بالإنفاق على المساجد ومصارف البّر، واستولى على الأوقاف الأهلية، والأراضي المملوكة بطرق كثيرة، وكانت الأوقاف تستحوذ على ثلث الأراضي الزراعية، واستغل "محمد على" الفساد الإداري لمتولي الأوقاف من تضييع للأراضي الموقوفة لاستيلاء حائزيها عليها وعلى غلاتها، وضعف العناية بها، وضآلة إنتاجها، وما كان يفعله بعض الواقفين من التوسل به لأغراض فاسدة لحرمان بعض الورثة من حقهم، والمماطلة، والتهرب من سداد الديون...إلخ.

وقد بدأ "محمد على" المواجهة مع الأوقاف بفرض الضرائب على الأوقاف، وكان المتبع من قبل ألا تفرض عليها ضرائب أو جبايات.

وفي سنة ١٢٥١هـ أصدر "محمد على" إرادة بإنشاء "ديوان عمومي للأوقاف" وقد تحددت اختصاصات هذا الديوان بموجب لائحة رسمية صدرت

(١) حسن المحاضرة في أخبار مصر والقاهرة، جلال الدين السيوطي، مطبعة الموسوعات بمصر جـ٢/٦٧-٧١، ومحاضرات في الوقف لأبي زهرة، ص: ١٩، ٢٠.

بتاريخ ٨ من ذي الحجة ١٢٥٢هـ، تحت عنوان "لائحة ترتيب عملية الأوقاف بالثغور والبنادر"، واشتملت على عشرة أبواب، أشارت في مجملها إلى أن المهمات الرئيسية للديوان، هي: ضبط حسابات الأوقاف الخيرية من حيث إيراداتها، ومصروفاتها من ناحية، والمحافظة على حقوق الجهات الموقوف عليها – وفي مقدمتها المساجد– من ناحية أخرى، وتنظيم صرف مرتبات (معاليم) موظفي تلك الجهات من ناحية ثالثة، ولكن سرعان ما أصدر محمد على قرارًا بإلغاء الديوان بعد ثلاث سنوات فقط من إنشائه، وثمة غموض يحيط بالسبب أو الأسباب التي جدت به لاتخاذ قرار الإلغاء(١).

ويبدو لي أن سبب إلغائه لهذا الديوان بعد ثلاث سنوات أن هذا الديوان قد أدى دوره بالنسبة لمحمد على ومشروعه السياسي، فكانت مهمته هو حصر جميع الأوقاف، ومعرفة قيمتها وقوتها الاقتصادية؛ للاستفادة من ذلك في تحقيق مشروعه السياسي، والدليل على ذلك أنه ألغى الأوقاف كلها، وألغى نظام الالتزام –وهو ما يلتزم بدفعه حائزي الأراضي للدولة مقابل دفع أموال وضرائب مقررة لبيت المال، وعوض الملتزمين ببعض أراضيَ تركها لهم، وبذلك انتهت الأوقاف كلها، ولا يتصور إنشاء أوقاف جديدة إلا من الأراضي التي تركت بأيدي من عوضهم "محمد على"، ولقد اندفع هؤلاء في وقف ما تحت أيديهم من الأراضي، وذلك ما لم يرده "محمد على"؛ ولذلك أراد إبطاله، ولأنه في هذه المرة لم يكن على المساجد، بل على أنفسهم وجهات البّر، ابتداء أو انتهاء، وفوق هذه الأراضي هناك الدور والقصور.

ولم يتوقف عموم الناس في وقف أوقاف جديدة من الدور وما يمكن وقفه من غير الأراضي، ويظهر أنه لما ضاق ذرعًا بذلك نبهه بعض العلماء إلى أن أبا حنيفة لا يرى لزوم الوقف، أي: يراه غير جائز، ورأى "محمد على" الأخذ بمذهب أبي حنيفة للقضاء على هذه الأوقاف الجديدة، ومنع وقف غيرها نهائيًا؛ ولذلك وجه إلى مفتى الإسكندرية الشيخ الجزايرلي –وهو حنفي المذهب–

(١) الأوقاف والسياسة في مصر، د.إبراهيم غانم، ص: ٣٨٧، ٣٨٨.

الاستفتاء التالي: "ما قولكم فيما إذا ورد أمر أميري بمنع إيقاف الأماكن المملوكة لأهلها؛ سدًا لذريعة ما غلب على العامة من التوسل به لأغراض فاسدة من حرمان بعض الورثة، والمماطلة بالديون في الحياة، وتعريضها للتلف بعد الممات. هل يجوز ذلك؟ ويجب امتثال أمره: كيف الحال؟ أفيدوا؟".

وقد أجاز له المفتي أن يصدر مثل هذا التشريع -الذي يقضي بإبطال الأوقاف- بناء على القاعدة القاضية بأن أمر الحاكم في المجتهدات لازم وواجب، ويختم المفتي كلامه في هذا الشأن بقوله: "...إذا عرف هذا؛ فإذا ورد أمر من ولي الأمر بمنع العامة من إيقاف أملاكهم وتحبيسها فيما يستقبل من الزمان؛ سدًا لذريعة أغراضهم الفاسدة- جاز ذلك؛ لأنه مما تقتضيه السياسة المرعية".

فأخذ "محمد على" بهذه الفتوى، ولذا أصدر في ٩ من رجب سنة ١٢٦٢هـ أمرًا ذكر فيه: "أن الوقف قد صار ممنوعًا؛ لأجل منع أرباب الغرض من أغراضهم الفاسدة، وضررهم للميري والأهالي، وللرعاية للفتوى الشريفة".

وقد نفذ "محمد على" هذا الأمر بما في طاقته، وبعد فترة ضعفت قوته، ولم تقو على الوقوف في آخر الأمر أمام رغبة الكثيرين في الأوقاف -وكان القضاء في هذا الوقت تحت سلطان الدولة العثمانية رأسًا- لذا لم ينفذ أمره في آخر الأمر؛ ولذلك نقول: إن هذا الأمر خفف من الأوقاف وقتًا ولم يمنعها نهائيًا[1].

خامسًا: عودة الأوقاف وعودة "ديوان عموم الأوقاف":

بعد تلك المحاولة لإنهاء الأوقاف، والتي استمرت لثلاث سنوات ١٨٤٦-١٨٤٩م -جاء عهد الوالي "عباس الأول"، وما أن جلس على كرسي الحكم حتى ألغى الأمر الذي أصدره "محمد على" بمنع الأوقاف، وأصدر عباس أمرًا في ١٨٤٩م جاء فيه: "قد صدرت إرادة مخصوصة من جانب الحكومة بمنع الأهالي من وقف أملاكهم، ولكن ظهر أن هذا الأمر جائر، وتعدّ على حقوق الناس؛ لذلك أمرنا بصرف النظر عن إتباع حكم هذه الإرادة؛ ليكون كل شخص حرًا في

(١) محاضرات في الوقف، محمد أبو زهرة، ص: ٢٧-٢٩.

وقف أملاكه حسب حكم الشرع الشريف المحمدي، ولا يتعرض له أحد، ولا يمنعه"[1].

ثم ما لبث "عباس الأول" حتى أصدر "إرادة" أخرى بتاريخ ١١رجب ١٢٦٧هـ (١٨٥١م) نصت على إعادة "ديوان عموم الأوقاف"، ليستأنف المحاولة التي قام بها "محمد على" وبموجب تلك الإرادة قام "المجلس الخصوصي" بوضع لائحة لتنظيم عمل الديوان، اشتملت على عشرة بنود، وخاتمة، كان محورها الرئيس الذي دارت حوله هو: تأسيس الإشراف الحكومي على الأوقاف (الخيرية)، وتحويل هذا الإشراف إلى عمل إداري منظم، يتسم بالمركزية، وتتوفر له مقومات الدوام والاستمرار.

وقد حظي "الديوان الجديد" بسلطات أوسع، وباختصاصات أكبر نسبيًا مما كان للديوان الملغى، فبينما كانت سلطة الديوان الملغى مقصورة على محاسبة بعض نظار "الأوقاف الخيرية" فقط – صار من سلطة الديوان الجديد ـ وفقًا للائحته ـ أن يحاسب بعض نظار "الأوقاف المشتركة"، وهي أن يكون الواقف قد شرط في وقفه الأهلي صرف حصة من الريع لجهة أحد المساجد، فإذا ثبت أن ناظر الوقف لا يقوم بصرفها كان من حق الديوان أن يطلب حساب هذا الوقف من ناظره، وأن يتدخل لتنفيذ ما شرطه الواقف للمسجد، كذلك وسعت اللائحة من سلطات "ناظر عموم الأوقاف" في عزل النظار الذين تثبت إدانتهم، وقد استمر الديوان في أداء مهماته باعتباره ناظرًا حسبيًا، له هيئة موظفين على رأسهم "ناظر عموم الأوقاف" الذي كان تعيينه يتم بقرار من الخديوي، وتكفلت خزانة الدولة بدفع ماهيتهم، وجميع نفقات الديوان الأخرى[2].

وظل عمل الديوان على هذا الوضع حتى حدث تطور جديد بمجيء الخديوي "سعيد"، ويجب أن نشير بداية إلى أن أغلب الأراضي المصرية في عهد "محمد

(١) تقويم النيل وعصر عباس باشا الأول، د.أمين سامي جـ٣/٢٤.

(٢) في قانون الوقف، فرج السنهوري، جـ١/١٠-١٢، والأوقاف والسياسة في مصر، د.إبراهيم غانم، ص: ٣٨٩-٣٩٢.

على" كانت تحت يده، ويد أفراد أسرته، ومعاونيه، والملتزمين، وكان أمر "عباس الأول" بالسماح بإنشاء الأوقاف، لكن أغلب الأراضي لم تكن تحت تصرف المصريين؛ فاتجه الخديوي "سعيد" لإصلاح حال الفلاح المصري، حيث كان في عهد "محمد على" لا يملك إلا أجرة عمله في الأرض، ولا يملك رقبة الأرض، وأيضًا لا يملك المنفعة، فمنح الخديوي "سعيد" الفلاح بأمر صادر في أغسطس ١٨٥٨م حق امتياز الأراضي الزراعية؛ فوزعت على الأهلين مقادير كبيرة منها، على أن الحائز لا يملك الرقبة إنما يملك المنفعة، وكان لهم حق بيعها ورهنها، وبذلك كانوا يتصرفون تصرف الملاك، وإن لم يكونوا ملاكًا.

وكان هناك أرصاد من أيام "محمد على" على المساجد وجهات البّر، فلما جاء "سعيد" تململ بهذا الأرصاد؛ لكثرته، فاستفتى المفتي "الشيخ محمد المهدي العباسي" في حلها، وقد أجاب المفتي بالمنع.

وفي هذه الأثناء أصدر "سعيد" لائحة جديدة في ١٨٥٩م وهي "لائحة إجراءات ديوان عموم الأوقاف" التي قننت معظم الصلاحيات والسلطات التي اكتسبها بحكم الأمر الواقع والممارسة العملية، وكان مما فيها من جديد هو أن تصرف مرتبات الموظفين في ديوان الأوقاف من أموال الأوقاف، ثم تقوم الخزانة العامة للدولة بسدادها للديوان فيما بعد، ثم ما لبث الخديوي أن أصدر أمرًا آخر في السنة التالية (١٢٧٧هـ/١٨٦٠م)، قرر فيه أن يتحمل ديوان الأوقاف حوالي ثلث مرتبات موظفيه، وتتحمل الخزانة الثلثين، واستمرارا في تطوير شئون الأوقاف قد أصدر الخديوي "سعيد" أمرًا في يناير ١٨٦١م، وفيه ترخيص بالوصية في الأطيان الخراجية، مع حفظ الحق للحضرة الخديوية في الترخيص في وقفها، حيث كانت الأراضي بموجب أمره الصادر قبل ذلك تجعل حيازتها للأشخاص دون حقهم في الإيصاء بها أو وقفها.

ولقد جاء بعد ذلك أمره في مارس ١٨٦٢م بترخيص وقف الأشخاص والمباني والسواقي المنشأة في الأطيان الخارجية دون وقف الأطيان نفسها[١].

