

العنوان:	استقلال النظام القضائي المصري : الواقع و المأمول
المصدر:	مجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية
الناشر:	جامعة الإسكندرية - كلية الحقوق
المؤلف الرئيسي:	الشاذلي، فتوح عبدالله
مؤلفين آخرين:	الشاذلي، كريم(م. مشارك)
المجلد/العدد:	ع 2
محكمة:	نعم
التاريخ الميلادي:	2010
الصفحات:	239 - 354
رقم MD:	144843
نوع المحتوى:	بحوث ومقالات
قواعد المعلومات:	EcoLink, IslamicInfo
مواضيع:	الأمم المتحدة، مصر، التنظيم القضائي، السلطة القضائية، الاحكام القضائية، الاتفاقيات الدولية، المدعي العام، استقلال القضاء، القانون الدستوري، السلطة التشريعية، الهيئة القضائية، المحكمة الدستورية العليا، القضاء الإداري، المحاكم القضائية، تعيين القضاة، اختيار القضاة، المحاكم العسكرية، القضاء العسكري
رابط:	<a href="http://search.mandumah.com/Record/144843">http://search.mandumah.com/Record/144843</a>

للاستشهاد بهذا البحث قم بنسخ البيانات التالية حسب أسلوب  
الإستشهاد المطلوب:

إسلوب APA

الشاذلي، فتوح عبدالله، و الشاذلي، كريم. (2010). استقلال النظام  
القضائي المصري: الواقع و المأمول. مجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية  
والاقتصادية، ع 2، 239 - 354. مسترجع من  
<http://search.mandumah.com/Record/144843>

إسلوب MLA

الشاذلي، فتوح عبدالله، و كريم الشاذلي. "استقلال النظام القضائي  
المصري: الواقع و المأمول." مجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية  
والاقتصادية ع 2 (2010): 239 - 354. مسترجع من  
<http://search.mandumah.com/Record/144843>

# استقلال النظام القضائي المصري \* الواقع و المأمول

الأستاذ الدكتور / فتوح الشافلي

أستاذ القانون الجنائي

كلية الحقوق - جامعة الإسكندرية - مصر

الدكتور / كريم الشافلي

باحث دكتوراه في القانون

جامعة باريس (١) - باتتيون - سوريون

## مقدمة

يتطلب أي عمل علمي البدء بتعريف المصطلحات المتعلقة بموضوع البحث لتحديد مدلولها الفني تحديداً دقيقاً. وفيما يتعلق بموضوع بحثنا وهو "استقلال النظام القضائي المصري"، يوجد عنصران يتعين تحديدهما بدقة، وهما عنصر "الاستقلال" وعنصر "النظام القضائي المصري". ولنبدأ بهذا العنصر الأخير.

خضعت مصر للاحتلال البريطاني ربحاً من الزمن، ورغم ذلك ظل النظام القانوني المصري منتبياً للنظم القانونية اللاتينية التي تلعب فيها القوانين المكتوبة دوراً محورياً. من أجل ذلك توجد في مصر مدونات قانونية تنظم الفروع الرئيسية للقانون. هذه المدونات تعكس صياغتها بوضوح تأثير التقنيات المدنية الفرنسية، لاسيما في مجال التقنين المدني المصري.

وكما تعكس المدونات المصرية تأثير القانون الفرنسي، فإن النموذج الفرنسي ترك بصماته واضحة في النظام القضائي المصري، وبصفة خاصة فيما يتعلق بتنظيم السلطة القضائية. فالنظام القضائي المصري نظام هرمي متدرج، يقوم عليه قضاة مهنيون، شغلوا مناصبهم وفقاً لمعايير التدرج الوظيفي والكفاءة المهنية، بالإضافة إلى الشهادات العلمية. كما يتميز النظام القضائي المصري بالمركزية التي يعكسها التدرج الهرمي لهذا النظام، وفي قمة التدرج توجد محاكم عليا، يشغل وظيفة القضاء فيها قضاة متمرسون هم الأكثر خبرة في مجالاتهم.

\* أعدت هذه الدراسة في إطار برنامج العدالة للشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان.

فإلى جانب المحكمة الدستورية العليا، توجد محكمة النقض في قمة التدرج الهرمي للمحاكم القضائية العادية، كما توجد المحكمة الإدارية العليا في قمة التدرج الهرمي لمحاكم مجلس الدولة التي تشكل جهة القضاء الإداري. هاتان المحكمتان بهما الكثير من السمات والخصائص المستوحاة من النظام القضائي الفرنسي، فيما يتعلق بالتشكيل والسلطات وكيفية الإدارة، كما أنهما تمثلان قمة التنظيم القضائي لجهتي القضاء العادي والإداري.

ولا يقتصر النظام القضائي على السلطة القضائية بمفهومها الضيق، التي تضم مجموع المحاكم وقضااتها، بل إنه يشمل ما يسمى أعوان القضاء، أي المحامين والخبراء والمحضرين ومعاوني التنفيذ وأمناء السر وغيرهم من أعوان القضاء. وبالمعنى الواسع يمكن اعتبار المتقاضين أنفسهم جزءاً من النظام القضائي، لأنه لا جدوى من وجود القضاة وأعوانهم كالمحامين إذا لم يوجد هؤلاء المتقاضون.

في ضوء هذه الملاحظات، ما هو التعريف الملائم للنظام القضائي في إطار البحث في استقلال هذا النظام؟

إن التعريف المناسب يجب أن يتمحور حول "القضاة" وذلك لسببين:

الأول: أن القاضي هو العنصر المحوري والهام في بنية النظام القضائي، لكونه هو الذي يفصل في المنازعات بين المتقاضين ويحقق العدالة. لذلك يكون القضاة بلا شك هم المكون الأساسي والهام في النظام القضائي. فمن الممكن نظرياً أن نتصور وجود نظام قضائي من دون محامين، حيث يطلع كل متقاض بتقديم دفاعه وطلباته الخاصة به أمام القاضي، لكن من غير المتصور - حتى على سبيل الفرض الجدلي - أن يوجد نظام قضائي من دون قضاة.

الثاني: أن مسألة الاستقلال والحيادية لا تتعلق إلا بالقضاة بصفة أساسية. فاستقلال النظام القضائي، كما استقلال القاضي، هو بالنسبة للقضاة شرط ضروري لممارسة رسالتهم السامية. لذلك صرح القول بأن القاضي الذي لا ينعم بالاستقلال لا يصدق عليه وصف القاضي، فالاستقلال جزء من تعريف القاضي وكيانه. وبالمقابل لا تطرح مسألة

الاستقلال - لسبب أو لآخر - بذات المفهوم أو الدرجة أو الأهمية فيما يتعلق بالعناصر الأخرى للنظام القضائي بمعناه الواسع، مثل المحامين أو الخبراء أو معاوني التنفيذ أو غيرهم.

ما تقدم يشير إلى أن مفهوم "النظام القضائي المصري" يتضمن بصفة أساسية "القضاء"، لكنه لن يكون مقصوراً عليهم وحدهم. فالواقع أن استقلال القاضي أو النظام القضائي بصفة عامة لا يمكن أن يكتمل من دون أن تمارس العناصر الأخرى للنظام القضائي أنوارها بصورة تامة، ومن دون أن تكون بيئة عمل هذه العناصر ملائمة للوفاء بالتزاماتهم. وهذا ما يقودنا إلى تناول موضوع أعوان القضاء في الجزء الثاني من الدراسة، بعد أن نفرغ من الكلام عن موضوع استقلال القضاء في الجزء الأول من دراستنا.

أما وقد ألقينا الضوء على مفهوم النظام القضائي المصري، فلا يبقى لنا في إطار هذه المقدمة سوى توضيح المعنى المقصود "بالاستقلال".

إن شيوع استخدام مصطلح "الاستقلال" بصدد الكلام عن النظام القضائي أو السلطة القضائية قد يوحي بوجود إجماع حول تعريفه وتحديد المراد منه. لكن الواقع يشهد بأن هذا الإجماع لم يتحقق<sup>(١)</sup>، فهناك عدة مفاهيم مرتبطة بهذا المصطلح، سوف نقوم بعرضها قبل تحديد المعنى المقصود به في إطار هذه الدراسة.

يعني الاستقلال بمعناه الضيق ومن المنظور المؤسسي "حالة سلطة عامة يسمح لها وضعها القانوني بإمكانية أخذ القرارات بكامل الحرية وبمعزل عن أي تعليمات أو ضغوط"<sup>(٢)</sup>، ومحور هذا التعريف هو

---

(١) إن تعريف استقلال القضاء وتحديد معايير تحقيقه ليس بالأمر السهل. وقد خصص الاتحاد الدولي للقضاة اجتماعه السنوي في ٢٠٠٩ لموضوع "كيفية تشخيص وتصنيف المعايير، الموضوعية والشخصية، التي يمكن وفقاً لها تقييم "استقلال السلطة القضائية"، وسيخصص الاتحاد مؤتمره في ٢٠١٠ لنفس الموضوع. فيما يتعلق بالتقرير النهائي لاجتماع ٢٠٠٩ والمحاور الأساسية للمناقشات المقررة في اجتماع ٢٠١٠، راجع.

[http://www.iajuim.org/site/modules/mastop\\_publish/index.php?tac=853&lang=fr](http://www.iajuim.org/site/modules/mastop_publish/index.php?tac=853&lang=fr)

Vocabulaire juridique, PUF, 2006, P. 472.

(٢)

القانون والقواعد الموضوعية المنظمة للسلطة العامة.

ومن حيث أن السلطة العامة هي مؤسسة مكونة من أشخاص، فمن الممكن تصور مفهوم شخصي للاستقلال، هو الاستقلال الذاتي للقضاة الذين يكونون السلطة. هذا الاستقلال يمكن تعريفه بأنه مناخ عام تربوي يتعلق بتكوين القاضي ويرتبط بالتعليم بصفة أساسية. وواضح أن التعريف الشخصي للاستقلال يتعلق بأمور نفسية ذاتية أكثر من تعلقه بقواعد موضوعية قانونية، ومن هنا تبدو صعوبة تحديد هذا المفهوم<sup>(٣)</sup>.

مما تقدم يمكن استخلاص المعنى الشخصي للاستقلال، فهو حالة نفسية ذاتية للقاضي تتعلق بعدم وجود أحكام مسبقة أو ميول أو أفكار مسلم بها سلفاً. والمعنى الأوسع للاستقلال قد يتضمن قدراً أكبر من المفاهيم مثل الكفاءة والفاعلية والقدرة على الإنجاز. والقضاء المستقل هو بالضرورة قضاء قادر فيما يتعلق بمستوى القضاء، وكفاءه وفعال فيما يتعلق بإصدار الأحكام وتنفيذها بسرعة معقولة، وفي متناول المتقاضين فيما يتعلق برسوم التقاضي غير المبالغ فيها.

ولأغراض هذه الدراسة، فإننا سوف نأخذ بالمفهوم الضيق للاستقلال، أي استقلال السلطة وليس استقلال القاضي، فالأخذ بالمفهوم الواسع، ومحاولة دراسته بصورة مستفيضة، يتطلب مؤلفاً من عدة مئات من الصفحات.

لذلك فإن دراستنا سوف تركز على المشاكل أو الصعوبات التي تواجه استقلال "النظام القضائي المصري".

وقبل عرض المشاكل التي تواجه استقلال القضاء، يجدر بنا تحديد الإطار العام لاستقلال النظام القضائي المصري، وذلك في القسم الأول من الدراسة.

---

(٣) في التفرقة بين الاستقلال المؤسسي والاستقلال الذاتي، راجع طارق البشري، القضاء المصري بين الاستقلال والاحتواء، مكتبة الشروق الدولية، ٢٠٠٦، ص ٩.

## القسم الأول الإطار العام لاستقلال النظام القضائي المصري

في هذا القسم، سوف نقوم في البداية بتشخيص مختلف القواعد المتعلقة باستقلال السلطة القضائية (فصل أول). وبعد ذلك نقدم وصفاً لبنية النظام القضائي المصري (فصل ثان). وأخيراً نركز على خصوصية التجربة المصرية في مسألة استقلال القضاء (فصل ثالث).

### الفصل الأول القواعد المنظمة لموضوع استقلال النظام القضائي المصري

نبدأ بعرض القواعد ذات الأصل الدولي، ثم القواعد ذات الأصل الوطني.

#### المبحث الأول القواعد الوطنية ذات الأصل الدولي

القواعد ذات الأصل الدولي يكون لها أحياناً قوة الإلزام بعد إدراجها في التشريع الوطني، وفي أحيان أخرى لا تحوز بعض هذه القواعد القوة الملزمة في داخل الدولة.

##### أولاً: القواعد الدولية الملزمة:

طبقاً لنص المادة ١٥١ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١، يكون للاتفاقيات الدولية قوة القانون في مصر بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها وفقاً للأوضاع المقررة. وعلى الرغم من تمتع الاتفاقيات الدولية المعتمدة في مصر بقوة القانون، وما لها من قيمة هامة في النظام القانوني المصري، فإن هذه الاتفاقيات قلما يستند إليها القضاء لتأسيس وتسبيب الأحكام التي يصدرونها. وإبراكاً من مصر لواجباتها الدولية كعضو في المجتمع الدولي، فقد انضمت إلى عدة اتفاقيات دولية (أ)، وإقليمية (ب) وبعض تلك الاتفاقيات يتعلق باستقلال السلطة القضائية.

##### أ- الاتفاقيات الدولية:

انضمت مصر للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وتقرر المادة ١٤ منه مبدأ استقلال السلطة القضائية، بنصها على أنه "من حق كل فرد لدى الفصل في أي تهمة جزائية توجه إليه أو في حقوقه والتزاماته في أي دعوى مدنية، أن تكون قضيته محل نظر منصف وعلمي من قبل محكمة مختصة مستقلة حيادية، منشأة بحكم القانون....".

#### ب- الاتفاقيات الإقليمية:

انضمت مصر للميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب الذي تمت الموافقة عليه في نيروبي بتاريخ ٢٧ يونيو ١٩٨١. وتنص المادة ٧ - ١ من هذا الميثاق على أن "حق التقاضي مكفول للجميع، ويشمل هذا الحق:

(أ) حق اللجوء إلى المحاكم الوطنية المختصة بالنظر في عمل يشكل خرقاً للحقوق الأساسية المعترف له بها والتي تضمنها الاتفاقيات والقوانين واللوائح والعرف السائد.

(ب) الحق في قرينة البراءة حتى تثبت إدانته أمام محكمة مختصة.

(ج) حق محاكمته خلال فترة معقولة وبواسطة محكمة مختصة.

(د) حق الدفاع بما في ذلك الحق في اختيار مدافع عنه.

#### ثانياً: الآليات القانونية التوجيهية:

نصت المادة العاشرة من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة ١٩٤٨ على أن "لكل إنسان، على قدم المساواة التامة مع الآخرين، الحق في أن تنتظر قضيته محكمة مستقلة ومحيدة، نظراً منصفاً وعلنياً، للفصل في حقوقه والتزاماته وفي أي تهمة جزائية توجه إليه".

وقد شهدت السنوات الأخيرة طفرة في إعداد وتطوير قواعد السلوك وإعلانات المبادئ التوجيهية الإرشادية التي ليس لها قوة الإلزام القانوني، لكنها يمكن أن تكون نموذجاً أو موجهاً للمشرعين الوطنيين. هذه القواعد القانونية المرنة تصدر أحياناً من منظمات دولية (أ) وأحياناً أخرى من تجمعات مهنية (ب).



## أ- مبادئ الأمم المتحدة الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية (PFRIM).

انعقد المؤتمر السابع للأمم المتحدة بشأن الوقاية من الجريمة ومعاملة المجرمين في ميلانو في إيطاليا في الفترة من ٢٦ أغسطس إلى ٦ سبتمبر ١٩٨٥. وفي نهاية المؤتمر اعتمد المبادئ الأساسية الخاصة باستقلال السلطة القضائية. هذه المبادئ أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة بقراريها رقم ٣٠/٤٠ بتاريخ ٢٩ نوفمبر ١٩٨٥ ورقم ١٤٦/٤٠ بتاريخ ١٣ ديسمبر ١٩٨٥، وصارت تعرف بمبادئ الأمم المتحدة الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية.

وقد استند القضاة المنتمون لتيار الإصلاح إلى المبادئ الأساسية لاستقلال السلطة القضائية لتبرير حقهم في حرية التعبير (مادتان ٨، ٩ من المبادئ).

وتبدو ميزة تلك المبادئ، مقارنة بالاتفاقيات الدولية، مزدوجة: فمن ناحية تتعلق هذه المبادئ بصفة خاصة بمسألة استقلال السلطة القضائية. كما أن تفصيلها النسبي يمكن أن يسهم في تقديم إجابات محددة للمسائل العملية.

ومن ناحية أخرى، صدرت هذه المبادئ عن منظمة الأمم المتحدة، وهي منظمة دولية تحتفظ ببعض المصادقية على المستوى العالمي، على الرغم مما يوجه إليها من مأخذ. هذه المصادقية تضيف على مبادئ الأمم المتحدة بشأن استقلال السلطة القضائية قدراً من المشروعية.

### ب- النظام العالمي للقاضي:

أعد الاتحاد الدولي للقضاة (UIM) "النظام العالمي للقاضي"، والذي تم إقراره بالإجماع من المجلس المركزي للاتحاد الدولي للقضاة أثناء اجتماعه في تايبي (تايوان) في ١٧ نوفمبر ١٩٩٩<sup>(٤)</sup>. وعلى الرغم من أن نادي قضاة مصر ليس عضواً في الاتحاد الدولي للقضاة، فإن أهمية

(٤) يمكن الاطلاع على هذه اللائحة من خلال الرابط التالي.

<http://www.iajuim.org/site/modules/smartsection/category.php?categoryid=48&lang=fr>

"النظام العالمي للقاضي" تنبع من كونه قد صدر من قضاة ينتمون لثقافات مختلفة.

### ج مبادئ بنجالور بشأن السلوكيات القضائية:

صدرت هذه المبادئ حديثاً. ففي سنة ٢٠٠٢ اعتمدت "مبادئ بنجالور بشأن السلوك القضائي"<sup>(٥)</sup>. وتشكل مبادئ بنجالور تجديداً هاماً في مجال التفكير في استقلال السلطة القضائية. هذه الأداة مكونة من ست مواد، تعلن كل مادة منها قيمة في شكل مبدأ تتبعه تطبيقاته المختلفة. أما القيم الست المذكورة فهي قيم: الاستقلال، الحيادية، النزاهة، الملاءمة، المساواة والكفاءة.

وتؤكد تلك المبادئ في مادتها الأولى أن "استقلال القضاء يكون شرطاً أولياً لمبدأ الشرعية والضمانة الأساسية لمحاكمة منصفة. ولهذا السبب يجب على القاضي أن يحافظ ويعطي للمتل على استقلال العدالة في جوانبها الذاتية والمؤسسية.

### د- معايير الأمم المتحدة حول دور المدعي العلم:

اعتمد مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، المنعقد في هافانا (كوبا) في الفترة من ٢٧ أغسطس إلى ٧ سبتمبر ١٩٩٠، معايير الأمم المتحدة حول دور المدعي العلم، باعتبارها مبادئ توجيهية أعدت لمساعدة الدول الأعضاء في مهامها المتمثلة في ضمان وتعزيز فعالية أعضاء النيابة العامة وحيادهم وعدالتهم في الإجراءات الجنائية.

وتنص المادة ٨ من هذه المعايير على حق أعضاء النيابة العامة في حرية التعبير والعقيدة وتشكيل الروابط والانضمام إليها وعقد الاجتماعات، والمشاركة في المناقشات العامة للأمور المتصلة بالقانون وإقامة العدل، وتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، وكذلك الانضمام إلى منظمات محلية أو وطنية أو دولية أو تشكيلها وحضور اجتماعاتها، دون

(٥) هذه المبادئ موجودة على الموقع المخصص للسلطة القضائية.

[http://democratie.francophonie.org/article.php3?id\\_article=497&id\\_rubrique=89](http://democratie.francophonie.org/article.php3?id_article=497&id_rubrique=89)

أن يلحق بهم أي أذى من الوجهة المهنية بسبب عملهم المشروع أو عضويتهم في منظمة مشروعة. وعليهم أن يتصرفوا دائماً، في ممارسة هذه الحقوق، طبقاً للقانون والمعايير والأداب المعترف بها لمهنتهم.

هـ مبادئ الأمم المتحدة الأساسية بشأن دور المحامين:

اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة هذه المبادئ في سنة ١٩٩٠. وتؤكد المبادئ على إمكانية الاستعانة بالمحامين والحصول على الخدمات القانونية، والضمانات الخاصة بالمتهمين في مسائل العدالة الجنائية، وواجبات ومسئوليات المحامين، وضمانات لأداء المحامين لمهامهم أهمها عدم جواز رفض أي محكمة أو سلطة إدارية الاعتراف بحق أي محام في المثل أمامها نيابة عن موكله.

### المبحث الثاني

#### القواعد الوطنية ذات الأصل الداخلي

نقصد بهذه القواعد ما يرد في النصوص الدستورية من مبادئ تتعلق باستقلال السلطة القضائية (أولاً)، هذه المبادئ يتولى المشرع العادي وضع القواعد المفصلة لها (ثانياً).

#### أولاً: النصوص (المبادئ) الدستورية:

يخصص الدستور المصري لسنة ١٩٧١<sup>(٦)</sup> الفصل الرابع من بابهِ الخامس "السلطة القضائية". ويحتوي هذا الفصل على عدة نصوص تقرر وتؤكد على استقلال القضاء.

تنص المادة ١٦٥ من الدستور على أن "السلطة القضائية مستقلة، وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وتصدر أحكامها وفق القانون".

وتنص المادة ١٦٦ على أن "القضاة مستقلون، لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضايا أو في شؤون العدالة".

(٦) هذه النصوص نقلت من النسخة العربية للدستور، وتم حذف الترجمة الفرنسية لنصوص الدستور كما وردت في النسخة الفرنسية من الدراسة.

وتنص المادة ١٦٧ على أن "يحدد القانون الهيئات القضائية واختصاصاتها وينظم طريقة تشكيلها ويبين شروط وإجراءات تعيين أعضائها ونقلهم".

كما تقرر المادة ١٦٨ مبدأ عدم قابلية القضاة للعزل بنصها على أن "القضاة غير قابلين للعزل، وينظم القانون مساءلتهم تأديبياً".

وتكرس المادة ١٦٩ مبدأ علانية المحاكمات بنصها على أن "جلسات المحاكم علنية إلا إذا قررت المحكمة جعلها سرية مراعاة للنظام العام أو الآداب. وفي جميع الأحوال يكون النطق بالحكم في جلسة علنية".

أما المادة ١٧٢ فتكرس مبدأ ازدواجية النظام القضائي المصري، وأن القضاء الإداري قضاء مستقل، فهي تقرر أن "مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة، ويختص بالفصل في المنازعات الإدارية وفي الدعاوى التأديبية، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى".

وتنص المادة ١٧٤، التي وردت في الفصل الخامس من الباب الخامس، على المحكمة الدستورية العليا التي هي "هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها...".

كما يتضمن الدستور المصري نصوصاً أخرى، لم ترد في الفصل المخصص للسلطة القضائية، لكنها تسهم في ضمان استقلال السلطة القضائية.

من ذلك المادة ٦٨ التي تؤكد المبدأ الأساسي للحق في أن يحاكم الشخص بواسطة قاضيه الطبيعي، وتنص على أن "التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة، ولكل مواطن حق اللجوء إلى قاضيه الطبيعي، وتكفل الدولة تقريب جهات القضاء من المتقاضين وسرعة الفصل في القضايا. ويحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء".

ومن ذلك أيضاً المادة ٦٩ التي تكفل حقوق الدفاع بنصها على أن "حق الدفاع أصالة أو بالوكالة مكفول. ويكفل القانون لغير القادرين مالياً وسائل اللجوء إلى القضاء والدفاع عن حقوقهم".

لكن الدستور المصري لا يحتوي فقط على مواد تكرس استقلال

السلطة القضائية، بل إنه يتضمن كذلك بعض النصوص التي يمكن أن تؤدي إلى المساس بهذا الاستقلال.

من ذلك المادة ١٧١ التي تضع أساساً دستورياً للمحاكم الاستثنائية، بنصها على أن "ينظم القانون ترتيب محاكم أمن الدولة ويبين اختصاصاتها والشروط الواجب توافرها فيمن يتولون القضاء فيها". لكن الإنصاف يقتضي أن نذكر أن محاكم أمن الدولة العادية التي كان ينظمها القانون ١٠٥ لسنة ١٩٨٠ قد ألغيت بالقانون رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٣. ومن ثم لا يبقى من محاكم أمن الدولة سوى محاكم أمن الدولة طوارئ، ووجودها في النظام القانوني المصري مرهون بقيام حالة الطوارئ.

كما أن المادة ١٧٣، بعد تعديلها في سنة ٢٠٠٧، تنص على أن "تقوم كل هيئة قضائية على شؤونها، ويشكل مجلس يضم رؤساء الهيئات القضائية يرأسه رئيس الجمهورية، يرعى شؤونها المشتركة، ويبين القانون تشكيله واختصاصاته وقواعد سير العمل فيه".

وأخيراً تكرر المادة ١٨٣ من الدستور القضاء العسكري، بنصها على أن "ينظم القانون القضاء العسكري ويبين اختصاصاته في حدود المبادئ الواردة في الدستور". ومع ذلك فالقضاء العسكري ليس قضاء استثنائياً بالنسبة للعسكريين، لكنه يكون كذلك حين يخوله القانون محاكمة المدنيين في الجرائم العادية، إذ يكون هذا الاختصاص الاستثنائي، الذي ينتزع المدنيين من قاضيهم الطبيعي، مخالفاً للمبادئ الواردة في الدستور.

### ثانياً: النصوص (القواعد) التشريعية:

تكتفي النصوص الدستورية بإرساء المبادئ الدستورية، ويكون من واجب المشرع تفصيل هذه المبادئ في صورة نصوص قانونية تضمن استقلال السلطة القضائية في ضوء المبادئ التي أرساها الدستور. ويمكن أن نلاحظ بادئ ذي بدء أن المشرع يتجاوز أحياناً الموجهات الدستورية حين يضع نصوصاً قانونية تسمح بالانتقاص أو بالمساس باستقلال السلطة القضائية، وهو ما سوف نعود إليه تفصيلاً في مواضع عدة من هذه الدراسة.

توجد النصوص القانونية المتعلقة بالقضاة ومحاكم القضاء العادي في القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ بشأن السلطة القضائية. هذا القانون تم

تعديله مؤخراً في سنة ٢٠٠٦ بالقانون رقم ١٤٢ لسنة ٢٠٠٦، ثم في سنة ٢٠٠٧ بالقانون رقم ١٧ لسنة ٢٠٠٧.

أما محاكم القضاء الإداري والنظام الخاص بقضايتها، فينظمها القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة.

وينظم المحكمة الدستورية العليا القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩، وهو القانون الذي عدل مؤخراً بقانون رقم ١٨٤ لسنة ٢٠٠٨.

أما القضاء العسكري، فينظمه القانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٦ المعدل بالقانون رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٧. وتخضع محاكم أمن الدولة (طوارئ) لأحكام القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ بشأن حالة الطوارئ.

وتوجد تعليمات وتوجيهات النيابة العامة، وهي تعليمات يوجهها النائب لأعضاء النيابة العامة، تتعلق بتحديد قواعد النشاط المهني لوكلاء النائب العام فيما يتعلق بالنظر والتصرف في الشكاوى والبلاغات التي تقدم لأعضاء النيابة. لكن هذه التعليمات ليست لها قوة قانونية ملزمة، وإنما لها قيمة أدبية وتنظيمية فقط.

**ثالثاً: مشروعات تعديل قانون السلطة القضائية المقدمة من نادي القضاة:**

نادي قضاة مصر يعد مساهماً أصلياً في الحركات الإصلاحية المطالبة بدعم استقلال القضاء في مصر، فذلك يمثل أحد الأهداف التي أنشئ من أجلها. ويوجد تيار في نادي القضاة لديه قناعة بأن بعض القوانين السارية لا تضمن استقلالاً كافياً للسلطة القضائية. ومن هذا المنطلق أعد نادي القضاة عدداً من مشروعات القوانين لتعديل قانون السلطة القضائية من أجل ضمان أكبر قدر من الاستقلال المؤسسي للسلطة القضائية، وكان آخر هذه المشروعات ما أعد في سنة ٢٠٠٤. وقد وجدت بعض مقترحات النادي استجابة من الدولة، وتم تكريسها في تعديلات قانون السلطة القضائية التي جاء بها القانون ١٤٢ لسنة ٢٠٠٦. وتبذل جهود في الوقت الحاضر لإعداد مشروع قانون لإدخال المزيد من الإصلاحات التي يطالب بها القضاة، لتفعيل العمل القضائي وإزالة التحديات التي تحد من فاعليته.

## الفصل الثاني مكونات النظام القضائي المصري

قبل عرض مكونات النظام القضائي المصري الحالي<sup>(٧)</sup>، نرى من الضروري تقديم إطلالة تاريخية موجزة عن النظام. وبعد ذلك يلزم تحديد المقصود بالجهات القضائية.

### لمحة تاريخية عن النظام القضائي المصري<sup>(٨)</sup>:

كان النظام القضائي المصري في بداية القرن العشرين بالغ التعقيد. هذا التعقيد لم يكن سوى نتيجة أو انعكاس للوضع السياسي لمصر في هذه الفترة. فمن ناحية، كانت المحاكم الخاصة بالأجانب تعمل بالتوازي جنباً إلى جنب مع المحاكم الخاصة بالمصريين. ومن ناحية أخرى كانت توجد عدة جهات قضائية مصرية، وهو ما يعني أن النظام القضائي المصري لم يكن موحدًا.

### ١- التعاليف بين محاكم الأجانب ومحاكم المصريين:

تجلى التواجد والتأثير الأوروبي في إنشاء محاكم قنصلية، تختص بالنظر في القضايا التي تكون بين الأجانب وحدهم. فهذه المحاكم القنصلية كانت إذا محاكم أجنبية تماماً، مختصة بالمنازعات الناشئة بين مواطني الدول أصحاب هذه المحاكم.

لذلك كانت هذه المحاكم محل انتقاد من الحركة الوطنية المصرية، التي استنكرت عدم تطبيق القانون المصري على الأجانب المقيمين على أرض الدولة، واستفادت من الظروف السياسية للمطالبة بإنشاء المحاكم المختلطة<sup>(٩)</sup>. وكان إنشاء هذه المحاكم الأخيرة يهدف إلى تقييد اختصاص

المحاكم القنصلية من ناحية، كما كان يهدف إلى إرساء أسس نظام قضائي

---

(٧) لعرض تفصيلي للنظام القانوني والقضائي المصري، راجع نقالي برنار موجيرون ورنار دويريه، مصر وقوانينها، كلوفر لو انترناشيونال، ٢٠٠٢.

(٨) لعرض أكثر شمولاً عن تاريخ النظام القضائي المصري وأسباب تطوره، راجع براون، قاعدة القانون في العالم العربي، المحاكم في مصر والخليج، جامعة كمبودج برمس، ١٩٩٧.

(٩) عن أسباب إنشاء هذه المحاكم، راجع براون، المرجع السابق، ص ٢٦.

وطني يعبر عن السيد الوطنية من ناحية أخرى.

وقد تحدد اختصاص المحاكم المختلطة في المنازعات المدنية والتجارية<sup>(١٠)</sup> في الحالات التي يكون فيها المتنازعان الأجانب من جنسيات مختلفة، أو يكون فيها النزاع مختلطاً أي بين مصري وأجنبي. هذه المحاكم المختلطة، التي اختلف الباحثون حول طبيعتها القانونية<sup>(١١)</sup>، كانت تطبق التقنيات المختلطة المستوحاة من التقنيات الفرنسية. كما كانت تلك المحاكم تضم قضاة أجانب يقتسمون المنصة مع القضاة المصريين. وكانت اللغة المتداولة أمام هذه المحاكم هي اللغة الفرنسية وأحياناً اللغة الإيطالية. وبعد إبرام اتفاقية مونتره، التي ألغت امتيازات القوى الأجنبية، اختفت المحاكم القنصلية في سنة ١٩٣٧، ثم ألغيت المحاكم المختلطة في سنة ١٩٤٩. وقد حلت محلها محاكم الاستئناف ومحاكم مجلس الدولة بعد إنشائها<sup>(١٢)</sup>.

وهكذا نجحت الحركة الوطنية المصرية في "تمصير" العدالة، وكان لزاماً عليها بعد ذلك أن توجه اهتمامها إلى مشكلة أخرى تواجه العدالة، وهي مشكلة توحيد نظمها.

## ٢- تنوع المحاكم المصرية:

حتى نهاية القرن التاسع عشر لم يكن النظام القضائي المصري

- 
- (١٠) جدير بالذكر أن المحاكم القنصلية احتفظت باختصاصها في المسائل الجنائية وفي مسائل الأحوال الشخصية للأجانب حتى تاريخ إلغائها في سنة ١٩٣٧.
- (١١) بالنسبة لفقه القانون المختلط، فإن مسألة تحديد ما إذا كانت المحاكم المختلطة محاكم مصرية محل خلاف، بينما يرى فقهاء القانون الوطني أن المحاكم الأهلية وحدها كانت هي المحاكم المصرية، في هذه المسألة، راجع لاندريفي "تطور العلاقة بين المحاكم المختلطة والسلطة التنفيذية في مصر من ١٨٧٥ إلى ١٩٤٩" في مؤلف القضاة والإصلاح السياسي، ٢٠٠٦، صادر عن مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، ص ٤٩. ويضم هذا المؤلف عدة مقالات قيمة في موضوع استقلال السلطة القضائية في مصر والدول العربية. هذه المقالات كانت قد قدمت خلال مؤتمر نظم في القاهرة من ١ - ٣ أبريل ٢٠٠٦، بالمشاركة بين مركز القاهرة ومعهد الدين والديمقراطية والاتحاد الدولي لحقوق الإنسان. وقد طبعت نسخة إنجليزية منقحة بها مقالات أقل من النسخة العربية في مطابع الجامعة الأمريكية بالقاهرة تحت إشراف ناتالي برنار موجيهون - بعنوان "القضاة والتطور السياسي في مصر، ٢٠٠٩.
- (١٢) وكانت محكمة النقض والإبرام قد أنشئت قبل ذلك في سنة ١٩٣١.