سادسًا: تحويل ديوان الأوقاف إلى نظارة (وزارة) سنة ١٨٧٨م:

حدثت عدة تطورات تشريعية لنظام الأوقاف في عهد "الخديوي إسماعيل" في مصر، أهمها اثنان: **الأول:** يتعلق بتطوير عمل ديوان الأوقاف، تم تحويله إلى نظارة (وزارة)، **والثاني:** تدخل المحاكم المختلطة في شئون الأوقاف بعد أن كانت للقضاء الشرعي.

أما ديوان الأوقاف فكان يقوم بأعمال الحصر، والتسجيل، ومحاسبة النظار، وكان يدفع ثلث مرتبات موظفيه، ولم يكن ديوان الأوقاف يقوم بإدارة أي وقف من الأوقاف إدارة فعلية، وما أن تولى الخديوي إسماعيل الحكم في ١٢٨٠هـ/١٨٦٣م حتى أصدر أمرًا بإحالة عدد من الوقفيات القديمة التي ترجع إلى العصرين: المملوكي، والعثماني إلى الديوان؛ ليقوم بإدارتها، وتحصيل ريعها، وتحمل الديوان لكافة مرتبات موظفيه، بعد أن كانت تتحملها الخزانة العامة، وخفضت للثلثين، ثم النصف، ثم تحملها الديوان بكاملها.

وقد حث الأمر الخديوي الديوان للالتفات إلى أحوال جميع الأوقاف، والتي يديرها الأهالي في مصر كلها، إضافة إلي تعيين "ديوان الأوقاف" ناظرًا على الأوقاف المندثرة، والتي ليس لها مستحقون، والتي يموت نظارها، أو تقع منهم جنح شرعية، كالاختلاس، ونحوه، مستندًا في ذلك لفتوى الشيخ المهدي العباسي بخصوص ذلك، واختص الديوان من يومها بالآتي:

١- إدارة الأوقاف التي آلت أو تئول للخيرات، وليس للنظر مشروطًا لأحد فيها.

٢- الأوقاف التي يقام ديوان الأوقاف حارسًا قضائيًا عليها.

٣- الأوقاف التي يرى القضاة الشرعيون إحالتها على ديوان الأوقاف.

٤- الأوقاف التي لا تعلم فيها جهة الاستحقاق للغلة ولا للنظر.

---

(١) محاضرات في الوقف، محمد أبو زهرة، ص: ٣٠، ٣١، والأوقاف والسياسة في مصر، د.إبراهيم غانم، ص:٣٩٣.

٥- الأوقاف التي يرغب جميع مستحقيها مع الناظر في إحالتها على الديوان بعد توكيل الناظر لديوان الأوقاف.

ونتيجة لزيادة مسئوليات الديوان واختصاصاته تجاه الأوقاف التي أحيلت عليه أصبحت له فروع وإدارات متعددة، واتسعت دائرة أعماله من المحاسبة إلى إدارة الأعيان الموقوفة، ومنها إلى المؤسسات الموقوفة عليها (إشرافًا، وإنشاءً) وبالتالي كان مهيأ لكي يتم تحويله إلى نظارة من نظارات الحكومة عند تشكيل أول مجلس للنظّار (الوزراء) . في أواخر عهد إسماعيل في سنة ١٨٧٨م، وكان أول ناظر (وزير) للأوقاف هو "على باشا مبارك"، وقد قام بعدة إصلاحات، وكان من أهم إصلاحاته الإدارية أنه جعل للأوقاف الخيرية ميزانية واحدة بعد أن كانت كل وقفية لها ميزانية مستقلة بها، ولكن هذا الإصلاح لم يقدر له الاستمرار بعد خروج "على مبارك" من الوزارة، إذ عاد لكل وقف من الأوقاف ميزانيته المستقلة، إلى أن صدرت إرادة سنية في نوفمبر سنة ١٨٩٦، نصت على تقسيم الأوقاف الخيرية أقسامًا بحسب وجوه إنفاقها، وأن ما يزيد في إيرادات تلك الأقسام عن نفقاتها -بعد وفاء ما يظهر من العجز في أي قسم منها- يتكون منه مال احتياطي لا يمكن التصرف فيه إلا بأمر عال يصدر بناء على طلب مدير الأوقاف بعد أخذ رأي مجلس إدارة الديوان، أو المجلس الأعلى للأوقاف (وهما مجلسان نصت على إنشائهما لائحة إجراءات الديوان الصادرة في سنة ١٨٩٥م)[(١)].

سابعًا: تدخل المحاكم الأهلية والمختلطة في شئون الأوقاف:

أما التطور الثاني والمهم في هذه الفترة فهو تدخل المحاكم المختلطة في شئون الأوقاف، وكذا المحاكم الأهلية، وقد أنشئت المحاكم المختلطة في مصر سنة ١٨٧٥م أيام الاستعمار، وكانت للفصل بين الأجانب والأهالي في أي نزاع قضائي يحدث بين أجنبي وأي مواطن مصري، وكانت بضغط من الدول الاستعمارية صاحبة الامتيازات الأجنبية التي حصلت عليها أيام الخلافة العثمانية.

(١) محاضرات في الوقف لأبي زهرة، ص: ٣٢، ٣٣، والأوقاف والسياسة لإبراهيم غانم، ص: ٣٩٤.

وهذه المحاكم لم يرد في قانونها نصّ يمنعها من النظر في مسائل الأوقاف، وكانت الحكومة المصرية عند إنشاء المحاكم المختلطة تريد أن تجعل النظر في المسائل العينية الخاصة بالوقف من اختصاص المحاكم الشرعية، وهي الجهة الوحيدة المنوط بها الفصل في قضايا الأوقاف، ولكن اللجنة الدولية التي ألفت لوضع قانون تلك المحاكم المختلطة رفضت ذلك، ونصت على أنه إذا كان المدعى عليه في مسألة خاصة بالوقف أجنبيًا كانت المحكمة المختلطة هي المختصة بالنظر فيها، باستثناء الدعاوى المرفوعة من الأجانب على جهة وقف خيري باستحقاق عقارات في حيازتها، تكون من اختصاص المحاكم الشرعية مع احتفاظ المحاكم المختلطة بالحكم في الدعاوى المتعلقة بمسائل وضع اليد القانوني، أيًّا كان المدعى والمدعى عليه.

أما المحاكم الأهلية فهي محاكم وطنية أنشئت على نمط المحاكم المختلطة، وتم ذلك عام ١٨٨٣م، وأوكل إليها النظر في كل القضايا ماعدا الأحوال الشخصية، فكان للمحاكم الشرعية[(١)]، وأصبحت قضايا الأوقاف بالنسبة للمصريين لا تختص بها جهة قضائية واحدة، بل تشترك في نظرها والفصل فيها المحاكم الشرعية والمحاكم الأهلية، والسبب في ذلك الاشتراك أنه قبل إنشاء المحاكم الأهلية كانت للمحاكم الشرعية ولاية عامة تشمل قضايا الأوقاف ومسائلها على اختلافها، فلما أنشئت المحاكم الأهلية في سنة ١٨٨٣م نصت المادة (١٦) من لائحة ترتيبها على ما ليس لهذه المحاكم أن تنظر فيه، وذكرت منه: "المسائل المتعلقة بأصل الأوقاف"، فدل هذا على أن الشارع المصري قسم المنازعات المتعلقة بالأوقاف قسمين: منازعات متعلقة بأصل الأوقاف، وهذه منعت المحاكم الأهلية أن تنظر فيها، وبقيت من اختصاص المحاكم الشرعية التي كانت لها الولاية العامة. ومنازعات متعلقة بغير أصل الوقف، وهذه من اختصاص المحاكم الأهلية أن تنظر فيها، والأساس الذي بنى عليه هذا الاشتراك أن الوقف له ناحيتان: فمن ناحية أنه تصرف مقصود به

(١) التنظيم القضائي المصري، للمستشار فتحي نجيب، ص: ٥٣-٥٧، القاهرة، ٢٠٠١م، وأبحاث في الوقف، محمد كامل الغمراوي، مجلة القانون والاقتصاد، العدد الأول، السنة الثانية ١٩٣٢م، ص: ٣٨، ٣٩.

التقرب إلى الله بالتصدق على جهة من جهات الخير في الحال، أو في المآل، تعتبر مسائله من مسائل الأحوال الشخصية، وتختص بها المحاكم الشرعية، ومن ناحية أنه تصرف في مال تثبت به حقوق مالية، وتترتب عليه حقوق مالية تعتبر مسائله مدنية، وتختص بها المحاكم الأهلية.

لكن النص الذي دل على هذا الاشتراك وهو الفقرة الواردة بالمادة (١٦) من لائحة ترتيب المحاكم الأهلية في دلالته إجمال لم يتبين معه ما يختص به كل شريك؛ لأن كلمة "أصل الوقف" كلمة مجملة لا تدل بصيغتها على تعيين المراد منها، ولم يصدر بيان تشريعي يفسر المراد منها، ونشأ عن هذا الاختلاف تنازع الاختصاص في كثير من دعاوى الأوقاف من تاريخ إنشاء المحاكم الأهلية، واستقر الوضع نسبيًا أو بشكل كبير عبر الممارسات القضائية وبما استقر عليه عمل القضاة شرعيين وأهليين، وبما ورد في نصوص اللوائح وقوانين التنظيم القضائي وأحكام محكمة النقض[١]، وقد زال أصل التنازع وهو تعدد الجهات القضائية بإلغاء المحاكم الشرعية بالقانون رقم ٤٦٢ لسنة ١٩٥٥م على يد رجال ثورة يوليو، ونقل اختصاصات المحاكم الشرعية إلى المحاكم الوطنية بقوانينها الوضعية من أول يناير سنة ١٩٥٦م[٢].

ولقد كان الحكم في مسائل الأوقاف في هذه الفترة من الزمن بالراجح من مذهب الحنفية، حيث لم يكن هناك قانون خاص بالوقف، كما لم توجد فيها تقييدات قانونية إذا استثنينا حالتين:

الحالة الأولى: أن العقار لا يصح وقفه قانونًا من مالكه إلا إذا كان مسجلًا، فلو اشترى شخص عقارًا، وقبل أن يسجله وقفه ـ لا يكون هذا الوقف صحيحًا؛ لأن العقار لا تنتقل ملكيته قانونًا إلا بالتسجيل، كما جاء في المادة الأولى من القانون رقم ١٨ لسنة ١٩٢٣م.

(١) أحكام الوقف على ما عليه العمل بالمحاكم المصرية، عبد الوهاب خلاف، ط٣/١٩٥١م القاهرة، ص: ٦-١٣.

(٢) أحكام الوصايا والأوقاف، محمد مصطفى شلبي، الدار الجامعية، ١٩٨٢، ص: ٢٩٠، ٢٩١.

الحالة الثانية: أنه لا تسمع دعوى الوقف أو شرط من شروطه عند الإنكار إلا إذا كان مسجلًا بالمحكمة الشرعية، كما جاء في المادة ـ ١٣٧ ـ من القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٣١ الخاص بتنظيم المحاكم الشرعية، فإنها منعت من سماع الدعوى المتعلقة بالوقف سواء كانت في نفس الوقف، أم في شرط من شروطه إذا لم يكن مسجلًا، ولكنها لم تحتم تسجيله، بل كل ما فعلته أنها منعت القضاة من سماع الدعوى عند عدم تسجيله في حالة الإنكار، أما إذا كان المدعى عليه مقرًا به فإن الدعوى تسمع، ولو لم يكن مسجلًا، وهذا مأخوذ من قيد "عند الإنكار"، ولو لم نقل ذلك لكان القيد لاغيًا لا فائدة فيه(١).

ثامنًا: إلغاء نظارة (وزارة) الأوقاف وإعادة ديوان عموم الأوقاف سنة ١٨٨٤م:

كانت مصر في هذه الفترة تحت الاحتلال البريطاني، وكان الاحتلال يريد أن يُدخل وزارة الأوقاف تحت إشرافه ورقابته، كغيرها من الوزارات؛ وذلك لأن الأوقاف كانت مهيمنة وممولة للكثير من الهيئات الإسلامية، كالأزهر، والمدارس والمساجد، وكان دعمها تناله كل شعب الحياة، حتى إنه وجدت أوقاف للمجاهدين ضد الاستعمار، وظل الاستعمار يعمل على الرقابة على تلك الوزارة، لكن القائمين على الأمر فطنوا لتلك الحيلة؛ فأصدر أمر عال بتاريخ ١٨٨٤/١/٢٣ يلغي وزارة الأوقاف، ويأمر بإعادتها إلى سابق عهدها "ديوان عموم الأوقاف"؛ حتى يحافظ على استقلاليتها عن بقية الوزارات، وبالتالي تكون بعيدة عن رقابة الاحتلال ومحاسبته.