موحداً. فمحاكم القانون العام كانت هي المحاكم الوطنية التي أنشئت في سنة ١٨٨٣. هذه المحاكم كانت تطبق التقنيات الوطنية المستوحاة من التقنيات المختلطة، التي كانت مأخوذة بدورها من القانون الفرنسي.

فيما يتعلق بمسائل الأحوال الشخصية، كان اختصاص المحاكم يتحدد طبقاً لمعيار ديني. فالمحاكم الشرعية كانت تختص بالفصل في منازعات الأحوال الشخصية بين المسلمين. أما غير المسلمين فكانت تختص بالفصل في منازعاتهم المتعلقة بالأحوال الشخصية محاكم دينية هي المجالس المليية.

وبعد إلغاء المحاكم "الدينية" وفقاً للقانون ٤٦٢ لسنة ١٩٥٥، توحد النظام القضائي المصري فيما يتعلق بمسائل الأحوال الشخصية. ومنذ هذا التاريخ، وفيما عدا إنشاء المحكمة الدستورية العليا وبعض المحاكم الاستثنائية والخاصة، لم تحدث تغييرات جوهرية في هيكل النظام القضائي المصري.

#### ما المقصود بالهيئة القضائية؟<sup>(١٣)</sup>:

إذا أردنا عرض مدى استقلال النظام القضائي المصري، فيلزم الوقوف على مكوناته. وبعبارة أخرى يلزم معرفة مما تتكون السلطة القضائية المصرية، أو ما هي الهيئات القضائية؟

مثاراً للجدل والاختلاف بالنسبة لبعض "الهيئات القضائية" لا تثير الإجابة كثيراً من الصعوبات، حيث ورد ذكرها صراحة في الدستور المصري. وعلى هذا النحو لا يوجد مجال للشك بالنسبة لمحاكم القضاء العادي (م ١٦٥ من الدستور)، ولا بالنسبة لمجلس الدولة (م ١٧٢ من الدستور)، ولا بالنسبة للمحكمة الدستورية العليا (م ١٧٤ من الدستور)، فكل هذه الهيئات تعد جزءاً من السلطة القضائية المصرية.

لكن السؤال الذي يطرح نفسه هو عما إذا كانت توجد هيئات قضائية أخرى غير تلك التي ورد ذكرها في الدستور. قد تبدو الإجابة بالنفي أقرب إلى نصوص الدستور كما يعتقد بعض الباحثين. بيد أن هذا الاتجاه لا يتفق مع رأي المحكمة الدستورية العليا، التي قدرت في سنة

---

(١٣) في هذا الموضوع، راجع طارق البشري، المرجع السابق، ص ٧٥.

٢٠٠٠ أن النيابة الإدارية (وهي هيئة وظيفتها التحقيق ورفع الدعوى على الموظفين الذين ينسب إليهم ارتكاب مخالفات تأديبية)، وأن هيئة قضايا الدولة (وهي جهة وظيفتها تمثيل الدولة في القضايا التي تكون طرفاً فيها) تشكلان كذلك جزءاً من السلطة القضائية. وعلى الرغم من أن هذه المقاربة بين النيابة الإدارية وهيئة قضايا الدولة من جهة والهيئات القضائية من جهة أخرى محل نظر، فإننا سوف نكتفي بما ذكر عنهما أعلاه، لأن هاتين الجهتين لا تتوليان وظيفة قضائية، ومن ثم لا تتعلقان مباشرة بموضوع دراستنا.

وبالنسبة للمحاكم الاستثنائية، فإننا لن ندرسها في الموضع المخصص للهيئات القضائية، لأنها لا تعد جهات قضائية بالمعنى الفني الدقيق، لكونها تفتقد الحد الأدنى من الاستقلال المؤسسي. لذلك سوف يتم التطرق لدراسة المحاكم الاستثنائية عند الحديث عن التحديات والمشاكل التي تواجه استقلال القضاء.

بعد هذه المقدمة يجدر بنا الآن أن نعرف بمختلف المحاكم (مبحث أول)، قبل أن نتطرق إلى التنظيمات التي تمثل القضية (مبحث ثان).

## المبحث الأول

### المحاكم المختلفة في النظام القضائي المصري

#### أولاً: المحكمة الدستورية العليا:

اقتبس النظام القانوني المصري من النظام القانوني الفرنسي عدة تنظيمات ومفاهيم قانونية. ومع ذلك يبدو الاختلاف واضحاً فيما يتعلق برقابة دستورية التشريعات. فإذا كانت فرنسا، بعد تردد قد اعتنقت نظام الرقابة السابقة لدستورية التشريعات، فإن مصر قد أنشأت في سنة ١٩٦٩ محكمة عليا تختص بوظيفة الرقابة اللاحقة لدستورية التشريعات<sup>(١٤)</sup>. وفي

---

(١٤) الغرض من إنشاء المحاكم الدستورية بصفة عامة هو إرساء أسس دولة القانون وضمان الحريات. لكن هذا لم يكن هو الغرض الأساسي من إنشاء المحكمة العليا في مصر، فهذا الغرض كان هو حرمان المحاكم الأخرى من سلطة مراقبة دستورية التشريعات. وعندما نعلم أن كل أعضاء هذه المحكمة كانوا معينين من قبل رئيس الجمهورية، ندرك أن السلطة التنفيذية كانت ترى في هذه المحكمة

سنة ١٩٧٩ أنشئت المحكمة الدستورية العليا لتحل محل المحكمة العليا<sup>(١٥)</sup>.

#### أ- اختصاص المحكمة:

يتضمن الفصل الخامس من الباب الخامس من الدستور، وعنوانه "المحكمة الدستورية العليا"، نصوصاً موجزة عن المحكمة الدستورية العليا. فبعد أن أكدت المادة ١٧٤ أن المحكمة الدستورية العليا هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها، أوضحت المادة ١٧٥ أن من بين اختصاصات المحكمة الدستورية العليا الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح، وتفسير النصوص التشريعية.

أما باقي اختصاصات المحكمة فقد حددت بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩. وبمطالعة المادة ٢٥ من هذا القانون، نجد أن المحكمة الدستورية العليا تؤدي دور محكمة تنازع الاختصاص القضائي. ويعني ذلك أنها تختص بالفصل في تنازع الاختصاص بين مختلف المحاكم القضائية أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي، كما أنها تختص بالفصل في النزاع الذي يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين صادر أحدهما من أي جهة من جهات القضاء أو هيئة ذات اختصاص قضائي والآخر من جهة أخرى. أما المادة ٢٦ فتقرر اختصاص المحكمة الدستورية العليا بتفسير نصوص القوانين والقرارات بقوانين، وذلك إذا أثارت خلافاً في التطبيق وكان لها من الأهمية ما يقتضي توحيد تفسيرها. وهذا ما قامت به المحكمة مؤخراً في شأن نصوص قانون مجلس الدولة الخاصة بتحديد الجهة المختصة بتعيين أعضاء المجلس وشروط التعيين، بناء على طلب رئيس مجلس الوزراء، بعد رفض الجمعية العمومية للمجلس تعيين المرأة في مجلس

---

أداة تستخدمها في سعيها لرقابة السلطة القضائية. في هذا المعنى، راجع:

N. Bernard-Maugiron et B. Dupret, op. cit. p. 35.

ولمزيد من التفاصيل عن تنظيم واختصاصات المحكمة الدستورية العليا، راجع رسالة N. Bernard Maugiron "السليسة في المجال القضائي - القضاء الدستوري في مصر"، برويلان، بروكسل ٢٠٠٣.

(١٥) يلاحظ أن إنشاء المحكمة الدستورية العليا كان مقررأ في دستور ١٩٧١. لكن وضعها موضع التنفيذ الفعلي تأخر بسبب البطل في تبني القانون الخاص بالمحكمة الدستورية العليا، وهو القانون الذي أكمل النصوص الموجزة التي احتواها الدستور.

ب- تشكيل المحكمة:

النص الوحيد في الدستور الذي يتعلق بتشكيل المحكمة الدستورية العليا هو نص المادة ١٧٧، الذي يؤكد أن أعضاء المحكمة الدستورية غير قابلين للعزل، وهي ضمانات نصت عليها المادة ١٦٨ من الدستور للقضاة جميعاً، وأكدها دون مقتض نص المادة ١٧٧ بالنسبة لأعضاء المحكمة الدستورية العليا، وهم جميعاً من القضاة. لذلك كان على القانون أن يحدد كيفية اختيار أعضاء المحكمة، وحقوقهم، والحصانات التي يتمتعون بها.

وتنص المادة الثالثة من قانون المحكمة الدستورية العليا على أن "تؤلف المحكمة من رئيس وعدد كاف، من الأعضاء". وتشترط المادة الرابعة فيمن يعين عضواً بالمحكمة أن تتوافر فيه الشروط العامة اللازمة لتولي القضاء طبقاً لأحكام قانون السلطة القضائية، ولا تقل سنه عن خمس وأربعين سنة ميلادية. ويكون اختيار أعضاء المحكمة من بين رجال القانون ذوي الخبرة، أي ليس فقط من القضاة أعضاء الهيئات القضائية، ولكن أيضاً من المحامين وأساتذة القانون بالجامعات المصرية. ومع ذلك من النادر أن يكون الأعضاء المعيّنين من غير القضاة الأصليين (المستشارة تهاني الجبالي المحامية الوحيدة التي عينت عضواً بالمحكمة الدستورية العليا فكانت بذلك أول امرأة تتولى القضاء في مصر الحديثة). ويعين رئيس المحكمة بقرار من رئيس الجمهورية. ويعين أعضاء المحكمة بقرار من رئيس الجمهورية، بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للهيئات القضائية<sup>(١٦)</sup>، وذلك من بين اثنين ترشح أحدهما الجمعية العامة للمحكمة ويرشح الآخر رئيس المحكمة. ويجب أن يكون ثلثا عدد أعضاء المحكمة على الأقل من بين أعضاء الهيئات القضائية (م ٥).

ونلاحظ أن التقييد النسبي لاختيار أعضاء المحكمة الدستورية العليا تقابله سلطة تقديرية كاملة لرئيس الجمهورية عندما يتعلق الأمر

(١٦) هذا المجلس نصت عليه المادة ١٧٣ من الدستور معلقة في ٢٠٠٧، وهو يختلف عن مجلس القضاء الأعلى المنصوص عليه في المادة ٧٧ مكرراً (١) من قانون السلطة القضائية.

بتعيين رئيس المحكمة. فالمادة الخامسة من قانون المحكمة لا تضع أي قيد على سلطة رئيس الجمهورية عندما يقوم بتعيين رئيس المحكمة الدستورية العليا. وسوف نعود إلى دراسة هذه السلطة الرئاسية تفصيلاً فيما بعد عند التطرق لدور السلطة التنفيذية في اختيار وتعيين من يشغلون الوظائف القضائية العليا.

ويكون لأعضاء المحكمة الدستورية العليا نفس الضمانات والمزايا والحقوق والالتزامات المقررة لقضاة محكمة النقض. ويختلف أعضاء المحكمة الدستورية العليا عن باقي القضاة في أن مساءلتهم التأديبية تتولاها المحكمة ذاتها، سواء ما تعلق بالتحقيق أو المحاكمة التي تتولاها الجمعية العامة للمحكمة (الملتان ١٩، ٢٠ من قانون المحكمة الدستورية العليا).

#### ج- ميزانية المحكمة:

تكون للمحكمة الدستورية العليا موازنة سنوية مستقلة، تعد على نمط الموازنة العامة للدولة. ويتولى رئيس المحكمة إعداد مشروع الموازنة لتقديمه إلى الجهة المختصة. وتسري على موازنة المحكمة فيما لم يرد به نص في قانونها أحكام قانون الموازنة العامة للدولة (م ٥٦ من قانون المحكمة).

#### ثانياً: شفا النظام القضائي:

نقوم هنا بعرض موجز لمختلف مكونات القضاء العادي والقضاء الإداري.

#### أ- محاكم القضاء العادي:

على الرغم من أن أعضاء النيابة العامة لا يشكلون جزءاً من القضاء الجالس، إلا أنه لا يمكن إغفال الكلام عنهم عندما يتعلق الأمر بالقضاء المدني. والسبب في ذلك أن الغالبية العظمى من القضاة في مصر يعملون أولاً في النيابة العامة قبل أن يتقلدوا وظيفة القضاء<sup>(١٧)</sup>.

(١٧) يتطلب القانون فيمن يعين قاضياً ألا يقل سنة عن ٣٠ سنة، هذا في حين أن من يعين في النيابة العامة يبدأ من سن ٢٣ سنة، وهو ما يعني أن كل قاض لا بد أن يمضي سبع سنوات تقريباً في النيابة قبل أن يتولى وظيفة القضاء.

أما بالنسبة للقضاء العادي بالمعنى الدقيق، فهو يتكون من محاكم عامة أي غير متخصصة، ومحاكم متخصصة.

#### ١- المحاكم العامة:

تشمل هذه المحاكم من الأدنى إلى الأعلى:

- المحاكم الجزئية: تنص المادة ١١ من قانون السلطة القضائية على أن تنشأ بدائرة اختصاص كل محكمة ابتدائية محاكم جزئية، يكون إنشاؤها وتعيين مقارها وتحديد دوائر اختصاصها بقرار من وزير العدل. وتصدر الأحكام في المحاكم الجزئية من قاض واحد (م١٤). وتفصل المحاكم الجزئية في المسائل المدنية وفي جرائم الجرح والمخالفات.

- المحاكم الابتدائية: طبقاً للمادة ٩ من قانون السلطة القضائية، تنشأ محكمة ابتدائية في كل عاصمة من عواصم المحافظات<sup>(١٨)</sup>. وتؤلف كل محكمة من عدد كاف من الرؤساء والقضاة، يرأس كل محكمة ابتدائية<sup>(١٩)</sup>، أحد قضاة محكمة الاستئناف، يندبه وزير العدل بقرار منه بعد موافقة مجلس القضاء الأعلى لمدة سنة قابلة للتجديد. وتصدر أحكام المحكمة الابتدائية من هيئة مكونة من ثلاثة أعضاء.

ويكون بكل محكمة ابتدائية عدد كاف من الدوائر، يرأس كل منها رئيس المحكمة أو أحد الرؤساء بها. وتكون من هذه الدوائر دائرة أو أكثر تختص بنظر الاستئناف في الأحكام الصادرة من المحكمة الجزئية في مواد الجرح والمخالفات، وتسمى محكمة الجرح المستأنفة.

أما بالنسبة للجنايات، وهي جرائم أشد جسامة، فهي من اختصاص محاكم الجنايات. ومحاكم الجنايات تشكل في كل محكمة استئناف لنظر قضايا الجنايات، وتؤلف كل محكمة من ثلاثة من قضاة محكمة الاستئناف<sup>(٢٠)</sup> (م٧ من قانون السلطة القضائية). وتتعدّد محكمة الجنايات في كل مدينة بها محكمة ابتدائية، وتشمل دائرة اختصاصها ما تشمله دائرة

---

(١٨) يوجد في مصر في الوقت الحاضر ٢٩ محافظة بعد إنشاء محافظات ٦ أكتوبر وحلوان والأقصر.

(١٩) حذف الهامش الخاص بترجمة أسماء المحاكم من العربية إلى الفرنسية لعدم الحاجة إليه في النسخة العربية من الدراسة.

(٢٠) ويخي ذلك أن تشكيل محكمة الجنايات في مصر يقتصر على القضاة المهنيين فقط، فلا يوجد محلفين في محاكم الجنايات.

المحكمة الابتدائية (م ٨ من قانون السلطة القضائية).

وتصدر أحكام محكمة الجنايات بأغلبية أصوات أعضائها، باستثناء الأحكام الصادرة بتوقيع عقوبة الإعدام التي تتطلب الإجماع وأخذ رأي مفتي الجمهورية قبل صدور الحكم. ويكون الطعن على أحكام محاكم الجنايات بطريق النقض، فلا يجوز استئناف الأحكام الصادرة منها، لأن أحكام الجنايات على درجة واحدة. وتوجد دراسة في الوقت الحاضر لإقرار نظام التقاضي على درجتين في الجنايات، وهو ما يتطلب إنشاء محكمة جنابات استئنافية أو محكمة الجنايات المستأنفة.

- محاكم الاستئناف: طبقاً للمادة السادسة من قانون السلطة القضائية توجد ثماني محاكم للاستئناف. وتشكل كل محكمة من ثلاثة قضاة هم الذين يصدرون الأحكام. ولا يوجد في الوقت الحاضر طعن بالاستئناف ضد الأحكام الصادرة من محكمة الجنايات.

- محكمة النقض: أنشئت محكمة النقض المصرية في عام ١٩٣١، وتحتل قمة الهرم القضائي في القضاء العادي. ولا تمثل محكمة النقض درجة ثالثة من درجات التقاضي، لأنها محكمة قانون فقط وليست محكمة موضوع. وتطلع محكمة النقض بمهمة توحيد التفسير والتطبيق لنصوص القانون. وتصدر محكمة النقض أحكامها من هيئة مكونة من خمسة قضاة. وينظم الطعن بالنقض وإجراءاته القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٥٩ بشأن حالات وإجراءات الطعن أمام محكمة النقض.

## ٢- المحاكم المتخصصة:

تيسيراً على المتقاضين ولضمان سرعة الفصل في بعض القضايا، تقرر بعض القوانين إنشاء محاكم متخصصة بنوع معين من القضايا. من هذه المحاكم في النظام القضائي المصري:

- محاكم الأسرة: أنشئت محاكم الأسرة بالقانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٤. وتوجد محكمة الأسرة بدائرة اختصاص كل محكمة جزئية. وتشكل محكمة الأسرة من ثلاثة قضاة، ويعلمون المحكمة خبيران أحدهما من الأخصائيين الاجتماعيين، والآخر من الأخصائيين النفسيين، يكون أحدهما على الأقل من النساء. وتختص محاكم الأسرة دون غيرها، بنظر جميع مسائل الأحوال الشخصية، ويكون الطعن في أحكامها في الأحوال التي يجيزها

القانون أمام دوائر استئنافية متخصصة تنشأ في دائرة اختصاص كل محكمة من محاكم الاستئناف<sup>(٢١)</sup>. وتوجد نيابة متخصصة لشؤون الأسرة تتولى مهام النيابة العامة أمام محاكم الأسرة ودوائرها الاستئنافية.

- **محاكم الطفل:** نصت المادة ١٢٠ من قانون الطفل رقم ١٢ لسنة ١٩٩٦ على تشكيل محكمة أو أكثر للأطفال في مقر كل محافظة. وتشكل محكمة الأطفال من ثلاثة قضاة، يعاونهم خبيران من الأخصائيين أحدهما على الأقل من النساء. ويكون استئناف الأحكام الصادرة بحق الأطفال أمام محكمة استئنافية تشكل بدائرة كل محكمة ابتدائية من ثلاثة قضاة يعاونهم خبيران من الأخصائيين أحدهما على الأقل من النساء.

- **المحاكم الاقتصادية:** أنشئت المحاكم الاقتصادية بالقانون رقم ١٢٠ لسنة ٢٠٠٨. وتوجد محكمة اقتصادية في دائرة كل محكمة استئنافية. وتشكل المحكمة الاقتصادية من ثلاثة قضاة في الدرجة الأولى والاستئناف. وتختص المحاكم الاقتصادية دون غيرها بالفصل في الدعاوى الجنائية الناشئة عن الجرائم الاقتصادية الواردة على سبيل الحصر في نص المادة الرابعة من قانون إنشاء هذه المحاكم.

من هذه الجرائم على سبيل المثال الجرائم المتعلقة بالتفالس، والجرائم المنصوص عليها في قانون حماية المستهلك، وقانون حماية المنافسة ومنع الاحتكار، وقانون حماية حقوق الملكية الفكرية.

وتتظر الدوائر الابتدائية الجناح الاقتصادية، وتكون أحكامها قابلة للطعن فيها بطريق الاستئناف أمام الدوائر الاستئنافية بالمحكمة الاقتصادية. وتفصل الدوائر الاستئنافية باعتبارها محاكم الدرجة الأولى في الجنايات الاقتصادية، وتكون أحكامها قابلة للطعن فيها بطريق النقض. وطبقاً للمادة السادسة من قانون المحاكم الاقتصادية، تختص هذه المحاكم بالنظر في بعض المنازعات المدنية ذات الطابع الاقتصادي المنصوص عليها على سبيل الحصر. من ذلك المنازعات المتعلقة بقانون سوق رأس المال، وقانون حماية المنافسة، وقانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسؤولية المحدودة. وتختص

---

(٢١) توجد بعض الأحكام التي لا يجوز الطعن فيها بالاستئناف مثل الأحكام الصادرة بالخلع.



الدوائر الابتدائية بنظر المنازعات التي تقل قيمتها عن خمسة ملايين جنيه مصري، أما الدوائر الاستئنافية فتختص بنظر المنازعات التي تزيد قيمتها على خمسة ملايين جنيه أو التي تكون قيمة النزاع فيها غير محددة.

- المحاكم العمالية: طبقاً للقانون رقم ١٨٠ لسنة ٢٠٠٨<sup>(٢٢)</sup>، تختص المحاكم العمالية دون غيرها بالفصل في منازعات العمل بين صاحب العمل والعمال<sup>(٢٣)</sup>. وطبقاً للمادة ٧١ من قانون العمل، تشكل محكمة العمال من ثلاثة قضاة من قضاة المحكمة الابتدائية، وتكون أحكامها قابلة للطعن فيها طبقاً للأحكام الواردة في قانون المرافعات المدنية والتجارية (م ٧٢ من قانون العمل معدلة بالقانون رقم ١٨٠ لسنة ٢٠٠٨).

#### ب - محاكم القضاء الإداري (مجلس الدولة):

بالإضافة إلى محاكم القضاء العادي، يعرف النظام القضائي المصري مجلس الدولة الذي يضم محاكم للقضاء الإداري. وتنص المادة ١٧٢ من الدستور على أن مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة، ويختص بالفصل في المنازعات الإدارية وفي الدعاوى التأديبية، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى. وقد أكدت المادة الأولى من قانون مجلس الدولة استقلال المجلس، ونصت على أن "مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة". وقد كان نص المادة الأولى - قبل تعديله بالقانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨٤ - يقرر أن "مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة تلحق بوزير العدل". وقد أدرج المشرع التناقض الواضح بين استقلال مجلس الدولة وإحاقه بوزير العدل ممثل السلطة التنفيذية، لذلك عدل النص في سنة ١٩٨٤ ليُلغى تبعية

---

(٢٢) كان القانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٩٢ يسند للمحاكم الجزئية الاختصاص بنظر الدعاوى المتعلقة بأجور العمال. لكن قانون العمل الجديد لسنة ٢٠٠٣ قرر اختصاص لجان خماسية بنظر المنازعات العمالية. وكانت اللجنة الخماسية مكونة من قاضيين وممثل لوزارة العمل وعضو من نقابة العمال وممثل لصاحب العمل. وكانت اللجنة تفصل في النزاع خلال ستين يوماً.

(٢٣) قبل إحالة النزاع للمحكمة العمالية، يجوز لصاحب العمل والعمال طلب تشكيل لجنة ثلاثية تتكون من ممثل عن وزارة العمل وممثل نقابي وممثل لصاحب العمل، وذلك لمحاولة حل النزاع ودياً. فإذا لم يتم حل النزاع ودياً خلال ٢١ يوماً بعد تقديم الطلب، يحق لكل طرف إحالة النزاع للمحكمة العمالية خلال ٤٥ يوماً. لمزيد من التفصيل: راجع د. أحمد هندي، الإجراءات المدنية والتجارية، ٢٠٠٩، ص ٨٦.

المجلس لوزير العدل.

وقد حدد القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ الخاص بمجلس الدولة هيئات المجلس وأقسامه. فنصت المادة الثانية على أن مجلس الدولة يتكون من ثلاثة أقسام: القسم القضائي، وقسم الفتوى، وقسم التشريع.

وتحدد المادة الثالثة من قانون مجلس الدولة مكونات القسم القضائي، الذي يتكون من المحكمة الإدارية العليا، ومحكمة القضاء الإداري، والمحاكم الإدارية، والمحاكم التأديبية، وهيئة مفوضي الدولة. وعلى خلاف النظام الفرنسي، فإن مجلس الدولة المصري يضم كافة الهيئات القضائية الإدارية بما في ذلك المحاكم الإدارية التي تعد محاكم الدرجة الأولى في المجلس.

وتنص المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة على اختصاصات محاكم المجلس التي تنفرد بها دون غيرها. وتمنع المادة الحادية عشرة محاكم مجلس الدولة من النظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة. وتنص المواد ١٢ إلى ٢٣ من قانون المجلس على اختصاصات كل محكمة من محاكم مجلس الدولة.

ويتكون قسم الفتوى بمجلس الدولة من إدارات متخصصة لرئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء والوزارات والهيئات العامة. ويختص كل قسم من هذه الأقسام بإبداء الرأي في المسائل القانونية التي يطلب الرأي فيها من الجهات السابق ذكرها. وينص القانون على ضرورة أخذ رأي مجلس الدولة في بعض الحالات، فتلتزم الجهة الإدارية بطلب الرأي في الحالات المحددة (م ٥٨ من قانون مجلس الدولة).

ويختص قسم التشريع بمجلس الدولة بصياغة القوانين أو بمراجعة صياغة المشروعات التي تحال إليه من الجهات المختصة، فيختص بمراجعة النصوص التشريعية قبل إصدارها مثل القوانين والقرارات الجمهورية بقوانين طبقاً لما تنص عليه المادة ٦٣ من القانون. وتقوم بمراجعة صياغة التشريعات التي يرى رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو رئيس مجلس الدولة نظرها على وجه الاستعجال لجنة خاصة تشكل من رئيس قسم التشريع أو من يقوم مقامه وأحد مستشاري القسم ورئيس إدارة الفتوى المختصة (م ٦٤ من القانون).

### ثالثاً: المحاكم الاستثنائية:

عرفت مصر الحديثة، لاسيما منذ ثورة يولييه ١٩٥٢، نظام المحاكم الاستثنائية. صحيح أن بعض هذه المحاكم عاصر المرحلة الثورية ثم اختفى مثل محكمة الثورة ومحكمة الغدر ومحكمة الشعب، كما أن بعض هذه المحاكم قد ألغي حديثاً نتيجة للتطور الديمقراطي الذي حدث في مصر في السنوات الأخيرة. من ذلك محاكم أمن الدولة الدائمة المنشأة بالقانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٨٠، والتي ألغيت بالقانون ٩٥ لسنة ٢٠٠٣. وجاءت التعديلات الدستورية سنة ٢٠٠٧ لتلغي منصب المدعي العام الاشتراكي، وهو ما ترتب عليه اختفاء محاكم القيم، وهي محاكم كانت مكلفة بحماية القيم الأساسية للمجتمع الاشتراكي الذي لم يعد له وجود.

وفي الوقت الحالي، توجد ثلاث محاكم استثنائية رئيسية: هي المحاكم العسكرية عندما تحاكم المدنيين في الجرائم العادية طبقاً للمادة ٦ من قانون الأحكام العسكرية. ومحاكم أمن الدولة طوارئ المنصوص عليها في قانون الطوارئ لسنة ١٩٥٨. وأخيراً ما نطلق عليه "محكمة الأحزاب السياسية" المنصوص عليها في القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بشأن الأحزاب السياسية.

ويستند وجود المحاكم الاستثنائية إلى أساس دستوري. فمحاكم أمن الدولة طوارئ تجد سندها في المادة ١٧١ من الدستور، والمحاكم العسكرية تجد سنداً لها في المادة ١٨٣ من الدستور التي تحيل إلى القانون لبيان اختصاصات المحاكم العسكرية. أما محكمة الأحزاب السياسية فقد أوجد لها التعديل الدستوري الأخير سنة ٢٠٠٧ دعماً دستورياً عندما أضاف فقرة ثالثة إلى المادة الخامسة من الدستور لتقرر للمواطنين حق تكوين الأحزاب السياسية وفقاً للقانون، والقانون المقصود هنا هو قانون الأحزاب السياسية الذي يقنن منذ سنة ١٩٧٧ "محكمة الأحزاب".

وجاء تعديل المادة ١٧٩ من الدستور في سنة ٢٠٠٧ ليؤسس لقانون مكافحة الإرهاب الذي هو في طور الإعداد في الوقت الحاضر. ومن الممكن أن يستحدث هذا القانون محكمة استثنائية جديدة، كما قد يكتفي هذا القانون بتوسيع اختصاصات المحاكم الاستثنائية الموجودة حالياً. وتقرر الفقرة الثانية من المادة ١٧٩ المستحدثة في سنة ٢٠٠٧ تحت

عنوان "مكافحة الإرهاب" سلطة رئيس الجمهورية في "أن يحيل أية جريمة من جرائم الإرهاب إلى أية جهة منصوص عليها في الدستور أو القانون".

## المبحث الثاني تنظيم القضاء والقضاة

يمكن القول اختصاراً أن مجلس القضاء الأعلى هو التنظيم القضائي الذي يدير شؤون القضاء (أولاً)، وأن نادي القضاة مهمته تمثيل القضاة (ثانياً). وجدير بالذكر أن مهمة تمثيل القضاة كانت مؤخراً موضوعاً أثار الخلاف بين مجلس القضاء الأعلى ونادي القضاة، وكلاهما تنظم يتعلق بالقضاة المنتمين إلى جهة القضاء العادي.

أما بالنسبة لجهة القضاء الإداري، فتوجد تنظيمات أخرى تمثل العاملين في هذا القضاء. فالمجلس الخاص للشؤون الإدارية لمجلس الدولة يقابل مجلس القضاء الأعلى بالنسبة للقضاء العادي، كما أن نادي قضاة مجلس الدولة هو المقابل لنادي قضاة مصر بالنسبة للقضاء العادي.

وفيما يلي سوف يكون التركيز على القضاة العاملين بجهة القضاء العادي، ويرجع ذلك إلى سببين: الأول أن القضاة الذين ينتمون إلى جهة القضاء العادي هم الأكثر عدداً حيث يمثلون نحو تسعة أعشار القضاة في مصر. الثاني أن نادي قضاة مصر كان على مدى تاريخه هو الذي قاد النضال من أجل المطالبة بالاستقلال الكامل للسلطة القضائية.

وبالإضافة إلى هذه التنظيمات القضائية، يوجد المجلس الأعلى للهيئات القضائية، وقد أنشئ في سنة ١٩٦٩ بعد إلغاء مجلس القضاء الأعلى في الحقبة الناصرية. ويستند هذا المجلس إلى نص المادة ١٧٣ من الدستور، وقد جرى تعديلها مؤخراً في سنة ٢٠٠٧، فصارت تنص على تشكيل مجلس يضم رؤساء الهيئات القضائية يرأسه رئيس الجمهورية. وكان المجلس الأعلى للهيئات القضائية ينظمه القانون رقم ٨٢ لسنة ١٩٦٩، وبعد تعديل المادة ١٧٣ في سنة ٢٠٠٧، صدر القانون ١٩٢ لسنة ٢٠٠٨ لتنظيم ما سمي "بالمجلس الأعلى للتنسيق بين الهيئات

وقد نصت المادة الأولى من القانون الأخير على أن يرأس المجلس رئيس الجمهورية، ويختص بالنظر في الشؤون المشتركة بين الهيئات القضائية. ويضم المجلس في عضويته وزير العدل ورئيس المحكمة الدستورية العليا ورئيس محكمة النقض ورئيس مجلس الدولة ورئيس محكمة استئناف القاهرة والنائب العام ورئيس هيئة قضايا الدولة ورئيس النيابة الإدارية (٢م). كما تنص المادة ٣ على أنه في حالة غياب رئيس الجمهورية عن اجتماعات المجلس، وهذا أمر مألوف بسبب انشغال الرئيس بالأمور السياسية والتنفيذية، يرأس وزير العدل هذه الاجتماعات. وعلى الرغم من عودة مجلس القضاء الأعلى في سنة ١٩٨٤، ظل المجلس الأعلى للهيئات القضائية قائماً وله بعض الاختصاصات المحددة في القانون إلى أن حل محله المجلس الجديد في سنة ٢٠٠٨.

ويمكن الخطر على استقلال القضاء في وجود المجلس الأعلى للتنسيق بين الهيئات القضائية سببه أن هذا المجلس الأخير يملك اختصاصات قد تتعارض مع اختصاصات بعض التنظيمات الأخرى التي تتولى شؤون القضاة مثل المجلس الأعلى للقضاء. كما يبدو هذا الخطر أكثر وضوحاً إذا علمنا أن المجلس الأعلى للتنسيق بين الهيئات القضائية يدخل في تشكيله غير القضاة، بينما التنظيمات الأخرى التي تتولى شؤون القضاة لا تضم غير القضاة. يضاف إلى ذلك أنه من الناحية الفعلية يرأس وزير العدل المجلس، إذ قلما يسمح وقت رئيس الجمهورية برئاسته لهذا المجلس.

**أولاً: تنظيم السلطة القضائية: مجلس القضاء الأعلى والمجلس الخاص:**  
السلطة القضائية مستقلة، طبقاً لما يقرره الدستور المصري. لذلك كان من الضروري إنشاء جهاز، يعبر عن القضاة، ويعنى بتنظيم شؤون العدالة. هذا الجهاز هو مجلس القضاء الأعلى، الذي أنشئ في البداية سنة ١٩٤٣، ثم اختفى سنة ١٩٦٩ عقب المواجهات التي حدثت بين القضاة والسلطة السياسية في حينه. وأخيراً صدر القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٨٤

(٢٤) تم حذف الترجمة الفرنسية لهذا المجلس لعدم الحاجة إليها في النسخة العربية.

ليعيد إلى الوجود مجلس القضاء الأعلى. وكان عام ٢٠٠٩ قد شهد الاحتفال بمرور خمسة وعشرين عاماً على عودة المجلس. وفي فترة إلغاء مجلس القضاء الأعلى استعيض عنه بالمجلس الأعلى للهيئات القضائية. وكان تشكيل هذا المجلس الأخير أوسع من تشكيل مجلس القضاء الأعلى، حيث ضم في تشكيله أعضاء يمارسون وظائف قانونية لكنها غير قضائية. فهو يضم بالإضافة إلى أعضاء مجلس القضاء الأعلى، رئيس هيئة النيابة الإدارية ورئيس هيئة قضايا الدولة، ويرأسه رئيس الجمهورية طبقاً لنص المادة ١٧٣ من الدستور. وعلى الرغم من عودة مجلس القضاء الأعلى، ظل المجلس الأعلى للهيئات القضائية قائماً وله بعض الصلاحيات، وبعد تعديل المادة ١٧٣ من الدستور في سنة ٢٠٠٧، صدر في سنة ٢٠٠٨ قانون يعيد تنظيم ما سمي بالمجلس الأعلى للتنسيق بين الهيئات القضائية كما رأينا.