لكن الاحتلال لم يصمت إزاء هذا؛ فبدأ أولى جولاته بشنّ حملة من الانتقادات ضد إدارة "ديوان الأوقاف" وما فيها من فوضى؛ نتيجة كثرة الحسابات وتلبكها ووصف "كرومر" إدارة الديوان بأنها "مختلة"، واتهم الخديوي عباس الثاني بأنه يستغلها "لإنماء ثروته الخاصة"، ولدعم الحركة الوطنية ضد الاحتلال، الأمر الذي أكده في ذلك الحين استمرار المحاكم الشرعية في إصدار تقاريرها بإقامة

(١) أحكام الوصايا والأوقاف، محمد مصطفى شلبي، ص: ٢٩٢، ٢٩٣.

الخديوي عباس ناظرًا على الأوقاف، وقد أسفرت حملة الاستعمار المشار إليها ضد الديوان عن وضع مادة في لائحته ـ التي صدرت في سنة ١٨٩٥ ـ نصت على أن يكون تنظيم حسابات الديوان والسير فيها بمقتضى القاعدة التي تقررها لذلك نظارة المالية – م/٥٥ من اللائحة، وبناء على ما نصت عليه م/٥٧ (من تلك اللائحة) انتدبت نظارة المالية موظفًا إنجليزيا، هو "جورج طلاماس" لمراجعة حسابات الديوان، فوضع نماذج الدفاتر والاستمارات للأعمال الحسابية، وتبع ذلك مدح كرومر لنفسه بتلك الخطوة التي ضبطت حسابات الديوان، وطالب بضرورة إخضاع الديوان لنظام حسابات الحكومة، كما بدأ يطالب في تقاريره السنوية بضرورة تحويل الديوان إلى نظارة، ولكن هذا المطلب لم يتحقق في عهد كرومر، ولا في عهد جورست الذي خلفه عميدا للاحتلال في مصر، وإنما تحقق في عهد كتشنر الذي خلف جورست، وكلاهما خلف لكرومر في قيادة الاحتلال.

وحملت اللائحة المنظمة لعمل ديوان الأوقاف –التي صدرت في عهد عباس الثاني، واشتهرت باسم "لائحة إجراءات ديوان عموم الأوقاف" –بعض التطور في بنودها، فبالرجوع إلى نصوص تلك اللائحة –وهي مقسمة إلى عشرة أبواب تحتوى على ٥٧ مادة– يتضح مقدار ما وصل إليه "الديوان" عند نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين من تطور مؤسسي/ وظيفي كبير، ويتضح أيضًا أن من أهم معالم هذا التطور: نشوء عدد من الأجهزة الإدارية المركزية ـ لأول مرة ـ لتسيير عمل الديوان، وفي مقدمتها كل من "مجلس الأوقاف الأعلى"، و"مجلس إدارة الأوقاف"، وقد حددت اللائحة عدد أعضاء كل من المجلسين، وشروط عضويتهما، واختصاصات كل منها[(١)].

تاسعًا: إعادة ديوان عموم الأوقاف إلى وزارة سنة ١٩١٣م:

استمر ضغط الاحتلال البريطاني في اتجاه تحويل الديوان إلى وزارة يسهل السيطرة عليها، ومراقبة مواردها، وتمويلها لشعب الحياة في المجتمع المصري، وقد تركت هذه المهمة لـ"كتشنر"، وقد استطاع أن يحصل على موافقة شيخ الإسلام

(١) الأوقاف والسياسة في مصر، د.إبراهيم غانم، ص: ٣٩٦–٤٠٠.

والصدر الأعظم بالآستانة بجواز أن تكون في مصر "وزارة للأوقاف"؛ لأن الأمر كذلك في الآستانة.

ولنلاحظ أن حزب الاتحاد والترقي ذا التوجه العلماني كان في الحكم آنذاك في تركيا نفسها، وكان "الخديوى عباس" أول المعترضين على ذلك، ومعه النخبة الوطنية من العلماء، ورجال السياسة، وأدى اعتراضه إلى كتشنر الذي قال: "إذا كان لا يريد الموافقة فأنا أسلم العرش لابن عمه"، وفعلًا صدر الأمر العالي من الخديوي في ٢٠ نوفمبر سنة ١٩١٣م بتحويل ديوان عموم الأوقاف إلى وزارة، لكن الخديوي في هذه المرة كان متحمسًا للأوقاف ولدورها، وحريصًا على بعدها إلى أقصى حد عن الرقابة الصارمة التي يعملها الاستعمار في الوزارات الأخرى، وظهر هذا التوجه من لخديوي من خلال ديباجة هذا الأمر العالي ومادته الثالثة.

أما ديباجته فقد تضمنت النص على أن يتولى شئون "النظارة" ناظر (وزير) يدخل في هيئة مجلس الوزراء، على أن يعطى له توكيل من الخديوي "بالصيغة المقررة من قديم الزمان"، ويدير الأعمال التي من اختصاصات ديوان عموم الأوقاف بنفس المسئولية الملقاة على عاتق سائر النظّار (الوزراء)، بحيث يبقى لمصلحة الأوقاف استقلالها الذاتي، وتكون ميزانيتها قائمة على حدتها، ويكون على هذا الوزير "السهر على حسن سير تلك المصلحة، واستعمال أموالها في شئون الأمة الإسلامية"، والمحافظة على الاحترام الواجب للشروط والقيود المدونة في الوقفيات طبقًا لأحكام الشرع، مع الاهتمام بإقامة الشعائر الدينية، والأعمال الخيرية المتعلقة بها، والرجوع إلى المحكمة الشرعية في جميع الأحوال التي نصت عليها اللائحة الصادرة سنة ١٨٩٥م.

كما نصت ديباجة الأمر العالي ـ المشار إليه ـ أيضًا على إعادة تشكيل "المجلس الأعلى للأوقاف" باختصاصاته نفسها، وصار المجلس الأعلى يتكون برئاسة وزير الأوقاف وعضوية كل من شيخ الأزهر، ومفتي الديار المصرية، وثلاثة أعضاء آخرين يعينهم الخديوي بناء على ترشيح مجلس الوزراء وتشكيل المجلس على هذا النحو كان يتيح للخديوي سلطة أكبر في اختيار أعضائه مقارنة بما كان

عليه الحال في ظل لائحة ١٨٩٥م، إذ كان جميع أعضاء المجلس يتم تعيينهم بحكم مناصبهم، ولكن هذا التشكيل من جهة أخرى ـ كان أقوى من سابقة؛ إذ ضم في عضوية المجلس شيخ الأزهر.

ويشير ما ورد في كل من الديباجة والمادة الثالثة إلى أن الأمر العالي بتحويل الديوان إلى وزارة قد صدر مسوّرًا بالعديد من الاحتياطيات المنطوق بها والمسكوت عنها؛ بهدف المحافظة على استقلال الأوقاف التي تديرها الوزارة، وما يتبعها من مؤسسات وأعمال خيرية، والنأي بها عن نفوذ سلطة الاحتلال الإنجليزي من ناحية، وعن أن تذوب في المجال الحكومي الرسمي من ناحية أخرى.

وكان من أهم تلك الاحتياطيات التي نطق بها الأمر العالي: أن تبقى ميزانية الأوقاف مستقلة بذاتها وغير متداخلة مع الميزانية العامة للدولة، أما الاحتياطيات المسكوت عنها فقد كان من أهمها: "استثناء" نظارة الأوقاف من أن يكون لها مستشار مالي إنجليزي، وهو الاستثناء الوحيد من بين كل الوزارات.

وأيا كانت النتائج التي ترتبت على تحويل الديوان إلى وزارة فإنه لا يمكن عزو هذا التحويل وما يترتب عليه إلى إدارة سلطة الاحتلال وخبث نواياها فقط، وإنما هنا جملة من الأسباب التي مهدت الطريق لذلك، وقد كان العامل "الأجنبي" واحدًا منها، كما كان التضخم الإداري البيروقراطي للديوان خارج جهاز الدولة عاملًا آخر، وكان التطور المؤسسي العام في مختلف أجهزة الدولة المصرية عاملًا ثالثًا.

وبتحويل ديوان الأوقاف إلى وزارة تغير "المركز القانوني" للشخصية المعنوية (الاعتبارية) التي كان يمثلها، فبعد أن كانت مستقلة عن الحكومة أضحت مندمجة فيها، وجزءًا منها باعتبارها وزارة من وزاراتها منذ صدور الأمر العالي في نوفمبر سنة ١٩١٣، ومن النتائج الفورية التي ترتبت على ذلك أنه تعذر الاستمرار في الدعاوى القضائية التي كان الديوان قد رفعها على الحكومة لاسترداد بعض الأعيان

الموقوفة من يدها، وتوقفت كل الدعاوى؛ لأن المدَّعي صار في ذمة قانونية واحدة مع المدَّعى عليه[١].

عاشرًا: تشكيل لجنة لدراسة نظام الأوقاف بعد الهجوم عليه ومحاولة إلغائه للمرة الثانية:

بدأت في النصف الثاني من القرن التاسع عشر الميلادي بمصر حركة تشريعية خاصة استهدفت بالدرجة الأولى إدخال التشريعات الأجنبية، وقد واكبتها نشأة تيارات فكرية جديدة تدعو إلى علمنة المجتمع، وامتدت اهتماماتها إلى موضوع الوقف مطالبة بإلغائه، بالأخص الوقف الأهلي (الذرّي)، وقد تمثل أول ردّ فعل فقهي في محاولة قدري باشا في جمع فقه الأوقاف عند الحنفية في تدوين على هيئة تقنين، وصدر في ذلك كتابه "قانون العدل والإنصاف في أحكام الأوقاف"، ولكن الاتجاه الناقد للوقف الأهلي (الذري) ظل يعلو صوته، ويتكاثر أنصاره، وقدمت لجنة الأوقاف والمعاهد الدينية بمجلس النواب تقريرًا عن مشروع ميزانية وزارة الأوقاف لسنة ١٩٢٦-١٩٢٧م، وطلبت فيه إلى البرلمان والمهتمين بالشئون الاجتماعية والاقتصادية أن يفكروا في صلاحية بقاء نظام الأوقاف الأهلية من عدمه، وأفصح هذا الاتجاه عن ذاته في مجلس النواب بعدد من مشروعات القوانين، منها مشروع "تنظيم إجراءات الوقف الأهلي"، وكان مشروعًا معتدلًا لا يلغي الوقف الأهلي في المستقبل، ولكنه يجيزه في المستقبل لمدة معينة هي ثلاثون عامًا، ومنها مشروع قدم من بعض النواب، وكان هذا المشروع متطرفًا في اتجاهه؛ حيث يدعو إلى منع الوقف الأهلي، وتعفية آثاره، كما جاء في مذكرته الإيضاحية، وأثارت هذه التيارات والمشروعات حركة نقدية للوقف بين مؤيد ومعارض، شارك فيها فقهاء، وقانونيون، وسياسيون[٢].

(١) الأوقاف والسياسة في مصر، د.إبراهيم غانم، ص: ٤٠١، ٤٠٢.

(٢) الوصية والوقف في الإسلام، د.محمد كمال إمام، ص: ٢١١، ٢١٢.

واستطاع المهاجمون أن يفرضوا قضيتهم بالكتابة عنها، وإلقاء المحاضرات، حتى أصبحت المساوئ التي ينطوي عيها نظام الوقف غير خافية على أحد، وهذه المساوئ التي ضج هؤلاء الناس منها بالشكوى هي:

(١) عدم تداول الأراضي الزراعية الموقوفة، والتي تتزايد مساحتها عامًا بعد عام، حيث بلغت في أوائل الربع الثاني من القرن العشرين الميلادي قريبًا من سبعمائة وسبعين ألف فدان، وهو ما يصل إلى ثمن الأرض المزروعة آنذاك، وقد بلغ مقدار ما كان يوقف من الأراضي الزراعية في هذه الفترة تسعة عشر ألف فدان كل عام، ويؤدي ذلك إلى إخراج الأرض الزراعية من التداول وتجميد ملكيتها على المدى البعيد.

(٢) قلة إنتاجية الأراضي الموقوفة إذا ما قورنت بالأراضي الخاصة.

(٣) عدم إغناء الأوقاف للمنتفعين بها بعد أن كثر مستحقوها وزادت أعدادهم، وقد كشفت تقارير المهاجمين عن أن أربعة أخماس غلات الأراضي الموقوفة يذهب في ديوان المستحقين، ولا يبقى لهم سوى قدر ضئيل من المال لا يغني فقيرًا، ولا يسد خلته.

(٤) كثرة القضايا المتعلقة بالأوقاف. وقد أشارت الهيئة المكونة من لجنتي الشئون التشريعية وشئون الأوقاف والمعاهد الدينية في صدر تقريرها عن مشروع قانون الوقف إلى ما سببته كثرة القضايا من الضيق بنظام الوقف والحملة عليه.

ويبدأ هذا التقرير على النحو التالي: "عمت الشكوى من قديم الزمان من نظام الوقف، وتردد صدى شكايات المستحقين من تصرف النظار وسوء إدارتهم؛ مما شغل المحاكم، واستغرق شطرًا كبيرًا من نشاطها، ومازال يشغلها. وقد ظهر أثر الشكوى واضحًا جليًا منذ بدء الحياة النيابية الحديثة، ولم يكن في الوسع التغاضي عن هذه الشكاوى في ظل الحياة النيابية النشيطة التي شهدتها مصر في الربع الثاني من القرن العشرين الميلادي، وتبلور رأي عام قوي دعا إلى إصلاح نظام الأوقاف، وعلاج المشكلات التي تسبب الحرج والضيق به، فتم تشكيل لجنة للأحوال الشخصية في ٩ ديسمبر ١٩٣٦، وعهد إلى هذه اللجنة بتقديم مشروع قانون

ينظم الأوقاف، ويوجد الحلول المناسبة للمشكلات التي كثرت منها الشكوى، وضاق بها الناس، والمحاكم، والوزارة[١].

الأسس والأهداف التي انبنى عليها عمل اللجنة:

لما بدأت لجنة الأحوال الشخصية بحثها في الوقف استعرضت آراء الباحثين والشكايات التي وصلت إليها وإلى وزارة العدل ممن أصابهم حيف بسبب تصرف الواقفين والنظار، ودرست ذلك كله دراسة عميقة على ضوء الحوادث والتجارب القضائية ورأت:

أولًا: أن الوقف نظام مشروع عاش أكثر من ثلاثة عشر قرنًا، كان خلالها مصدرًا للخير، ومنبعًا غزيرًا يفيض على جهات البّر المختلفة، وقد وقى كثيرًا من البيوت العظيمة والأسر الكريمة شر نكبات الدهر، وحفظ عليها كيانها.

ثانيًا: أن حلّ الأوقاف الأهلية يصيب قسمًا كبيرًا من الثروة العقارية بهزة عنيفة، تخلق الصعوبات والارتباكات المالية، وتؤدي إلى إشكالات وخصومات تنقضي عشرات السنين ولا تنقضي.

واستقر رأيها على أنه ليس من الصواب إلغاء نظام لا تجهل مزاياه، ولا تنكر المتاعب التي يجرها إلغاؤه لمجرد أن عيوبًا ظهرت في بعض نواحيه، نشأت من ضعف الوازع الديني والخلقي، وتغلب الشهوات على النفوس، وأن المصلحة تقضي بالإبقاء على الأوقاف الأهلية القائمة، والعمل على وضع قانون تستمد أحكامه من المذاهب الإسلامية، يكفل إصلاح نظام الوقف، وتنقيته من العيوب والشوائب، وتجعله مطابقًا لمقاصد الشريعة السمحة، وملائمًا للغرض المقصود منه[٢]، وتقدمت اللجنة بمشروع قانون يحقق تلك المقاصد.

(١) أحكام الوقف في الفقه والقانون، د.محمد سراج، القاهرة، ١٩٩٣م، ص: ١٦-١٨.

(٢) مقدمة المذكرة الإيضاحية (التفسيرية) لمشروع قانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٤٦ الخاص بالوقف.

حادي عشر: إصدار قانون تنظيم الوقف رقم ٤٨ لسنة ١٩٤٦م:

*** التداول حول مشروع القانون بين خصوم الوقف وأنصاره في البرلمان المصري:**

لما تقدمت اللجنة بالمشروع المقترح، وعرض على نواب البرلمان للتداول بشأنه -لجأ كل من الفريقين (خصوم الوقف، وأنصاره) إلى استخدام حصيلة ما دار من جدل حول نظام الوقف منذ بداية القرن؛ لدعم موقفه، وتأييد مطالبه داخل البرلمان وخارجه، وقد دافع خصوم الوقف عن وجهة نظرهم وأسبابهم التي سبق ذكرها، والتي يطالبون بموجبها بإلغاء الوقف -في مجلسي الشيوخ والنواب، وعندما طرح مشروع القانون لأخذ الرأي عليه من حيث المبدأ اعترضوا عليه، وحاولوا من جانبهم أن يستصدروا قرارًا من البرلمان بالموافقة على إلغاء الوقف الأهلي القديم، ومنعه مستقبلًا، وتقدم الدكتور/ إبراهيم بيومي مدكور بمشروع يحمل هذا التوجه، ولكن الأغلبية العظمى صوتت لصالح الإبقاء على الوقف الأهلي، وتنظيمه، وإجازته في المستقبل(١).

أما عن موقف الحكومة من هذا الجدل فنجد أنها تبنت الرؤية الإصلاحية لأنصار الوقف، وعبر عن ذلك محمد صبري أبو علم ـ وزير العدل ـ وقتها سنة ١٩٤٤م، إذ قال في مجلس الشيوخ: " إن الحكومة رأت ألا تذهب إلى حل الوقف أو منعه في المستقبل؛ لأن إصلاح نظام الوقف وعلاجه لم يجرب، وهذا المشروع هو أول مشروع بقانون للوقف، والحكومة ترى أن نظام الوقف نظام صالح بشرط ألا يكون مؤبدًا، لأن هذا هو أكبر الحجج التي قال بها أنصار حل الوقف"(٢).

---

(١) راجع مضبطة مجلس الشيوخ الجلسة ٢٤ بتاريخ ١٩٤٤/٣/٢١م، ص: ٥٠٢، ٥٠٣، حيث يوجد نص مشروع القانون، ومضبطة مجلس الشيوخ الجلسة ٢٦ بتاريخ ١٩٤٤/٣/٢٧، ص: ٥٤١، ومضبطة مجلس النواب الجلسة ١٢ بتاريخ ٢١، ٢٢، ١٩٤٦/١/٢٣، ص: ٧٢١، والأوقاف والسياسة في مصر، د.إبراهيم غانم، ص: ٤٣٠، ٤٣١.

(٢) راجع مضبطة مجلس الشيوخ، الجلسة ٢٧ بتاريخ ١٩٤٤/٣/٢٨، ص: ٥٥٧، ٥٥٨، والأوقاف والسياسة في مصر، د.إبراهيم غانم، ص: ٤٣١.

وقد قام خصوم الوقف في البرلمان بدور كبير من أجل تعديل عدد من أهم نصوص مشروع القانون؛ حتى يتحقق غرضهم في الحد من انتشار الوقف . وخاصة بعد أن فشلوا في محاولاتهم لاستصدار قانون بحل الوقف الأهلي آنذاك . واستطاعوا (على سبيل المثال) أن يعدلوا نصّ المادة الخاصة بجواز تأبيد الوقف الأهلي وتأقيته، فقد كان نصّ تلك المادة في المشروع هو أنه: "يجوز أن يكون الوقف مؤقتًا أو مؤبدًا، سواء أكان أهليًا أم خيريًا، ولا يكون الوقف مؤبدًا إلا إذا انتهى إلى جهة برّ لا تنقطع".

وعند مناقشة المشروع في مجلس الشيوخ اعترض ثلاثة من أبرز خصوم الوقف على النص المذكور، واستطاعوا ببراعتهم البيانية أن يحصلوا على موافقة المجلس على تعديل النص ليصبح كالآتي: "يجوز أن يكون الوقف على الخيرات مؤقتًا ومؤبدًا، وإذا أطلق كان مؤبدًا، أما الوقف على غير الخيرات فلا يكون إلاّ مؤقتًا، ولا يجوز على أكثر من طبقتين..."[(١)].

ولما أحال مجلس الشيوخ المشروع إلى "لجنة التنقيح" أعادت هذه اللجنة النص المذكور إلى أصله وهو : "جواز التأقييت والتأبيد في الوقف الأهلي"، ثم أعيد المشروع مرة أخرى إلى البرلمان؛ فثار خصوم الوقف من جديد . في مجلس النواب هذه المرة، وقدم أحدهم اقتراحا مؤداه "وجوب تأقيت الوقف الأهلي"، ثم أخذ الرأي على هذا الاقتراح، فوافقت عليه أغلبية أعضاء المجلس[(٢)]، وانبرم الأمر، وصار النص في صيغته النهائية كالتالي: "وقف المسجد لا يكون إلا مؤبدًا، ويجوز أن يكون الوقف على ما عداه من الخيرات مؤقتًا أو مؤبدًا، وإذا أطلق كان مؤبدًا، أما الوقف على غير الخيرات فلا يكون إلا مؤقتًا ولا يجوز على أكثر من طبقتين"[(٣)]، أي: أنه أعيد إلى الصيغة التي اقترحها خصوم الوقف في مجلس

(١) انظر تفاصيل التداول وحجج المعارضين وما رآه المجلس ــ في مضبطة مجلس الشيوخ، الجلسة ٢٧ بتاريخ ١٩٤٤/٣/٢٨، ص: ٥٥١-٥٦٥، والجلسة ٢٨ بتاريخ ١٩٤٤/٣/٢٩ ص: ٥٦٨.

(٢) مضبطة مجلس النواب الجلسة ١٢ بتاريخ ١٦، ٢١، ٢٢، ١٩٤٦/١/٢٣ ص: ٧٢٧.

(٣) قوانين الوقف، السنهوري، ص: ٨.

الشيوخ، وما حدث من تعديل في "مادة التأقيت" حدث –مع اختلاف في تفاصيل الوقائع– في بعض المواد الأخرى، مثل مواد: الرجوع في الوقف، وانتهائه، وشروط الواقف، وقد أسهمت تلك التعديلات . إلى جانب عوامل أخرى . في جعل الوقف طبقًا للصيغة النهائية التي استقر عليها القانون "أشبه شيء بالوصية بالمنافع" طبقًا لما أكده الشيخ . السنهوري، وقد عبر عن ضيقه بما تم، وبعد صدور القانون بقوله: "...ومن يتأمل في الأمر أدنى تأمل يجد أن معنى الوقف الذي استقر في الأذهان بمصر من قرون طويلة قد محاه هذا القانون في الأوقاف التي تصدر بعده، وأحل محله نظامًا آخر يخالفه تمام المخالفة، وإن كان يحمل اسم الوقف[١].

ويرى الشيخ عبد الوهاب خلاف أن النتائج التي أسفر عنها التطبيق العملي للقانون خلال السنوات التالية لصدوره قد برهنت على فاعلية أحكامه في تحقيق أهدافه التي من أجلها وضعت، وهو الحدّ من الأوقاف، وصرف الناس عنها، وخاصة تلك التي نصت على توقيت الوقف (م/٥)، والرجوع في الوقف (م/١١)، وإزالة القدسية عن "شروط الواقف"، وتقييد حريته في استعمالها (م/١١، م/١٢)، وتلك التي نصت أيضًا على الاستحقاق الواجب لبعض الورثة في الوقف الذي يزيد على ثلث ما يملكه الواقف عند وفاته (م/٢٤ و م/٢٥)، وعلى فتح الأبواب لإنهاء الأوقاف الأهلية[٢].