#### أ- تشكيل مجلس القضاء الأعلى والمجلس الخاص:

يشكل مجلس القضاء الأعلى من رئيس محكمة النقض، ورئيس محكمة استئناف القاهرة، والنائب العام، وأقدم اثنين من نواب محكمة النقض، وأقدم اثنين من رؤساء محاكم الاستئناف الأخرى (م ٧٧ مكرراً (١) من قانون السلطة القضائية). ويرأس المجلس رئيس محكمة النقض. وكان تشكيل المجلس مثاراً للخلاف بين التيار الإصلاحى في نادي القضاة من جهة ومجلس القضاء الأعلى ووزارة العدل من الجهة الأخرى، وهم ما سوف نتناوله لاحقاً. وفي سنة ٢٠٠٩ أعد وزير العدل مشروع قانون لمحاولة تعديل تشكيل مجلس القضاء الأعلى، بغرض ضم عضوين جديدين هما: رئيساً محكمة شمال وجنوب القاهرة الابتدائيتين. لكن هذه المحاولة قوبلت باعتراض شديد من غالبية القضاة، وباعت بالفضل. ويرجع سبب اعتراض جموع القضاة على المشروع إلى إدراكهم أن غاية هذا التعديل هي تقوية قبضة السلطة التنفيذية على شؤون مجلس القضاء الأعلى، لأن رؤساء المحاكم الابتدائية يتم نديهم من قبل وزير العدل لمدة عام قابل للتجديد، وقد تم تجميد المشروع "موقتاً" في اعتقادنا.

ويشكل المجلس الخاص للشؤون الإدارية بمجلس الدولة من رئيس المجلس وعضوية أقدم ستة من نواب رئيس المجلس، ويرأسه رئيس

مجلس الدولة، طبقاً لنص المادة ٦٨ مكرراً من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، المضافة بالقانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨٤، وهو القانون الذي استحدث المجلس الخاص للشؤون الإدارية بمجلس الدولة.

#### ب- اختصاصات مجلس القضاء الأعلى والمجلس الخاص:

تدعمت سلطات المجلس الأعلى للقضاء بعد التعديلات التي تمت سنة ٢٠٠٦ على قانون السلطة القضائية. وتنص المادة ٧٧ مكرراً (٢) على أن يختص مجلس القضاء الأعلى بنظر كل ما يتعلق بتعيين وترقية ونقل وندب وإعارة رجال القضاء والنيابة العامة وكذلك سائر شؤونهم. ويجب أخذ رأيه في مشروعات القوانين المتعلقة بالقضاء والنيابة العامة. وسوف نعود إلى تفصيل اختصاصات المجلس في مواضع أخرى من هذه الدراسة.

أما بالنسبة لاختصاصات المجلس الخاص للشؤون الإدارية لمجلس الدولة، فقد تحدتت بالمادة ٦٨ مكرراً من قانون مجلس الدولة. ووفقاً لهذا النص يختص المجلس الخاص بالنظر في المسائل المتعلقة بتعيين أعضاء مجلس الدولة وتحديد أقدمياتهم وإعارتهم ونقلهم وندبهم وإحالتهم إلى التقاعد والفصل من الخدمة وكذلك سائر شؤونهم، وكافة الأمور المحددة في قانون مجلس الدولة. كما يجب أخذ رأيه في كل مشروع قانون يتعلق بشؤون مجلس الدولة. وفي تنفيذ تلك الاختصاصات يتعين على المجلس الخاص أن يسترشد برأي الجمعية العمومية لمجلس الدولة، وهو الجهاز الذي يضم كافة مستشاري مجلس الدولة ويرأسه رئيس المجلس. وقد ظهر مؤخراً الخلاف بين هذين الجهازين (المجلس الخاص والجمعية العمومية) في مسألة تعيين المرأة في الوظائف القضائية بمجلس الدولة، وهو خلاف حسمته المحكمة الدستورية العليا - بناء على طلب الحكومة - مقرر أن التعيين في مجلس الدولة هو اختصاص منفرد للمجلس الخاص لا تشاركه فيه الجمعية العمومية للمجلس.

#### ثانياً: تنظيم القضاة: نادي القضاة<sup>(٢٥)</sup> ونادي قضاة مجلس الدولة:

(٢٥) يضم نادي القضاة أعضاء النيابة العامة، لكن مسمى "نادي القضاة" هو الأكثر انتشاراً ونوعاً، لذلك سوف نحتفظ بهذه التسمية تقادياً لأي لبس.

في ١٠ فبراير ١٩٣٩ اجتمع ٥٩ من القضاة وأعضاء النيابة العامة في مقر محكمة استئناف مصر، واتفقوا على تأسيس تجمع للقضاة، سمي فيما بعد "نادي قضاة مصر"<sup>(٢٦)</sup>. وقد كان هدفه الأساسي "توثيق رابطة الإخاء والتضامن وتسهيل سبل الاجتماع والتعارف بين جميع رجال القضاة"<sup>(٢٧)</sup>. كما كان الغرض من إنشاء النادي دعم استقلال السلطة القضائية في وقت كانت فيه المحاكم المختلطة (رمز الوجود الأجنبي في مصر) قد ألغيت لتوها. وقد قام النادي بلعب دور هام عند إعداد أول قانون يتعلق بالسلطة القضائية صدر سنة ١٩٤٣ مجسداً استقلال القضاة.

ويلاحظ أن نادي القضاة لم ينص عليه في قانون السلطة القضائية، كما كان يطالب أنصار التيار الإصلاحي في النادي، لذلك فشؤون النادي وأجهزته تستمد وجودها القانوني وتنظيمها من اللوائح الخاصة به.

#### أ- تكوين النادي:

أعضاء نادي القضاة هم مجموع الأشخاص الذين يصدق عليهم وصف القاضي، وهو ما يعني أن أي قاض من العاملين بمحاكم القضاة العادي له الحق في عضوية نادي القضاة. كما أن أعضاء النيابة العامة يستفيدون أيضاً من عضوية نادي القضاة، وكذلك القضاة المتقاعدون يكونون أعضاء بالنادي. وحقيقة الأمر أن كافة القضاة في القضاة العادي وأعضاء النيابة العامة هم أعضاء نادي القضاة، ويبلغ عددهم في الوقت الحاضر أكثر من عشرة آلاف عضو (٩٥٥٧ وفقاً لتعداد النادي في يونيو ٢٠٠٦).

---

(٢٦) هذه المعلومات مأخوذة من مقال عن نادي القضاة بعنوان "نادي قضاة مصر - بطاقة تعريف" للمستشار محمد حسام الغرياني نائب رئيس محكمة النقض المصرية، قدم إلى مؤتمر التحرك الجماعي للقضاة في العالم العربي الذي عقد في بيروت (يوليه ٢٠٠٦)، ونشرته جريدة النهار اللبنانية بتاريخ ٣ يوليه ٢٠٠٦. ولمزيد من التفصيل عن تاريخ النادي ومركزه القانوني واختصاصاته، راجع فتوح الشاذلي "التحريك الجماعي للقضاة في مصر"، بحث مقدم إلى مؤتمر "حين تجمع القضاة"، بيروت ٢٠٠٨، منشورات صدار بيروت ٢٠٠٩، ص ١٣٩.

(٢٧) المادة الثانية من لائحة نادي القضاة.



ويتكون النادي من جمعية عمومية، تتألف من جميع الأعضاء العاملين والمتقاعدين. وتنتخب الجمعية العمومية رئيس وأعضاء مجلس إدارة النادي. ويشكل مجلس الإدارة من ١٥ عضواً ممن استوفوا مدة سنتين في العضوية العاملة: خمسة من قضاة النقض والاستئناف، خمسة من قضاة المحاكم الابتدائية، وخمسة من أعضاء النيابة العامة. ويختار الرئيس والأعضاء لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد. وفي كل سنة يتم تجديد ثلث أعضاء المجلس.

ولنادي القضاة مقر رئيسي (النادي الأم)، يقع بوسط القاهرة بجوار محكمة النقض ومكتب النائب العام ونقابة الصحفيين. وتنص المادة الأولى من النظام الأساسي لنادي قضاة مصر على أن مركز النادي الرئيسي محافظة القاهرة، ونطاق عمله الجغرافي في جميع أنحاء الجمهورية، ويجوز إنشاء فروع له في سائر المحافظات. وللنادي خمسة وعشرون فرعاً في المحافظات، أكبرها وأقدمها وأكثرها نشاطاً نادي قضاة الإسكندرية. ولا تتمتع تلك الفروع بالاستقلال عن المركز الرئيسي، باستثناء نادي القضاة بالإسكندرية الذي أنشئ في سنة ١٩٤٦.

ويتكون نادي قضاة مجلس الدولة من كافة قضاة المجلس. ولا يرقى نشاط نادي قضاة مجلس الدولة إلى مستوى نشاط نادي قضاة مصر، ربما لأن ميزة الاستقلال في مجلس الدولة حتى تاريخه أقوى ظهوراً منها في القضاء العادي. فقد نص الدستور وقانون مجلس الدولة على اعتباره هيئة قضائية مستقلة، ولم يرد بقانون المجلس أي نص يجعل لوزارة العدل دوراً في إدارته أو الإشراف عليه، بل إدارته منوطة بالأجهزة الرئاسية في المجلس وجمعياته العمومية المتعددة. لذلك لم يضطر نادي قضاة مجلس الدولة حتى الآن لخوض تجربة النضال من أجل استقلال المجلس. لكن نادي قضاة مجلس الدولة كان له وجود ظاهر على الساحة العامة بمناسبة الخلاف الذي ثار بين هيئات مجلس الدولة في خصوص تعيين المرأة قاضية بالمجلس، حيث التزم النادي موقف المعارضة لتعيين المرأة بالمجلس.

#### ب- نشاط نادي القضاة:

مثل أي ناد، يقدم نادي القضاة لأعضائه بعض السلع والخدمات

بأسعار مخفضة، كما ينظم لهم رحلات سياحية ورحلات حج وعمره. وقد أنشئ صندوق للتضامن مع الأعضاء لتقديم العون الضروري لعلاج الأعضاء الذين يصابون بالأمراض المكلفة. ويقدم النادي لأعضائه الكتب والمجلات والبرامج القانونية والأدوات التقنية بأسعار رمزية في متناول الجميع. كما يصدر النادي مطبوعاته الخاصة مثل مجلة "القضاة".

ومع ذلك فالنشاط الرئيسي للنادي هو ضمان التواصل بين مختلف أعضائه، وتسهيل التعارف بينهم، وتبادل الآراء، وجمع وجهات نظرهم فيما يتعلق بالمسائل التي تعني الهيئة القضائية، والدفاع عن استقلال القضاء.

#### ج- تمويل نادي القضاة:

المصدر الأساسي لتمويل أنشطة نادي القضاة هو اشتراكات الأعضاء. وكانت وزارة العدل تقدم معونة للنادي، لكنها غير كافية، ويتم وقفها عند كل خلاف بين النادي ووزارة العدل. وقد قامت وزارة العدل بقطع المعونة عن النادي في السنوات الأخيرة بسبب التحركات التي قام بها تيار الاستقلال في الأعوام من ٢٠٠٥ إلى ٢٠٠٧. ويحاول النادي الاكتفاء بموارده الذاتية حتى لا يكون دوماً مهدداً بقطع التمويل الذي يأتي من الخارج. ويحصل النادي حالياً على دعم من مجلس القضاء الأعلى.

#### د- الوضع الحالي لنادي القضاة:

في السنوات الأخيرة، كان نادي القضاة مسرحاً للمواجهات بين التيار "الإصلاحي" كما تطلق عليه الصحافة، وما يسمى التيار "المحافظ". فالتيار الإصلاحي يرى أن استقلال السلطة القضائية لم يكتمل بعد، وأن من واجبه قيادة المطالبات والمواجهات لاستكمال الاستقلال المأمول. ومن أجل الوصول إلى هذا الهدف، لا يتردد بعض أنصار التيار الإصلاحي من القضاة في الاستعانة بمختلف وسائل الإعلام للتعريف بمطالبهم وجذب المتعاطفين معهم من القوى السياسية المختلفة وطوائف الشعب المصري.

أما التيار المحافظ، فيضم القضاة الذين يؤكدون على تمسكهم باستقلال كامل للسلطة القضائية، لكنهم يرفضون مساندة أساليب التيار

الإصلاحي في التعبير عن مطالبهم، ويفضلون عليها الحوارات بين القضاة أنفسهم وبينهم وبين السلطة التنفيذية، وذلك دون اللجوء إلى وسائل الإعلام أو إقحام القوى السياسية الخارجية في الشأن القضائي.

وقد قاد التيار الإصلاحي، أو ما يطلق عليه تيار الاستقلال، نادي القضاة في الفترة من ٢٠٠٢ حتى ٢٠٠٨. لكن هذا التيار فشل في الاحتفاظ بقيادة النادي، بعد أن أخفق في انتخابات نادي الإسكندرية ثم نادي قضاة مصر، تاركاً قيادة النادي للتيار "المحافظ" الذي ربح في هذه الانتخابات. وسوف نعود إلى تقييم هذه الأحداث في الجزء الثالث والأخير من هذه الدراسة.

### الفصل الثالث

#### خصوصية التجربة المصرية المتعلقة باستقلال السلطة القضائية

إذا قارنا النظام القضائي المصري بالأنظمة القضائية القريبة منا، تبين لنا بوضوح أن النظام القضائي المصري يتميز بتاريخ طويل من الاستقلال. فقد عرف نظامنا القضائي الاستقلال حتى قبل أن يوجد قانون يؤكد هذا الاستقلال. ويرجع هذا في الأرجح إلى الدور الهام الذي لعبه ولا يزال يقوم به نادي القضاة. هناك إذن خصوصية تاريخية لاستقلال النظام القضائي (المبحث الأول)، وبالتبعية للتجربة المصرية في مسألة استقلال القضاء. لكن خصوصية التجربة المصرية لا تنأى فقط من التاريخ، لكنها ترجع إلى خصوصية الهدف المنشود من استقلال القضاء المصري (المبحث الثاني).

### المبحث الأول

#### الخصوصية التاريخية لاستقلال النظام القضائي المصري

لا ينكر أحد فائدة التاريخ من أجل فهم الحاضر وتوقع المستقبل. هذه الحقيقة تتأكد تماماً عندما يتعلق الأمر بموضوع استقلال النظام القضائي المصري. وفي سبيل فهم مسألة استقلال القضاء، يلزم بالضرورة أن نسلک الممر التاريخي وصولاً إلى الحاضر.

ومن أجل المزيد من الإيضاح، فإن هذه النظرة التاريخية سوف نقسمها إلى مرحلتين: الأولى تتناول تاريخاً بعيداً نسبياً، يشمل الفترة السابقة على ثورة ١٩٥٢، أي الفترة الملكية (أولاً). الثانية تتناول تاريخاً أكثر قرباً، يشمل الحقبة اللاحقة على ثورة ١٩٥٢، أي الحقبة الجمهورية (ثانياً).

**أولاً: استقلال القضاء خلال العصر الملكي بفضل توازن السلطات:**  
يدرك المهتمون بشؤون العدالة أنه يجب التمييز بين الاستقلال الذاتي للقضاة والاستقلال المؤسسي للسلطة القضائية. فإذا كان الاستقلال المؤسسي يتوقف على درجة تقدم دولة القانون التي يسود فيها القاتون، فإن الاستقلال الذاتي هو مسألة تكوين أو تعليم، مسألة أداء وضبط يمارسه القاضي على ذاته. ومن المؤكد أنه منذ نشأت المحاكم الأهلية في ١٨٨٣، تربت الأغلبية الساحقة من القضاة على تقاليد قضائية راسخة أساسها استقلال الفكر وكمال الوجدان الإنساني<sup>(٢٨)</sup>.

وفيما يتعلق بالاستقلال المؤسسي، فقد تحقق هذا الاستقلال بدرجة كبيرة. فالواقع أن استقلال السلطة القضائية قبل هذه الحقبة لم يكن مقتناً بنصوص تشريعية، لكنه في تحققه "كان يستند إلى الأعراف وضغوط الرأي العام"<sup>(٢٩)</sup>. لقد كان إذاً استقلالاً واقعياً فعلياً.

ويمكن القول أن الاستقلال المؤسسي للسلطة القضائية خلال هذه الفترة كان وليد عدة عوامل:

١- المناخ السياسي والاجتماعي والثقافي في هذه الحقبة كان يضمن قدراً من الاستقلال للقضاء وللمحاكم.

٢- أيضاً فإن هذا الاستقرار وهذا الاستقلال للقضاء كان يرجع - في الواقع - لضعف نفوذ وسلطات وزارة العدل بسبب التغييرات الحكومية المتلاحقة<sup>(٣٠)</sup>.

٣- تعدد القوى السياسية في المجتمع المصري: منها القوى المتجمعة حول الملك، وقوى الحركة الوطنية الدستورية برئاسة حزب

(٢٨) طارق البشري، المرجع السابق، ص ١٠.

(٢٩) طارق البشري، المرجع السابق، الموضع السابق.

(٣٠) عرفت الحقبة الملكية بعدم الاستقرار الحكومي.

الوفد، وتأثير قوة الاحتلال البريطاني الموجودة على الإقليم المصري، بالإضافة إلى عدة أحزاب أخرى تحالفت مع قوة أو أخرى من القوى السياسية. هذا الوضع السياسي أدى إلى تغييرات متلاحقة للوزارات، وحل متكرر للبرلمان، وهو ما جعل السلطة القضائية الأكثر استقراراً واستقلالاً، نظراً لوجودها منفصلة عن وزارة العدل.

ولم يصدر أول قانون يتعلق باستقلال السلطة القضائية إلا في سنة ١٩٤٣، لكن هذا القانون لم يخلق استقلالاً، بل اقتصر على تكريس الممارسات والحقوق التي كانت قائمة سلفاً<sup>(٣١)</sup>. هذه الحقيقة التاريخية على قدر كبير من الأهمية في مجال دراستنا لاستقلال النظام القضائي المصري، لأنها تؤكد لنا أنه حتى إذا كان القضاء المصري يواجه في الوقت الراهن بعض المشاكل المرتبطة باستقلاله، فإن هذا لا ينفي أنه يتمتع بقدر كبير من الاستقلال، يجعله يعمل بصورة مرضية<sup>(٣٢)</sup>. كما أن المطالب الحالية للقضاة والمجتمع المدني ليس الغرض منها إرساء استقلال السلطة القضائية لكونه غير موجود، لكن هذه المطالب تهدف إلى إكمال استقلال موجود أصلاً، وإن كان وجوده ثمرة لظروف تاريخية أكثر من كونه تعبيراً عن إرادة سياسية.

هذا الاستقلال الذي تحقق في الحقبة الملكية، جرى - لسوء الحظ - تقييده في العصر الجمهوري الذي أعقب ثورة ١٩٥٢.

ثانياً: استقلال القضاء في العصر الجمهوري بفضل نادي القضاة:

مع قدوم ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ وإعلان الجمهورية، عرف النظام السياسي في مصر وضعاً جديداً، اختلف كلية عن الوضع الذي كان موجوداً قبل الثورة. هذا الوضع السياسي الجديد كان له أثره على استقلال السلطة القضائية. وعلى الرغم من وجود استمرارية خلال الحقبة الجمهورية، إلا أنه يمكننا أن نميز في داخلها فترتين: الفترة الناصرية (أ)،

(٣١) لذلك فـقانون استقلال القضاء الصادر سنة ١٩٤٣ "لم ينشئ استقلالاً كان غائباً، ولكنه قنّ وبلور ونظم استقلالاً كان واقعاً وممارساً". طارق البشري، المرجع السابق، ص ١١.

(٣٢) لاسيما إذا قلنا بين حال السلطة القضائية وأحوال المؤسسات المدنية الأخرى للدولة المصرية.

وفقرة ما بعد الناصرية (ب).

#### أ- حقبة الناصرية واستقلال القضاء:

يمكن تلخيص هذه الحقبة فيما يخص موضوعنا في أمرين:

١- عدم التوازن بين السلطات: قبل سنة ١٩٥٢، كانت توجد ثلاث قوى على المسرح السياسي، ولم يكن باستطاعة واحدة منها تحييد القوتين الآخرين: القوة الأولى كانت الملك ومختلف أجهزة الدولة، والقوة الثانية كانت جيش الاحتلال البريطاني؛ والقوة الثالثة والأخيرة كانت قوة الأمة المصرية متجسدة في حزب الوفد<sup>(٣٣)</sup>.

وجاءت ثورة يوليو ١٩٥٢ وقامت بالقضاء على قوة الملك فاروق بخلعه، ثم ألغت النظام الملكي، وحل مجلس قيادة الثورة محل الملك حتى صدور دستور ١٩٥٦، الذي أنشأ النظام الجمهوري ممثلاً في رئاسة الجمهورية. وقامت القوى الثورية بدمج السلطينتين التنفيذية والتشريعية في جهاز واحد منذ قيام الثورة حتى صدور دستور ١٩٥٦. بعد ذلك أخضع البرلمان للسيطرة التامة للسلطة التنفيذية، بل إن البرلمان اختفى لعدة سنوات. ولم يقتصر تسلط السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وحدها، بل شمل كذلك السلطة القضائية.

ومن أجل الهيمنة على السلطة القضائية، لجأت السلطة السياسية إلى التحايل للإحاطة بالقضاء المستقل، ولم تلجأ إلى أسلوب السيطرة المباشرة على السلطة القضائية.

٢- أساليب إضعاف السلطة القضائية: بسبب السيطرة على السلطة التشريعية، تمكنت السلطة التنفيذية من إصدار تشريعات استثنائية تقيد بها اختصاص المحاكم وحق التقاضي لاعتبارات سياسية قدرت أنها تحقق صالحها<sup>(٣٤)</sup>. يضاف إلى ذلك إنشاء الثورة محاكم استثنائية لمحاكمة

(٣٣) طارق البشري، المرجع السابق، ص ١٤.

(٣٤) حدث ذلك عندما كانت السلطة السياسية ترى لنفسها مصلحة سياسية في تقيد اختصاصات القضاء، مثال ذلك منع الثورة رفع القضايا المتعلقة بالطلاب حتى تتمكن من قمع التظاهرات الطلابية المضادة لها من دون تدخل أو رقابة قضائية، راجع في ذلك طارق البشري، المرجع السابق، ص ١٥.

خصومها السياسيين<sup>(٣٥)</sup>.

وهكذا تم عزل السلطة القضائية عن كل ما يتعلق بالأمور السياسية. وقد احتفظ القضاة بوضعهم القانوني كما كانوا قبل الثورة. فالنظام الذي اتبعته ثورة يوليو ١٩٥٢ كان يقوم على تفادي المواجهة مع السلطة القضائية، وترك القضاة يمارسون رسالتهم القضائية طالما كان ذلك لا يتعلق بأمور سياسية<sup>(٣٦)</sup> (٣٧).

بل إنه حتى في هذا المجال الضيق الذي ترك للقضاة، كانت هناك اعتداءات مباشرة على استقلال السلطة القضائية وعلى القضاة أنفسهم. ففي خلال الفترة ما بين ١٩٥٤، ١٩٥٥ جرت مواجهة عنيفة بين مجلس قيادة الثورة ومجلس الدولة<sup>(٣٨)</sup> الذي أراد إخضاع أنشطة النظام الثوري للشرعية الدستورية<sup>(٣٩)</sup>.

وبعد هزيمة ١٩٦٧، ضعف النظام السياسي مما دفعه للبحث عن

---

(٣٥) هؤلاء الخصوم كانوا من القيادات السابقة للأحزاب السياسية، مثل قيادات حزب الوفد، أو من الجماعات الأخرى مثل جماعة الإخوان المسلمين.

(٣٦) طارق البشري، المرجع السابق، ص ١٦. ولمزيد من التفصيل، انظر أحمد مكي "المواجهة بين القضاة والنظام الناصري" في مؤلف القضاة والإصلاح السياسي، ص ٧٩، وبصفة خاصة ص ٨٨ حيث يذكر المؤلف خطاباً للرئيس عبد الناصر يفصل فيه خطته المستقبلية "لإصلاح شؤون القضاة".

(٣٧) هذا التحديد يكتسب أهمية خاصة، لأنه يظهر اختلاف الأساليب المستخدمة بين ناصر وخلفه.

(٣٨) دبرت مظاهرة في مارس ١٩٥٤، تم خلالها اقتحام مبنى مجلس الدولة ومكتب رئيسه الدكتور عبد الرزاق السنهوري. وقام المتظاهرون بضرب السنهوري في مكتبه، ثم صدر قانون يحظر عليه تولي الوظائف العامة بترعية انتمائه الحزبي في الأربعينات من القرن العشرين. في بيان الأسباب الحقيقية لهذه الواقعة، انظر أحمد مكي، المرجع السابق، ص ٩٠. وبعد هذه الواقعة صدرت في سنة ١٩٥٥ قوانين أعادت تنظيم مجلس الدولة وتشكيله لإضعافه واستبعاد بعض القضاة المعروفين باستقلالهم وكانوا نحو خمسة عشر قاضياً. وقد عرفت هذه الواقعة على أنها "المنذبة الصغرى للقضاة"، وكانت تعتبر أول مظاهر مقاومة القضاة لتسلط السلطة التنفيذية. وقد ذكر مصدر مطلع بشؤون مجلس الدولة أنه جرى العمل لاحقاً على نذب عدد من شباب قضاة مجلس الدولة إلى أجهزة وإدارات حكومية لتفادي حدوث مواجهات جديدة بين مجلس الدولة والسلطة التنفيذية. انظر طارق البشري، المرجع السابق، ص ١٧.

(٣٩) بعد أن أعلن المجلس حقه في رقابة دستورية القوانين وفقاً لحكم القضاء الإداري الصادر بتاريخ ١٠ فبراير ١٩٤٨، مجموعة أحكام المحكمة، السنة ٢، رقم ٥٥، ص ٣١٥.

دعم من جانب السلطة القضائية لتقوية شرعية القرارات التي يصدرها. لكن السلطة القضائية لم تقدم هذا الدعم، وهو ما كان سبباً في ظهور ما سمي ، في حينه، "مشروعات الإصلاح القضائي"، وهي مشروعات كان لها هدفين<sup>(٤٠)</sup>:

الأول محاولة إدماج القضاة في الاتحاد الاشتراكي العربي، وهو التنظيم السياسي الوحيد في هذه الفترة<sup>(٤١)</sup>. والثاني محاولة إقحام غير المهنيين في تشكيل المحاكم حتى يكون القضاء "شعبياً"<sup>(٤٢)</sup>. لكن هاتين المحاولتين باءتا بالفشل حيث رفضهما القضاة رفضاً قاطعاً، وأصدر نادي القضاة بياناً في ٢٨ مارس ١٩٦٨، يعلن فيه رفض القضاة الانضمام للاتحاد الاشتراكي العربي ورفضهم لفكرة "القضاء الشعبي".

ونتيجة لذلك تجددت المواجهة بين النظام السياسي والقضاة. وفي نهاية أغسطس ١٩٦٩ حدثت "مذبحة القضاة"<sup>(٤٣)</sup>، وتمثلت في صدور ثلاثة قوانين، تم بموجبها حل جميع الهيئات القضائية، ثم إعادة تشكيلها بعد عزل نحو مائتي قاض من بينهم رئيس محكمة النقض وبعض مستشاري المحكمة ونائب رئيس مجلس الدولة<sup>(٤٤)</sup>.

وكان من بين ردود فعل النظام السياسي على إرادة الاستقلال لدى القضاة، تأسيس محكمة دستورية، تحت مسمى "المحكمة العليا". وكان الغرض غير المعلن من إنشائها هو منع المحاكم المدنية والإدارية من بحث مسألة دستورية القوانين<sup>(٤٥)</sup>. كما أنشئ "مجلس أعلى للهيئات

(٤٠) طارق البشري، المرجع السابق، ص ١٩.

(٤١) هذا الإدماج يمكن أن يكون محاولة لتسييس القضاة، لكن هذا الرأي رفض من المؤيدين للنظام الذين قرروا أن الاتحاد الاشتراكي العربي كان للتنظيم الوحيد الموجود على الساحة، وكان يمثل تحالف قوى الشعب العاملة. لكن نية النظام كانت متجهة إلى إدماج القضاة في الهرمية السياسية، بفرض التأثير في فكرهم وأحكامهم.

(٤٢) يجب أن نسجل أن انتخابات نادي القضاة في هذا الوقت أسفرت عن فوز المرشحين الرافضين لفكر النظام في الإصلاح القضائي، وهزيمة المرشحين الذين كانوا يؤيدون فكر النظام.

(٤٣) مذبحة القضاة في سنة ١٩٦٩ تعرف أيضاً باسم "المذبحة الكبرى للقضاة".

(٤٤) طارو. البشري، المرجع السابق، ص ٢١.

(٤٥) طارق البشري، المرجع السابق، ص ٢١، وناتالي موجيرون ودويريه، المرجع السابق، ص ٣٥.



القضائية" برئاسة رئيس الجمهورية. هذا المجلس حل محل مجلس القضاء الأعلى الذي ألغي، وكان يضم أشخاصاً من غير القضاة، مثل رئيس هيئة النيابة الإدارية ورئيس هيئة قضايا الدولة (وكانت تعرف وقتها بقلم قضايا الحكومة، ثم إدارة قضايا الحكومة حتى صدور القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٨٦).

#### ب- مرحلة ما بعد الناصرية واستقلال القضاء:

الفترة التالية للحقبة الناصرية - تبدأ من سنة ١٩٧٠ وحتى أيامنا هذه - ظلت سارية فيها التشريعات الاستثنائية والمحاكم الاستثنائية التي ابتدعتها الحقبة الناصرية. لذلك يوجد نوع من الاستمرارية بين الفترتين. ومع ذلك ظهرت في المراحل اللاحقة توجهات جديدة ومحاولات للإصلاح.

فبينما كان النظام في العهد الناصري يحاول إضعاف السلطة القضائية عن طريق الالتجاء إلى القوانين والمحاكم الاستثنائية، لم يقتنع النظام في المرحلة التالية بهاتين الوسيلتين، بل حاول أن يستعمل مع القضاة ما يمكن أن نطلق عليه "أسلوب سيف المعز وذهبه". بعبارة أخرى، حاول النظام اختراق الهيئة القضائية عن طريق استقطاب بعض القضاة لتأييد سياساته. وهكذا ابتدعت الحكومة عدة آليات وأساليب من أجل التأثير على بعض القضاة.

وعلى سبيل المثال تم الالتجاء لآلية الندب والإعارة، وهو ما يسمح للقاضي بأن يحصل في عدة شهور على دخل يفوق ما يحصل عليه زميله غير المنتدب في عدة سنوات. وبعد وصول بعض القضاة إلى سن التقاعد أو قبل ذلك يتم تعيينهم في مناصب قيادية في الدولة مثل منصب المحافظ أو الوزير، ومن الملاحظ في السنوات الأخيرة أن عدداً كبيراً من رجال القضاء قد عين في وظائف المحافظين. كما لاحظ بعض القضاة أن عدداً من زملائهم الذين نسب إليهم المساهمة على نحو أو آخر في تجاوزات خلال الانتخابات التشريعية الأخيرة كانوا من القضاة المنتدبين لدى جهات حكومية أو لوظائف رئاسية وإدارية في الهيئات القضائية أو في وزارة العدل.

وقد شعر القضاة بأن استقلالهم المؤسسي بات مهددًا، وهو ما

دفعهم إلى محاولة تصحيح صورة القضاء، فعقدوا لهذا الغرض مؤتمر العدالة الذي نظمه نادي القضاة في سنة ١٩٨٦، وهو المؤتمر الذي تقدم بإصلاحات لاستكمال الاستقلال، والمؤتمر الذي عقد في سنة ١٩٩٠ لبحث موضوع دور القضاة في الإشراف على الانتخابات. هذه الفعاليات أسفرت عن عدد من التوصيات تهدف إلى دعم استقلال السلطة القضائية، والنأي بأعضائها عن مواطن الشبهات.

ومن سنة ٢٠٠٥ إلى سنة ٢٠٠٨، وبمناسبة عدد من الاستفتاءات والانتخابات<sup>(٤٦)</sup>، كان نادي القضاة في طليعة قوى الحركة الوطنية، ولا نقول الانتفاضة الوطنية، التي طالبت في مرحلة أولى بأن تكون الانتخابات التي تجرى نزيفة، وفي مرحلة ثانية أن تتم إدانة المخالفات الانتخابية وأن يعاقب من قاموا بها.

وهكذا يمكن القول أنه خلال الحقبة الجمهورية، وهي حقبة لم تكن فيها السلطات متوازنة أو مستقلة، بسبب هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، حاول نادي القضاة أن يمنع ضم السلطة التنفيذية للسلطة القضائية. وقد نجح نادي القضاة في مسعاه بفضل شرعيته المستمدة من العدد الكبير لأعضائه. لقد بلغ صوت نادي القضاة، مسامع السلطة السياسية، وإن لم يتم الأخذ بأرائه أو مساهمته في كل مطالبه.

وهكذا يمكننا، دون مبالغة، القول أن سرد تاريخ نادي القضاة على مدى ستين عاماً يعد إلى درجة كبيرة تسجيلاً لتاريخ الدفاع والكفاح من أجل استقلال السلطة القضائية في مصر الحديثة.

### المبحث الثاني

خصوصية العلاقة بين الديمقراطية واستقلال النظام القضائي المصري  
(الإشراف القضائي على الانتخابات)

استقلال السلطة القضائية ضروري لكي توجد دولة القانون، ولضمان الحقوق الإنسانية والحريات لكافة المواطنين. ومن هذا المنظور لا يختلف الوضع في مصر عما يحدث في أماكن أخرى. فأهمية وأهداف

(٤٦) استفتاءات دستورية، انتخابات رئاسية ولسانات برلمانية.