وقد صدر القانون رقم (٤٨) لسنة ١٩٤٦ بأحكام الوقف، ونشر بالجريدة الرسمية في ١٧ يونيه سنة ١٩٤٦م بالعدد (٦١) ونصّ على أن يعمل به من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية.

(١) قانون الوقف، السنهوري، جـ١/٣٨، والأوقاف والسياسة، د.إبراهيم غانم، ص: ٤٤٦.

(٢) الجديد في قانون الوقف الجديد، عبد الوهاب خلاف، مجلة القانون والاقتصاد، ص: ١٦٩-٢٠٤ العدد الثاني، السنة: ١٧، يونيه ١٩٤٧م وانظر أيضًا الأوقاف والسياسة في مصر، د.إبراهيم غانم، ص: ٤٤٦، ٤٤٧.

غير أن قانون الوقف هذا لم يصدر قانونًا شاملًا أحكامه مغنيًا عن الرجوع إلى غيره في العمل والقضاء، بل اقتصر فيه على ما دعت إليه الحاجة، وقضت به المصلحة من تعديل أحكام كثرت الشكوى من تطبيقها، وتنظيم إجراءات في التوثيق، واستغلال أموال البدل، ومحاسبة النظار دلت الحوادث والتجارب على ضرورة تنظيمها، وتقرير مبادئ قضى التطور الاجتماعي بتقريرها، فهو في الحقيقة ليس قانون الوقف، وإنما هو تنظيم لإنشاء الوقف والتصرفات فيه، وعلاج لما كثرت منه الشكوى من مشكلاته؛ ولهذا جاء في مذكرته الإيضاحية ما نصه: "ومما يجب أن يلاحظ أن هذا القانون ليس شاملًا لكل أحكام الوقف، وأنه فيما عدا الأحكام الواردة به يجب الرجوع إلى الراجح من مذهب أبي حنيفة طبقًا لأحكام المادة ٢٨٠ من القانون رقم ٧٨ لسنة ١٩٣١ "لائحة ترتيب المحاكم الشرعية والإجراءات المتعلقة بها. هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن كثيرًا من أحكام قانون الوقف الجديد في الاستحقاق، وترتيب المستحقين، وتوزيع الريع بينهم –لا تطبق على الأوقاف الصادرة قبل صدره، وإنما يطبق عليها الراجح من مذهب الحنفية[1].

التطور الذي أحدثه قانون الوقف رقم ٤٨ لسنة ١٩٤٦م:

بدأت اللجنة التي أعدت القانون في وضع مشروع قانون شامل غير أنها بعد فترة وجيزة تبينت أن ذلك سيطول وقته، وأن الصالح العام يدعوها إلى التعجيل ببحث مواضع الشكوى وإعداد قانون خاص بها؛ فصدر هذا القانون في اثنتين وستين مادة.

وقد أحدث تطورًا في نظام الأوقاف بمصر؛ فقد اشتمل مشروعه على التجديدات التالية:

(١) اقترب المشروع بأحكام الوقف من قواعد الميراث والوصية، فترك للواقف حرية التصرف في ثلث ماله، يقفه على من يشاء من ورثته أو غيرهم، ويحابي به من

(١) مقدمة المذكرة الإيضاحية (التفسيرية) لمشروع قانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٤٦، الخاص بأحكام الوقف، وأحكام الوقف، عبد الوهاب خلاف، ص: ٤.

يحب من ورثته، أما الثلثان فقد أوجب عليه أن تكون لجميع ورثته ميراثًا أو وقفًا بحيث ينتقل نصيب كل منهم لذريته من بعده.

(٢) ومن أهم ما قصد إليه المشروع الابتعاد بالقدر الممكن عن أن تعمل في الوقف يد لسواها، وأن تكون الحال فيه حال استقرار، يشعر معها الواقف بأن جهوده في الموقوف لا تعدوه إلا إلى ذريته.

ولهذا المعنى أخذ بوجوب قسمة الوقف قسمة إفراز لازمة متى طلبت، ولم يكن فيه ضرر.

وأخذ بعدم نقض القسمة في ربع الوقف بانقراض الطبقة العليا، وباستمرار ما يئول للفرع متنقلًا في فروعه.

وأوجب إقامة كل مستحق ناظرًا على حصته متى قسمت الأعيان، أو كان نصيبه مفرزًا من قبل.

وأوجب إخراج الناظر غير المستحق، وإقامة غيره من المستحقين متى كان فيهم من يصلح للنظر.

(٣) وسلك سبيلًا فيها كثير من التيسير على الواقفين والمستحقين، فأجاز توقيت الوقف، أهليًا كان أو خيريًا عدا وقف المسجد. وأجاز للواقف مادام حيًا أن يرجع عن وقفه عدا المسجد وما وقف عليه. ونظم صلة النظار بالمستحقين فيما يختص بصرف غلة الوقف في عمارته على وجه يكفل لأعيان الوقف صيانة مستمرة، ويحمي المستحقين من عنت النظار واستبدادهم. وأجاز استغلال الموقوف للسكني، وأوجب انتهاء الوقف إذا تخرب، ولم تمكن عمارته، أو ضؤلت أنصبة المستحقين فيه.

(٤) وحماية للموقوف عليهم من شروط الواقفين الاستبدادية أخذ ببطلان شرط الواقف إذا كان باطلًا أو منافيًا لمقاصد الشريعة، كالشروط التي تقيد حرية المستحق في الزواج، والإقامة، والسكني، أو كان لا يترتب على عدم مراعاتها تفويت مصلحة للواقف، أو الوقف، أو المستحقين.

(٥) وعنى بمنع النظار والمستحقين من العبث بإرادة الواقفين؛ فأبطل إقرار المستحقين بالنسب على غيره، حيث لا يتعدى إلى الموقوف عليهم متى دلت القرائن على أنه متهم في هذا الإقرار، كما أبطل إقرار المستحق باستحقاقه أو شيء منه لغيره وإقرار الناظر بالنظر لغيره.

(٦) ونظم أحكام توزيع الغلة على وجه يكفل عدم انقطاع المصرف مادام أحد من الموقوف عليهم موجودًا، وأخذ بقيام الفرع مقام أصله في الاستحقاق، وإن لم يشرط الواقف ذلك، وحمى الموقوف عليهم من جور المرتبات على أنصبائهم، كما أوجب العمل بأغراض الواقفين، وأن يحمل كلامهم على المعنى الذي يظهر أنهم أرادوه، وإن لم يوافق القواعد التي قررها الأصوليون والفقهاء في هذا الصدد وجرت المحاكم على تطبيقها.

(٧) ومنعًا للمنازعات وتقليلًا للخصومات بالقدر المستطاع وضعت أحكام واقية لتوثيق الوقف وآثاره، ومنع وقف المشاع فيما لا يقبل القسمة إلا في حالات استثنائية لا يترتب على الشيوع فيها ضرر، كما منع تعدد النظار إلا في الأحوال التي تحتمها المصلحة.

(٨) نظم أحكام الاستبدال وطرق استثمار أموال البدل على وجه يكفل عدم تعطلها، وأن تستثمر استثمارًا نافعًا؛ فقضى بذلك على الأسباب التي أدت إلى تعطيل أموال طائلة مضت عليها أعوام طويلة لم تستثمر فيها.

(٩) جوز لغير المسلمين إنشاء الأوقاف على جهات البّر، ما لم تكن محرمة في شريعتهم وشريعة الإسلام معًا[١].

منهج التخير في استقاء أحكام القانون:

تحققت الأهداف والوسائل التي سعت إليها اللجنة أو المشرّع من الناحية الفنية بعدم التقيد بمذهب فقهي واحد، وبتخير الآراء الفقهية من المذاهب المختلفة؛ مراعاة للمصالح الاجتماعية.

(١) آخر المذكرة التفسيرية والمادة (٧) من قانون الوقف رقم ٤٨ لسنة ١٩٤٦م.

ويسجل أحد أعضاء اللجنة البارزين وهو الشيخ "محمد فرج السنهوري" هذا المنهج الذي أخذ به أعضاء اللجنة أنفسهم، فيقول عنهم: "لم يتجاوزوا دائرة التخير من أحكام المذاهب الأربعة، ولا أحكام مذهب معين، وأخذوا من كل مذهب ما تبينوا أن الحاجة ماسة إلى الأخذ به، وما رأوا أنه أشد ملاءمة لحالة الأمة وتطورها الاجتماعي. وإذا كانت أحكام هذا القانون قد كونت مزيجًا فقهيًا لا تجده في مذهب من هذه المذاهب فإن ذلك كان نتيجة حتمية للتخير من هذه المذاهب، لكنك لا تجد حكمًا منها غريبًا عن الفقه الإسلامي، ولا يعدو أي حكم منها أن يكون قولًا قال به إمام من أئمة المسلمين، أو رأيًا قال به فقيه يعتد به، أو يكون مركبًا من هذه الأقوال والآراء.

وهكذا أمد هذا المنهج التفكير الفقهي في العصر الحديث بالقدرة على متابعة التطور، والتلاؤم مع المصالح الاجتماعية، فحظي القانون عند صدوره بقبول عام إلا من هذه الفئة التي لم تكن ترضى بأقل من إلغاء الوقف[١].

قوانين معدَّلة ومكملة للقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٤٦م:

بعد صدور القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٤٦م صدرت عدة قوانين معدلة ومكملة له، ففي ١٧ يوليو سنة ١٩٤٧ صدر قانون رقم (٧٨) بتعديل الفقرة الثالثة من المادة الحادية عشرة من ذلك القانون، وكان نص تلك الفترة قبل التعديل يقول: "ولا يجوز الرجوع ولا التغيير في وقف المسجد، ولا فيما وقف عليه". فصارت بعد التعديل: "ولا يجوز الرجوع ولا التغيير في وقف المسجد ابتداء، ولا فيما وقف عليه ابتداء".

وفي ١٦ يوليو سنة ١٩٤٨م صدر قانون رقم (١٣) بإصدار القانون المدني الجديد، وفي هذا القانون تعرض لإيجار الوقف في سبع مواد وهي المواد من ٦٢٨ حتى ٦٣٤، بيّن فيها المشرّع من الذي يملك تأجير الوقف، ومن الذي يقبض الأجرة، وهل يجوز للناظر أن يستأجر الوقف، أو يؤجره لأصوله وفروعه، وهل

(١) نقلًا عن أحكام الوقف في الفقه والقانون، د.محمد سراج، ص: ٢١.

يصح إجارة الوقف بغبن فاحش، ومدة الإجارة التي يجوز التأجير فيها، وأمور أخرى في هذا السياق[١].

المرحلة الثانية: السياسة التشريعية تجاه الأوقاف منذ قيام ثورة ١٩٥٢م حتى الآن:

يمكن تقسيم هذه الفترة أو هذه المرحلة إلى شعبتين:

الأولى: منذ قيام ثورة يوليو ١٩٥٢م حتى إنشاء هيئة الأوقاف المصرية في ١٩٧١م.

والثانية: منذ إنشاء هيئة الأوقاف في ١٩٧١م حتى الآن.

أولًا: التطور التشريعي لنظام الأوقاف منذ ثورة ١٩٥٢ حتى إنشاء هيئة الأوقاف المصرية سنة ١٩٧١م:

- إلغاء الأوقاف الملكية:

اتسم التطور التشريعي لنظام الأوقاف منذ قيام ثورة يوليو ١٩٥٢م بمحاولة إحكام القبضة على نظام الأوقاف بداية، ثم تفكيك بنيته في مرحلة تالية، ثم إلغائه والقضاء عليه في مرحلة أخيرة، واتسمت التشريعات التي صدرت من رجال الثورة بالكثرة والعجلة في نفس الوقت.

قامت الثورة في يوليو سنة ١٩٥٢، وكان في طليعة أعمالها تعجيل قانون الوقف ونظامه بما يجعله يتماشى ويتسق مع هدفها في إلغاء الحكم الملكي والقضاء على الإقطاع، ففي ٢ أغسطس سنة ١٩٥٢، أي: بعد قيام الثورة بأيام صدر مرسوم بقانون رقم ١٢٤[٢] بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٤٦، وهو مكون من مادة واحدة، ونصها: " تلغى المادة (٦١) من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٤٦م".