الاستقلال للقضاء المصري مماثلة لتلك التي توجد في الدول الأخرى. ومع ذلك توجد خصوصية فيما يتعلق بأهداف استقلال النظام القضائي المصري. ومن دون إدراك هذه الخصوصية، لا يمكن فهم المواجهات الأخيرة بين السلطة السياسية والقضاة ممثلين في نادي القضاة. هذه الخصوصية تتمثل فيما يقرره الدستور المصري في مادته رقم ٨٨<sup>(٤٧)</sup>، التي تنص على أن "يحدد القانون الشروط الواجب توافرها في أعضاء مجلس الشعب ويبين أحكام الانتخاب والاستفتاء، على أن يتم الاقتراع تحت إشراف من هيئة قضائية"<sup>(٤٨)</sup>. ويعني هذا في عبارات محددة أن من شروط نزاهة الانتخابات الإشراف عليها بواسطة القضاة، فتلك ضمانة تبعث على ثقة الناس في نتائج الانتخابات أيا كانت.

بيد أن هذا النص قد أثار، على الرغم من بساطته الواضحة، كثيراً من الاختلافات فيما يتعلق بتفسيره. وما يخصنا من هذه الاختلافات يتعلق بنطاق الإشراف: هل يلزم تواجد قاض لكل صندوق أو يكفي برئاسة مكتب التصويت المركزي؟ وهل يجب إخضاع كامل العملية الانتخابية لرقابة القضاء (إعداد وتحديث جداول الانتخاب، عمليات فرز الأصوات، حفظ النظام خارج مكاتب التصويت أو حتى تقسيم الدوائر الانتخابية... إلخ)، أو يكفي بإشراف القضاة على عملية التصويت وفرز الأصوات فقط؟

(٤٧) جرى تعديل هذه المادة سنة ٢٠٠٧ ليكون الإشراف على الانتخابات من قبل لجنة عليا، يكون من بين أعضائها أعضاء من هيئات قضائية حاليين وسابقين، على أن تشكل اللجان العامة من أعضاء من هيئات قضائية، وأن يتم الفرز تحت إشراف اللجان العامة المشكلة من أعضاء الهيئات القضائية.

(٤٨) هذا النص الذي يبدو غير عادي يمكن تبريره بحقيقة أنه في مصر، يبدو القضاء وكأنهم الفئة الوحيدة التي تتمتع بأكبر قدر من الاستقلال في علاقتها بالسلطة السياسية وفي الوقت نفسه بثقة المواطنين. فإذا ما أشرف على الانتخابات موظفون غير القضاة، فإن تواجه السلطة السياسية أي صعوبة في فرض النتائج التي تريدها عن طريق الاستعانة بسلطة القوى الأمنية. وقد تم تعديل المادة ٨٨ في سنة ٢٠٠٧، ويمكن القول دون مبالغة أن إلغاء الإشراف القضائي الكامل على الانتخابات ووضع الأساس الدستوري لتقنين مكافحة الإرهاب كانا سببين أساسيين غير معطين للتعديلات الدستورية. لمزيد من التفصيل حول التغيير الذي طرأ على المادة ٨٨، راجع نقالي برنار موجيرون، تعديل جديد للدستور المصري - نحو إصلاح ديمقراطي، المجلة الفرنسية للقانون الدستوري، ٢٠٠٧، ص ٨٤٣.

في خلال الانتخابات العديدة التي جرى تنظيمها منذ دخول المادة ٨٨ حيز النفاذ، كان السائد أن إشراف القضاة ليس كاملاً ويقتصر على الشكل فقط. وهذا ما يفسر التجاوزات الانتخابية على الرغم من الإشراف القضائي المزعوم.

بيد أنه في ٨ يوليه سنة ٢٠٠٠، قضت المحكمة الدستورية العليا، في أحد أهم وأشهر أحكامها أن المادة ٨٨ من الدستور لم تفوض المشرع في تنظيم محتواها وإدخال القيود عليها، وأن هذه المادة تعني مجمل العملية الانتخابية، وأن هدفها ضمان سلامة عملية الانتخابات. فوفقاً للمحكمة الدستورية العليا يجب أن يكون إشراف القضاة على الانتخابات فطياً وليس شكلياً، كي يتمكن الناخبون من اختيار ممثليهم في البرلمان في جو من النزاهة. فالإشراف يجب أن يشمل أيضاً عملية التصويت ذاتها، وذلك لضمان مصداقيتها وصحتها. وتطبيقاً لهذا الحكم ألغت المحكمة الدستورية العليا الانتخابات البرلمانية التي جرت سنة ١٩٩٥، لكونها لم تتم وفقاً لما تتطلبه المادة ٨٨ من الدستور.

والتزام القضاة دستورياً بمراقبة مختلف الانتخابات، كما أكدته المحكمة الدستورية العليا، أثار نوعين من ردود الفعل لدى القضاة أنصار التيار الإصلاحى.

فبعض هؤلاء القضاة رأى أن تزوير النتائج الانتخابية يفقد القضاة الثقة التي يضعها الشعب فيهم، ويفضي في نهاية الأمر ليس إلى الإساءة للحكومة، ولكن إلى اختلال ثقة المواطنين في القضاة أنفسهم. من أجل هذا

طالب بعض القضاة السلطة السياسية بإعفاتهم من هذه المسؤولية طالما أنه ليست لهم السيطرة الكاملة على العملية الانتخابية.

بينما رأى قضاة آخرون في الإشراف القضائي على الانتخابات فرصة لمنع التجاوزات في العملية الانتخابية، ولذلك طالبوا بأن تكون العملية الانتخابية تحت إشرافهم الكامل. وذهب بعض القضاة إلى الاعتقاد بأن حاجة الدولة لتواجد القضاة في الانتخابات وسيلة لممارسة الضغط على الحكومة لإقرار تعديلات يطالبون بها لاقنون السلطة القضائية. وقام نادي القضاة بعقد العديد من الجمعيات العمومية وأصدر

العديد من البيانات لدعم مطالب القضاة. ولم يكن رد السلطة التنفيذية فوراً على هذه المطالب، وطال الانتظار حتى سنة ٢٠٠٦ لكي تحدث تعديلات طفيفة على قانون السلطة القضائية. وما يهمني في هذا الخصوص هو أنه في سنة ٢٠٠٧، عدلت المادة ٨٨ من الدستور لتقييد الإشراف القضائي على الانتخابات<sup>(٤٩)</sup>. وبهذا تكون السلطة السياسية قد نجحت في نزع الطابع السياسي عن موضوع الإشراف القضائي، وحرمت القضاة من وسيلة هامة للضغط كانت تمكنهم من التعبير عن مطالبهم وإيصال صوتهم إلى السلطة والشعب.

ويجدر بنا بعد هذا القسم الأول، الذي كان بمثابة تمهيد لموضوع دراستنا، أن نبدأ في التطرق إلى المشاكل المتعلقة باستقلال السلطة القضائية (القسم الثاني)، وللمشاكل الخاصة بمعاوني القضاء (القسم الثالث). ونخصص الخاتمة لعرض بعض الأفكار والمقترحات حول واقع ومستقبل إصلاح النظام القضائي في مصر.

## **القسم الثاني** **معوقات استقلال السلطة القضائية في مصر**

إذا أردنا أن يكون استقلال القضاء كاملاً، يجب تخطي عدة عوائق: يجب وقف تدخل السلطة التنفيذية في شئون القضاء (الفصل الأول)، ويجب وقف الالتفاف على القضاء المستقل عن طريق اللجوء إلى المحاكم الاستثنائية (الفصل الثاني)، ويجب اختيار القضاة بطريقة أكثر شفافية (الفصل الثالث)، ويجب وقف المساس بحقوق وحریات القضاة (الفصل الرابع)، ويجب تحسين نظام إدارة المحاكم (الفصل الخامس).

## **الفصل الأول** **تدخل السلطة التنفيذية في شئون القضاء**

تعتبر السلطة التنفيذية هي السلطة الأقوى في الدول التي لم تتل

---

(٤٩) وهو ما نتج عنه العودة إلى ما كان عليه الوضع قبل حكم المحكمة الدستورية العليا، سنة ٢٠٠٠، عندما كان الإشراف شكلياً فقط.

حظا كبيرا من الديمقراطية. تلك السلطة تستغل القوة (المتتمثلة في الجهات الأمنية) والأموال التي تمتلكها في تأكيد سيطرتها علي السلطات الأخرى. ومنذ نشأة النظام الجمهوري في مصر، استطاعت السلطة التنفيذية أن تسيطر علي السلطة التشريعية، كما حاولت السلطة التنفيذية السيطرة علي السلطة القضائية، ولكنها لم تحقق تماما ما سعت إليه. علي الرغم من ذلك، فإن السلطة التنفيذية لم تفقد الأمل ولا تزال تحاول السيطرة علي السلطة القضائية.

بناء علي ما تقدم، فإنه عند الحديث عن استقلال القضاء، يكون المقصود في أغلب الأمر هو استقلاله عن السلطة التنفيذية. وليس من قبيل المبالغة، أن نقول أن أغلب محاولات الانتقاص من استقلال القضاء تأتي من جانب السلطة التنفيذية<sup>(٥٠)</sup>. فمذ اللحظة التي يعين فيها القاضي، يصبح - وذلك وفقا للقانون - عرضة لإغراءات الحكومة.

الحل الأمثل لهذه المشكلة هو نقل سلطات وزير العدل إلي المجلس الأعلى للقضاء أو علي الأقل جعل رأي المجلس ملزما. ويجب التنويه إلى أنه لكي نجني ثمار هذا التعديل المرتقب، يتعين تغيير تشكيل المجلس بحيث يتضمن عناصر منتخبة.

ومن وسائل تقليل هيمنة السلطة التنفيذية علي السلطة القضائية، تقييد السلطات الواسعة لرئيس الجمهورية ووزير العدل والنائب العام. و لقد خططت التعديلات التشريعية - التي تمت في ٢٠٠٦ - خطوة في هذا الاتجاه، ولكن الإصلاحات التي تمت - رغم أهميتها - كانت أقل بكثير مما

---

(٥٠) لن يتم تناول مسألة رشوة القضاة في هذه الدراسة. ففي حدود علمنا، رشوة القضاة في مصر نادرة الحدوث، ولا تعتبر ظاهرة خاصة إذا ما قورنت بما يحدث في المصالح الحكومية المصرية حيث تنتشر الرشوة. انظر في هذا الموضوع مقالا منشورا في المصري اليوم بتاريخ ١٩ مارس ٢٠١٠ "في تقرير دولي: فساد صغار الموظفين جزء من الحياة اليومية في مصر". والتقارير الدولية تعترف بأن السلطة القضائية المصرية هي الأقل فسادا والأكثر استقلالا من بين سلطات الدولة المصرية. انظر تقرير الشفافية الدولية "تقوية الحكم الرشيد في مصر" المنشور في عام ٢٠١٠ والذي يمكن تحميله من الرابط التالي:

[http://www.transparency.org/news\\_room/latest\\_news/press\\_releases/2010/2010\\_03\\_30\\_nis\\_egypt\\_english](http://www.transparency.org/news_room/latest_news/press_releases/2010/2010_03_30_nis_egypt_english)

يطالب به نادي القضاة و يتمناه المجتمع المدني.  
في هذا الجزء، سوف نتطرق فقط إلى التدخلات المباشرة<sup>(٥١)</sup> ضد استقلال القضاء التي تقوم بها السلطة التنفيذية، وسيتم التطرق للاعتداءات غير المباشرة في مواضع أخرى<sup>(٥٢)</sup>.

يمكن التفرقة بين فئتين من التدخلات ضد استقلال السلطة القضائية: تلك التي ينشؤها و يستلزمها القانون (علي سبيل المثال، عندما يكون لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية واسعة في تعيين رئيس المحكمة الدستورية العليا)، والاعتداءات التي تقوم بها السلطة التنفيذية من تلقاء نفسها ودون سند من القانون (علي سبيل المثال، عندما تقوم السلطة التنفيذية بإثابة قاض عن طريق تعيينه في منصب حكومي أو في مناصب إدارية أخرى).

سوف نقوم بدراسة تدخلات السلطة التنفيذية في التعيين لبعض المناصب القضائية العليا (المبحث الأول)، ووسائل الضغط علي القضاء (المبحث الثاني)، ومسألة عدم تنفيذ الأحكام القضائية (المبحث الثالث).

### المبحث الأول

#### قيام السلطة التنفيذية بالتعيين في بعض المناصب القضائية العليا

لضمان احتفاظ السلطة القضائية ببعض الولاء للسلطة التنفيذية، أو علي الأقل لضمان عدم قيام الأولي بمعارضة الأخيرة، يسهل القانون التأثير علي القضاة الذين يشغلون المناصب القضائية العليا. وأفضل طريق لتحقيق هذا الغرض هو السيطرة علي سبل تعيين هؤلاء القضاة في مناصبهم. وسوف نقوم بدراسة دور السلطة التنفيذية في تشكيل مجلس

(٥١) علي سبيل المثال، عندما يقوم الوزير بتعيين رئيس المحكمة الابتدائية، فإن قرار التعيين يصدر مباشرة من الوزير وبالتالي فإن الاعتداء يعتبر اعتداء مباشراً.

(٥٢) عندما يقوم البرلمان بمد سن التقاعد للقضاة حتي يبقى القاضي الذي يشغل منصب رئيس مجلس القضاء الأعلي في منصبه، فإن هذا القرار ينسب مباشرة إلي البرلمان. ولكن بما أن الحكومة تسيطر علي البرلمان، فإن ما يصدر عنه نستطيع أن ننسبه - بصورة غير مباشرة - للحكومة.

القضاء الأعلى (أولا) ثم دور السلطة التنفيذية في تعيين القيادات القضائية العليا مثل رؤساء المحكمة الدستورية العليا (ثانيا) ومحكمة النقض ومجلس الدولة (ثالثا) والنائب العام (رابعا) ورؤساء المحاكم الابتدائية (خامسا) ومساعد وزير العدل (سادسا). بعد تعيينهم، تستطيع السلطة التنفيذية الاحتفاظ بهؤلاء القضاة علي رأس الهيئات القضائية عن طريق مد سن التقاعد.

### أولا: دور السلطة التنفيذية في تشكيل مجلس القضاء الأعلى

قام تعديل قانون السلطة القضائية الذي تم في ٢٠٠٦ بزيادة سلطات مجلس القضاء الأعلى<sup>(٥٣)</sup>. وفقا لهذا التعديل، نقلت إليه اختصاصات كانت في السابق للمجلس الأعلى للهيئات القضائية<sup>(٥٤)</sup> ولوزير العدل. في هذه الجزئية، فإن السلطة التنفيذية قد بدت مستجيبة لمطالب القضاة، ولكنها أعرضت عن الاستجابة للمطالب الخاصة بتشكيل مجلس القضاء الأعلى.

تنص المادة ٧٧ مكرر ١ من قانون السلطة القضائية علي أن مجلس القضاء الأعلى يشكل من رئيس محكمة النقض ورئيس محكمة استئناف القاهرة والنائب العام وأقدم اثنين من نواب رئيس محكمة النقض وأقدم اثنين من رؤساء محاكم الاستئناف الأخرى. وتكمن المشكلة في أن أعضاء المجلس غير منتخبين، بينما يتم تعيين بعضهم مثل النائب العام من قبل السلطة التنفيذية دون أن يخضع هذا التعيين لقيود. بالنسبة لأعضاء المجلس الآخرين الذين يصلون لمنصبهم بالأتمية<sup>(٥٥)</sup>، يمكن للسلطة التنفيذية للتأثير علي هؤلاء القضاة عن طريق الانتخابات وما إلي ذلك. ولهذا فقه من بين مطالب نادي القضاة الأساسية ضرورة وجود أعضاء

(٥٣) فيما يتعلق بهذا التعديل والسلطات التي تم نقلها لمجلس القضاء الأعلى انظر نقلي برنر موجدون، "نحو استقلال أكبر السلطة القضائية في مصر" في المجلة الدولية للقانون المقارن ٢٠٠٧ ص ٨٥.

(٥٤) وهو ما يسمي الآن مجلس التنسيق بين الهيئات القضائية.

(٥٥) يصل العديد من القضاة أعضاء مجلس القضاء الأعلى لمناصبهم عن طريق قاعدة الأتمية، وهي قاعدة موضوعية مجردة.



معينين وآخرين منتخبين في داخل المجلس<sup>(٥٦)</sup>. في الواقع، فإن تقوية سلطات المجلس لن تجدي كثيرا إذا ما ظل تشكيله يفتقد للديمقراطية. وقد أوضح بيان لنادي القضاة في ١٦ يونيو ٢٠٠٦ أن عدم وجود أعضاء منتخبين في المجلس أدى إلى تأييده المستمر لقرارات السلطة التنفيذية.

### ثانيا: تعيين رئيس المحكمة الدستورية العليا

وفقا للمادة ٥ من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩، فإن رئيس المحكمة الدستورية العليا يعين من قبل رئيس الجمهورية. ولنا أن نتعجب من سلطة التعيين المطلقة التي لرئيس الجمهورية إذا ما قارناها بسلطاته المقيدة في تعيين قضاة المحكمة، حيث تنص المادة ٥ علي أن يقوم الرئيس بتعيين عضو المحكمة - بعد أخذ رأي مجلس الهيئات القضائية - من بين اسمين ترشح أحدهما الجمعية العامة للمحكمة ويرشح الآخر رئيس المحكمة. وهذا النص الخاص بتعيين رئيس المحكمة الدستورية العليا يتعرض لنقد متزايد خاصة بعد أن استقر عرف جديد يقضي بتعيين رئيس المحكمة من خارج قضاتها. وقد وصل بعض رؤساء المحكمة لهذا المنصب الرفيع بعد أن قضوا أغلب سنوات عملهم في النيابة العامة<sup>(٥٧)</sup>، وهو ما يعني عدم قيامهم بالفصل في النزاعات وإصدار الأحكام لعدة سنوات. هناك آخرون وصلوا لهذا المنصب بعد أن عملوا لسنوات في المحاكم الاستثنائية<sup>(٥٨)</sup>، وهي محاكم لا يعتبر الاستقلال من مميزاتها الرئيسية. ومما يزيد الاعتراض علي تعيين رئيس المحكمة

(٥٦) وهو ما لا يعد أمرا مبتدعا حيث نص أول قانون منظم للسلطة القضائية في مصر علي أن يتكون مجلس القضاء الأعلى من أعضاء منتخبين، وقام الرئيس جمال عبد الناصر بإلغاء نظام انتخاب أعضاء المجلس قبل أن يلغي المجلس ذاته في ١٩٦٩.

(٥٧) مثل المستشار ماهر عبد الواحد الذي كان نائبا عاما خلال الأحداث الهامة في ٢٠٠٥.

(٥٨) هذه المعلومات موجودة في مقال ناثن براون "لماذا عين النظام المصري قاضيا جديدا رئيسا للمحكمة العليا؟" حيث ذكر بخصوص تعيين الرئيس الحالي للمحكمة الدستورية العليا فاروق سلطان "أن هذا التعيين علي الرغم من مخالفته لكافة الأعراف والتقاليد يتفق تماما مع القانون". يمكن الاطلاع علي هذا المقال من خلال الرابط التالي.

[http://lynch.foreignpolicy.com/posts/2009/07/21/why\\_did\\_the\\_egyptian\\_regime\\_appoint\\_a\\_new\\_chief\\_justice](http://lynch.foreignpolicy.com/posts/2009/07/21/why_did_the_egyptian_regime_appoint_a_new_chief_justice)

الدستورية العليا بتلك الطريقة هو أن المادة ٧٦ من الدستور - وفقا لتعديلها الأخير- تنص علي أن يرأس رئيس المحكمة الدستورية العليا لجنة الانتخابات الرئاسية، وهي اللجنة التي تشرف علي تلك الانتخابات وتنتظر في أية شكاوي بصدها. ويبدو جليا أنه قد يحدث أن يكون رئيس المحكمة الدستورية العليا غير محايد<sup>(٥٩)</sup>. ولذا وجب تقييد سلطة رئيس الجمهورية في تعيين رئيس المحكمة الدستورية العليا لمسيبين: لكي تعود المحكمة الدستورية العليا إلي سابق عهدها بإصدار الأحكام التي تحمي الحقوق والحريات، ولكي يتم ضمان نزاهة الانتخابات الرئاسية<sup>(٦٠)</sup>. وفي رأينا، لا يجوز أن يستخدم منصب رئيس المحكمة الدستورية العليا كطريقة لإثابة أو تكريم بعض القضاة.

### ثالثا: تعيين رئيسي محكمة النقض ومجلس الدولة

وفقا للفقرة الثانية من المادة ٤٤ من قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢، يقوم رئيس الجمهورية بتعيين "رئيس محكمة النقض من بين نواب الرئيس و بعد موافقة مجلس القضاء الأعلى". نظريا، يعطي القانون سلطة واسعة للغاية لرئيس الجمهورية، غير أن العرف جرى على أن يقع الاختيار علي أقدم النواب.

وبالرغم من ذلك، فإننا نناشد المشرع بتقييد هذه السلطة، لأن السلطات التقديرية - التي كثيرا ما يمنحها المشرع المصري لذوي السلطة - قد تمثل مصدر إغواء لمن يملكها. وقد اقترح مشروع نادي القضاة أن يتم اختيار رئيس محكمة النقض من قبل الجمعية العمومية للمحكمة من بين أقدم خمسة نواب تولوا رئاسة دوائر في الأعوام الثلاثة السابقة.

(٥٩) ليس من النادر - خاصة في مصر - أن يتقدم رئيس الجمهورية بالترشح لخلافة نفسه، وفي هذه الحالة يكون رئيس المحكمة الدستورية العليا غير مؤهل للنظر المخالفات التي قد تتم لمصالح المرشح الرئيس الذي عينه منذ بضع سنوات. وقد ربط البعض بين الموقف الضعيف لرئيس المحكمة الدستورية العليا من المخالفات الانتخابية في ٢٠٠٥ وبين تعيينه وزيرا للعدل بعد الانتخابات.

(٦٠) رغم أن التعديلات الدستورية التي تمت في ٢٠٠٧ قد سحبت الحق في الإشراف علي الانتخابات البرلمانية من القضاة، إلا أن بعض القضاة - أو علي الأخص رئيس المحكمة الدستورية العليا - لا يزالون يلعبون دورا بخصوص ضمان نزاهة الانتخابات، وذلك من خلال لجنة الانتخابات الرئاسية التي أنشأتها المادة ٧٦ من الدستور والتي يرأسها رئيس المحكمة الدستورية العليا.

فيما يخص تعيين رئيس مجلس الدولة، فإن الوضع مختلف. وفقا للمادة ٨٣ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة، يعين رئيس مجلس الدولة بقرار من رئيس الجمهورية من بين نواب رئيس المجلس بعد أخذ رأى جمعية عمومية خاصة تشكل من رئيس مجلس الدولة ونوابه ووكلائه والمستشارين الذين شغلوا وظيفة مستشار لمدة سنتين.

#### رابعاً: تعيين النائب العام

تنص الفقرة الأولى من المادة ١١٩ من قانون السلطة القضائية علي أن "يعين النائب العام بقرار من رئيس الجمهورية من بين نواب رؤساء محاكم الاستئناف أو مستشاري محكمة النقض أو المحامين العاملين الأول علي الأقل". هذه المادة لا تقيد سلطة رئيس الجمهورية في التعيين بقاعدة الأقدمية، فيمكنه الاختيار من بين عدد كبير من القضاة فيختار من يراه أقدر وأكفاً وفقاً لظروف الحال. وإذا اختير شخص غير كفء أو شخص لم يكن يتوقع أن يقع عليه الاختيار لمثل هذا المنصب الهام، فإن هذا الشخص سوف يجتهد في إرضاء من اختاره امتناناً له وعرفاناً بفضلِهِ. ويتعارض هذا النص مع الفقرة الثالثة من نفس المادة التي تشترط حصول رئيس الجمهورية علي موافقة مجلس القضاء الأعلى لتعيين باقي أعضاء النيابة العامة. وهو ما يؤكد ما سبق ذكره عن وجود رغبة حكومية للتأثير علي القضاة الذين يشغلون المناصب القضائية العليا.

وقد علت عدة أصوات مطالبة بتقييد سلطة رئيس الجمهورية، ليس من داخل الوسط القضائي فقط، ولكن أيضاً من المعارضة السياسية والمجتمع المدني بصفة عامة، ربما لأنه - خلال السنوات الأخيرة - تم حفظ الكثير من البلاغات التي قدمت ضد أعضاء السلطة التنفيذية، مما جعل البعض يري في النائب العام شخصاً قريباً من السلطة التنفيذية، بعيداً عن زملائه من القضاة.

علي سبيل المثال، وقعت - خلال الانتخابات التشريعية التي جرت في ٢٠٠٥ - مخالفات عدة وتعرض بعض القضاة للتعسف البدني من قبل قوات الأمن. ومع ذلك، لم تسفر التحقيقات عن شيء. لذلك، قام القضاء

بمخاطبة النائب العام لتغاضيه عن تجاوزات الحكومة وعدم استماعه لمطالبهم المختلفة. وانعقدت الجمعية العمومية لنادي القضاة في ١٦ ديسمبر ٢٠٠٥ وطالب أعضاؤها بتعديل النصوص التشريعية الخاصة بتعيين النائب العام. ووفقا لبعض القضاة، فإن كون النائب العام معينا من قبل رئيس الجمهورية هو السبب الرئيسي وراء تساهله مع تجاوزات السلطة التنفيذية.

خلال المواجهة بين نادي القضاة والسلطة التنفيذية في ٢٠٠٦، قلم ضابط شرطة - وفقا لرواية بعض القضاة والصحفيين - بالاعتداء على قاض أمام نادي القضاة. وللأسف، لم يتم التحقيق للتأكد من صحة هذه الادعاءات أو حفضها.

#### خامسا: تعيين رؤساء المحاكم الابتدائية من قبل وزير العدل

وفقا للمادة ٩ من قانون السلطة القضائية، يندب وزير العدل لرئاسة المحكمة الابتدائية قاضيا من بين قضاة محاكم الاستئناف وذلك بعد موافقة مجلس القضاء الأعلى. يستخدم القانون لفظ "الندب"، ولكن من الواضح أن هذا الندب يعد تعيينا. ويكون هذا التعيين لمدة سنة قابلة للتجديد. تكمن خطورة هذه السلطة الممنوحة لوزير العدل على استقلال القضاء في مقدار السلطة التي يملكها رؤساء المحاكم الابتدائية حيث يمكن لرئيس المحكمة من تلقاء نفسه أو بناء على قرار من الجمعية العامة للمحكمة أن يوجه تنبيهها للقضاة - وذلك وفقا للمادة ٩٤ من قانون السلطة القضائية - كما يمكنه أن يقترح على النائب العام إقامة الدعوى التأديبية ضد القاضي - وفقا للمادة ٩٩ من نفس القانون. وليس من قبيل المصادفة أن يقترح وزير العدل في مشروعه لتعديل تشكيل مجلس القضاء الأعلى أن يضم المجلس في عضويته اثنين من رؤساء المحاكم الابتدائية الذين يقوم هو بندبهم للمهمة الرئاسية.

#### سادسا: التعيين في مناصب إدارية عليا في وزارة العدل

وفقا للمادة ٤٥ من قانون السلطة القضائية، لرئيس الجمهورية أن يندب أي قاض من بين نواب رئيس محكمة النقض ورؤساء الاستئناف والنواب العاملين بالمساعدين لشغل وظائف مساعد أول ومساعد وزير

العدل وذلك بعد أخذ رأي مجلس القضاء الأعلى.

## المبحث الثاني عوامل الضغط علي القضاة

تملك السلطة التنفيذية عدة آليات تمكنها من التأثير علي المشوار الوظيفي للقاضي، وبالتالي من الممكن استخدام هذه السلطات لتقييد استقلال السلطة القضائية. هذه السلطات يستخدم بعضها للترغيب (أولا) والبعض الآخر للترهيب (ثانيا) وهو ما يسميه البعض أسلوب العصا والجزرة. قبل التطرق إلي هذه الوسائل، يجب التنويه إلي أن تعديل القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ في ٢٠٠٦ قد قلص بشكل محمود - دون أن يلغي - تلك السلطات التي تسمح لوزير العدل بالضغط علي القضاة.

### أولا: الضغط بالترغيب

تحكم قاعدة الأقدمية التعيين في بعض المناصب القضائية العليا. علي سبيل المثال، جري العرف أن يعين رئيس الجمهورية القاضي الأقدم في محكمة النقض رئيسا لتلك المحكمة<sup>(٦١)</sup>. وبعملية حسابية بسيطة، من الممكن معرفة من سيأتي عليه الدور لرئاسة هذه المحكمة المرموقة أو أي منصب آخر يتم توليه تبعا لقاعدة الأقدمية. لذلك، فإن بعض القضاة قد يحظون بنوع من الاهتمام الخاص من قبل السلطة التنفيذية وخاصة من وزير العدل خلال مشوارهم الوظيفي. وفي نهاية هذا المشوار، قد يتم تعيينهم في وظائف عامة مرموقة.

### أ- النذب والإعارة

#### ١- النذب

يعني النذب بصفة عامة إمكانية قيام القضاة بوظيفة قضائية أو غير قضائية في إحدى الجهات التابعة للدولة المصرية. فيمكن نذب قاض للقيام بوظائف مثل مساعد أول أو مساعد وزير العدل وفقا للمادة ٤٥، كما يجوز

(٦١) وهو ما ينطبق أيضا علي رؤساء محاكم الاستئناف الذين يصلون لمناصبهم بالأقدمية.

ندب قاض من محكمة الاستئناف لرئاسة محكمة ابتدائية لمدة سنة قابلة للتجديد كما تنص المادة ٩. وقد تم مناقشة هاتين الوظيفتين عند التطرق للتعيين في بعض المناصب القضائية العليا من قبل السلطة التنفيذية، ولكن هذا الندب يمكن أيضا اعتباره من وسائل ترغيب القضاة نظرا للمكاسب المادية التي يستتبعها هذا الندب. ولا يقتصر الندب علي المادتين سالفتي الذكر.

فمن ناحية، يمكن - وفقا للمادة ٤٥ - أن يتم ندب قاض لإحدي الإدارات بوزارة العدل. ومن ناحية أخرى، يمكن أن ينتدب القاضي للعمل في إحدي الوزارات وهو ما تسمح به المادة ٦٢ التي تنص علي أنه يجوز لوزير العدل أن يندب قاضيا للقيام مؤقتا بمهام قضائية أو "قانونية" بعد أخذ رأي الجمعية العامة للمحكمة التابع لها وموافقة مجلس القضاء الأعلى.

وقد استحدثت تعديلات عام ٢٠٠٦ شرط حصول وزير العدل علي موافقة مجلس القضاء الأعلى لاعتماد الندب، وهو ما يعد تقدما نسبيا، وذلك لأنه فيما سبق، لم يكن القانون يشترط أخذ رأي مجلس القضاء الأعلى في حالات الندب لإحدي إدارات وزارة العدل. وإذا أخذ رأي المجلس لم يكن ملزما، وذلك في حالة تعيين رؤساء المحاكم الابتدائية. علي كل حال، يبقى التقدم نسبيا نظرا لافتقاد تشكيل مجلس القضاء الأعلى لعناصر منتخبة.

يرغب بعض القضاة في تقييد و تقليل الانتدابات، لأنها قد تكون وسيلة للتأثير علي بعض القضاة، حيث يفوق دخل القاضي - في حالة ندبه - دخل باقي القضاة بصورة ملحوظة. هذا الندب قد يدفع القاضي لإظهار بعض المرونة تجاه السلطة التنفيذية أملا في الحصول علي الندب. و للندب أضرار أخرى تتمثل في اعتياد القاضي - بعد عدة سنوات من العمل في الوزارة - علي أن يكون جزءا من تنظيم إداري هرمي يتلقي فيه الأوامر. هذا التنظيم وهذه الروح السائدة في السلطة التنفيذية تتعارض مع ما تفرضه مهنة ورسالة القضاء من استقلالية في اتخاذ القرار. والانتدابات ممكنة - بل وأكثر حدوثا - بالنسبة لقضاة مجلس

الدولة، ويمكن اعتبار النذب في هذه الحالة أشد ضررا حيث يقوم هؤلاء القضاة بالنظر في الدعاوي التي تكون الإدارة طرفا فيها.

## ٢- الإعارة إلى جهة أجنبية

تنص المادة ٦٥ من قانون السلطة القضائية معدلة بالقانون رقم ١٧ لسنة ٢٠٠٧ على جواز إعارة القاضي إلى الحكومات الأجنبية أو الهيئات الدولية "بقرار من رئيس الجمهورية، بعد أخذ رأي الجمعية العامة للمحكمة التابع لها القاضي أو النائب العام بحسب الأحوال وموافقة مجلس القضاء الأعلى، ولا يجوز أن تزيد مدة الإعارة على أربع سنوات متصلة. ومع ذلك يجوز أن تزيد المدة على هذا القدر إذا اقتضت ذلك مصلحة قومية يقدرها رئيس الجمهورية".

مقارنة بالنذب، لا تمثل الإعارة ضررا بالغا، فطلب الإعارة يأتي من الجهة الأجنبية، وبالتالي لا تحيطه الشبهات بشأن رغبة الحكومة في إثابة القاضي المعار<sup>(٦٢)</sup>. كما لا تترتب على الإعارة ذات المساوئ التي قد تحدث جراء إدخال القاضي في الهيكل الحكومي المصري.

## نحو تنظيم أفضل للنذب والإعارة؟

هل من الأفضل منع نذب وإعارة القضاة تماما؟ لا نعتقد ذلك

لسببين:

الأول: قد يصب النذب والإعارة في مصلحة القاضي حيث يعودان عليه بالكسب المادي، فضلا عن إتاحتهم فرصة الاحتكاك بعالم الإدارة (وهو ما قد يكون نافعا بالنسبة لقضاة مجلس الدولة)، وفرصة للحصول على خبرة ثمينة في المنظمات الدولية والإقليمية.

الثاني: قد ينفع النذب الدولة المصرية حيث تستفيد الوزارات المختلفة بخبرة القضاة، فقد يكون من فوائد النذب أن يتحسن أداء الهيئات الحكومية المصرية. وعندما يعار قاض، يؤدي ذلك إلى نشر الثقافة

---

(٦٢) أحيانا تعتبر إعارة القاضي من مصلحة السلطة التنفيذية عندما يكون وجود القاضي مصدرا للإزعاج. في هذه الحالة، يكون وجوده خارج مصر أمرا تحبذه السلطة التنفيذية.

القانونية المصرية خارج مصر.

علي أي حال، الوضع الأمثل هو تنظيم إجراءات النذب والإعارة عن طريق قواعد واضحة وشفافة، علي أن تكون جهة نابعة من القضاة (مثل مجلس القضاء الأعلى) هي الوحيدة المختصة في مسائل النذب والإعارة.

### ٣- وسائل أخرى للضغط والترغيب

توجد وسائل أخرى للضغط علي القضاة وترغيبهم وذلك عن طريق المكاسب المادية التي قد يحصلون عليها بالإضافة إلي مرتبهم. علي سبيل المثال، تنص المادة ٦٣ علي إمكانية أن يكون القاضي محكما بشرط موافقة مجلس القضاء الأعلى.

وقد تستخدم عملية الإشراف علي الانتخابات كوسيلة للانقاص من استقلال القضاء حيث تقوم السلطة التنفيذية باختيار بعض القضاة لتلك المهمة التي تستغرق بضعة أيام وتعود عليهم بكسب مادي وفير.

كما يجوز لوزير العدل - وفقا للقانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ بإنشاء لجان التوفيق في بعض المنازعات التي تكون الوزارات والأشخاص الاعتبارية العامة طرفا فيها - أن يختار بعض القضاة ليرأسوا لجان التوفيق. وتعود مثل هذه المهام عادة علي القاضي بدخل كبير. ويجب علي الوزير - طبقا للمادة الثالثة - الحصول علي موافقة مجلس الهيئات القضائية لاختيار قاض في تلك اللجان. ولكن كما يلاحظ بذكاء أحد الفقهاء<sup>(٦٣)</sup> أنه "إذا كان اختيار القضاة في اللجان يحتاج إلي موافقة مجلس الهيئات القضائية، فإن عدم اختيار من لا ترضي عنه السلطة التنفيذية من القضاة لا شأن للمجلس الأعلى به"<sup>(٦٤)</sup>. فوجود مثل هذه السلطة لوزير العدل - سلطة المنح وسلطة المنع - هي أداة للتأثير علي القضاة.

### ب- التعيين في المناصب العامة العليا

إذا رغبت السلطة التنفيذية في إضعاف الاستقلال الشخصي

---

(٦٣) فتحي والي، الوسيط في قانون القضاء المدني، دار النهضة العربية، ٢٠٠٩ ص ٨٦٨.

(٦٤) المرجع السابق.



للقاضي، فلها أن تلجأ لعدة طرق. لقد قمنا فيما سبق بالتعرض للتعينين في الوظائف القضائية العليا كوسيلة ممكنة للتأثير على القضاة. فضلا عن ذلك، تجنح السلطة التنفيذية أحيانا إلى إثابة وشكر بعض القضاة وذلك بتعيينهم في مناصب عليا بعد خروجهم علي المعاش.

ففي السنوات الأخيرة، تم تعيين قضاة في مناصب المحافظ والوزير والنائب البرلماني<sup>(٦٥)</sup>. هذه التعيينات - التي تصدر بقرار من رئيس الجمهورية - يري البعض فيها طريقة لإثابة بعض القضاة الذين تعاطفوا مع السلطة التنفيذية خلال خدمتهم. وقد يقول البعض أنه لا ضرر ولا خطر علي استقلال القضاء من هذه التعيينات لأنها لاحقة علي خروج القاضي من الخدمة. فإذا كانت الحكومة قد جاملته، فإنه - بخروجه من القضاء - لا يستطيع رد المجاملة (لا يمكن للقاضي المعين في منصب المحافظ أن يقيد من استقلال القضاء لأنه خرج من النظام القضائي). ولكننا لا نتفق مع هذه الرأي، حيث أنه بمجرد معرفة القاضي بإمكانية وجود نوع من الإثابة اللاحقة، فقد يدفعه ذلك إلى أن يبدي تساهلا مع السلطة التنفيذية كي ينال لاحقا الإثابة التي يرجوها. وهذه الضغوط والإغراءات قد يفتتن بها القضاة الذين ينظرون القضايا ذات الطابع السياسي. في هذه الحالة، قد يحاول القاضي إصدار أحكام تصادف هوى لدى السلطة السياسية<sup>(٦٦)</sup>. لهذا، يجب التفكير في إمكانية منع القضاة منعا مؤقتا<sup>(٦٧)</sup> من التعيين في الوظائف العامة العليا بعد بلوغهم سن التقاعد.

#### ثانيا: الضغط بالترهيب

تتمتع السلطة التنفيذية بأساليب ووسائل ضغط غير مباشر علي القضاة تتمثل في نظام النذب (أ)، وفي المسائل التأديبية (ب)، وخاصة في مجال التفشي القضائي (ج).

---

(٦٥) في مصر لرئيس الجمهورية الحق في تعيين عشرة أشخاص في مجلس الشعب وثلاث أعضاء مجلس الشوري.

(٦٦) قال أحد الحكماء: "القاضي الجيد ليس هو الذي يتلقي الأوامر ولكنه هو الذي يستطيع أن يتوقع مضمونها فيقضي بها من تلقاء نفسه".

(٦٧) وذلك عن طريق اشتراط مضي مدة معينة - كثلاث سنوات علي سبيل المثال - بين ترك القاضي للعمل القضائي وتعيينه في المناصب العامة العليا.

## أ- النذب

تسمح المادة ٦٢ بنذب القاضي للقيام بأعمال قضائية أو قانونية. يمكن استعمال هذا النص لإثابة القاضي كما سبق وأن ذكرنا، كما يمكن استعماله لمعاقبة القاضي بإبعاده عن وظيفته القضائية عن طريق نذبه لوظيفة قانونية غير قضائية.

## ب- سلطات الوزير في المسائل التأديبية

قد تتحول إجراءات مساءلة القضاة تأديبياً إلى أداة للضغط علي بعض القضاة الذين لم يرتكبوا أية مخالفة. صحيح أن السلطة التنفيذية لا تملك سلطة توقيع جزاءات تأديبية، ولكن هذا القول يحتاج بعضاً من التوضيح وذلك لسببين.

الأول: تنص المادة ٩٩ من قانون السلطة القضائية علي أن "تقام الدعوي التأديبية من النائب العام من تلقاء نفسه أو بناء علي اقتراح وزير العدل أو رئيس المحكمة التي يتبعها القاضي". يبدو مما تقدم أن من يملكون تحريك الدعوي التأديبية غير مستقلين بصورة كاملة عن السلطة التنفيذية.

الثاني: علي الرغم من بعض الإصلاحات التي تمت مؤخراً، فإن تشكيل مجلس التأديب - الذي لا يخلو من النقد - قد يؤدي إلي زيادة فرص توقيع الجزاءات التأديبية علي القضاة.

ويجب التنويه إلي أنه - وفقاً لتعديلات سنة ٢٠٠٦ - يظل لرئيس المحكمة حق تنبيه القضاة إلي ما يقع منهم مخالفاً لواجباتهم أو مقتضيات وظائفهم. أما بالنسبة لتنبيه الرؤساء بالمحاكم الابتدائية، فمن اختصاص مدير إدارة التفتيش القضائي (المادة ٩٤).

## ج- تبعية إدارة التفتيش القضائي لإشراف وزير العدل

إدارة التفتيش القضائي هي الجهة التي تراقب حسن سير العمل القضائي، وتتأكد من تأدية القضاة لمهامهم وتقدر كفاءتهم. ويجب إجراء التفتيش مرة علي الأقل كل سنتين (المادة ٧٨). كل قاض له ملف يحتوي علي كل المستندات التي تخص وضعه الإداري. دون الحاجة لتحريك

الدعوي التأديبية، يجوز للمفتشين تنبيه الرؤساء بالمحاكم الابتدائية (المادة ٩٤).

تنص المادة ٧٨ من قانون السلطة القضائية علي أن تشكل - بوزارة العدل - إدارة للتفتيش القضائي، وأن يضع وزير العدل لائحة للتفتيش القضائي بموافقة مجلس الهيئات القضائية. من الواضح، أن إدارة التفتيش القضائي تلعب دوراً محورياً في كل ما يخص القواعد المتعلقة بعمل القضاة. ومع ذلك، تخضع هذه الإدارة لإشراف وزير العدل، وهو ما قد يؤدي إلي المساس باستقلال القضاء. فوزير العدل يمكنه التدخل في أعمال الإدارة - التي تتبعه - والتي تختص بتقييم القضاة وهو ما يرسخ تدخل السلطة التنفيذية في الشؤون الداخلية للسلطة القضائية. ولتجنب تلك الثغرات، اقترح مشروع نادي القضاة نقل تبعية إدارة التفتيش القضائي إلي مجلس القضاء الأعلى حيث لا يجوز ممارسة التفتيش علي عمل القضاة إلا من قبل هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية.

في النهاية، نلاحظ أن المشكلة المتعلقة بتبعية التفتيش القضائي لوزير العدل لا تخص إلا القضاة العاملين بالقضاء العادي. فبالنسبة لقضاة مجلس الدولة، لا يمارس وزير العدل أي دور فيما يخص تشكيل وعمل إدارة التفتيش الفني التي تشكل - وفقاً للمادة ٩٩ من قانون مجلس الدولة - بمجلس الدولة. وتنظم اللائحة الداخلية لمجلس الدولة طريقة العمل بإدارة التفتيش وإجراءاته وتبين الضمانات الواجب توفيرها لأعضاء المجلس الخاضعين للتفتيش. وإذا أراد القاضي المتظلم من تقرير الإدارة، فإن المجلس الخاص للشئون الإدارية هو الذي يفصل في التظلم بعد الاطلاع على الأوراق وسماع أقوال المتظلم، وذلك وفقاً للمادة ١٠٢ من قانون مجلس الدولة.

### المبحث الثالث مسألة عدم تنفيذ أحكام القضاء

#### أولاً: عرض المشكلة

كما أكتنه المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان سنة ١٩٩٧ في قضية هورنسي، فإن الحق في اللجوء إلي القضاء يصير بلا جدوى إذا

بقي الحكم القضائي النهائي والملزم غير منفذ في حق أحد المتقاضين. وتعتبر مسألة عدم تنفيذ الأحكام من أكبر التحديات التي تواجه القضاء المصري. القضاة المصريون يدركون خطورة تلك الظاهرة ويعتبرونها تعديا علي استقلالهم حيث تضيق السلطة التنفيذية - بامتناعها عن تنفيذ الأحكام - مجهود سنوات قام به القضاء والمتقاضون. ولكن المسألة لا تتوقف عند مسألة استقلال القضاء فحسب، حيث يعد الامتناع عن تنفيذ الأحكام عائقا أمام فعالية النظام القضائي المصري. فماذا يفيد التقاضي أمام المحاكم لعدة سنوات إذا كان الحكم لن ينفذ في نهاية الأمر؟ هذا العوار يعد - بحسب أحد الاستطلاعات<sup>(٦٨)</sup> - أحد أهم مشاكل النظام القضائي المصري، وقد يكون العائق الوحيد الذي يتفق علي أهميته وخطورته القضاة والمحامون والمتقاضون.

من جانبنا، نخشي أن تكون النتيجة عزوف المتقاضين عن اللجوء لمحاكم الدولة خوفا من إضاعة وقتهم دون طائل، و نخشي أيضا أن يكون العنف هو الوسيلة البديلة التي يستخدمها المواطنون للحصول علي حقوقهم المسلوبة. ومن المثير للدهشة، أن بعض أحكام المحاكم الاستثنائية لا يتم تنفيذها.

لتعطيل تنفيذ أحكام القضاء، تلجأ السلطة التنفيذية لأسلوب غير قانوني بطعننا علي أحكام القضاء الإداري أمام القضاء العادي. وتوقف هذه الطعون تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الحكومة. وقد قامت المحكمة الدستورية العليا بإدانة هذه الوسيلة إذ اعتبرت القضاء الإداري والعادي جهتين قضائيتين مستقلتين، وبالتالي لا يجوز الطعن علي أحكام إحداها أمام محاكم الأخرى. وأحيانا، يمتنع أعضاء السلطة التنفيذية عن تنفيذ أحكام القضاء دون أن توقع عليهم عقوبات الحبس والعزل التي تقررها المادة ١٢٣ من قانون العقوبات المصري لكل موظف عمومي

---

(٦٨) هذا الاستطلاع مذكور في مجلد يضم دراسات عن القضاء في الوطن العربي تم إعدادها تحت إشراف المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة ومقره لبنان. عنوان المجلد "القضاء في الدول العربية: ملاحظات وتحليلات" ويمكن تحميله من الرابط التالي والاطلاع علي نتائج الاستطلاع في ص ٧٠.

<http://www.arabruleoflaw.com/publicationsListing.aspx?categoryID=1&postingID=327>

امتنع عمدا عن تنفيذ حكم قضائي. تفسير ذلك يكمن في تمتع كثير من الوزراء بالحصانة البرلمانية، تلك الحصانة تحميهم من عقوبات المادة ١٢٣. على سبيل المثال، لا يتم تطبيق نص المادة ١٢٣ من قانون العقوبات علي أي وزير عضو بالبرلمان إذا لم ينفذ حكما لأنه يتمتع بحصانة برلمانية. وقد يكون القصد من وراء دخول الوزراء البرلمان حمايتهم من الملاحقة القضائية عند عدم تنفيذ الأحكام.

## ثانيا: الجديد في مسألة تنفيذ الأحكام

### أ- إنشاء إدارة تنفيذ الأحكام

أنشأ القانون رقم ٧٦ لسنة ٢٠٠٧ المعدل لقانون المرافعات إدارة لتنفيذ الأحكام، وهو ما يعتبر إضافة لنظام قاضي التنفيذ الذي تضمنه قانون المرافعات منذ عام ١٩٦٨. هذه الإدارة المستحدثة آلت إليها بعض اختصاصات قاضي التنفيذ دون أن تلغي وجوده<sup>(٦٩)</sup>. تنص المادة ٢٧٤ من قانون المرافعات علي أن "يجرى التنفيذ تحت إشراف إدارة للتنفيذ تنشأ بمقرر كل محكمة ابتدائية، ويجوز بقرار من وزير العدل إنشاء فروع لها بدائرة كل محكمة جزئية".

ويرأس إدارة التنفيذ قاض بمحكمة الاستئناف ، يعاونه عدد كاف من قضاتها يندبهم وزير العدل بعد موافقة مجلس القضاء الأعلى، وقضاة من المحاكم الابتدائية بدرجة رئيس محكمة على الأقل، تختارهم الجمعية العامة للمحكمة. ويلحق بالإدارة عدد كاف من معاوني التنفيذ والموظفين يحدد قرار من وزير العدل قواعد اختيارهم وتنظيم شئونهم. ولمدير إدارة التنفيذ أو من يعاونه من قضاتها إصدار القرارات والأوامر المتعلقة بالتنفيذ، ويكون التظلم من هذه القرارات والأوامر بعبريضة ترفع لمدير إدارة التنفيذ، ويعتبر القرار الصادر منه في التظلم نهائيا. ويصدر بتنظيم إدارة التنفيذ قرار من وزير العدل". كما توجد إدارات تنفيذ خاصة للمحاكم المتخصصة<sup>(٧٠)</sup>، مثل محاكم الأسرة والمحاكم الاقتصادية ومحاكم العمال.

### ب- استحداث نظام معاوني التنفيذ

استحدث القانون رقم ٧٦ لسنة ٢٠٠٧ فئة جديدة من معاوني

(٦٩) طلعت دويدار، النظرية العامة للتنفيذ القضائي، ٢٠١٠، ص ١٤٦.

(٧٠) طلعت دويدار، المرجع السابق، ص ١٥٨.

القضاء وهم المعاونون المناط بهم تنفيذ أحكام القضاء. ويختص هؤلاء المعاونون بتنفيذ الأحكام الواجبة النفاذ التي يصدرها القضاء، وذلك تحت إشراف إدارة تنفيذ الأحكام التي أشرنا إليها.

## الفصل الثاني

### الالتفاف علي القضاء المستقل أو تقليص ولايته

#### المبحث الأول

##### الحد من ولاية القضاء المستقل

من بين الأساليب التي تهدف إلى تقليص ولاية القضاء المستقل، يمكن ذكر الاتجاه إلى إخراج بعض الأعمال الهامة من ولاية القضاء (أولا) ووجود قوانين استثنائية (ثانيا).

##### أولا: الاتجاه إلى إخراج بعض الأعمال من ولاية القضاء

تحاول السلطة التنفيذية في الدولة في بعض الأحيان إبعاد أعمالها عن رقابة السلطات الأخرى، علي الرغم من خضوع البرلمان لسيطرة السلطة التنفيذية فإنه يتم أحيانا تجاوزه.

في غياب معارضة حقيقية، يعتبر القضاء هو الجهة الوحيدة القادرة علي مراقبة أعمال السلطة التنفيذية. ولذلك تحاول تلك السلطة أن تحمي بعض أعمالها من رقابة القضاء. وقد حظرت المادة ٧٦ من الدستور - وفقا لتعديلاتها الحديثة في ٢٠٠٥ - علي المحاكم أن تنظر الطعون المقدمة ضد قرارات اللجنة المشرفة علي الانتخابات الرئاسية بنصها علي أن "تكون قراراتها نهائية وناهضة بذاتها، غير قابلة للطعن عليها بأي طريق وأمام أية جهة، كما لا يجوز التعرض لقراراتها بالتأويل أو بوقف التنفيذ"، وهو ما يخالف نص المادة ٦٨ من الدستور الذي تحظر تحصين القرارات الإدارية من رقابة القضاء، كما يخالف نص المادة الثالثة من مجموعة المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية الذي ينص علي أن "ينظر القضاء جميع المسائل التي لها طابع قضائي".

تنص المادة ٩٣ من الدستور المتعلقة بمجلس الشعب علي أن

"يختص المجلس بالفصل في صحة عضوية أعضائه. وتختص محكمة النقض بالتحقيق في صحة الطعون المقدمة إلى المجلس بعد إحالتها إليها من رئيسه. ويجب إحالة الطعن إلى محكمة النقض خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ علم المجلس به، ويجب الانتهاء من التحقيق خلال تسعين يوماً من تاريخ إحالته إلى محكمة النقض. وتعرض نتيجة التحقيق والرأي الذي انتهت إليه المحكمة على المجلس للفصل في صحة الطعن خلال ستين يوماً من تاريخ عرض نتيجة التحقيق على المجلس. ولا تعتبر العضوية باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس". ولنا أن نتساءل لماذا يكون رأي محكمة النقض غير ملزم لمجلس الشعب؟

فمن ناحية، ليس من اختصاص محكمة النقض الإفتاء. ومن ناحية أخرى، فإن حجة الفصل بين السلطات ليست كافية لتجاهل مجلس الشعب ما تقررره محكمة النقض فيما يخص عدم صحة عضوية أحد أعضاء المجلس. وإذا كان من يشكك في صحة عضويته من الأغلبية البرلمانية، فأغلب الظن أنه لن يؤخذ بما ذهبت إليه محكمة النقض في تحقيقها، هذا فيما لو طلب منها أصلاً التحقيق.

في نفس السياق، تخرج المادة ١١ من قانون مجلس الدولة أعمال السيادة من ولاية القضاء الإداري<sup>(٧١)</sup>. وبناء على ذلك، حكم مؤخراً أن قرار الحكومة بتصدير الغاز لإسرائيل هو عمل من أعمال السيادة يخرج عن ولاية المحاكم المصرية.

الخلاصة إذن هي أن المادتين ٧٦ و٩٣ تتناقضان مع المادة ٦٨ من الدستور وتهدفان إلى الحد من ولاية القضاء المستقل على أعمال السلطة التنفيذية وقراراتها.

**ثانياً: وجود قوانين استثنائية تقلص من ولاية المحاكم المستقلة**

**أ- من قانون الطوارئ...**

مثل باقي دول العالم، مصر لديها قانون خاص بإعلان حالة

---

(٧١) لتحليل أحكام القانون المصري في هذا الشأن، انظر محمد أبو العينين، "الأعمال السليسية وأعمال السيادة أمام قاضي القانون العلم: ذريعة الإفلات من المساءلة القضائية" في القضية والإصلاح السليسي، ص ١٥٧.

الطوارئ. أما ما يميز مصر عن باقي دول العالم فهو أن حالة الطوارئ - التي بطبيعتها مفترض فيها أن تكون حالة استثنائية - أصبحت هي الأصل. حالة الطوارئ معلنه وسارية في مصر منذ عام ١٩٨١ دون انقطاع، وهو ما أثر على حماية حقوق الإنسان وعلى حسن سير النظام القضائي. ويقوم البرلمان المصري كل ثلاثة أعوام بتجديد حالة الطوارئ. وينشئ قانون الطوارئ محاكم استثنائية مثل محاكم أمن الدولة نقطة طوارئ. كما تجيز المادة ٦ من القانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٦ بشأن الأحكام العسكرية إحالة المدنيين للمحاكمة أمام المحاكم العسكرية. وقد طرحت مسألة دستورية قانون الطوارئ أمام المحكمة الدستورية العليا منذ سنوات، ولا يزال المهمومون بالشأن العام ينتظرون حكم المحكمة.

#### ب- .... إلي قانون مكافحة الإرهاب؟

منذ أحداث ١١ سبتمبر ٢٠٠١، انتشرت ظاهرة إصدار قوانين لمكافحة الإرهاب - التي عادة ما تكون مقيدة للحريات إلى حد كبير - في كثير من الدول حتي في بعض الدول المعروف عنها حماية حقوق الإنسان.

وانضمت مصر لهذه الدول حيث أعلنت أنه سيتم إعداد قانون لمكافحة الإرهاب ليحل محل قانون الطوارئ. وقد صرح الوزير الدكتور مفيد شهاب أكثر من مرة - وهو المسئول الرئيسي عن صياغة هذا القانون - أن هذا القانون سوف يوازن بين حماية الحرية الفردية وحماية الأمن العام من الاعتداءات الإرهابية. ولكن تظل المخاوف قائمة من أن يتضمن القانون نصوصا تخل بالحريات العامة وحقوق الإنسان. هذا التخوف مصدره المادة ١٧٩ من الدستور - المعدلة سنة ٢٠٠٧ - والتي تنص على أن "تعمل الدولة على حماية الأمن والنظام العام في مواجهة أخطار الإرهاب، وينظم القانون أحكاما خاصة بإجراءات الاستدلال والتحقيق التي تقتضيها ضرورة مواجهة هذه الأخطار، وبحيث لا يحول الإجراء المنصوص عليه في كل من الفقرة الأولى من المادة 41 والمادة 44 والفقرة الثانية من المادة 45 من الدستور دون تلك المواجهة، وذلك كله تحت رقابة القضاء. ولرئيس الجمهورية أن يحيل أية جريمة من جرائم



الإرهاب إلى أية جهة قضاء منصوص عليها في الدستور أو القانون." وعلي هذا فقد تم تعديل الدستور ليتوافق مع قانون مكافحة الإرهاب الجاري صياغته! ويحق لنا أن نتساءل عما إذا كان الدستور المصري حقا علي قمة النظام القانوني المصري في الوقت الذي يتم فيه تعديله لكي يتوافق مع تشريع ... استثنائي لم يصدر بعد! ويحق للقضاة مثلهم مثل المجتمع المدني وكل المواطنين أن ينزعجوا من حرص الحكومة واستعدادها الكامل لتعديل الدستور إذا كان في هذا التعديل تقييد للحريات. يتزامن هذا مع تصريحات حكومية تكاد ترفع الدستور إلى مرتبة النصوص المقدسة التي لا تمس، خاصة فيما يتعلق بالمادة ٧٧ والتي لا تضع حدا أقصى لعدد فترات انتخاب رئيس الجمهورية...

ولنعد للمادة ١٧٩ من الدستور التي تعني عمليا أنه عند سريان قانون مكافحة الإرهاب، لن يلزم الحصول علي إذن قضائي مسبق قبل اعتقال شخص أو القبض عليه، وهو ما يفتح الباب لعمليات القبض والاعتقال العشوائية، كما تسمح المادة بالقيام بالتحقيق والتعدي علي سرية المراسلات. وفقا لنفس المادة، لرئيس الجمهورية أن يحيل المدنيين للمحاكمة أمام أي محكمة يختارها. قد تكون هذه المحكمة استثنائية أو محكمة ينشؤها قانون الإرهاب أو أي محكمة أخرى<sup>(٧٢)</sup>.

وكما لاحظ بعض المراقبين، فإن المادة ١٧٩ المعدلة تهدف لتثبيت حالة الطوارئ وجعل أحكام قانون الطوارئ جزءا أساسيا من النظام القانوني المصري وذلك عن طريق قانون مكافحة الإرهاب. فضلا عن ذلك، فإن وجود نص في الدستور يؤسس لقانون مكافحة الإرهاب يجعل الأخير بمعزل عن أي طعن بعدم دستوريته.

فيما يتعلق باستقلال السلطة القضائية، هناك نتيجتان محتملتان عند تطبيق قانون مكافحة الإرهاب وهما: إنشاء محاكم استثنائية جديدة من ناحية، ومن ناحية أخرى تدريب القاضي العادي علي تطبيق قانون استثنائي. فالقاضي العادي سيضطر إلي تطبيق قواعد تتعارض مع حقوق

---

(٧٢) عوض محمد، "قراءة محلدية للمادة ١٧٩ من الدستور"، مجلة القضاة السنة ٢٤ أكتوبر-ديسمبر ٢٠٠٨، ص ١٥.

الإنسان بعد أن كان تطبيق مثل هذه القواعد مقتصرًا على المحاكم الاستثنائية. ويخشى من أن تؤثر الإجراءات المتبعة في "قضايا الإرهاب" على الإجراءات العادية فتجذبها نحوها. في مثل هذه الحالة، قد يكون للشخص حق التقاضي أمام "قاضيه الطبيعي" ولكنه سيفتقد حقوقه الطبيعية.

### المبحث الثاني تجنب القضاء المستقل

يمكن الالتفاف على القضاء المستقل بطريقتين، إما عن طريق تجنب المحاكم المستقلة (أولا)، أو عن طريق تجنب القضاء المستقلين (ثانياً).

أولاً: تجنب المحاكم المستقلة والتوسع في اللجوء للمحاكم الاستثنائية<sup>(٧٣)</sup>  
تمنع المحاكم الاستثنائية المتقاضين من المثول أمام قاضيهم الطبيعي، وهو الحق الذي تكفله المادة ٦٨ من الدستور المصري. وقد أنشأ المشرع عدة محاكم استثنائية تم عرضها في مقدمة هذا التقرير. وجود هذه المحاكم يخرج بعض القضايا ذات الأهمية من ولاية المحاكم العادية وهو ما يعد اعترافاً نسبياً باستقلال المحاكم العادية حيث ترغب السلطة التنفيذية تفاديها للحصول على الأحكام التي تريدها. تعاني المحاكم الاستثنائية من عدة مثالب تتمثل في طريقة تشكيلها ونظام سير إجراءاتها، وهو ما يؤدي إلى أن تصبح محاكماتها غير عادلة. قد تتشكل تلك المحاكم من غير القانونيين وهؤلاء لا يتمتعون بضمانات الاستقلال أو خبرات القضاة. وعادة ما تكون المحاكمات سريعة لدرجة لا يمكن معها مراعاة أبسط

---

(٧٣) موضوع المحاكم الاستثنائية يستدعي شرحاً مطولاً لا يتسع له المجال هنا. لمزيد من التفاصيل انظر مقال نقلي برنار موجيرون "المحاكم العسكرية والقضاء الاستثنائي في مصر" الموجود في كتاب عن المحاكم الاستثنائية صدر تحت إشراف إيليزابت لامبير عبد الجواد، ص ١٩١ - ٢٣٠، ويمكن تحميل الدراسة من الموقع التالي:

<http://recherche-iedes.univ-paris1.fr/spip.php?article267>

انظر أيضاً مقال حافظ أبو سعدة المنشور في المجلد السابق ذكره "القضاة والإصلاح السياسي" ومقال أحمد سيف الإسلام في "مصر وقوانينها".

قواعد العدالة. سوف نركز علي ثلاث محاكم، وهي محاكم أمن الدولة، والمحاكم العسكرية، ومحكمة الأحزاب السياسية.

### أ- محاكم أمن الدولة

بداية، يجب التفرقة بين محاكم أمن الدولة العادية وتلك التي تأسست وفقا لقانون الطوارئ، حيث تم إلغاء الأولي في عام ٢٠٠٣، لذلك لن نتطرق سوي للأخيرة.

أولا، يجب توضيح أن تلك المحاكم "ستورية"<sup>(٧٤)</sup> حيث نصت المادة ١٧١ من الدستور علي أن القانون يحدد اختصاصات محاكم أمن الدولة ويحدد الشروط التي يجب أن تتوافر فيمن يتولون القضاء فيها. ويحدد القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ بشأن حالة الطوارئ تشكيل وإجراءات واختصاصات هذه المحاكم.

وتتعدد هذه المحاكم أثناء إعلان حالة الطوارئ. في مصر، قانون الطوارئ مطبق دون انقطاع منذ اغتيال الرئيس السابق أنور السادات في ٦ أكتوبر ١٩٨١. وقد تلغي هذه المحاكم إذا تم وقف العمل بقانون الطوارئ وذلك في حالة إصدار قانون مكافحة الإرهاب.

### ١- تشكيلها

تفرق المادة السابعة من قانون حالة الطوارئ ما بين محاكم أمن الدولة الجزئية ومحاكم أمن الدولة العليا. فمحاكم أمن الدولة الجزئية تختص بالجرائم التي يعاقب عليها بالحبس والغرامة أو بإحدى هاتين العقوبتين. وتشكل بالمحكمة الابتدائية من أحد قضاة المحكمة.

أما بالنسبة لمحاكم أمن الدولة العليا، فتتشكل من ثلاثة قضاة، وتختص بالفصل في الجرائم التي يعاقب عليها بعقوبة الجناية وبالجرائم التي يعينها رئيس الجمهورية أو من يقوم مقامه أيا كانت العقوبة المقررة لها. ويقوم بمباشرة الدعوى أمام محاكم أمن الدولة عضو من أعضاء

---

(٧٤) يذهب البعض إلي أن المحاكم المشار إليها في المادة ١٧١ هي محاكم أمن الدولة العادية التي تم إلغاؤها في عام ٢٠٠٣. ووفقا لهذا التفسير، فإن محاكم أمن الدولة طوارئ ليس لها أساس دستوري. ولكن في نفس الوقت، نص الدستور جاء علما ويمكن القول أنه ينطبق علي جميع محاكم أمن الدولة.

## النيابة العامة.

ويجوز استثناء - طبقا للمادة السابعة - لرئيس الجمهورية أن يأمر بتشكيل دائرة أمن الدولة الجزئية من قاض واثنين من ضباط القوات المسلحة من رتبة نقيب أو ما يعادلها على الأقل، وتشكيل دائرة أمن الدولة العليا من ثلاثة مستشارين ومن ضابطين من الضباط القادة. ويعين رئيس الجمهورية أعضاء محاكم أمن الدولة بعد أخذ رأي وزير الدفاع بالنسبة للقضاة والمستشارين، ورأي وزير الحربية بالنسبة إلى الضباط.

ويبدو أن رئيس الجمهورية لا يستعمل حقه في تعيين ضباط بتلك المحاكم<sup>(٧٥)</sup>. وتنص المادة ١٢ علي أن أحكام تلك المحاكم لا تقبل الطعن، وهو ما يمثل انتهاكا للحق في التقاضي علي درجتين. كما تنص نفس المادة علي ألا تكون هذه الأحكام نهائية إلا بعد التصديق عليها من رئيس الجمهورية.

## ٢ - اختصاصاتها

لتلك المحاكم اختصاصان أساسيان:

من ناحية، تفصل محاكم أمن الدولة - طبقا للمادة السابعة - في الجرائم التي تقع بالمخالفة لأحكام الأوامر<sup>(٧٦)</sup> التي يصدرها رئيس الجمهورية أو من يحل محله، وهي الأوامر التي تصدر تطبيقا للمادة ٣ من قانون سنة ١٩٥٨ بشأن حالة الطوارئ.

ومن ناحية أخرى، تختص تلك المحاكم - طبقا للمادة التاسعة - بالفصل في الجرائم التي يعاقب عليها القانون العام والتي يحيلها إليها رئيس الجمهورية أو من يقوم مقامه. بمقتضى هذه المادة، يستطيع رئيس

---

(٧٥) محمد نور فرحات و علي الصادق، تقرير حول النظام القضائي في مصر في "وضع القضاء في الوطن العربي" ٢٠٠٧، ص ٦٠٨. هذا التقرير الكامل والمتعمق في استقلال وفاقية النظام القضائي المصري تم إعداده في إطار بحث مقارنة بين عدة دول عربية قام به المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة" ويمكن تحميل هذا التقرير من الرابط التالي:

[http://www.arabruleoflaw.org/publicationsLsting\\_ar.aspx?categoryID=1&postingID=311](http://www.arabruleoflaw.org/publicationsLsting_ar.aspx?categoryID=1&postingID=311)

(٧٦) وقد تكون تلك الأوامر شغوية وفقا للمادة ٣.

الجمهورية أن يقيد ولاية المحاكم العادية بإحالاته جرائم معينة لمحاكم أمن الدولة.

ولرئيس الجمهورية سلطات واسعة بخصوص مختلف إجراءات المحاكمة. وتعتبر تلك السلطات انتهاكا لاستقلال محاكم أمن الدولة، التي هي أصلا اعتداء على استقلال القضاء. نفس الملاحظات تنطبق على المحاكم العسكرية عندما تحاكم غير العسكريين.

#### ب- المحاكم العسكرية

مثلا مثل محاكم أمن الدولة، فإن المحاكم العسكرية لها أساس دستوري حيث تنص المادة ١٨٣ من الدستور على أن ينظم القانون القضاء العسكري ويحدد اختصاصاته وفقا للمبادئ المنصوص عليها في الدستور. وينظم القانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٦ القضاء العسكري، وقد تم تعديل هذا القانون بالقانون رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٧. تنص المادة الأولى من القانون - طبقا للتعديل الأخير - على أن القضاء العسكري جهة قضائية مستقلة وعلى أن تقوم على شأن القضاء العسكري هيئة تتبع وزارة الدفاع. وتنص المادة الثالثة - طبقا للتعديل الأخير - على استقلال القضاة العسكريين. وبشكل عام، حاولت التعديلات الأخيرة تقريب جهة القضاء العسكري من القضاء العادي. ويعتبر الاختصاص الأساسي للمحاكم العسكرية هو النظر في الجرائم التي يقوم بها العسكريون، وهو ما لا تختلف فيه مصر عن معظم الدول الأخرى. ولكن ما تتميز به مصر، هو إمكانية محاكمة المدنيين أمام تلك المحاكم التي لا تتمتع بضمانات الاستقلال التي تتمتع بها المحاكم العادية. ويكفي النظر إلى تكوين واختصاصات المحاكم العسكرية للتأكد من عدم استقلالها.