(١) موسوعة الأوقاف، تشريعات الأوقاف (١٨٩٥-١٩٩٧م) المستشار، أحمد أمين حسان، فتحي عبد الهادي، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٩٩م، ص: ١٢٤-١٤٦، وأحكام الأوقاف والوصايا، محمد مصطفى شلبي، ص: ٢٩٥.

(٢) جريدة الوقائع المصرية في ٧ أغسطس سنة ١٩٥٢م.

وكانت هذه المادة استثنت أوقاف الملك، والأوقاف التي يديرها ديوان الأوقاف الملكية، أو يكون له حق النظر عليها من أن تطبق عليها أحكام سبع وعشرين مادة من مواد قانون الوقف.

- **إلغاء الوقف الأهلى (الذُرّي):**

ثم صدر في ١٤ سبتمبر من السنة نفسها مرسوم بقانون رقم (١٨٠) بإلغاء نظام الوقف على غير الخيرات، وهو مكون من عشر مواد[١]، نص في مادته الأولى على عدم جواز إنشاء الوقف على غير الخيرات، وفي الثانية على أن كل وقف لا يكون مصرفه الآن جهة بّر يعتبر منتهيًا، ماعدا حصة شائعة تضمن غلتها الوفاء بنفقات الخيرات أو المرتبات الدائمة التي شرطها الواقف في وقفه.

ثم يبين بعد ذلك أن الوقف المنتهي يعود إلى ملك الواقف إن كان حيًا، وكان له حق الرجوع فيه، أو يملكه المستحق إن لم يكن الواقف حيًا، أو كان حيًا وليس له حق الرجوع في وقفه، كما هو مفصل في المادتين: الثالثة، والرابعة، وبقية المواد لبيان إنهاء الأحكام المترتبة على أرض موقوفة، ووجوب إشهار الوقف المنتهي من مالكه طبقًا للمادة التاسعة من القانون رقم (١١٤) لسنة ١٩٤٦ الخاص بتنظيم الشهر العقاري، وبعض أحكام وقتية أخرى، كجواز السير في الدعاوى المتعلقة بهذا الوقف المنتهي التي رفعت قبل صدور هذا القانون.

والذي يقرأ المذكرة الإيضاحية لهذا القانون يقف على الباعث لإصداره، وهو ينحصر في سببين رئيسين:

الأول: إمكان تطبيق قانون الإصلاح الزراعي على الأراضي الزراعية الموقوفة التي هي بحكم الواقع لا تختلف عن الأراضي الزراعية غير الموقوفة، (وكان قانون الإصلاح الزراعي يحدد ملكية الأراضي الزراعية لكل مالك، ولا يجوز له أن يملك أزيد منها، ويتم توزيع بقية تلك الأراضي على صغار الفلاحين، وكانت هناك الآلاف من الأراضي الموقوفة؛ فكان لابد من إلغاء الوقف الأهلي فيها؛ حتى

(١) جريدة الوقائع المصرية في ١٤ سبتمبر سنة ١٩٥٢م.

يعرف نصيب كل فرد يملكه، فإن قل عما حدده قانون الإصلاح الزراعي للملكية ترك له، وإن زاد أخذ منه).

الثاني: إطلاق الأموال المحبوسة، لتصبح عنصرًا من عناصر التداول والاستثمار في العهد الجديد؛ فتنتفع بذلك الأيدي العاملة في الزراعة، والصناعة، والتجارة.

ثم توالت القوانين المعدلة لهذا القانون والمتممة له، ففي ٢٢ ديسمبر ١٩٥٢ صدر مرسوم بقانون رقم ٣٤٢ بتعديل بعض أحكامه، ونصّ فيه على أنه يعمل به من تاريخ نفاذ المرسوم بقانون ١٨٠ لسنة ١٩٥٢م[١]، ثم عدل مرة أخرى بالقانون رقم ٩٩م لسنة ١٩٥٣ الذي أضاف فقرة جديدة إلى مادته الثامنة[٢].

- إشراف وزارة الأوقاف على الأوقاف الخيرية وحقها في تعديل مصارفها:

بعد الضربة الأولى التي وجهت لنظام الأوقاف في مصر، وهي إلغاء الوقف الأهلي تلتها الضربة الثانية، والتي قضت على نظام الأوقاف، وهي جعل وزارة الأوقاف هي المشرفة على الأوقاف الخيرية، ولها كل الحق في تعديل أو تغيير المصارف التي نص عليها الواقفون في حجج أوقافهم.

فصدر في ٢١ مايو سنة ١٩٥٣ قانون رقم ٢٤٧ مكون من سبع مواد بشأن النظر على الأوقاف الخيرية، وتعديل مصارفها على جهات البر[٣].

وفي ١٢ نوفمبر من نفس السنة صدر قانون رقم ٤٥٧ مكون من أربع مواد بتعديل بعض أحكام القانون السابق[٤].

ثم صدر بعد ذلك القانون رقم ٦٤٩ لسنة ١٩٥٣ بشأن إنهاء حق الحكر على الأعيان الموقوفة، وهو مكون من مادتين.

ثم تبعه القانون رقم ٦٥٧ للسنة نفسها بتعديل بعض أحكام القانون رقم ١٢١ لسنة ١٩٤٧ بخصوص إيجارات الأماكن، وتنظيم العلاقات بين المؤجرين

(١) جريدة الوقائع المصرية في ٢٢ ديسمبر ١٩٥٢م.
(٢) جريدة الوقائع المصرية في ١٥ أغسطس ١٩٥٣م.
(٣) جريدة الوقائع المصرية في ٢١ يوليو ١٩٥٣م.
(٤) جريدة الوقائع المصرية في ١٢ نوفمبر ١٩٥٣م.

والمستأجرين، ثم صدرت قوانين أخرى أهمها القانون رقم ١٥٢ لسنة ١٩٥٧ بتنظيم استبدال الأراضي الزراعية الموقوفة على جهات البرّ مكون من سبع مواد[١]، جاء بعده القانون رقم (١)[٢]، والقانون رقم ٥١ لسنة ١٩٥٨ لتعديل بعض مواده[٣]، والقانون رقم ١٣٣ لسنة ١٩٦٠ كذلك معدلًا بعض مواده[٤]، وفي ٩ فبراير سنة ١٩٦٠ صدرت قانون آخر يفك بعض القيود التي جاءت في القوانين السابقة بشأن إنشاء الأوقاف على جهات البرّ[٥]، فأجاز للمالك أن يقف كل ماله على الخيرات، ويشترط لنفسه الانتفاع بالريع كله أو بعضه مدى حياته.

وفي ١ مارس سنة ١٩٦٠ صدر القانون رقم ٥٥ بقسمة الأعيان التي انتهى فيها الوقف، وهو مكون من عشرين مادة[٦]، وكما قلنا اتسمت هذه التشريعات بالكثرة والعجلة في إصدارها.

وبإلغاء الوقف الأهلي، وبإعطاء وزارة الأوقاف الحق في النظر على الأوقاف، وحريتها في تحديد وتعيين جهات البرّ والنفع العام، حتى لو خالفت شروط الواقفين –انقطعت عند الناس الرغبة في الأوقاف، وانصرفوا عنها إلا في الوقف على المساجد، وهو قليل جدًا، وتم بذلك القضاء على نظام ظل ثلاثة عشر قرنًا ينفع الناس في الدنيا، وأغلق عليهم باب صدقة جارية تنفعهم في الآخرة.

أوضاع أوقاف غير المسلمين:

أشرنا إلى أن قانون الأوقاف رقم ٤٨ لسنة ١٩٤٦ أجاز وقف غير المسلم، ونصّ في مادته السابعة على أن "وقف غير المسلم صحيح ما لم يكن على جهة محرمة في شريعته وفي الشريعة الإسلامية".

(١) جريدة الوقائع المصرية في ١٣ يوليو ١٩٥٧م.
(٢) جريدة الوقائع المصرية في ٢١ يناير ١٩٥٨م.
(٣) الجريدة الرسمية في ٥ يونيه ١٩٥٨م.
(٤) الجريدة الرسمية في ٩ إبريل ١٩٦٠م.
(٥) الجريدة الرسمية في ١٦ فبراير ١٩٦٠م.
(٦) الجريدة الرسمية في ٨ مارس ١٩٦٠م.

ولما صدر قانون رقم ٢٤٧ لسنة ١٩٥٣ بشأن النظر على الأوقاف الخيرية وتعديل مصارفها على جهات البّر بحسب ما تراه وزارة الأوقاف لا ما يراه الواقف . أتى هذا القانون بتطور جديد في هذا الصدد، ونصّ في مادته الثالثة على أنه: "إذا كان الواقف غير مسلم، والمصرف غير جهة إسلامية –كان النظر لمن تعينه المحكمة الشرعية، ما لم يشترط الواقف النظر لنفسه أو لمعين بالاسم".

ولما صدر قانون رقم ٥٤٧ لسنة ١٩٥٣بتعديل القانون رقم ٢٤٧ أتى بتعديل[١] في مادته الثالثة السابق ذكر، حيث أبقاها كما هي، وحذف منها: "أو لمعين بالاسم"، وجعل النظر لجهتين فقط: لمن تعينه المحكمة الشرعية، أو الواقف نفسه فقط،وقد استثنيت أوقاف الأديرة والكنائس من الإشراف الحكومي، وأنشأت لها الدولة "هيئة الأوقاف القبطية"، وهي تابعة للكنيسة، ومستقلة في إدارتها ومراعاة شروط واقفيها.

ثانيًا: التطور التشريعي لنظام الأوقاف منذ إنشاء "هيئة الأوقاف المصرية" سنة ١٩٧١ حتى الآن:

نشأت هيئة الأوقاف المصرية في سنة ١٩٧١م في لحظة حاسمة من لحظات التحول . في العلاقة بين المجتمع والدولة . من النمط التسلطي البيروقراطي الذي ساد طوال العهد الناصري إلى النمط الليبرالي، المقيد سياسيًا، والمنفتح اقتصاديًا، الذي ساد تلك العلاقة بعد ذلك، وخاصة منذ منتصف السبعينيات، وكانت الإرهاصات الأولى لهذا التحول قد بدأت في الظهور على إثر هزيمة يونيو ١٩٦٧، وقد كان قطاع الأوقاف ووزارة الأوقاف مما لم ينجُ من سلبيات الحكم التسلطي الشمولي البيروقراطي، وإن هذا القطاع قد نال نصيبه من المحاولتين الرئيسيتين لإصلاح مؤسسات الدولة وإعادة تنظيم أجهزتها الإدارية والسياسية: **الأولى**: في أعقاب هزيمة يونيو سنة ١٩٦٧، **والثانية**: التي قادها الرئيس السادات في سنة ١٩٧١م عقب توليه السلطة بسنة واحدة تقريبًا.

(١) راجع نص القانون رقم ٢٤٧ لسنة ١٩٥٣، والقانون رقم ٥٤٧ لسنة ١٩٥٣م.

وكان أهم ما ظفرت به الأوقاف في إطار تصحيح الأوضاع هو "تقرير اللجنة المشتركة من وزارة الأوقاف والهيئة العامة للإصلاح الزراعي" بشأن تحديد مستحقات وزارة الأوقاف لدى الإصلاح، وقد سمي بـ"الاتفاق النهائي"، وقد تم تشكيل لجنة خاصة لإنجازه في ١٩٦٨/٨/٥، وانتهت اللجنة من أعمالها في مايو سنة ١٩٧٠، واعتبرت النتائج التي تم الاتفاق عليها "وثيقة رسمية" تحتج بها وزارة الأوقاف في المطالبة بمستحقاتها طرف الإصلاح الزراعي، وهو ما حدث خلال السبعينات والثمانينات.

ذلك ما نالته الأوقاف من محاولة التصحيح الأولى التي تلت هزيمة سنة ١٩٦٧، وقد ظل كلامًا على ورق -بما في ذلك ما ورد في وثيقة الاتفاق النهائي المشار إليها- ولم يأخذ طريقه إلى التطبيق جزئيًا إلا بعد أن نشأت هيئة الأوقاف المصرية.

وجاءت نشأة هيئة الأوقاف في سياق المحاولة الثانية للتصحيح، أو ما عرف بـ"ثورة التصحيح" التي كان من مظاهرها انتصار الرئيس السادات على مراكز القوى في ١٥ مايو سنة ١٩٧١[(١)]، ففي ١٠ أكتوبر من العام نفسه (١٩٧١م) صدر القرار الجمهوري بالقانون ٨٠ لسنة ١٩٧١ بإنشاء هيئة الأوقاف المصرية، وأوكل لها القانون أمرًا جديدًا لم يكن لها من قبل، وهو استثمار أموال الأوقاف حتى "توفر الدعم المالي لحركة الدعوة الإسلامية"، وألزمها برعاية شروط الواقفين[(٢)]، وأهم مجال استثمرت فيه الوزارة أموال الوقف -ممثلة في هيئة الأوقاف- هو مجال الإسكان؛ وذلك لربحيته العالية، وبعده عن مخاطر السوق، وتمشيًا مع سياسة الدولة في حل أزمة الإسكان في مصر.

(١) الأوقاف والسياسة في مصر، د.إبراهيم غانم، ص: ٤٨٦-٤٨٩.

(٢) المذكرة الإيضاحية للقانون ٨٠ لسنة ١٩٧١ بإنشاء هيئة الأوقاف المصرية.

ما تحقق لنظام الأوقاف بعد إنشاء هيئة الأوقاف المصرية:

ما تحقق لنظام الأوقاف بعد إنشاء الهيئة يمكن إيجازه بما يلي:

١- إلزام المجالس المحلية وهيئة الإصلاح الزراعي برد ما سبق أن سلمته إليها وزارة الأوقاف من الأراضي الزراعية، والعقارات الموقوفة، وذلك بنصوص قانونية قاطعة، بالنسبة للمجالس المحلية، وقضت المادتان ١٩، ٢٠ من القرار الجمهوري الصادر برقم ١٤ لسنة ١٩٧٢م بشأن تنظيم العمل بهيئة الأوقاف المصرية بأن تسلم تلك المجالس إلى هذه الهيئة جميع العقارات، والأراضي الزراعية الموقوفة التي تقع داخل نطاق المدن، وهي التي سبق أن تسلمتها بموجب أحكام القانون ٤٤ لسنة ١٩٦٢، على أن تئول إلى هيئة الأوقاف جميع العقارات والمنشآت التي أقامتها المجالس المحلية، أو اشترتها من مال البدل الخاص بالأوقاف(١).

وأما بالنسبة للأراضي التي استولى عليها الإصلاح الزراعي فقد صدر القانون ٤٢ لسنة ١٩٧٣م، وقضى بأن تسترد وزارة الأوقاف جميع الأراضي الموقوفة لدى هيئة الإصلاح، وأن يتم تقدير قيمة الأراضي التي تصرفت فيها بتمليكها لصغار المزارعين؛ لتقوم الدولة بدفعها نقدًا لهيئة الأوقاف، وأن توضع جميع الأراضي والأموال المستردة تحت إدارة هيئة الأوقاف؛ لتقوم باستثمارها نيابة عن وزارة الأوقاف، وتسليمها الريع السنوي لتتولى "صرفه طبقًا لشروط الواقفين"(٢).

وتنفيذًا لهذا القانون بدأت هيئة الإصلاح في سنة ١٩٧٣ برد ما لديها من أراضي الأوقاف على دفعات متتالية.

٢- السعي لاسترداد أعيان الأوقاف المغصوبة، أو المستولى عليها بدون وجه حق في الفترات السابقة، وخاصة في الفترة التي تولت فيها المجالس المحلية إدارة الأعيان الموقوفة الواقعة في نطاق المدن منذ سنة ١٩٦٢، وتصرفت فيها على أنها "مال سائب"، حتى بلغت قيمة الأعيان المغصوبة رقمًا رهيبًا، على حد ما

(١) انظر نص المادتين في تشريعات الأوقاف، أحمد حسان، وفتحي عبد الهادي، ص: ٣٩٢.

(٢) راجع نص م/٢ من القانون ٤٢ لسنة ١٩٧٣م.

ورد في الكتاب الصادر عن هيئة الأوقاف المصرية في سنة ١٩٧٤، وبموجب الصلاحيات التي خولها القانون لهيئة الأوقاف قامت الهيئة بتشكيل لجان متخصصة لرد الأعيان المغصوبة.

٣- مع استمرار عملية استرداد الأعيان الموقوفة . منذ منتصف السبعينات تقريبًا . ارتفع الإيراد السنوي لهيئة الأوقاف المصرية بمعدلات المتزايدة، فبعد أن كان صافي الريع قد تدهور في ظل إدارة المحليات والإصلاح الزراعي -خلال الستينات- إلى ٨٠٠ ألف جنية تقريبًا ارتفع هذا الصافي إلى عشرات الملايين بعد ذلك، حتى بلغ إجمالي الريع في ميزانية السنة المالية ١٩٩٥/٩٤ إلى ٩٦,٣٠١,٠٩٦ جنيهًا مصريًا[١].

٤- تحقق لقطاع الأوقاف فائدة أخرى . تضاف إلى ما سبق ذكره وترتبط به أيضًا . وهي إمكانية اكتشاف "الفساد المؤسسي" الذي يوجد بهذا القطاع، وإمكانية محاصرته، وذلك بفضل ما حدث من تغير في بنية النظام السياسي، وانتقاله من النمط السلطوي البيروقراطي إلى النمط الليبرالي "التعددي"، وهو وإن كان شكليًا فإنه سمح بهامش ضيق من حرية النقد والتعبير والمساءلة[٢].

(١) راجع تقرير الحساب الختامي لهيئة الأوقاف المصرية عن سنة ١٩٩٥/٩٤م، أرشيف هيئة الأوقاف: المراقبة العامة للحسابات (غير مطبوع) نقلًا عن الأوقاف والسياسة د.إبراهيم غانم، ص: ٤٩٣.

(٢) الأوقاف والسياسة في مصر، د.إبراهيم غانم، ص: ٤٩٤.

الخاتمة

الواقع المعاصر لنظام الأوقاف في مصر:

استردت الأوقاف خلال السبعينات والثمانينات قدرًا من عافيتها التي فقدتها خلال الخمسينات والستينات، فبعد أن كادت دماؤها تجف خلال تلك الحقبة عادت تجري من جديد بفضل استرداد أعيان الوقف في سياق التحولات التي حدثت في التوجهات العامة للدولة، وفي علاقتها بالمجتمع إجمالًا منذ مطلع السبعينيات. والمسألة نسبية بطبيعة الحال؛ إذ إن الوضع الصحيح لنظام الوقف هو أن يعود إلى الإدارة الأهلية مستقلًا عن الإدارة الحكومية، وخاضعًا –فقط– لسلطة القضاء.

ومن المتوقع أن ترتفع الكفاءة الاقتصادية لقطاع الأوقاف، وأن يزداد دوره في دعم الاقتصاد الوطني بصفة عامة، وذلك مع اكتمال تطبيق القوانين التي صدرت في إطار عملية "الإصلاح الاقتصادي"، فبعض هذه القوانين له تأثير إيجابي مباشر على الأوقاف، وخاصة القانون ٩٦ لسنة ١٩٩٢م بشأن إيجارات الأراضي الزراعية والقانون ٤ لسنة ١٩٩٦م بشأن إيجارات الأماكن والمساكن.

ولكن يجب أن نلاحظ أنه مع كل التطورات الإيجابية التي حدثت للأوقاف في مصر خلال الثلث الأخير من "القرن العشرين"؛ فإن نظام الأوقاف لا تزال صلته واهية بمجاله الحيوي، وهو مجال المجتمع المدني (الأهلي) الذي نشأ منه، ونشأ من أجل تحقيق أغراض متنوعة تدعم في جملتها المؤسسات الخيرية، ومردّ هذا الوهن إلى عدة أسباب أساسية:

الأول: هو أن نظام الوقف لا يزال مسيرًا وفقًا لإدارة الدولة والسياسات الحكومية التي تنفذها وزارة الأوقاف، وليس وفقًا لإرادة المجتمع التي حددتها شروط الواقفين الذين أرصدوا ممتلكاتهم، وخصصوا ريعها للإنفاق على بناء مؤسسات مجتمعنا

المدني الأصيل في مختلف المجالات، ومن أجلى مظاهر هذا التسيير أن وزارة الأوقاف تقوم بإنفاق معظم ريع الأوقاف الخيرية في غير ما شرطه الواقفون، الأمر الذي أضعف الصلة التاريخية بين الأوقاف ومؤسسات مجتمعنا المدني (الأهلي)، وفي الوقت نفسه تقوم وزارة الأوقاف -من خلال هيئة الأوقاف- بتركيز استثمارات الأوقاف الخيرية في مجال الإسكان؛ تمشيًا مع أهداف الخطة الخاصة بالسياسة العامة للدولة، وإسهامًا في حل مشكلة الإسكان[١]، فضلًا عن سعي الحكومة لتحميل الأوقاف جزءًا من الآثار السلبية الناجمة عن تطبيق القانون الجديد رقم ٤ لسنة ١٩٩٦ بشأن العلاقة بين المالك والمستأجر في المساكن، وذلك بإلزام هيئة الأوقاف بالعدول عن سياسة تمليك مشروعاتها السكنية التي كانت تحقق لها أرباحًا كبيرة لصالح الأوقاف، وأن تأخذ بدلًا من ذلك بسياسة "التأجير"، والاقتصار على مشروعات الإسكان المتوسط الأقل ربحًا.

ولسنا بصدد تقييم إيجابيات أو سلبيات هذه السياسة أو غيرها، فهذا يخرج عن أهداف هذه الدراسة، ولكن المقصود هو بيان مدى خضوع الأوقاف التي تسيطر عليها الحكومة منذ مطلع الخمسينيات لتقلبات السياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة.

السبب الثاني: في استمرار وهن علاقة نظام الوقف بمجاله الاجتماعي الأصيل - أنه لا يزال حبيسًا لترسانة القوانين التي قيدته، وجففت منابع تجديده منذ قيام ثورة ١٩٥٢، وأهمها القانون ١٨٠ لسنة ١٩٥٢ بإلغاء الوقف الأهلي على غير الخيرات -وقد كان الوقف الأهلي يمثل مصدرًا لتغذية الأوقاف الخيرية، والقانون ٢٤٧ لسنة ١٩٥٣ بشأن نظر وزارة الأوقاف على الأوقاف الخيرية، وتغيير

(١) انظر تقرير الحساب الختامي لهيئة الأوقاف عن سنة ١٩٩٥/٩٤م ص: ٣ نقلًا عن الأوقاف والسياسة، د.إبراهيم غانم ص: ٤٩٨.

مصارفها، وشروط إدارتها، وكذلك القانون ٢٧٢ لسنة ١٩٥٩ بشأن تنظيم وزارة الأوقاف ولائحة إجراءاتها، وجميع القوانين المعدلة أو المكملة لتلك التشريعات، إلى جانب بعض أحكام قانون الوقف رقم ٤٨ لسنة ١٩٤٦، والقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة، الذي أخضع كافة صور العمل الأهلي التطوعي للإشراف الحكومي المركزي(١).

السبب الثالث: يتمثل في الفساد الإداري الموجود والمتشعب في الكثير من الوزارات، والذي تخطى وزارة الأوقاف بنصيب كبير منه، وقد كان هذا الفساد الإداري حجمه محدود؛ لأنه كان في السابق فرديًا، متمثلًا في ناظر الوقف أو "متوليه" إذا خان تلك الأمانة، وكان هذا الفساد سهلًا في معرفته، ومحاسبة هذا الناظر الفاسد أمام القضاء، وكل ذلك عندما كان الوقف مستقلًا عن الدولة وتدخلها السافر، أما بعد هيمنة الدولة على هذا النظام وإحكام قبضتها عليه صار "فسادًا مؤسسيًا"، وهو ما رصده أحد الباحثين من حيث توقيت ظهوره ومضمونه، فيقول: "أما في النصف الثاني من القرن العشرين فقط ظهر نمط آخر من الفساد في قطاع الأوقاف لم يعهد فيه من قبل، وهو نمط "الفساد المؤسسي"، وقد استشرى هذا النمط طوال الخمسينات والستينات -بصفة خاصة، ومع ذلك لم تثبت حالة واحدة من حالات الفساد تم اكتشافها ومحاسبة المسئولين عنها؛ إذ لم تكن الرقابة والمحاسبة من تقاليد النمط التسلطي البيروقراطي الذي ساد طوال تلك الفترة، وتم اكتشاف حالات كثيرة في فترة السبعينات بسبب هامش الحرية الموجود في تلك الفترة، واستمر كشف حالات أخرى بمرور السنين، حتى كتابة هذه السطور، ويتلخص مضمون هذا النمط في قيام بعض مسئولي المؤسسة وبعض موظفيها باستخدام الثغرات الموجودة في النظام القانوني واللائحي

(١) الأوقاف والسياسة في مصر، د.إبراهيم غانم، ص: ٤٩٨، ٤٩٩.