#### ١- تشكيلها

خلافًا لمحاكم أمن الدولة، تتشكل المحاكم العسكرية بأكملها من القضاة العسكريين. فطبقا للمادة ٤٣، "المحاكم العسكرية هي :

١- المحكمة العليا للطعون العسكرية.

٢- المحكمة العسكرية العليا.

٣- المحكمة العسكرية المركزية لها سلطة العليا.

٤- المحكمة العسكرية المركزية.

وتختص كل منها دون غيرها بنظر الدعاوى التي ترفع إليها طبقاً للقانون".

نجد أن دور المحكمة العليا للطعون العسكرية - التي مقرها القاهرة - بالنسبة للمحاكم العسكرية يشبه دور محكمة النقض بالنسبة للمحاكم العادية. وتؤلف هذه المحكمة - طبقاً للمادة ٤٣ مكرراً - من رئيس هيئة القضاء العسكري وعدد كاف من نوابه ومن القضاة العسكريين برتبة عقيد على الأقل، وتتكون من عدة دوائر يرأسها رئيس المحكمة أو أحد نوابه برتبة عميد على الأقل. وتصدر أحكامها من خمسة قضاة عسكريين. أما بالنسبة للمحكمة العسكرية العليا، فإنها تشكل - وفقاً للمادة ٤٤ - من ثلاثة ضباط قضاة برئاسة أقدمهم على ألا تقل رتبته في جميع الأحوال عن مقدم وممثل للنياحة العسكرية.

وتشكل المحكمة العسكرية المركزية لها سلطة العليا - وفقاً للمادة ٤٥ - من قاض منفرد لا تقل رتبته عن مقدم وممثل للنياحة العسكرية.

وتشكل المحكمة العسكرية المركزية - وفقاً للمادة ٤٦ - من قاض منفرد لا تقل رتبته عن نقيب وممثل للنياحة العسكرية.

ويجوز - طبقاً للمادة ٤٧ - في الأحوال الخاصة بتشكيل المحكمة العسكرية العليا من خمسة ضباط، وتشكيل المحكمة العسكرية المركزية لها سلطة العليا والمحكمة المركزية من ثلاثة ضباط. ويكون ذلك بقرار من الضابط الأمر بالإحالة.

ويصدر بتعيين القضاة العسكريين قرار من وزير الدفاع بناء على اقتراح مدير القضاء العسكري (المادة ٥٤). وإلى وقت قريب، لم يشترط القانون أية شهادة قانونية للعمل كقاض في محكمة عسكرية، ولكنه جري العمل - طبقاً لبعض المراقبين<sup>(٧٧)</sup> - على أن يكون اختيار القضاة العسكريين من الدارسين للقانون. وقد نص التعديل الأخير للمادة الثالثة في

(٧٧) نقلاي برنار موجيرو في المقال السابق ذكره عن المحاكم الاستثنائية، ص

٢٠٠٧ علي أن يتوافر في القضاة العسكريين الشروط الواردة في المادة ٣٨ من قانون السلطة القضائية الصادر بالقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢، وهذه المادة تستلزم الحصول على الإجازة في الحقوق.

## ٢- الاختصاصات

بالنسبة لمسألة اختصاص المحاكم العسكرية، يجب التفرقة بين المحكمة العليا للطعون العسكرية وباقي المحاكم العسكرية.

وفقا للمادة ٤٣ مكرراً، تختص المحكمة العليا للطعون العسكرية دون غيرها بنظر الطعون المقدمة من النيابة العسكرية أو من المحكوم عليه في الأحكام النهائية التي تصدرها كافة المحاكم العسكرية في جرائم القانون العام على العسكريين أو المدنيين. وتسرى على هذه الطعون القواعد والإجراءات الخاصة بالطعن بالنقض في المواد الجنائية المنصوص عليها في القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٥٩ في شأن حالات وإجراءات الطعن أمام محكمة النقض، وذلك فيما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون وتكون أحكامها باتة دون حاجة لأي إجراء. كما تختص هذه المحكمة دون غيرها بنظر طلبات إعادة النظر التي تقدم في أحكام المحاكم العسكرية الصادرة في جرائم القانون العام وذلك طبقاً للقواعد والإجراءات الخاصة بطلب إعادة النظر المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجنائية.

بالنسبة لباقي المحاكم العسكرية، يجب التفرقة بين ثلاثة أنواع من الاختصاص: بصفة عامة، معايير الاختصاص ذاتية حيث تتعلق بشخص المتهم بالجريمة أو المجني عليه.

فالمحاكم العسكرية مختصة بنظر الجرائم التي يرتكبها الأشخاص الخاضعون للقانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٦، حيث تنص المادة السابعة من القانون علي أن "تسرى أحكام هذا القانون أيضاً على ... كافة الجرائم التي ترتكب من أو ضد الأشخاص الخاضعين لأحكامه متى وقعت بسبب تأديتهم أعمال وظائفهم" و"كافة الجرائم التي ترتكب من الأشخاص الخاضعين لأحكامه إذا لم يكن فيها شريك أو مساهم من غير الخاضعين لأحكام هذا القانون".

وتعدد المادة ٤ الأشخاص الخاضعين لأحكام هذا القانون ومنهم ضباط القوات المسلحة الرئيسية والفرعية والإضافية، وضباط الصف وضباط القوات المسلحة عموماً، وطلبة المدارس ومراكز التدريب المهني والمعاهد والكليات العسكرية، وكل مدني يعمل في وزارة الدفاع أو في خدمة القوات المسلحة على أي وجه كان .

هناك أيضاً معايير موضوعية للاختصاص حيث تنص المادة ٥ من القانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٦ علي أن تسري أحكام هذا القانون على كل من يرتكب الجرائم التي تقع في المعسكرات أو الثكنات أو المؤسسات أو المصانع أو السفن أو الطائرات أو المركبات أو الأماكن أو المحلات التي يشغلها العسكريون لصالح القوات المسلحة أينما وجدت، فضلاً عن

الجرائم التي تقع على معدات ومهمات وأسلحة وذخائر ووثائق وأسرار للقوات المسلحة وكافة متعلقاتها.

ولكن الاختصاص الأكثر إثارة للجدل، هو الاختصاص الذي تقرره المادة السادسة من القانون سالف الذكر. حيث تنص الفقرة الأولى علي أن "تسري أحكام هذا القانون على الجرائم المنصوص عليها في البابين الأول والثاني من الكتاب الثاني من قانون العقوبات وما يرتبط بها من جرائم، والتي تحال إلى القضاء العسكري بقرار من رئيس الجمهورية". وتنص الفقرة الثانية علي أن "الرئيس الجمهورية متى أعلنت حالة الطوارئ أن يحيل إلى القضاء العسكري أي من الجرائم التي يعاقب عليها قانون العقوبات أو أي قانون آخر".

وتعد الفقرة الثانية أكثر عمومية وأكثر تحديداً من الفقرة الأولى في ذات الوقت. تعتبر أكثر تحديداً لأنها لا تتيح لرئيس الجمهورية إحالة المدنيين للمحاكم العسكرية إلا في حالة الطوارئ، بينما تعتبر أكثر عمومية لكونها تنطبق علي كل أنواع الجرائم. فعندما تكون حالة الطوارئ مطبنة، للرئيس أن يختار فيما بين القضاء العادي ومحاكم أمن الدولة والمحاكم العسكرية.

وتتعارض المادة السادسة مع المادة ٦٨ من الدستور المصري



التي تنص علي حق كل مواطن في المثل أمام قاضيه الطبيعي<sup>(٧٨)</sup>. ولكن علي الرغم من وجود هذا النص الدستوري الواضح، فإن مثل المدنيين أمام المحاكم العسكرية يعتبر أمرا متكرر الحدوث، حيث تعرضت جماعة الإخوان المسلمين لذلك مرارا. فقد مثل العديد من أعضاء هذه الجماعة أمام المحاكم العسكرية مؤخرا. ولا يطالب نشطاء حقوق الإنسان في مصر بإلغاء المحاكم العسكرية - حيث تقوم تلك المحاكم بدورها في إقامة العدالة

بين العسكريين - ولكنهم يطالبون بأن يقتصر اختصاص تلك المحاكم علي العسكريين وألا يتم محاكمة المدنيين أمامها.

بالنسبة لمسألة اختصاص المحاكم العسكرية، هناك المادة ٤٨ التي يجب أن نتوقف عندها. تلك المادة تنص علي أن "السلطات القضائية العسكرية هي وحدها التي تقرر ما إذا كان الجرم داخلا في إختصاصها أم لا". فمن الغريب، أن يعهد بمسألة فض تنازع الاختصاص القضائي إلي المحكمة الاستثنائية كما لو كانت هذه المحاكم هي المحاكم العادية.

#### ج- محكمة الأحزاب السياسية

ينظم القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بشأن الأحزاب السياسية مسألة تأسيس الأحزاب السياسية. تأسيس - أو استمرار - أي حزب سياسي يتطلب استيفاء عدة شروط صعبة التنفيذ<sup>(٧٩)</sup>. وعند استيفاء تلك الشروط يجب تقديم إخطار كتابي إلي رئيس لجنة شئون الأحزاب السياسية لكي تأذن بتأسيس الحزب. تلك اللجنة تتكون من ثلاثة أعضاء في الحزب الحاكم وهم رئيس مجلس الشورى الذي يرأس تلك اللجنة ووزير الداخلية ووزير شئون مجلس الشعب (حاليا وزير الشؤون القانونية والمجالس النيابية) بالإضافة إلي ستة أشخاص يصدر بإختيارهم قرار من رئيس

(٧٨) أيضا تتعارض المادة السادسة من هذا القانون مع المادة الخامسة من مجموعة المبادئ الأساسية المتوقعة باستقلال السلطة القضائية الذي ينص علي "لكل شخص الحق في اللجوء للقضاء العادي وفقا للإجراءات القانونية المتبعة. لا يجب إنشاء محاكم لا تتبع الإجراءات الموضوعية وفقا للقانون لغرض حرمان المحاكم العادية من اختصاصه".

(٧٩) هذه الشروط مذكورة في المادة ٤ من قانون الأحزاب السياسية.

الجمهورية لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد. هؤلاء الستة ينقسمون إلى قسمين: ثلاثة منهم يختارون من بين الرؤساء السابقين للهيئات القضائية أو نوابهم من غير المنتمين إلى أى حزب سياسي، والثلاثة الآخرون يختارون من بين الشخصيات العامة من غير المنتمين إلى أى حزب سياسى.

ونظرا لتشكيل هذه اللجنة، فإن طلب تأسيس الحزب عادة ما يقابل بالاعتراض، خاصة عندما يكون الحزب السياسى المراد تأسيسه جادا وراغبا في العمل بالسياسة. ويكون السبيل الوحيد أمام قرار الرفض - كما تبينه المادة الثامنة من قانون الأحزاب السياسية لسنة ١٩٧٧ المعدل وفقا للقانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥<sup>(٨٠)</sup> - هو الطعن - خلال الثلاثين يوما التالية لنشر قرار الاعتراض في الجريدة الرسمية - فى هذا القرار بالإلغاء أمام الدائرة الأولى للمحكمة الإدارية العليا التى يرأسها رئيس مجلس الدولة وينضم لتشكيلها عدد مماثل من الشخصيات العامة يصدر باختيارهم قرار من وزير العدل بعد موافقة مجلس الهيئات القضائية من الكشوف الخاصة بالشخصيات العامة، الذين يتمتعون بالكفاءة وحسن السمعة ولا تقل أعمارهم عن أربعين عاما ومن غير أعضاء السلطة التشريعية.

من الخطأ اعتبار هذه المحكمة محكمة عادية، فالمحكمة التى يدخل في تشكيلها غير القضاة هي محكمة استثنائية. لذلك، عرفت هذه المحكمة بمحكمة الأحزاب السياسية. وفقا للمادة ١٧ من قانون الأحزاب السياسية، تختص المحكمة أيضا بالفصل في طلب حل الحزب الذى يقدمه إليها رئيس لجنة شئون الأحزاب السياسية.

ويصعب علينا فهم السبب الذى يجعل قضاة مجلس الدولة غير قادرين على أن يطبقوا وحدهم قانون الأحزاب، فما هي الضرورة التى تستدعي ضم شخصيات عامة لمحكمة الأحزاب؟ من الواضح، أن الغرض من التكوين غير القضائي لهذه المحكمة هو إخراج بعض القرارات الإدارية المهمة من نطاق الرقابة الكاملة للقضاء.

---

(٨٠) لاحظ أحد الكتاب أن التشكيل القضائي الكامل قد يؤدي إلى إنشاء أحزاب غير مرغوب فيها من قبل السلطة التنفيذية. لذلك، تم إدخال الشخصيات العامة في تشكيل المحكمة. انظر مقال حافظ أبو سعدة السابق ذكره، ص ٢٦٠.

## ثانياً: تجنب القضاة المستقلين أو المد الدائم لسن تقاعد القضاة

القضاة من الموظفين العموميين، لذلك ينطبق عليهم سن التقاعد المعمول به في الوظائف العامة، أي ستين عاماً. لكن تم مد سن التقاعد للقضاة عدة مرات. وفي ٢٠٠٧، تم رفع سن تقاعد القضاة من ٦٨ إلى ٧٠ سنة. لتفسير الرفع المتكرر لسن التقاعد المتقدم أصلاً، ذهبت الحكومة للقول بأن هناك حاجة للقضاة من ذوي الخبرة وأن عدم الاستفادة من هذه الخبرات - رغم حاجة القضاء إليها - سوف يعود بالضرر علي القضاء. وليس مؤكداً أن هذا السبب المعلن هو السبب الحقيقي لرفع سن التقاعد. فمن الصعب أن نصدق أن الحكومة - التي أصدرت قانوناً يحظر علي أساتذة الجامعات التدريس بعد سن الستين - تسعى لأن يبقى القضاة في أعمالهم حتي سن السبعين، فالتناقض بين الموقفين واضح.

علة مد سن تقاعد القضاة تكمن ربما في رغبة السلطة التنفيذية في الاحتفاظ ببعض شيوخ القضاة علي قمة المحاكم العليا، وبالتالي تجنب وصول قضاة آخرين إليها قد لا ترضي عنهم السلطة التنفيذية. وقد رفض نادي القضاة هذه السن المرتفعة حيث يصعب القيام بمهام القاضي بصورة مرضية في هذه السن المتقدمة. وقد نادي النادي بأن من يرد العمل بعد سن الستين فعليه أن يبتعد عن الوظائف الإدارية. فإذا كان السبب الرئيسي لمد السن هو الاستفادة من خبرة القضاة، فهؤلاء عليهم أن يتفرغوا لرئاسة الجلسات وكتابة الأحكام حتي تتم الاستفادة بخبرتهم ويتم نقلها إلي القضاة الأصغر سناً.

وهذه السن المرتفعة أدت إلي انعدام المساواة بين القضاة الذين بلغوا الستين عاماً وبين من لم يبلغوا الستين. وقد أوضح أحد القضاة - عن حق - إنه منذ بلغ سن الستين فإنه يحصل علي نصف الراتب حيث يحق له الحصول علي مبلغ المعاش الذي اقتطع من راتبه ولكنه لا يحصل علي هذا المبلغ. ولحل هذه المشكلة سمح القانون رقم ١٨٣ لسنة ٢٠٠٨ للقضاة بالجمع بين راتبهم ومعاشهم بين سن الستين وحتى سن السبعين، وهذه ميزة لا يتمتع بها سوي القضاة.

## الفصل الثالث مشكلة معايير اختيار القضاة

النظام القضائي المستقل والفعال يحتاج إلى تعيين أفضل العناصر به. ولهذا، لا يجب أن تقوم معايير الاختيار بإقصاء فئة من المواطنين تستطيع أن تضيف إلى السلطة القضائية المصرية. وقد نصت المادة ١٠ من مجموعة المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية علي أنه "يجب أن يكون الأشخاص الذين يُختارون لشغل مناصب قضائية أشخاصاً يتسمون بالنزاهة والقدرة ولديهم الخبرة أو المؤهلات المناسبة في القانون. يجب أن تضمن أية طريقة لاختيار القضاة بغية تعيينهم في مناصبهم عدم تعيين القضاة بدوافع غير مشروعة. وعند اختيار القضاة لتعيينهم في تلك المنصب، لا يُمارس التمييز ضد أي شخص بسبب العرق أو اللون أو نوع الجنس أو الدين أو الرأي السياسي أو أي رأي آخر أو بسبب الأصل القومي أو الاجتماعي أو بناءً على ما لديه من ملك أو على مكان ميلاده أو مكانته. ولا يُعتبر تمييزاً شرط أن يكون المرشح لمنصب قضائي مواطناً من مواطني البلد المعني."

ولكن في مصر هناك نوعان من التمييز عند اختيار القضاة. هناك تمييز سلبي ضد المرأة وضد ذوي المهن القانونية، وهناك تمييز إيجابي لصالح أبناء القضاة.

### المبحث الأول المعايير التي تنطوي علي تمييز نحو قبول تولي المرأة القضاء؟

مسألة إبعاد المرأة عن منصة القضاء فيها شقان. فمن ناحية، يندرج هذا الأمر تحت باب التمييز الواقعي ضد المرأة. ومن ناحية أخرى، تشكل مسألة إبعاد المرأة عقبة أمام تطوير وتحسين النظام القضائي المصري. فعندما تمنع المرأة المتفوقة من تولي القضاء يؤدي برجل أقل منها كفاءة لكي يشغل المكان الذي لا تستطيع شغله، وبذلك يحرم النظام القضائي نفسه من الكفاءات التي يحتاج إليها.

منذ نشأة النظام القضائي المصري وحتى عام ٢٠٠٧، لم تعين

المرأة في القضاء رغم عدم تعارض ذلك الأمر مع النصوص القانونية. وهذا يدفعنا نحو التفكير في الأسباب الحقيقية وراء هذا الرفض. وقد وضعت بعض الأحداث الراهنة مسألة تعيين المرأة في القضاء في قلب الأحداث السياسية والقانونية في مصر.

### أولاً: القانون يجيز تعيين المرأة في القضاء

تقرر المادة ٤٠ من الدستور المصري - والتي كثيراً ما يشار إليها ولكن قلما تطبق - مبدأ المساواة بين الرجل والمرأة، كما أن مصر طرف في اتفاقية إزالة كافة أشكال التمييز ضد المرأة (السيداو) والتي صدقت عليها مصر بموجب القرار الرئاسي رقم ٤٣٤ لسنة ١٩٨١، فصار لها في مصر قوة القانون طبقاً للمادة ١٥١ من الدستور.

ولا يشترط قانون السلطة القضائية أو قانون مجلس الدولة أن يكون من يشغل مهنة القاضي ذكراً. وقد أوضحت المحكمة الدستورية العليا أن لفظ "مصري" وهو أحد شروط تولي منصب القضاء ينطبق على المصريين والمصريين. يبين لنا مما تقدم أن تولي المرأة للقضاء في مصر لا يحتاج تعديل القانون بقدر ما يحتاج أن يطبق تطبيقاً صحيحاً.

رغم وجود هذه النصوص التي تسمح - أو على الأقل لا تمنع - تولي المرأة مناصب قضائية<sup>(٨١)</sup>، فإن ما يجري عليه العمل خالف تلك النصوص.

ثانياً: الممارسات الرافضة لتولي المرأة مناصب القضاء: نحو تطور جديد؟

(٨١) على الرغم من وجود هذه النصوص، فقد حاول بعض مستشاري مجلس الدولة أن يثبتوا أن قانون مجلس الدولة لا يسمح بتولي المرأة منصب القضاء بناء على حجج نصية غير مقنعة. على سبيل المثال، تم الاحتجاج بالمادة ٧٣. وفقاً لهذا النص، يشترط فيمن يعين في مجلس الدولة ألا يكون متزوجاً بأجنبية. ولفظ أجنبية جاء بصيغة المؤنث فقط وهو ما اعتبره البعض دليلاً على أن المشرع لا يجيز أن تتولي المرأة القضاء (جدير بالذكر أن هذا النص لم يعد جزءاً من النظام القانوني المصري حيث قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستوريته في ١٩٩٠. على الرغم من ذلك، فإن بعض القضاة لا يستشعرون حرجاً في الاستدلال بهذا النص الذي لم يعد موجوداً لتوضيح أنه لا سبيل لتعيين المرأة في ظل البنية التشريعية القائمة.)

## أ- الممارسات غير الدستورية

حتى وقت قريب، لم تتول المرأة مناصب القضاء حيث حاولت بعض السيدات دخول الهيئات القضائية، لكن محاولتهن باءت بالفشل. ولكن لا يجب أخذ هذا القول على إطلاقه. فقد شغلت المرأة منذ وقت طويل أعلى المناصب في النيابة الإدارية وهيئة قضايا الدولة. ولكن على الرغم من اعتبار تلك الجهات -على سبيل الخطأ فيما نعتقد - هيئات قضائية، فإن الواقع أن أعضاء النيابة الإدارية وهيئة قضايا الدولة ليسوا بقضاة.

## ب- التطورات الأخيرة

في عام ٢٠٠٣، تم تعيين تهاني الجبالي في المحكمة الدستورية العليا لتصبح أول قاضية في تاريخ مصر الحديث بموجب القرار الرئاسي رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠٣. ولم تعين أية قاضية أخرى إلا في عام ٢٠٠٧. فعلى غير المتوقع، تم تعيين ثلاثين قاضية بموجب القرار الرئاسي رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٧ بعد أن تم اختيارهن من بين ١٢٤ عضوة من النيابة الإدارية اللاتي تقدمن لهذا المنصب، كما تم تعيين ١٢ قاضية بعد ذلك ليصبح عدد القاضيات في مصر (٨٢) ٤٢ (٨٣). مؤخرا، دارت مناقشات في مجلس الدولة لفتح باب التعيين للقاضيات. وفي إعلان بتاريخ ٢٨ أغسطس ٢٠٠٩، فتح مجلس الدولة باب التقدم للالتحاق بالمجلس لخريجي كليات الحقوق الجدد من الجنسين. وعلى ما يبدو، فقد أثار هذا الإعلان حفيظة قضاة المجلس الذين اجتمعوا في جمعية عمومية لإبداء رأيهم في مسألة تعيين المرأة في القضاء (٨٤). وكما هو متوقع - على الأقل بالنسبة لمن هم على دراية

(٨٢) هذا بالإضافة إلى المستشارة تهاني الجبالي.

(٨٣) لمزيد من التفاصيل انظر فتوح الشاذلي، الحقوق الإنسانية للمرأة بين التشريعات الوطنية والاتفاقيات الدولية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٠، ص ٩٨ وما يليها.

(٨٤) في هذا الصدد، نأسف لتقيام الجمعية العمومية بالانعقاد للتصويت على مسألة إمكانية تعيين المرأة في حين أن هناك مسائل أخرى كانت تستأهل مواقف جماعية حاسمة مثل مسألة التساؤل في شروط التعيين بالنسبة لأبناء القضاة. كما أنه من المؤسف أن تخضع الحقوق الأساسية المنصوص عليها في الدستور للتصويت من قبل أشخاص - مع كامل تقديرنا لهم - هم المنوط بهم حماية الحقوق الأساسية حين يعتدي عليها من الدولة. ولكن البعض طالب بوضع تصويت الجمعية في سبيله. فلتعقد الجمعية العمومية

بالوسط القضائي المصري - فقد اعترضت أغلبية عريضة بلغت ٨٧٪ علي تعيين المرأة في مجلس الدولة. وقد أثار هذا القرار ردود أفعال عديدة، حيث تظاهرت بعض منظمات حقوق الإنسان المدافعة عن حقوق المرأة أمام مجلس الدولة واصفة هذا اليوم "باليوم الأسود في تاريخ العدالة المصرية".

وقد جاء رد الفعل الرسمي من قبل رئيس الوزراء المصري الذي طلب من المحكمة الدستورية العليا تفسير نصوص قانون مجلس الدولة لمعرفة ما إذا كان لفظ "مصري" المشار إليه في المادة ٧٣ كشرط لتعيين القضاة في المجلس، يقصد به المصريون فقط أم المصريون والمصريات. كما تساءل في ذات الوقت عما إذا كان الجهاز المختص بتعيين القضاة هو المجلس الخاص أم الجمعية العمومية لمجلس الدولة. وقد قامت المحكمة الدستورية العليا بإصدار قرارها بتاريخ ١٤ مارس ٢٠١٠، فسرت فيه تلك المادة وأكدت فيه ضمنا حق المرأة في العمل كقاضية في مجلس الدولة، كما اعتبرت أن المجلس الخاص هو الجهاز المنوط به تعيين القضاة. وفي حين اعتبر البعض هذا الحكم انتصارا للمرأة، فقد قلل قضاة المجلس من أهميته<sup>(٨٥)</sup>.

وسوف نقوم فيما يلي بدراسة دلالات الأزمة التي أدي إليها هذا التصويت. لكن قبل الخوض في أسباب هذه الأزمة، نود أن نشير إلي إبداء بعض المراقبين أسفهم علي كون هذا التقدم في حقوق المرأة قد جاء بمبادرة من السلطة التنفيذية وليس من القضاة الإصلاحيين الذين يعترض

---

ونتيجة التصويت ما هي إلا رد فعل علي قيام المجلس الخاص بفتح باب التعيين أمام المرأة دون الرجوع للجمعية العمومية وهي الجهة الأكثر ديمقراطية. وبهذا يكون هذا التصويت ليس تصويتا معارضا لحق المرأة في التعيين ولكن ضد تعيين المرأة دون التشاور مع الجمعية العمومية للمجلس، رفض القضاة إذا ليس موجها ضد المرأة بقدر ما هو موجه ضد فرض قرار لم يوافقوا عليه. وبأسف بعض القضاة من عدم إظهار وسائل الإعلام لهذا الجانب من المسألة. وعلى أي حال، رغم تفهمنا لشعور القضاة، فإننا لا نتفق مع رد فعلهم، فلا يجب أن يأتي النضال من أجل استقلال القضاء علي حساب حق المرأة في التعيين، فلا تتلخص بين الاثنين.

(٨٥) جريدة الشروق ١٥ مارس ٢٠١٠

<http://www.shorouknews.com/ContentData.aspx?id=193462>

بعضهم علي تعيين المرأة كقاضية. فبالنسبة لبعض المراقبين<sup>(٨٦)</sup>، قد يؤدي الصراع الدائر بين السلطة والقضاء إلي أن " تصبح المرأة المستفيد الأكبر من الصراع بين السلطة ونادي القضاء، حيث قد يكون تعيين المرأة في القضاء جاء من قبيل الكيد ضد القضاء الذين اعترضوا علي هذا التعيين".

### ج- أسباب رفض القضاء والمجتمع لتعيين المرأة قاضية

هناك عدة أسباب تم ذكرها لتبرير رفض القضاء والمجتمع المصري لتعيين المرأة قاضية. هناك الحجة الدينية، حيث يعتبر البعض تعيين المرأة قاضية مخالفا للشرعية الإسلامية. ولكن هذا الرأي مختلف فيه. فهناك بعض الفقهاء<sup>(٨٧)</sup> الذين لا يرون غضاضة في تعيين المرأة قاضية استنادا إلي وقائع تاريخية وإلي عدم مخالفة ذلك لأي من النصوص الإسلامية<sup>(٨٨)</sup>. كما لا يتفق هذا التفسير مع ممارسات كثير من الدول<sup>(٨٩)</sup> التي يدين أغلب سكانها بالإسلام والتي تعمل فيها المرأة كقاضية. وعلي الرغم مما سبق ذكره، يرفض بعض القضاء تعيين المرأة في القضاء ويستندون إلي حجج دينية. أما في المجتمع المصري، فإن هذه الحجة هي الحجة السائدة وهي أكثر ما يحتج به لتبرير استحالة تعيين المرأة كقاضية.

وهناك التبرير النفسي والذي يري في المرأة كائنًا حساسا لا يقدر علي الفصل في القضايا الجنائية. أما في مسائل الأحوال الشخصية، فإن المرأة ستكون غير محايدة لأنها ستميل حتما إلي جانب المرأة. وهذا الرأي منتشر في المجتمع المصري. وبالنسبة لبعض القضاء، فإن تعيين المرأة في القضاء قد يكون وسيلة من وسائل السلطة التنفيذية في تجنب الأحكام التي قد لا تكون في مصلحتها، وذلك لأن طبيعة المرأة المتحفظة تجعلها تفضل تجنب الصدام مع السلطة التنفيذية، وبالتالي فسوف تصدر القاضيات أحكاما أكثر تساهلا مع الحكومة.

(٨٦) نقالي برنار موجيرون، "نحو استقلال أكبر للسلطة القضائية في مصر" المجلة الدولية للقانون المقارن، 2007 ص ١٠٤.

(٨٧) مثل شيخ الأزهر محمد سيد طنطاوي الذي وافقه المنية في مارس ٢٠١٠

(٨٨) مثل فقهاء المذهب الحنفي الذي اتفوا بهذا الرأي منذ أكثر من ألف عام.

(٨٩) كما هو الحال في تونس والجزائر واليمن والسودان وليبيا وباكستان وإيران وجيبوتي والإمارات العربية المتحدة.



كما أن هناك التبرير المحافظ وهو في رأينا علي قدر كبير من الأهمية. ولهذا التبرير شقان: أحدهما موضوعي والآخر شكلي. من ناحية، فإن الطابع المحافظ للمجتمع المصري - والذي يعتبر القضية جزءا منه - يمنع أن تمارس المرأة دورا في المجتمع حيث يقتصر دورها علي تربية الأبناء والاهتمام ببيت الزوجية. من ناحية أخرى، فإن كون المرأة محافظا يعني رفضه التغيير أو مقاومته إذا لزم الأمر. ويعتبر المجتمع المصري نموذجا للمجتمع المحافظ المتبدل الذي يشهد منذ حوالي ثلاثين عاما مرحلة لا مثيل لها من الركود والجمود - وإن كان يري فيها البعض نوعا من الاستقرار - بحيث تبوء معظم محاولات التغيير بالفشل.

وبجانب هذه التبريرات "الثقافية"، هناك حجج - إلي حد ما - موضوعية. حيث ينتقد البعض عدم خضوع المرأة لذات إجراءات التعيين التي يخضع لها الرجل، حيث لم تتبع إجراءات التعيين المعتادة عند تعيين الـ ٤٢ امرأة في القضاء، حيث تم تعيينهن كقاضيات مباشرة علي الرغم من أن الرجل يعين في النيابة العامة أولا قبل أن يجلس علي منصة القضاء<sup>(٩٠)</sup>.

البعض أضاف أن القاضيات يعملن فقط في القاهرة والإسكندرية (لرفضهن أو عدم استطاعتهن العمل في الأماكن النائية)، تاركات للرجال العمل في المحافظات البعيدة عن محال إقامتهم. وإذا ما استمرت ظاهرة "التمييز الإيجابي" تلك مع زيادة أعداد المرأة في القضاء، فسوف يتحتم علي الرجال العمل في المحافظات البعيدة فقط. كما يلاحظ البعض أن ظروف العمل أصعب من أن تتحملها المرأة حيث أن استراحات القضية غير ملائمة للمرأة وساعات العمل متأخرة بسبب المداولات. فبعض القضاة يري أنه من حق المرأة أن تصبح القاضية لكن الظروف لا تسمح بذلك، وبالتالي فإن سبب رفض المرأة كقاضية لا يستند إلي مائع ديني أو قانوني، ولكن لاعتبارات الملائمة، وهذا هو الرأي الرسمي لعدد من القضاة.

---

(٩٠) من الممكن أن تكون السلطة السياسية قد رأت أن ظروف العمل في النيابة العامة صعبة وأنه من الأفضل تجنب تلك الخطوة في بداية الأمر.

## د- أزمة مجلس الدولة: الأسباب والحلول

يرفض الجمعية العمومية تعيين المرأة قاضية في مجلس الدولة، نشأت أزمة تعكس - في رأينا - الكثير من الحقائق عن المجتمع المصري. ولذلك، فمن المهم دراسة نتيجة تصويت الجمعية العمومية لمجلس الدولة، لمحاولة تحديد أسباب هذه النتيجة وطرق الخروج من الأزمة الراهنة.

### ١- الأسباب العميقة للأزمة

في رأينا، يوجد سببان أساسيان<sup>(٩١)</sup> جديران بالتحليل لفهم دوافع تصويت قضاة مجلس الدولة.

#### - الأزمة من منظور حقوق المرأة

يمثل القضاة جزءا من مجتمع محافظ مترهل يخشى التغيير. في ظل هذا المناخ المتخلف، فإن رفض أي تطور - حتى لو كان إيجابيا - لا يعتبر مفاجأة. بالإضافة إلى ذلك، فإن قضية حقوق المرأة يتم النظر إليها بكثير من الريبة، ربما لكون السلطة السياسية - علي أعلى مستوياتها - تهتم بها عن قرب. وقد أدي اهتمام السلطة السياسية بحقوق المرأة إلى الإضرار بهذه القضية وذلك لسببين:

الأول: هو أن الدفاع عن حقوق المرأة والتقدم في هذا المجال شكلي إلى حد كبير، ولا يخص إلا فئة محدودة من النساء وعدد محدد من الحقوق. فماذا عن حقوق العاملات والفلاحات؟ وماذا عن حق المرأة في انتخابات نزيهة ونظام تعليمي ونظام صحي فعال والحق في السلامة الجسدية والنفسية؟

توجد في مصر نساء كثيرات غير مكترثات بالرأي الذي أبداه قضاة مجلس الدولة، وذلك لا اعتقادهن بأنهن يحتجن لحقوق أساسية أكثر من حق التعيين في القضاء، ولعلمهن أيضا أنه حتى في حالة الحصول علي هذا الحق فهناك تمييز من نوع آخر في انتظارهن وهو التمييز علي أساس طبقي اجتماعي.

---

(٩١) لن يتم التطرق للجوانب القانونية هنا حيث سبق القول بأن النصوص القانونية لا تمنع تعيين المرأة في القضاء. فلا تعد الحجج القانونية لمن يعترضون علي تعيين المرأة سوى تبريرات تخفي الأسباب الحقيقية للرفض.

**الثاني:** هو كون قضية حقوق المرأة قد تضررت بسبب تشوه الحياة السياسية في مصر. فهناك تقدم بلا شك في حقوق المرأة، لكن هذا التقدم لم يتم في أفضل الظروف. علي سبيل المثال، فعندما أقر قانون الخلع (وهو السبيل القانوني الذي يسمح للمرأة بأن تنهي العلاقة الزوجية)، أقر من خلال مجلس شعب أعلنت المحكمة الدستورية العليا فيما بعد بطلان تكوينه. وعندما تم استحداث نظام الكوتا للمرأة في البرلمان، تم ذلك عن طريق التعديلات الدستورية لعام ٢٠٠٧ والتي أجري الاستفتاء الشعبي عليها دون إشراف قضائي. ونظام الكوتا جزء من التعديلات الدستورية التي أدخلت قانون مكافحة الإرهاب في البنية الدستورية وألغت الإشراف القضائي علي الانتخابات. فربما تكون قضية حقوق المرأة قد تلوثت بهذه

التعديلات سيئة السمعة. كما أن تعيين ٤٢ قاضية دون أن يسبقه أو حتي يصاحبه أي نقاش أو حوار مجتمعي لم يكن موقفا سديدا.

خلاصة القول هو أن قضية حقوق المرأة تقدمت إلي الأمام بعض الشيء، ولكن الوسيلة والظروف التي تم خلالها هذا التقدم استفزت الكثير من المواطنين وجعلتهم في موقف الرفض لكل ما يطرح بخصوص تعزيز حقوق المرأة.

لا شك أن القوانين مهمة - بل ضرورية - لكل تقدم، لكن يجب أن تسبقها وتصاحبها نقاشات مجتمعية وزيادة للتوعية بالمشاكل التي يراد حلها بالقانون. فالسلطة التنفيذية - بعد أن فرضت تلك القوانين دون مناقشة - قد أسهمت في إحراز تقدم في مجال حقوق المرأة ولكن هذا أدى إلي خلق نوع من المقاومة والرفض من قبل المجتمع المصري لكل تقدم قد يطرح في المستقبل. لذلك، نري أنه من الظلم أن يحمل القضاة وحدهم مسؤولية أزمة رفض تولي المرأة القضاء، فالسلطة التنفيذية أيضا مسؤولة عن هذا الأمر وربما تكون المسئول الرئيسي عنه.

**- الأزمة من منظور استقلال القضاء**

يري بعض القضاة في رغبة السلطة السياسية تولي المرأة المناصب القضائية انتهاكا لاستقلال القضاء. ورغم عدم اتفاقنا مع هذا

التصور، فعلى أن نتتبع منطق هؤلاء القضاة حتى نفهم موقفهم.

في الواقع، فإن بعض القضاة لم يستسيغوا محاولات إدخال المرأة القضاء دون أخذ رأيهم، وهو ما يحسبونه اعتداء على استقلالهم<sup>(٩١)</sup>. ونرى أنه - لفهم وجهة النظر هذه - يجب وضعها في سياقها. فمن ناحية، ذكرنا فيما سبق أن مسألة حقوق المرأة تقابل بنوع من الاعتراض في مصر. ومن ناحية أخرى، فهناك تذرر في الوسط القضائي من السلطة السياسية التي ترفض الكثير من مطالبهم الساعية للاستقلال وتماطل في تنفيذ بعض الأحكام القضائية وبخاصة أحكام مجلس الدولة.

وفي هذه الظروف، من الممكن اعتبار موقف قضاة مجلس الدولة ضد تعيين المرأة في القضاء كحلقة من مسلسل الصراع مع السلطة السياسية. بالطبع، من حق ناشطي حقوق الإنسان أن يغيظوا ويحتجوا، وإنه ليؤسفنا أن تصبح المرأة ضحية الصراع بين القضاة والسلطة السياسية، ولكن لا يجب أن ننسى وضع هذه الأزمة في سياقها العام ولا يمكن أن ننفي أنه بالنسبة للعديد من القضاة، هذه المسألة متعلقة باستقلالهم بالأساس. وهذا ما يفسر أن القضاة الذين قاموا بالموافقة على تعيين المرأة في القضاء في الجمعية العمومية الأولى<sup>(٩٢)</sup> قد انضموا لرأي الأغلبية الراضة لتعيين المرأة في الجمعية العمومية الثانية.

وأيا ما كانت أسباب الأزمة، يجب علينا البحث عن سبل تخطيها.

## ٢- الحلول الممكنة للأزمة

اتضح لنا موقف قضاة مجلس الدولة عندما وضعناه في سياقها. لكن من جانبنا، لا نشارك القضاة فيما انتهوا إليه من عدم التسليم - بوضوح - بحق المرأة في تولي القضاء. ذلك، لأن هذا الموقف لا يتفق والدستور المصري والالتزامات الدولية الملزمة لمصر. ولكن علينا أن نكون حذرين عند رفضنا أو إدانتنا هذا الموقف حتى لا يتحول هذا الرفض

(٩٢) ويمكن الرد على هذه الحجة بالقول بأن استقلال القضاة عن السلطة التنفيذية لا يحول دون خضوعهم للمستور والقانون.

(٩٣) حتى في تصويت الجمعية العمومية الأولى، لم تكن اعتبارات استقلال القضاء غالبة.

إلى أداة في يد السلطة السياسية لتقويض استقلال القضاء<sup>(٩٤)</sup>. كما يجب بالإضافة إلى رفض موقف قضاة مجلس الدولة، نقد السلطة السياسية التي قادتنا إلى هذا الوضع حيث لا تلقي قضايا حقوق المرأة أي قبول شعبي<sup>(٩٥)</sup>. فلا يجب اعتبار مجلس الدولة المسئول عن اندلاع الأزمة الراهنة.

ومنذ الإعلان عن قرار مجلس الدولة وحتى كتابة هذه السطور، فإن ردود أفعال الأطراف المعنية كانت - في أغلبها - انفعالية أكثر منها عقلانية. وربما يجب الانتظار حتي تهدأ النفوس قبل محاولة إقامة حوار ليس فقط مع القضاة ولكن علي المستوى المجتمعي، وليس فقط بخصوص مسألة تعيين قاضيات في مجلس الدولة ولكن فيما يتعلق بمسألة وضع المرأة في المجتمع المصري عامة. وقد يؤدي هذا الحوار - وهو ما نأمل - إلى قرار من قبل أعضاء مجلس الدولة (٩٦) بتعيين قاضيات في المجلس، قرار يوفق بين حقوق المرأة واستقلال القضاء، ويحفظ لمصر سمعتها الدولية.

### المبحث الثاني

#### سوء تطبيق المعايير

#### (نحو شفافية أوسع في التعيين)

### مسألة استقلال السلطة القضائية بالنسبة لذاتها

قد يبدو غريباً أن نطرح مسألة استقلال السلطة القضائية بالنسبة لذاتها حيث من المعتاد دراسة مسألة استقلالها بالنسبة لغيرها، فالتحديات

(٩٤) قد يكون من مصلحة السلطة السياسية - وفقاً للبعض - أن يصور القضاة علي أنهم متشددون دينياً ورجعيون فكرياً من أجل أن يبرر المساس باستقلال القضاء. وقد تساعد هذه الأزمة السلطة السياسية في أن تظهر - علي المستويين الدولي والمحلي - بصورة المدافع الأمين عن حقوق المرأة.

(٩٥) لا يمكن اعتبار الرفض الشعبي لحقوق المرأة - لأسباب دينية وثقافية - مسئولية القضاة، فالمسئول الحقيقي عن وجود هذا الرأي العام المحافظ هو من وضع وقاد السياسة الثقافية والإعلامية والدينية والتعليمية في مصر خلال العقود السابقة.

(٩٦) في هذا المعنى، انظر فتوح الشاذلي، "الأسباب غير القانونية لرفض تعيين المرأة في مجلس الدولة"، الأهرام ١٩ فبراير ٢٠١٠، ص ١١

تأتي غالبا من الغير مثل السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية. ولكن السلطة القضائية يتعين عليها توخي الحذر من انتهاكاتها الذاتية لاستقلالها. فوجود سلطة قضائية مستقلة عن غيرها من السلطات ولكنها تختار أعضائها بطريقة جائزة أمر يستدعي القلق. في تقديرنا، علي السلطة القضائية المصرية أن تعمل علي تحسين طرق اختيار وتعيين القضاة الجدد.

تتمتع السلطة القضائية في مصر - خاصة إذا ما قورنت بالأجهزة الأخرى في الدولة - بصورة إيجابية، ولكن الرأي العام يأخذ علي القضاء ثلاثة مأخذ رئيسية، وهي بطء إجراءات التقاضي وعدم تنفيذ الأحكام ونقص الشفافية في إجراءات التعيين.

#### أولا: المعايير المزدوجة بالنسبة لتعيين خريجي الجامعات

كما هو الحال في كثير من المهن في مصر، جري العرف علي أن يرث الأبناء مهنة آبائهم. فليس غريبا أن نري ابن الطبيب يصبح طبيبا أو ابن ضابط الشرطة يصير مثل أبيه. وللأسف، فقد أصابت هذه الآفة المجتمع القضائي حيث "ورث" العديد من أبناء القضاة مهنة آبائهم، وهو ما يمكن اعتباره أمرا عاديا لو كان هؤلاء الأبناء قد حصلوا علي أفضل التقديرات أثناء دراستهم. ولكن ما يمكن ملاحظته، هو أن صلة القرابة قد تكون أهم من التقديرات الدراسية عند التعيين. فالمعيار الموضوعي الوحيد للتعين<sup>(٩٧)</sup> وهو التقدير الحاصل عليه المرشح للعمل القضائي خلال دراسته الجامعية قد يتم التغاضي عنه إذا كان المتقدم ابنا لأحد القضاة.

وسبب هذه المجاملات هي أن معايير التعيين غير واضحة. فلا يوجد امتحان موحد للمتقدمين لشغل الوظيفة القضائية، حيث يقتصر الأمر

---

(٩٧) حاليا يشترط الحصول علي تقدير جيد للقبول في النيابة العامة وتقدير جيد جدا للقبول في مجلس الدولة. قبل تعديلات سنة ٢٠٠٧، كان يكفي الحصول علي تقدير مقبول إذا كان الشخص المتقدم لشغل وظيفة القضاء ابنا لقاض. هذا الاستثناء لم يكن له أساس في القانون، ولكنه كان مبنيا علي عرف يبرره البعض بكون ابن القاضي قد تربى في بيئة قضائية وهو ما يعوضه عن التقدير الضعيف الذي حصل عليه.

علي مقابلة<sup>(٩٨)</sup> منها من خمس إلى عشر دقائق وهو ما لا يسمح باختبار حقيقي للمرشحين. ولهذه الممارسات عدة آثار سلبية.

فهي تعتبر مساساً بمبدأ المساواة وتفرقة لا أساس لها بين المواطنين. فالذين لم يتم قبولهم لافتقارهم صلات القرابة أو المعارف اللازمة - رغم حصولهم علي تقديرات دراسية جيدة - قد يصعب عليهم فهم هذا التمييز غير المبرر. بالإضافة إلى ذلك، فإن هذا الأمر يسمح لأشخاص تنقصهم الكفاءة والصفات اللازمة باعلاء منصة القضاء دون وجه حق، وهو ما قد يؤدي إلي عدم قدرتهم علي القيام بمهام هذه المهنة النبيلة علي الوجه الأمثل. ولذلك، فإن كفاءة النظام القضائي ومصالح المتقاضين تتضرر من هذه الممارسات. علاوة علي ذلك، فإن القاضي الذي يفترض فيه الاستقلال والقدرة علي محاربة الفساد قد يجد صعوبة في القيام بذلك إذا كان وصوله لمنصبه عن طريق المجاملة. فحتي وإن كان مستقلاً عن السلطة التنفيذية، فإنه قد يظل ممتناً لنظام الوساطة الذي أتى به إلي منصبه، مهياً بدوره للمجاملة.

للأسف، لم تدرج الدعوة لتقويم هذا الاعوجاج علي أجندة أولويات التيار الإصلاحي. وعلي غير المتوقع، فقد جاءت مبادرة الإصلاح من قبل الحكومة من خلال القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠٠٧ الذي عدل المادة ٣٨ من قانون السلطة القضائية ليشترط حصول من يشغل منصب معاون النيابة علي تقدير جيد علي الأقل. وقد رأي البعض في هذا التطور المحمود رغبة من السلطة التنفيذية في إضعاف التأييد الذي يحظى به القضاء الإصلاحيون. ذلك، لأن هذه الإجراء قد يعتبر إجراء انتقامياً صدر من الحكومة ليكون إنذاراً منها للقضاة المؤيدين للتيار الإصلاحي، مفاده أن المواجهة مع الحكومة قد تتسبب في فقدان القضاء بعض مميزاتهم.

ولا يزال هناك بعض القضاة الذين يجدون صعوبة في تقبل وجود قواعد موضوعية لتنظيم إجراءات التعيين. فقد أبدي الرئيس السابق لنادي قضاة الإسكندرية القاضي إسماعيل البسيوني<sup>(٩٩)</sup> رغبته في تخصيص

(٩٨) هذه المقابلة جماعية وليست فردية وهو ما يقلل من جدتها.

(٩٩) هذا القاضي غير محسوب علي التيار الإصلاحي

"كوتة خاصة لأبناء القضاة في المناصب القضائية في هذه التعيينات، خاصة أن ابن القاضي يعيش في بيئة قضائية ويعرف كيفية التعامل مع الآخرين ويكون لديه حكمة ورزانة"<sup>(١٠٠)</sup>. علي ما يبدو، حدث تحسن مؤخرا فيما يخص المساواة في القبول للوظائف القضائية، بمبادرة حكومية نباركها رغم عدم تقبل غالبية القضاة لها. ونأمل ألا يحدث التفاف على هذه المساواة بتعيين دفعات في وظيفة مساعد نيابة لا يشترط فيها تقدير "جيد" المتطلب قانوناً للتعيين في وظيفة معاون نيابة.

هل يجب المطالبة بعقد مسابقة حتي يكون اختيار القضاة علي أسس أكثر موضوعية؟ نحن لا نري ذلك. حتي وإن كان النظام الحالي يعتمد فقط علي التقدير الذي حصل عليه المتقدم أثناء السنوات الدراسية الأربع، فيبدو أنه الخيار الأمثل لعدم تضمنه أي سلطة تقديرية قد تتدخل فيها الأهواء الشخصية. ولهذا، يبدو لنا أن معيار التقدير الجامعي هو الأكثر عدالة ويجب الاحتفاظ به.

#### ثانياً: الامتناع عن تعيين أساتذة القانون والمحامين في القضاء

هناك مسألتان يجب التطرق إليهما رغم عدم كونهما علي نفس مستوى أهمية موضوع شفافية التعيين. المسألة الأولى تتعلق بالقبول المتزايد لضباط الشرطة في الجهاز القضائي، والمسألة الثانية هي الرفض المستمر لتعيين أساتذة الجامعة والمحامين في القضاء.

فمنذ عدة سنوات، أصبح مجلس القضاء الأعلى يقبل طلبات ضباط الشرطة للالتحاق بالقضاء علي أساس أنهم يتمتعون بخلفية قانونية. ولكن تبقي مشكلتان. الأولى هي عدم التأكد من حصول ضباط الشرطة علي الدراسة القانونية الكافية نظراً لأن دراستهم تركز علي القانون بصورة أقل مما تفعله كليات الحقوق، والثانية هي أن نظام التعليم المتبع في كليات الشرطة مبني علي الطاعة وتنفيذ الأوامر، وهذا مما لا يتفق مع روح الحرية والاستقلال التي يجب أن تتوافر في شخص القاضي. وفي

---

(١٠٠) صحيفة المصري اليوم في ٣١ ديسمبر ٢٠٠٩ ويمكن الاطلاع علي المقال من خلال الرابط التالي

<http://www.almasryalyoum.com/article2.aspx?ArticleID=238534&IssueID=1636>



مقابل هذا الترحيب بضباط الشرطة في الهيئات القضائية، نجد أن هناك إعراساً عن قبول أساتذة الجامعات والمحامين في القضاء.

في واقع الأمر، فإن المادة ٤١ من قانون السلطة القضائية تفتح الباب لأن يتولي أساتذة كليات الحقوق بالجامعات المصرية والمحامون وظائف القضاء. كما تنص المادة ٤٧ علي أنه لا يجوز عند التعيين في وظيفة قاض بالمحاكم الابتدائية أن تقل نسبة التعيين من المحامين المشتغلين بمهنة المحاماة عن الربع، ولا يجوز عند التعيين في وظيفة رئيس بالمحكمة الابتدائية أو مستشار بمحاكم الاستئناف أن تقل نسبة التعيين من المحامين المشتغلين بمهنة المحاماة عن العشر. ولم يتم تطبيق هذه النصوص منذ سنوات<sup>(١٠١)</sup>، فلم يعين مجلس القضاء الأعلى منذ فترة أي محام أو أستاذ جامعي كقاض أو في النيابة العامة. ويرى البعض فائدة هذا النوع من التعيين الذي يضخ دماء جديدة<sup>(١٠٢)</sup> في شرايين الهيئات القضائية. وقد أرجع البعض موقف مجلس القضاء الأعلى إلى النظرة الفوقية التي ينظر بها بعض القضاة إلى المحامين، تلك النظرة التي تتسم أحياناً بالتعالي تعبر أيضاً عن انعزال بعض القضاة وانغلاقهم علي أنفسهم. لذلك، نختم كلامنا في هذا الخصوص بمناشدة القضاة أن يظهروا المزيد من الانفتاح فيما يتعلق بمسائل التعيين بما يعود بالنفع علي كفاءة النظام القضائي.

#### الفصل الرابع المساس بحقوق وحرية القضاة

تعد الانتهاكات لحقوق وحرية القضاة نوعاً من المساس باستقلال القضاء. وهذا هو الحال عندما تتعلق الانتهاكات بحرية التعبير وحقوق التنظيم. وفيما يلي سوف نتطرق للانتهاكات علي مستوي الحقوق الفردية، ثم ندرس الانتهاكات المتعلقة بالحقوق الجماعية.

---

(١٠١) في مقابلة مع رئيس الجمهورية، طالب نقيب المحامين بتطبيق المادة ٤٧ من قانون السلطة القضائية، المصري اليوم ٢٨ ديسمبر ٢٠٠٩.

<http://www.almasryalyoum.com/article2.aspx?ArticleID=238246&IssueID=1633>

(١٠٢) تقرير محمد نور فرحات وعلي الصادق، المرجع السابق ذكره، ص 659

## المبحث الأول المساس بالحقوق الفردية للقضاة

المساس بالحقوق القضاة قد يتعلق بقيود موضوعة علي حرية التعبير أو حرية الحركة، وقد يتم في إطار المحاكمة التأديبية.

### أولاً: المساس بحرية التعبير

القضاة - قبل أن يكونوا قضاة - بشر يتمتعون بكافة حقوق الإنسان. وتنص المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية في مانتها الثامنة علي أنه "وفقاً للإعلان العالمي لحقوق الإنسان، يحق لأعضاء السلطة القضائية كغيرهم من المواطنين التمتع بحرية التعبير والاعتقاد وتكوين الجمعيات والتجمع، ومع ذلك يشترط أن يسلك القضاة دائماً، لدى ممارسة حقوقهم، مسلكاً يحفظ هبة منصبهم ونزاهة واستقلال القضاء". عند قراءة هذا النص يتضح لنا أن حرية التعبير مبدأ أساسي، وأن التقييد الوحيد لهذه الحرية يتعلق بالحفاظ علي حيادية واستقلال القضاء. وقد خضعت مسألة حرية القضاء في التعبير عن رأيهم لمناقشات حادة منذ عام ٢٠٠٥ وذلك لسببين:

الأول هو وقوع عدة مخالفات خلال الانتخابات التي أقيمت في ٢٠٠٥، ورغبة بعض القضاة المنوط بهم الإشراف علي الانتخابات في إدانة تلك المخالفات لكي يؤكدوا للمجتمع عدم مسؤوليتهم عنها وإدانتهم القاطعة لتزوير إرادة الناخبين.

الثاني هو أن بعض القضاة قد ملوا من تجاهل الحكومة والبرلمان - الذي تسيطر عليه الحكومة - لمطالبهم الإصلاحية، فقرروا التعبير عن رأيهم لكي يصل للسلطة السياسية وأيضاً للمجتمع كله.

ولهذين السببين، فقد قرر بعض القضاة استعمال حريتهم في التعبير عن رأيهم من خلال وسائل الإعلام المكتوبة والمرئية ومن خلال الوقفات الاحتجاجية. ومن هنا، طفت علي السطح مسألة حدود حرية التعبير التي يتمتع بها القاضي، وخاصة مدي جواز ظهور القاضي في القنوات التلفزيونية المختلفة، وإذا ما كان من حق نادي القضاة دعوة وسائل الإعلام لتغطية جمعيته العمومية. وجاء الرد الرسمي لمجلس

القضاء الأعلى والإعلام الحكومي بالرفض بداعي أن التحدث في وسائل الإعلام يعتبر نوعاً من الممارسة السياسية وهو ما تحظره المادة ٧٣ من قانون سنة ١٩٧٢ والتي تقضي بحظر الاشتغال بالعمل السياسي بالنسبة للقضاة وقد اتضحت صعوبة تفسير هذه المادة نظراً لصعوبة تعريف المقصود بالاشتغال بالعمل السياسي.

بالنسبة للحكومة وإعلامها، فإن الظهور في وسائل الإعلام المختلفة لإعلان المطالب وتنظيم الوقفات الاحتجاجية وعقد اجتماعات في نادي القضاة مع مختلف القوي السياسية الوطنية والأجنبية تعتبر أنشطة سياسية محظورة قانوناً. وقد ذهب البعض إلى أن الظهور الإعلامي للقضاة وانتقادهم الحكومة يفقدهم هيبتهم ويضر بصورة القضاء في المجتمع المصري.

أما فيما يخص القضاة، فإنهم لم يلقوا مكتوفي الأيدي أمام الاتهامات الحكومية ودافعوا عن حريتهم في التعبير. في بادئ الأمر، نفى القضاة اشتغالهم بالسياسة لأن الاشتغال بالسياسة يعني الانضمام لحزب سياسي أو خوض الانتخابات السياسية على المستوى الوطني أو المحلي. فضلاً عن أن مطالب القضاة لا تخصهم وحدهم بل تخص الصالح العام أو كما قال بعض القضاة: قانون استقلال السلطة القضائية يحقق للمواطن العزة والطمأنينة. وتدرجياً، بدأ القضاة في تأكيد حقهم في الحديث في السياسة والشأن العام لكونهم - في نهاية الأمر - مواطنين يتمتعون بحرية التعبير المكفولة دستورياً. ومن باب أولى، فإن لهم الحق في التعبير عن رأيهم بشأن ما يخصهم ويخص أداء عملهم. كما أشار بعض القضاة إلى النصوص الدولية مثل المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية والتي تكفل حرية التعبير للقضاة طالما أن ذلك "يحفظ هيبة منصبهم ونزاهة واستقلال القضاء" (المادة 8).

بالنسبة للمستشار طارق البشري النائب السابق لرئيس مجلس الدولة، فإنه لا يمكن اعتبار تصريحات القضاة خاصة فيما يتعلق بالإشراف على الانتخابات من قبيل الاشتغال بالسياسة. فقد فرض الدستور على القضاة الإشراف على الانتخابات، وبالتالي فإن طلب تحسين طريقة

الإشراف لا يعد أمرا سياسيا إلا إذا اعتبرنا أن الإشراف القضائي نفسه مسألة سياسية.

مؤخرا، أظهرت التطورات الأخيرة أن بعض القضاة لا يحاولون تبرير كونهم يبدون رأيهم في المسائل السياسية. وقد تجاوز البعض إطار التصريحات المتعلقة بمطالب القضاة مثل الإشراف الحقيقي علي الانتخابات وإصدار قانون جديد للسلطة القضائية ليتحدثوا في مسائل عامة مثل غياب الديمقراطية وغياب حرية التعبير في مصر<sup>(١٠٣)</sup>. ويجب الإشارة إلي أن بعض القضاة لم يعودوا يكتفون بتصريحاتهم اللاذعة تجاه الحكومة، وأصبح الآن أمرا عاديا أن نري القضاة الإصلاحيين يدلون بتصريحات للصحافة.

وربما يكون اللجوء - غير المعهود - للإعلام قد أضر بحركة القضاة الإصلاحيين كما سيتم توضيحه في الخاتمة.

#### ثانيا: انتهاك حرية القضاة في التنقل

لكي يسافر القاضي خارج مصر، يجب عليه الحصول علي ما جري العرف علي تسميته "بالبطاقة الصفراء"، وهو تصريح إداري لا يمكنه أن يغادر مصر من دونه.

مؤخرا، قامت الشبكة الأورو-متوسطية لحقوق الإنسان بدعوة قاضيين مصريين من بينهما نائب رئيس محكمة النقض للمشاركة في اجتماع ببروكسل عن استقلال القضاء. وقد طلب القاضيان التصريح ولكن رفض طلب أحدهما من قبل مجلس القضاء الأعلى ولم يتم الرد علي طلب الآخر. وبالتالي، لم يستطع القاضيان السفر إلي بلجيكا. وقد أدانت الشبكة الأورو-متوسطية هذا الأمر ونشرت رسالة مفتوحة<sup>(١٠٤)</sup> وجهتها للسلطات

---

(١٠٣) علي سبيل المثال، تسامل القاضي محمود الخضيرى - في مقال نشرته المصري اليوم في ١٥ يونيو ٢٠٠٦ - قلصا رئيس الوزراء أحمد نظيف كيف يمكن لشخص يفقد الخبرة السياسية أن يتبوأ منصب رئاسة الوزراء وهو ثلثي المنصب أهمية بعد منصب رئيس الجمهورية مرجعا ذلك لنقص الديمقراطية والشفافية في مصر.

(١٠٤) يمكن الاطلاع علي هذا الرسالة من خلال الرابط التالي:

[http://ar.euromedrights.org/index.php/news/emhrm\\_releases/e](http://ar.euromedrights.org/index.php/news/emhrm_releases/e)

ومنذ شهور قليلة، لم يستطع قاض آخر الذهاب إلى الأردن للمشاركة في مؤتمر عن مجالس القضاء العليا في الدول العربية، وذلك بعد أن اعتبر رئيس محكمة الاستئناف التي يتبعها القاضي أنه لا يمكنه منحه التصريح من دون موافقة مجلس القضاء الأعلى علما منه بأن تاريخ انعقاد المؤتمر يسبق أقرب اجتماع لمجلس القضاء الأعلى<sup>(١٠٥)</sup>.

### ثالثا: انتهاك الحق في محاكمة عادلة بخصوص المحاكمات التأديبية

لا يحول نبل مهنة القضاء دون خضوع القاضي - عند ارتكابه مخالفة تأديبية - للمحاكمة التأديبية. ويعد نظام المحاكمات التأديبية في غاية الأهمية لضمان استقلال القضاء. فمعاقبة القاضي المخطئ يؤدي لزيادة فاعلية النظام القضائي ويحسن من صورة القضاء في أعين المجتمع. أما إذا لم تتوفر الضمانات الكافية في تلك المحاكمات، فقد يؤدي ذلك إلى انحراف المحاكمات عن تحقيق غرضها الأصلي.

ترسخ المادة ١٧ من المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية حق القاضي في محاكمة تأديبية عادلة وينص علي أن "ينظر في التهمة الموجهة أو الشكوى المرفوعة ضد قاض بصفته القضائية والمهنية وذلك على نحو مستعجل وعادل بموجب إجراءات ملائمة، وللقاضي الحق في الحصول على محاكمة عادلة. ويكون فحص الموضوع في مرحلته الأولى سرياً، ما لم يطلب القاضي خلاف ذلك". وليس من المؤكد ما إذا كان القانون المصري متفقاً مع الأحكام الواردة في المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية حيث تنص المادة ٩٩ من قانون سنة ١٩٧٢ علي أنه يحق للنائب العام من تلقاء نفسه أو بناء علي اقتراح وزير العدل أو رئيس المحكمة التي يتبعها القاضي إقامة الدعوي التأديبية ضده.

ويجب ملاحظة أن تعديلات سنة ٢٠٠٦ قد سمحت بالطعن علي

---

[mhrn\\_statements\\_2008/3071.html](http://mhrn_statements_2008/3071.html)

(١٠٥) في هذه المسألة، انظر بحث القاضي حسام الغرياني عن "استقلال المجلس الأعلى للقضاء" المقدم في إطار ذات المؤتمر.

أحكام مجلس التأديب أمام مجلس تأديبي أعلى<sup>(١٠٦)</sup>. ولكن يبقى لنادي القضاة اعتراضان أساسيان علي نظام المحاكمات التأديبية الحالية:

فمن ناحية، ينادي النادي بتعديل المادة ١٠٦ التي تحظر علي القضاة الاستعانة بمحام حيث أن حق الاستعانة بمحام – بالنسبة لنادي القضاة - هو حق يحميه الدستور. ومن ناحية أخرى، يطالب القضاة بتعديل المادة ١٠٣ التي تنص علي اعتبار القاضي في إجازة حتمية حتي تنتهي المحاكمة. فعلي الرغم من احتفاظ القاضي بمستحقاقه المالية أثناء المحاكمة، فإن هذا الوقف عن العمل يعتبر بمثابة عقوبة علي الرغم من أن موضوع الدعوي لم يتم الفصل فيه ولم يتضح إن كان القاضي مذنباً أو غير مذنب، وهذا إهدار لقرينة البراءة.

ومن الوقائع التي تبين كيفية الاستغلال السيء للمحاكمات التأديبية واقعة المستشارين هشام البسطاويسي ومحمود مكي. هذان القاضيان اللذان أدانا التزوير في الانتخابات – بدلا من تكريمهما لحسن صنيعهما - تم إحالتهما لمجلس التأديب. وقد رأي المجلس أن القاضيين أساءا لصورة القضاء وهو ما يستحقا عليه العقاب. وقرر المجلس توجيه اللوم لأحدهما وتبرئة الآخر.

### المبحث الثاني المساس بالحقوق الجماعية للقضاة (مسألة حق التنظيم)

حق التنظيم هو حق للقضاة يكفله القانون وله فائدة عملية واضحة تظهرها تجربة نادي القضاة.

#### أولاً: القيمة القانونية لحق التنظيم

تكفل عدة نصوص حق التنظيم للقضاة وتؤكد أهمية هذا الحق. ينص العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية في المادة ٢٢-١ علي أنه "لكل فرد حق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق

---

(١٠٦) والتي يدخل في تكوينها بعض أعضاء مجلس القضاء الأعلى ورئيس محكمة النقض وفقاً للمادة ١٠٧.

إنشاء النقابات والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه". والقضاة - مثل باقي فئات المجتمع - يتمتعون بالحق في تكوين الجمعيات لحماية مصالحهم. ويوجد حق التنظيم سنداً له في النصوص الخاصة بالقضاة حيث تنص المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية في المادة ٩ على أن "تكون للقضاة الحرية في تكوين جمعيات للقضاة أو غيرها من المنظمات لتمثيل مصالحهم والنهوض بتدريبهم المهني وحماية استقلالهم القضائي، وفي الانضمام إليها". وعند قراءة هذا النص تتضح لنا الأهمية العملية لهذا الحق.

### ثانياً: الأهمية العملية لحق التنظيم

حق التنظيم ليس هدفاً لذاته ولكنه وسيلة لتحقيق بعض الأهداف التي تحددها المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية .

من ناحية، فإن حق إنشاء الجمعيات والانضمام إليها وسيلة للدفاع عن المصالح المهنية والشخصية للقضاة مثل زيادة المرتبات وبيع الكتب القانونية بأسعار مخفضة وتوطيد العلاقات بين القضاة بتسهيل الاجتماع والتواصل بينهم. وقد قام نادي القضاة بهذا الدور بصفة مستمرة سواء كان يقوده التيار الإصلاحى أو غيره.

من ناحية أخرى، فإنه وفقاً لأحكام تلك المبادئ يهدف حق التنظيم "لحماية استقلال القضاء". وهذه المسألة كانت محل خلاف بين القضاة حيث يرفض قضاة التيار الإصلاحى أن يتحول نادي القضاة إلى مجرد نادي اجتماعي أو مكان لتلاقي القضاة. فالنادي دوره أيضاً الدفاع عن استقلال القضاء، فعندما تولي التيار الإصلاحى قيادة النادي جعله قلعة للدفاع عن استقلال القضاء.

وفي مجال حماية استقلال القضاء، فإن لحق التنظيم عدة مميزات. فهذا الحق يكمل ويحمي حرية القاضي في التعبير لأن القاضي قد يخشى أو يعزف - نظراً لوضعه الخاص - عن الحديث باسمه منفرداً، وبالتالي يستطيع القاضي - من خلال تجمع القضاة - التعبير بحرية عن رأيه في إطار جماعي يعفيه من مواجهة السلطة التنفيذية منفرداً. وإيماناً منهم بأهمية حق التجمع، دعا بعض القضاة المصريين مؤخراً إلى تكوين اتحاد

عربي للقضاة كجمعية تهدف إلى تقوية الصلات بين القضاة العرب وتبادل الخبرات فيما بينهم.

### ثالثاً: المشاكل العملية التي أظهرتها تجربة نادي القضاة

#### أ- المشاكل القانونية: الرغبة في إخضاع نادي القضاة لقانون الجمعيات الأهلية

تخضع الجمعيات في مصر لقانون صدر سنة ٢٠٠٢، وقد أريد لنادي القضاة أن يخضع لهذا القانون ولكنه قابل ذلك بالرفض. وذلك لأن هذا القانون لا يهدف إلى تشجيع إنشاء الجمعيات، بل يهدف إلى إعاقة إنشاء الجمعيات ووضع العراقيل في طريق الجمعيات التي تم إنشاؤها. فإذا تم إخضاع نادي القضاة لإشراف وزارة التضامن الاجتماعي، فسيؤدي ذلك لنتائج سلبية بالنسبة لاستقلال القضاء.