للمؤسسة ذاتها لتحقيق مصالحهم، ولو أدى ذلك إلى إهدار مصلحة المؤسسة وتبديد مواردها، أي: أنه يتم -في أغلب الأحوال- من خلال القواعد والإجراءات الخاصة بعمل المؤسسة نفسها، وبدراستنا لعدة حالات من هذا الفساد خلصنا إلى أن هذا النمط يتسم بعدة سمات رئيسية أهمها:

(أ) أنه "فساد المدة الطويلة" قد يستغرق أكثر من عشر سنوات حتى يتم اكتشافه، وأنه يأخذ طابعًا تراكميًا متزايدًا بمرور الوقت.

(ب) أنه يستغل السلطة الممنوحة للمؤسسة، وينفذ من خلال ثغرات قواعدها القانونية، وإجراءات لعمل التنفيذي.

(ج) أنه نمط "شِللِي" لا يقوم به شخص واحد، عكس الحال في فساد ناظر الوقف "الخائن" قبل سنة ١٩٥٢، وما بعدها[١].

وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين!

(١) الأوقاف والسياسة في مصر، د.إبراهيم غانم، ص: ٤٩٤، ٤٩٥.

فهرس المصادر والمراجع

كتب الفقه الإسلامي:

١) **الهداية شرح بداية المبتدى،** برهان الدين على بن أبي بكر المرغيناني، مطبعة بولاق بمصر ١٣١٥هـ.

٢) **البحر الرائق شرح كنز الدقائق،** زين الدين بن نجيم، دار الكتاب الإسلامي.

٣) **رسائل ابن نجيم والمسماة، الرسائل الزينية في مذهب الحنفية،** بنك الكويت الصناعي ١٩٩٨م.

كتب التاريخ:

٤) **الفضائل الباهرة في محاسن مصر والقاهرة،** لابن ظهيرة، تحقيق مصطفى السقا، وكامل المهندس، القاهرة، ١٩٦٩م.

٥) **الكواكب الدرية في السيرة النورية،** لابن قاضي شهبة، تحقيق محمود زايد . بيروت.

٦) **الخطط،** للمقريزي، طبعة بولاق، ١٢٧٠هـ، القاهرة.

٧) **تاريخ القضاة،** محمد بن يوسف الكندي، مطبعة الآباء اليسوعيين، بيروت، ١٩٠٨م،

٨) **حسن المحاضرة في أخبار مصر والقاهرة،** جلال الدين السيوطي، مطبعة الموسوعات بمصر.

الرسائل العلمية الجامعية:

٩) **الوقف الإسلامي بين النظرية والتطبيق،** د.عكرمة صبري، رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية الشريعة والقانون، القاهرة، جامعة الأزهر، ٢٠٠١م.

١٠) **العوامل البنائية المؤثرة في دور الوقف الخيري في تنمية المجتمع المصري،** على فتحي عبد الرحيم، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الآداب، جامعة المنيا، ٢٠٠٣م.

١١) **الأوقاف الإسلامية في مصر (١٩١٣-١٩٥٣م)** د.حسين حسان محمد، رسالة دكتوراه غير منشورة، قسم التاريخ والحضارة، كلية اللغة العربية بالأزهر، ١٩٩٥م.

الكتب المعاصرة:

١٢) **الأوقاف والحياة الاجتماعية**، د.محمد محمد أمين، القاهرة، ١٩٨٠م.

١٣) **أحكام الوقف فى الفقه والقانون**، د . محمد سراج ، القاهرة ، ١٩٩٣.

١٤) **الدولة الفاطمية في مصر: تفسير جديد**، د. أيمن فؤاد سيد، الدار المصرية اللبنانية، القاهرة ط٢، ٢٠٠٠م.

١٥) **الوظائف الإدارية بمؤسسات الوقف العصرية في عهد الدولة العثمانية: دراسة وثائقية**، د.عبد الجواد صابر إسماعيل، في "المؤتمر الدولي حول التاريخ الاقتصادي للمسلمين"، ج٣، جامعة الأزهر، القاهرة، ١٩٩٨م.

١٦) **المجتمع المصري في عصر سلاطين المماليك**، د.سعيد عبد الفتاح عاشور، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٢م.

١٧) **الأوقاف وأثرها الاقتصادي حتى تأسيس الدولة العصرية**، د.آمال السبكي في ندوة "إحياء دور الوقف في الدول الإسلامية"، رابطة الجامعات الإسلامية، جامعة قناة السويس، بورسعيد ٧-٩ مايو ١٩٩٨م.

١٨) **الوصية والوقف في الإسلام**، د.محمد كمال إمام، منشأة المعارف بالإسكندرية ١٩٩٩م.

١٩) **الأوقاف والحياة الاقتصادية في مصر في العصر العثماني**، د.محمد عفيفي، سلسلة تاريخ المصريين، (رقم ٤٤)، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٩١م.

٢٠) **الأوقاف والسياسة في مصر**، د.إبراهيم غانم، دار الشروق، ١٩٩٨م.

٢١) **التنظيم القضائي المصري**، للمستشار فتحي نجيب، القاهرة، ٢٠٠١م.

٢٢) **تاريخ القانون المصري القديم**، د.شفيق شحاتة، المطبعة العالمية. القاهرة.

٢٣) **تطور الوقف في العهد العثماني (١٥١٧-١٧٨٩م)**، ندوة إحياء دور الوقف فى الدول الإسلامية، رابطة الجامعات الإسلامية، جامعة قناة السويس، بورسعيد ٧-٩ مايو ١٩٩٨م.

٢٤) **تقويم النيل وعصر عباس باشا الأول ومحمد سعيد باشا**، د.أمين سامي، المجلد الأول من (جـ/٣)، دار الكتب المصرية، القاهرة، ١٩٣٦م.

٢٥) **تاريخ ملكية الأراضي في مصر الحديثة**، جابرييل باير، ترجمة: عطيات محمود جاد، الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة، ١٩٨١م.

٢٦) **تقويم النيل وعصر عباس باشا الأول**، د. أمين سامي جـ٣.

٢٧) **دور الوقف في التنمية**، د.عبد العزيز الدوري، في الندوة الرابعة من سلسلة ندوات الحوار بين المسلمين، أهمية الأوقاف الإسلامية في عالم اليوم.

٢٨) **دور الأوقاف في دعم الأزهر**، د.مصطفى محمد رمضان، في مؤتمر الأوقاف في العالم العربي الإسلامي.

٢٩) **جامع عمرو بن العاص**، محمود أمين، طبعة بولاق، ١٩٣٨م.

٣٠) **موجز أحكام الوقف**، د.محمد سلام مدكور، القاهرة ١٩٦١م.

٣١) **محاضرات في الوقف**، محمد أبو زهرة، دار الفكر العربي، القاهرة.

٣٢) **مؤسسة الأوقاف ودورها في الحفاظ على الآثار الإسلامية والمخطوطات**، في ندوة مؤسسة الأوقاف في العالم العربي الإسلامي، بغداد، ١٩٨٣م.

٣٣) **موسوعة الأوقاف، تشريعات الأوقاف (١٨٩٥-١٩٩٧م)** المستشار، أحمد أمين حسان، فتحي عبد الهادي، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٩٩م.

٣٤) **مبادئ في السياسة المصرية**، محمد على علوبة باشا، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة ط/٢، ١٩٩٠.

٣٥) **مجموعة القوانين المختارة من الفقه الإسلامي** (جـ٣/في قانون الوقف، فرج السنهورى)، مطبعة مصر، القاهرة، ١٩٤٩م.

٣٦) **محاضرات في الوقف**، محمد أبو زهرة، دار الفكر العربي، ١٩٧١م.

الدوريات العلمية:

٣٧) **الجديد في قانون الوقف الجديد،** عبد الوهاب خلاف، مجلة القانون والاقتصاد، العدد الثاني، السنة ١٧، يونيه ١٩٤٧م.

٣٨) **أبحاث في الوقف،** محمد كامل الغمراوي، مجلة القانون والاقتصاد، العدد الأول، السنة الثانية ١٩٣٢م.

٣٩) **دور الوقف في التنمية،** د.عبد العزيز الدوري، مجلة المستقبل العربي، ع: ٢٢١ يوليو ١٩٩٧.

٤٠) **أهمية الوقف وحكمة مشروعيته،** د.عبد الله بن أحمد الزيد، مجلة البحوث الإسلامية، الرئاسة العامة للبحوث والإفتاء، الرياض، السعودية، المجلد ٣٦، ١٩٩٣م.

٤١) **أحكام الوقف على ما عليه العمل بالمحاكم المصرية،** عبد الوهاب خلاف، ط٣/١٩٥١م القاهرة.

٤٢) **أحكام الوصايا والأوقاف،** محمد مصطفى شلبي، الدار الجامعية، ١٩٨٢.

أصول القوانين والمذكرات الإيضاحية:

٤٣) **القانون رقم ٢٤٧ لسنة ١٩٥٣، والقانون رقم ٥٤٧ لسنة ١٩٥٣م.**

٤٤) **القانون ٤٢ لسنة ١٩٧٣م.**

٤٥) **مقدمة المذكرة الإيضاحية (التفسيرية) لمشروع قانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٤٦ الخاص بالوقف.**

٤٦) **مقدمة المذكرة الإيضاحية (التفسيرية) لمشروع قانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٤٦، الخاص بأحكام الوقف.**

٤٧) **المذكرة الإيضاحية للقانون ٨٠ لسنة ١٩٧١ بإنشاء هيئة الأوقاف المصرية.**

مضابط مجلس الشيوخ المصرى:

٤٨) **مضبطة مجلس الشيوخ** الجلسة ٢٤ بتاريخ ١٩٤٤/٣/٢١م، حيث يوجد نص مشروع القانون.

٤٩) **مضبطة مجلس الشيوخ** الجلسة ٢٦ بتاريخ ١٩٤٤/٣/٢٧.
٥٠) **مضبطة مجلس النواب** الجلسة ١٢ بتاريخ ٢١، ٢٢، ١٩٤٦/١/٢٣.
٥١) **مضبطة مجلس الشيوخ**، الجلسة ٢٧ بتاريخ ١٩٤٤/٣/٢٨.
٥٢) **مضبطة مجلس النواب** الجلسة ١٢ بتاريخ ١٦، ٢١، ٢٢، ١٩٤٦/١/٢٣.

الصحف والمجلات:

- جريدة الوقائع المصرية في ٧ أغسطس سنة ١٩٥٢م.
- جريدة الوقائع المصرية في ١٤ سبتمبر سنة ١٩٥٢م.
- جريدة الوقائع المصرية في ٢٢ ديسمبر ١٩٥٢م.
- جريدة الوقائع المصرية في ١٥ أغسطس ١٩٥٣م.
- جريدة الوقائع المصرية في ٢١ يوليو ١٩٥٣م.
- جريدة الوقائع المصرية في ١٢ نوفمبر ١٩٥٣م.
- جريدة الوقائع المصرية في ١٣ يوليو ١٩٥٧م.
- جريدة الوقائع المصرية في ٢١ يناير ١٩٥٨م.
- الجريدة الرسمية في ٥ يونيه ١٩٥٨م.
- الجريدة الرسمية في ٩ إبريل ١٩٦٠م.
- الجريدة الرسمية في ١٦ فبراير ١٩٦٠م.
- الجريدة الرسمية في ٨ مارس ١٩٦٠م.