#### ب- المشاكل المادية: توقف الدعم المادي من قبل وزارة العدل

حاول وزير العدل ممارسة الضغوط علي نادي القضاة أثناء المواجهات بين القضاة والسلطة السياسية في ٢٠٠٥ - ٢٠٠٦. فقد أوقف الوزير الدعم الذي كانت تقدمه الوزارة لمساندة الأنشطة المختلفة لنادي القضاة والتي قد تتضمن - علي سبيل المثال - منح القروض للقضاة لشراء السيارات والشقق. وتسمح تلك الخدمات والمميزات التي يقدمها النادي بتعويض القضاة عن مرتباتهم المنخفضة وهو ما يفسر تعلق القضاة بالنادي. وقد اضطر النادي لمواجهة تلك الأزمة المالية لزيادة رسوم العضوية وهو ما واجه اعتراضاً من بعض القضاة وتم إلغاؤها فيما بعد. وفي الوقت الحالي، يتلقى نادي القضاة دعماً من مجلس القضاء الأعلى.

ولنا أن نتساءل ما إذا كان لحصار نادي القضاة مادياً أثر علي نتائج انتخابات نادي القضاة. الإجابة علي هذا السؤال بالإيجاب لا تعني أن السلطة السياسية نجحت في "شراء" أصوات القضاة ولكن تعني أن بعض القضاة قد أخذوا في الاعتبار - عند التصويت - الانعكاسات المتوقعة لنتائج الانتخابات علي الإبقاء من عدمه علي المميزات المادية التي يحصلون عليها عن طريق ناديهم.



ومن الصعب أن نلزم القضاة الذين أعطوا وزنا للاعتبارات المادية. فالقضاة بشر يغون حياة كريمة هائلة، فالمسائل المادية - في نظر الكثيرين - تمس القضاة أكثر من المسائل العامة التي تتعلق باستقلال القضاء.

### الفصل الخامس تركيز السلطة في أيدي رؤساء المحاكم

بما أن القضاة هم جزء من المجتمع المصري، فهم يعانون من ذات الآفات المنتشرة في مصر. تعاني مصر من نقص في الديمقراطية وتركيز السلطة في أيدي الرؤساء. هذا الوضع موجود أيضا في داخل المحاكم، ويجب أن نفرق بين أمرين: تركيز السلطة الذي يقرره القانون وتركيز السلطة المبني على العرف.

#### أولا: تركيز السلطة الذي يقرره القانون

فمن ناحية، نجد القانون يمنح الكثير من السلطات الفردية لرؤساء المحاكم، مثل المادة ٩٤ من قانون السلطة القضائية والتي تمنح رؤساء المحاكم سلطات واسعة مثل حق تنبيه القضاة. كما يمكن لرئيس المحكمة - وفقا للمادة ٩٩ من ذات القانون - تحريك الدعوى التأديبية ضد القاضي باقتراح يقدمه للنائب العام. كما تعطي المادة ٢٤ لرئيس محكمة النقض الحق في ترشيح القضاة الذين ينتدبون للعمل بنيابة النقض.

لم يكن لأحد أن يعترض على هذه السلطات لو أنها تمارس بمشاركة الجمعيات العمومية للمحاكم أو إذا كان رئيس المحكمة مختارا من قبل القضاة. فمبدأ الشوري لا يجب أن يقتصر على مداورات القضاة عندما يفصلون في الدعاوي، بل يجب أن يمتد إلى إدارة المحاكم.

#### ثانيا: تركيز السلطة المبني على العرف

من ناحية أخرى، نلاحظ وجود بعض الممارسات غير الديمقراطية في إدارة المحاكم. من قبيل ذلك، العرف الذي يقضي بأن تقوم الجمعية العمومية للمحكمة بتفويض رئيس المحكمة في بعض أو كل اختصاصاتها. هذه الاختصاصات واسعة ومهمة حيث تتضمن سلطة

تشكيل الدوائر المختلفة وتغيير اختصاصاتها وسلطة توزيع القضايا علي الدوائر المختلفة. مؤخرًا، وفي محاولة لتحديث القضاء، يبدو أن هناك اتجاهًا لتوزيع القضايا إلكترونيًا. هذه الطريقة الموضوعية للتوزيع ستؤدي إلي تقليل سيطرة رؤساء المحاكم وستسهم في زيادة الشفافية في إدارة المحاكم.

من جانبنا، نطالب بأن يتم اقتسام سلطات رؤساء المحاكم مع الجمعيات العمومية للمحاكم، تحقيقًا لمزيد من الديمقراطية في إدارة شئون المحاكم، وكيلا ينفرد رئيس المحكمة باتخاذ قرار هو من صميم اختصاصات الجمعية العمومية مثل تشكيل دوائر المحكمة.

### القسم الثالث

#### المشاكل الأخرى التي يواجهها النظام القضائي المصري

القضاة يشغلون مركزًا محوريًا في النظام القضائي، ولكن - مع ذلك - لا يتصور وجود نظام قضائي دون وجود عناصر أخرى تعمل من أجل تحقيق العدالة. فمن الصعب أن ينعم المجتمع باستقلال القضاء إذا لم تستطع هذه العناصر الأخرى القيام بدورها كما يجب. ولهذا، فإيجاد حلول لمشاكل عناصر النظام القضائي وسيلة لجعل استقلال القضاء فعليًا. ونقترح أن نفرق بين المشاكل التي تواجه أعوان القضاء والمشاكل التي تواجه المتقاضين.

### الفصل الأول

#### المشاكل التي تواجه أعوان القضاء

سوف نتطرق للمحاميين (المبحث الأول)، ثم للخبراء (المبحث الثاني)، ثم للمحضرين والكتبة (المبحث الثالث).

### المبحث الأول

#### المحامون

## أولاً: مقدمة تاريخية عن المهنة ووضعها الحالي

تعتبر المحاماة أقدم المهن القانونية<sup>(١٠٧)</sup>. وقد تم إنشاء نقابة المحامين في مصر في عام ١٩١٢. خلال القرن العشرين، لعبت نقابة المحامين دوراً سياسياً مهماً حيث كان العديد من رجال السياسة المؤثرين من المحامين. وقد خضعت نقابة المحامين في السنوات الأخيرة لسيطرة الإخوان المسلمين والتيار الناصري.

يوجد في مصر أكثر من أربع مائة وخمسين ألف محام، يعمل أغلبهم في مكاتب المحاماة نظراً لحالة البطالة السائدة في مصر، سواء في المهن القانونية أو في غيرها. ولممارسة مهنة المحاماة، لا يجب اجتياز مسابقة كما هو الحال في معظم الدول. ولذلك، فإن التسجيل في جداول نقابة المحامين كان يتم بصورة شبه تلقائية، ويشكل علاجاً جزئياً لمشكلة البطالة المتفشية بين الشباب. وتبذل نقابة المحامين في السنوات الأخيرة محاولات جادة لضبط القيد في جداول المحامين، وتنقية الجداول من غير الممارسين فعلاً للمهنة.

## ثانياً: أهمية استقلال المحامين

الطبيعة الفنية للقانون تجعل اللجوء للمحامين أمراً شبه ضروري. لذلك، فالمحامي هو العين التي يري من خلالها القاضي النزاع، مما يجعل دوره محورياً لاحترام حقوق الدفاع. ويسهم وجود المحامي - بالإضافة إلى استقلال السلطة القضائية - في أن تكون المحاكمات عادلة.

في هذا السياق، فإن ديباجة المبادئ الأساسية بشأن دور النقابات<sup>(١٠٨)</sup> تذكرنا بأن "الحماية المناسبة للحريات الأساسية وحقوق الإنسان سواء كانت اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية أو مدنية أو سياسية والتي يجب أن يتمتع بها كل شخص تقتضي أن يكون بإمكان كل شخص الحصول على خدمات قانونية مقدمة من محامين مستقلين".

## ثالثاً: معنى استقلال المحامين

(١٠٧) روجيه بيرو، النظم القضائية، مونكريتيان، ص ٣٢٧  
(١٠٨) والتي تم اعتمادها من قبل مؤتمر الأمم المتحدة للوقاية من الجريمة ومعاملة المذنبين المنعقد في هافانا بكوبا في ٢٨ أغسطس إلى ٨ سبتمبر ١٩٩٠

إذا كنا لا نجد صعوبة في تحديد مفهوم مبدأ استقلال القضاء، فإن مبدأ استقلال المحامين يبدو فهمه أكثر صعوبة. صحيح أنه ليس مطلوباً من المحامي أن يكون محايداً كالقاضي، ولكنه يجب ألا يكون عرضة للضغوط والتدخلات الخارجية. وهذا الاستقلال ضروري لكي يثق المتقاضون فيه وفي النظام القضائي بشكل عام.

#### رابعاً: نطاق الحق في الاستعانة بمحام

تقرر المادة ٦٩ من الدستور أن حق الدفاع أصالة أو بالوكالة مكفول. تضيف هذه المادة أن القانون يكفل "لغير القادرين مالياً وسائل الالتجاء إلى القضاء والدفاع عن حقوقهم". ووفقاً للقانون، فإنه على الدولة توفير محام في حالة عجز المتهم بجناية عن توكيل محامي لنفسه أمام محكمة الجنايات. وهو ما ينطبق أيضاً على الأطفال المتهمين بجنايات أو جنح. كما ينطبق على المتهمين البالغين في الجنايات والجنح المعاقب عليها بالحبس وجوباً في مرحلة التحقيق الابتدائي قبل استجواب المتهم.

#### خامساً: المشاكل التي يتعرض لها المحامون

يتعرض المحامون للعديد من المشاكل. أولها متعلق بإعدادهم المهني حيث لا توجد مسابقة يجب اجتيازها لدخول المهنة ولا توجد في مصر - بخلاف العديد من الدول - معاهد لتعليم مهنة المحاماة لمن يرغبون الالتحاق بهذه المهنة. ويجري في الوقت الحاضر التفكير في استحداث هذه التنظيمات.

وعند بدء ممارسته المهنة، يواجه المحامي ظروفًا صعبة تتمثل في دخوله سوقاً متخماً بالمحامين الممارسين للمهنة وهو ما يخلق منافسة شرسة تجعل دخل المحامي محدوداً. كما يعاني المحامون من أفات النظام القضائي المصري مثل بطء التقاضي وهو ما يؤخر حصولهم على أتعابهم. كما أن المحامين الذين يدافعون عن المحتاجين مادياً يحصلون على أتعاب قليلة للغاية. وبدهي أن نذكر أن المحامين يعانون أيضاً من ارتفاع تكاليف المعيشة في مصر الذي زادت حثته في السنوات الأخيرة بسبب الأزمة الاقتصادية.

لا تقدم نقابة المحامين ما يكفي من الخدمات الاجتماعية والمهنية،

وهو ما قد يرجع إلي تدخل الدولة في الشئون الداخلية للنقابة بما يؤدي إلي تعطيل الانتخابات، وهي الظاهرة المتكررة بشأن العديد من النقابات. كما أن بعض القوانين لا تهيئ الظروف لكي يمارس المحامون عملهم علي أكمل وجه. علي سبيل المثال، فإن المادة ٢٤٥ من قانون الإجراءات الجنائية تقرر جرائم الجلسات. من حق المحكمة - بلا شك - أن تملك الأدوات التي تمكنها من حفظ نظام الجلسة وحماية هيبة المحكمة، ولكن - في نفس الوقت - تعتبر جرائم الجلسات نوعاً من تدخل السلطة القضائية في وظيفة الدفاع التي تقتضي - أساساً - قدراً كبيراً من الحرية. ولهذا، فإن جرائم الجلسات يجب أن تضع في اعتبارها وجوب احترام حقوق الدفاع وهو ما تحققه المادة ٢٤٥ نظرياً. ولكن تبقى الخشية من أن يتجاوز قاض في استخدام هذه المادة أو غيرها من المواد التي تعطيها سلطات إزاء المحامين مما قد يسيء إلي العلاقة بين الشركاء في تحقيق العدالة.

كما يواجه المحامون تعسفاً في تطبيق القانون من قبل بعض الجهات علي الرغم من وجود النصوص التي تؤكد علي مختلف الجهات ضرورة أن تقدم التسهيلات التي يقتضيها قيام المحامي بواجبه (المادة ٥٢ من قانون المحاماة)<sup>(١٠٩)</sup>. فليس من النادر أن ترفض الجهة المنوط بها القيام بالتحقيق الأولي - الشرطة - وجود المحامي.

## المبحث الثاني

### الخبراء

خلافًا للنظام الفرنسي، توجد في مصر مهنة الخبير. والخبير هو موظف بوزارة العدل، ويبلغ عدد الخبراء - في مصر - حوالي ثلاثة آلاف خبير. تذكر المادة ١٣١ من قانون السلطة القضائية الخبراء ضمن أعوان

(١٠٩) تنص المادة ٥٢ علي أن "المحامي حق الاطلاع علي الدعاوى والأوراق القضائية والحصول علي البيانات المتعلقة بالدعاوى التي يباشرها. ويجب علي جميع المحاكم والنيابات ودوائر الشرطة وأموريات الشهر العقاري وغيرها من الجهات التي يمارس المحامي مهمته أمامها أن تقدم له التسهيلات التي يقتضيها القيام بواجبه وتمكينه من الإطلاع علي الأوراق والحصول علي البيانات وحضور التحقيق مع موكله وفقاً لأحكام القانون ولا يجوز رفض طلباته دون مسوغ قانوني. ويجب إثبات جميع ما يدور في الجلسة في محضرها".

القضاء، وتنص المادة ١٣٤ علي أن القانون يحدد حقوق الخبراء وواجباتهم وطريقة تأديبهم. والقانون المشار إليه صدر عام ١٩٥٢.

في عام ٢٠٠٩، نظم العديد من الخبراء وقفة احتجاجية علي سلام وزارة العدل لمدة تزيد عن شهر مطالبين إصدار قانون جديد يحسن من أوضاعهم المادية وظروف عملهم السيئة. فراتبهم الأساسي الضعيف يجعلهم يعتمدون بالأساس علي الحوافز، وتقدر قيمة هذه الحوافز بعدد الدعاوي التي يدرسونها. لذلك، أشار الخبراء بأصابع الاتهام إلي نظام المرتبات الذي يفضل الكم علي حساب الكيف. فهذا النظام لا يأخذ في الاعتبار تعقيد بعض الدعاوي التي تستوجب وقتا في بحثها أكثر من غيرها.

كما يجب إعادة النظر في ظروف العمل الحالية حيث يطالب الخبراء بحقهم في نقل الملفات ومعاينتها في مكاتبهم الخاصة حتي يستطيعوا دراستها في ظروف أفضل. وإلي وقت قريب، كان هناك اتفاق ضمني يسمح بذلك. ولكن وفقا لقرار صدر حديثا<sup>(١١٠)</sup>، قضى وزير العدل علي هذا العرف. منذ هذا الوقت، يجب علي الخبراء معاينة الملفات في المكاتب المخصصة لذلك بالمحاكم. وقد انتهى الخلاف بين الخبراء ووزير العدل بعد صدور وعود من رئيس مجلس الشعب ووزير العدل بتعديل القانون المنظم لوضعهم المهني والمالي.

### المبحث الثالث المحضرون والكتبة

يقوم المحضرون بدور مهم في النظام القضائي. فهم الذين يقومون بإعلان المتقاضين بالأوراق القضائية وبتنفيذ أحكام القضاء. وتنظم مهنة المحضرين المواد ١٤٨ إلي ١٥٥ من قانون السلطة القضائية. وهم موظفون يعينون بعد اجتياز امتحان (الكتبة هم أيضا من الموظفين العاملين بالمحاكم وتنظم وضعهم المواد ١٣٧ إلي ١٤٧ من قانون السلطة

---

(١١٠) بررت وزارة العدل هذا القرار بكونه سيئقادي بقاء الملفات لدي الخبراء لوقت طويل وأيضا لحماية هذه الملفات من الضياع.

القضائية). وتواجه مهنة المحضرين مشكلة كبرى في مصر، وهي مشكلة الفساد. فضعف مرتباتهم يدفع بعض المحضرين - و الأمر ينطبق علي الكتبة و باقي العاملين بالمحاكم - إلي الاعتماد علي الرشاوي (الإكراميات) كنوع من الدخل الإضافي.

بوجه عام، لا يطلب المحضرون والكتبة أموالا من المتقاضين بصورة مباشرة، ولكن العرض يأتي - أغلب الأحيان - من المتقاضين أنفسهم لعلهم أن دفعهم الرشاوي يضمن لهم الحصول - وبسرعة - علي

الخدمة التي ييغونها، والخدمة المطلوبة قد تكون مشروعة أو غير مشروعة.

مما تقدم، يبين لنا أهمية إصلاح أوضاع هؤلاء الموظفين. فإذا افترضنا جدلا أن استقلال القضاء تحقق كاملاً يوماً، فإن المواطن العادي لن يشعر بهذا الاستقلال ما دامت ظاهرة الفساد في المحاكم مستفحلة وطالما اضطر لرشوة الموظفين من أجل قضاء مصالحه. لذلك نقول أن استقلال النظام القضائي مرتبط كل الارتباط بوضع أعوان القضاء.

## الفصل الثاني المشاكل التي تواجه المتقاضين

### المبحث الأول الحصول علي المساعدة القضائية

تنص المادة ٦٩ من الدستور علي أن حق الدفاع مكفول وأن القانون يضمن لغير القادرين مالياً وسائل الالتجاء إلى القضاء والدفاع عن حقوقهم. تطبيقاً لهذه المادة، تنص المادة ٣ من قانون الأحوال الشخصية رقم ١ لسنة ٢٠٠٠ علي أنه "لا يلزم توقيع محام علي صحف دعاوي الأحوال الشخصية أمام المحكمة الجزئية، فإذا رفعت الدعوي بغير توقيع محام علي صحيحتها كان للمحكمة عند الضرورة أن تتدب محامياً للدفاع عن المدعي. ويحدد الحكم الصادر في الدعوي أتعاباً للمحامي المنتدب،

تتحملها الخزانة العامة، وذلك دون إخلال بالتزام مجالس النقابات الفرعية بتقديم المساعدات القضائية علي النحو المنصوص عليه في القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٨٣ بشأن إصدار قانون المحاماة. وتعفي دعاوي النفقات وما في حكمها من الأجور والمصروفات بجميع أنواعها من كافة الرسوم القضائية في كل مراحل التقاضي".

كما أن القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٨٣ - بشأن إصدار قانون المحاماة المعدل بالقانون رقم ١٩٧ لسنة ٢٠٠٨ ينص في المادة ٦٤ على أنه "على المحامي تقديم المساعدات القضائية للمواطنين غير القادرين وغيرهم في الحالات التي ينص عليها هذا القانون، وعليه أن يؤدي واجبه عن يندب للدفاع عنه بنفس العناية التي يبذلها إذا كان موكلًا. ولا يجوز للمحامي المنتدب للدفاع أن يتنحى عن مواصلة الدفاع إلا بعد استئذان المحكمة التي يتولى الدفاع أمامها وعليه أن يستمر في الحضور حتى قبول تنحيته وتعيين غيره".

وتنظم المواد من ٩٣ إلى ٩٧ من هذا القانون مسألة المساعدة القضائية، حيث تنص المادة ٩٣ على أن "تقوم مجالس النقابات الفرعية بتشكيل مكاتب تابعة لها لتقديم المساعدات القضائية لغير القادرين من المواطنين في دائرة اختصاص كل منها. وتشمل هذه المساعدات القضائية رفع الدعاوى والحضور فيها وفي تحقيقات النيابة العامة وإعطاء المشورة القانونية وصياغة العقود".

### المبحث الثاني بطء التقاضي

من ضمن شروط المحاكمة العادلة التي تنص عليها المواثيق الدولية الخاصة بحقوق الإنسان، إتمام المحاكمة في مدة معقولة. وقضاء المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان مستقر علي أهمية سرعة المحاكمة لكي توصف الأخيرة بالمنصفة.

في مصر، يعتبر بطء التقاضي من المشاكل الكبرى للقضاء. المتقاضون هم الضحايا الأساسيون لتلك المشكلة، وأسباب بطء التقاضي



متعددة. فعدد الدعاوي في تزايد مستمر، وهذا التزايد نابع من أسباب عدة منها وجود قوانين خالقة للنزاعات تستدعي التدخل القضائي، مثل قوانين الإيجار الاستثنائية التي جعلت من العلاقة الإيجارية مصدرا للقضايا. هناك أيضا الإسراف في التجريم والعقاب في أمور يكفيها الجزاء الإداري أو التعويض المدني. والنتيجة هي تعطيل القاضي الجنائي عن لتحقيق القضايا الجنائية الحقيقية. هناك أيضا نقص في الإمكانيات البشرية والمادية لإنجاز العدالة بشكل جيد. يمكننا الإشارة أيضا إلى إجراءات التقاضي المعقدة والتي بها ثغرات تسمح للمحامين بإطالة أمد التقاضي عن طريق التعسف في استخدام حقوق الدفاع.

ونستطيع أيضا أن نشير بأصابع الاتهام إلى البيروقراطية جهات الإدارة المصرية التي تدفع المواطنين إلى اللجوء للقضاء للحصول على أبسط حقوقهم. أبسط مثال على ذلك هو وجوب رفع دعوي مستقلة أمام القضاء الإداري لكي يحصل الموظف - الذي بلغ سن التقاعد - على البديل النقدي للإجازات التي لم يستفد منها أثناء مدة خدمته. فلا يستطيع الموظف أن يحصل على هذا البديل النقدي - وهو حق دستوري له - بدون أن يلجأ إلى النظام القضائي المصري وأن ينهك قضاته الذين يعوزهم الوقت لبحث قضايا تستحق التعمق. وهكذا، يتحمل القضاء المصري مسؤولية إصلاح أخطاء أجهزة الدولة البيروقراطية وتحمل تعنتها، وهو ما يمثل عبئا على القضاء يستتبع بالضرورة تعطيلًا للفصل في القضايا.

### الخاتمة

#### إصلاح النظام القضائي المصري بين الواقع والمأمول

#### الجزء الأول: واقع استقلال السلطة القضائية: استقلال.... غير كامل

##### أ- استقلال....

رغم كل التجاوزات لاستقلال القضاء التي سلطنا عليها الأضواء في هذا الدراسة، إلا أنه لا يمكننا إنكار أن القضاء في مصر يتمتع بقدر كبير من الاستقلال. وفي رأينا، هناك ثلاثة أمور قد تساعدنا في فهم أسباب هذا الاستقلال النسبي.

أولاً، يتضمن الدستور المصري مواداً تضمن استقلال القضاء وحق المواطن في المثول أمام قاضيه الطبيعي. ولكن لا يجب أن ننخدع بهذه النصوص الدستورية، لأن ذات الدستور يتضمن نصوصاً أخرى تؤسس لوجود المحاكم الاستثنائية، هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى، لأن الجهة المنوط بها تفسير الدستور وهي المحكمة الدستورية العليا بدت - في الأعوام الأخيرة - أكثر تحفظاً في تفسير الدستور عما كانت عليه من قبل.

ثانياً، قد يكون للتاريخ والتقاليد القضائية دور في إيجاد الاستقلال النسبي الذي نتكلم عنه. فعادة، يقال - في معرض الحديث عن تاريخ القضاء المصري - أن القضاء قد عرف الاستقلال قبل أن تنص عليه وتحميه القوانين. فلقد استطاعت الجماعة القضائية أن تحافظ على قيم الاستقلال والحيادية وقامت بنقلها إلى الأجيال الجديدة. فمسألة استقلال القضاء ليست مسألة نصوص دستورية أو قانونية فحسب. ولكنها أيضاً مسألة شخصية ذات صلة بالتربية والتنشئة. وحتى في أصعب الفترات التي عاشتها السلطة القضائية - حين حاولت السلطة التنفيذية النيل من استقلالها -، فقد استطاع القضاء تخطي تلك المحن وربما زادتهم قوة وزادتهم إصراراً على المطالبة بمزيد من الاستقلال.

ثالثاً، لا يمكننا إغفال دور نادي القضاة في تحقيق بعض الاستقلال للسلطة القضائية وكفاحه من أجل أن يصير هذا الاستقلال كاملاً. ولتنظيم الجماعي للقضاة عدة فوائد، حيث تضيف صفة الجماعية على مطالب القضاة شرعية لكونها نابعة من مجموع الأشخاص المعنيين بمسألة استقلال القضاء، وكون النادي يجمع كل القضاة يسمح للقضاة - الذين انتخبوا من أجل إدارته - بالحديث كنواب عن باقي القضاة وليس بصفتهم الشخصية. كما أن كون النادي يضم آلاف القضاة يساعد على حماية القضاة النشطين في المطالبة باستقلال القضاء بإخفائهم وسط الجموع الكبيرة. وذلك مما يجعل احتمالية تعرض السلطة السياسية للقضاة النشطين أمراً أكثر صعوبة، وإن تم سيعتبر ذلك اعتداءً موجهاً لجموع القضاة.

وقد ساعدت تلك العوامل المختلفة في تحقيق شيء من الاستقلال للسلطة القضائية المصرية. والواقع أن وضع استقلال القضاء في مصر -

بالمقارنة بمعظم الدول المجاورة - لا بأس به، بل وربما يتفوق في بعض النواحي علي بعض الدول الديمقراطية<sup>(١١)</sup>. ولكن تقييم وضع القضاء في مصر لا يجب أن يتم علي أساس المقارنة مع الدول الأخرى ولكن علي أساس احترام المعايير الدولية المتعلقة باستقلال القضاء. بعد دراسة هذه القواعد الدولية ومقارنتها بالواقع المصري، نستطيع أن نؤكد أن استقلال السلطة القضائية في مصر لا يزال ناقصا.

ب- ... غير كامل

في ثنايا هذه الدراسة، تم عرض العديد من النصوص والممارسات التي تمس استقلال السلطة القضائية المصرية.

فمن النصوص ما لا يحدد اختصاصات السلطة التنفيذية - علي سبيل المثال، فيما يخص التعيين للمناصب القضائية العليا - بشكل كاف، ومن النصوص ما يؤسس لمحاكم استثنائية لا تتمتع بضمانات الاستقلال الكافية. ومن النصوص ما لا يسمح للقضاة بإدارة شئونهم دون تدخل خارجي. ولكن المشكلة لا تختزل في قانون غير عادل ولكن لها أيضا صلة بالممارسات السيئة. تلك الممارسات قد تأتي من القضاة أنفسهم مثل محاباة أبناء القضاة عند التعيين في القضاء، وقد تأتي أحيانا أخرى من السلطة التنفيذية عندما تحاول التدخل في شئون القضاة، وعندما تتحايل علي القضاء المستقل بإحالة المدنيين أمام المحاكم العسكرية وعندما تمتنع عن تنفيذ أحكام القضاء واجبة النفاذ...

السؤال الذي يجب طرحه هو هل هناك تطور في الأوضاع؟ وفي أي اتجاه يسير التطور إن كان موجودا؟

من جانبنا، نميل للقول بأن التعديلات التي أدخلت - في عام ٢٠٠٦ - علي قانون السلطة القضائية قد سارت في اتجاه منح السلطة القضائية المصرية استقلالا أكبر. فهذه الإصلاحات قللت من سلطات وزير العدل وزانت من صلاحيات مجلس القضاء الأعلى. وهذه إصلاحات محدودة ولكنها غير كافية - إن لم تكن غير ذات أثر - ما لم يتم

---

(١١) هذه الدول لا تعتبر دائما مثالا يحتذى خاصة فيما يتعلق بالصراع ضد الإرهاب واستقلال النيابة العامة.

تغيير طريقة تشكيل مجلس القضاء الأعلى.

وللأسف، فإن معظم الإصلاحات التي تمت في مصر في السنوات الأخيرة شكلية، أو بتعبير آخر، ما يمنح باليد اليمنى يؤخذ باليد اليسرى. هذه الإصلاحات موجهة أغلب الظن للمجتمع الدولي. وظاهرة الإصلاحات الشكلية لا تقتصر على موضوع استقلال القضاء، فهو أمر لوحظ في التعديلات الدستورية الأخيرة، ففي الوقت التي زيدت فيه سلطات البرلمان، مست ضمانات نزاهة الانتخابات البرلمانية وفتح الباب للتأثير في الانتخابات.

وبالتزامن مع تلك الإصلاحات المنقوصة، تم إحالة المدنيين إلى القضاء العسكري، ولم تنفذ أحكام القضاء بما في ذلك بعض أحكام المحاكم الاستثنائية.

وبعد واقع استقلال القضاء الذي عرضنا له وقبل المأمول الذي ننتظره، علينا أن نشير إلى التجربة الرائدة والمحورية لنادي القضاة.

#### الجزء الثاني: تقييم تجربة نادي القضاة

كان التيار الإصلاحي بنادي القضاة - خاصة في السنوات الأخيرة - المدافع الأول عن استقلال السلطة القضائية. ولكن علينا أن نسأل أنفسنا إذا كان بإمكانه أن يستمر في نضاله من أجل استقلال القضاء خلال السنوات القادمة. هل يملك التيار الإصلاحي مواصلة مسيرته على الرغم من خسارته انتخابات نادي قضاة مصر وانتخابات نادي قضاة الإسكندرية؟

للإجابة على هذا السؤال، يجب قراءة الأحداث الأخيرة التي واجه النادي فيها السلطة التنفيذية قراءة متأنية .

نظرا لشعور القضاة بتجاهل السلطة التنفيذية لمطالبهم بالمزيد من الاستقلال، وإحساسهم بأن السلطة التنفيذية تستغلهم للتخلص من الاتهام بتزوير الانتخابات، قرر القضاة الانقلاب على السلطة التنفيذية، وقرروا أن يخرجوا من برجهم العاجي ليقربوا أكثر من كافة أطراف المجتمع. فمن ناحية، قام القضاة بتنظيم الوقفات الاحتجاجية والتهديد بالإضراب. ومن ناحية أخرى، تم فتح أبواب نادي القضاة لوسائل الإعلام المختلفة ومختلف

كان لهذا التغيير الذي طرأ علي خطاب القضاة عدة آثار بعضها إيجابي والبعض الآخر سلبي:

**الآثار الإيجابية:** من الآثار الإيجابية التي لاحظناها زيادة شعبية القضاة ومطالبهم. وقد كرست التعديلات التشريعية لسنة ٢٠٠٦ بعض مطالب القضاة. علي المستوي الشعبي، شهدت مصر مظاهرات عديدة في عام ٢٠٠٦ للتنديد بإحالة قاضيين من التيار الإصلاحي إلي مجلس التأديب لمحاكمتهم تأديبيا. وقد ساهمت هذه المظاهرات في إحداث حراك سياسي في مصر لم يهدأ حتي الآن. كما تبنت العديد من القوي السياسية مطالب القضاة وأدخلتها ضمن برامجها السياسية. باختصار، مثل تحرك القضاة - الرافض لتزوير الانتخابات والراغب في الإصلاح - مصدر أمل للمجتمع المصري، أمل في مستقبل أفضل يستحقه الشعب المصري<sup>(١١٢)</sup>.

**الآثار السلبية:** باتباعه خطابا تصادما مع السلطة التنفيذية - وهو خطاب يختلف عن خطاب الحوار المعتاد -، خسر النادي تعاطف بعض القضاة الذين - بالرغم من اتفاقهم مع مضمون مطالب التيار الإصلاحي - لم يعجبهم أسلوب بعض القضاة الإصلاحيين الذين دخلوا في مواجهة صريحة مع الدولة. كما أن اللجوء المتزايد لوسائل الإعلام - وهو ما يتعارض مع التقاليد القضائية - قد أثار العديد من القضاة. ربما كان علي أنصار التيار الإصلاحي أن يأخذوا في الاعتبار كون المجتمع القضائي مجتمعا محافظا يرفض تصعيد الأمور بالشكل الذي تم.

ولقد لجأت السلطة التنفيذية - من خلال وزير العدل - إلي وسائل عدة للضغط علي القضاة منها وقف الدعم المادي المقدم لنادي القضاة. وهذه رسالة للقضاة مفادها أن طريق المواجهة مع السلطة التنفيذية ليس السبيل الأمثل لتحقيق مطالبهم. وقد وصلت هذه الرسالة إلي القضاة حيث هزم التيار الإصلاحي في انتخابات نادي قضاة الإسكندرية في ٢٠٠٨ ثم انتخابات نادي قضاة مصر في ٢٠٠٩. وإذا كان التيار الإصلاحي راغبا

---

(١١٢) فتوح الشانلي، التحرك الجماعي للقضاة في مصر، السابق الإشارة إليه، ص ١٨٥ وما بعدها.

في العودة إلى قيادة نادي القضاة لجعله قلعة الدفاع عن استقلال القضاء، فإنه يتعين عليه اتباع خطاب أكثر "دبلوماسية" يتوافق مع ما ينتظره القضاة من ناديتهم ولا يضعهم في صدام مباشر مع السلطة التنفيذية. علي التيار الإصلاحى أن ينظم صفوفه وأن يتبع خطابا موحدًا إذ لم يكن قضاة التيار الإصلاحى دائما علي نفس الخط.

في نظرنا، خسارة انتخابات نادي القضاة ليست أكبر خسارة للقضاة. الخسارة الكبرى هي تعديل المادة ٨٨ من الدستور التي كانت تمنحهم مسئولية الإشراف الكامل علي الانتخابات. وبذلك، فقد القضاة ورقة مهمة كانت تتيح لهم الضغط علي السلطة التنفيذية. ولذلك، نتوقع أن يقل اهتمام السلطة التنفيذية بمطالب القضاة مستقبلا. فضلا عن أنه بعد تعديل المادة ٨٨، أصبح التأثير في الانتخابات أمرا أكثر سهولة.

وبما أنه ليس بوسع نادي القضاة أن يخوض وحده النضال من أجل استقلال القضاء، فيتعين علي باقي القوي السياسية أن تتسلم الراية منه لاستكمال الكفاح من أجل استقلال القضاء ولمواجهة التحديات الأخرى التي تواجه النظام القضائي المصري.

الجزء الثالث: المأمول: تطلعات حول مستقبل إصلاح النظام القضائي المصري

يواجه القضاء المصري عدة تحديات:

#### أ- تحدي الاستقلال

لتجاوز هذا التحدي، تعديل الدستور والقوانين لا يكفي. يجب توافر الإرادة لدي السلطة السياسية حيث أن التعدي علي استقلال السلطة القضائية ليس مصدره الوحيد نصوص القانون فحسب ولكن مصدره ممارسات السلطة التنفيذية أيضا.

#### ب- تحدي الكفاءة

لا يحتاج القضاء المصري للاستقلال فقط ولكن يحتاج أيضا للكفاءة. من أجل تحقيق الكفاءة، يجب اختيار القضاة من أفضل العناصر المتقدمة لشغل وظيفة القضاء دون أن يشوب الاختيار نوع من الوساطة أو

المحابة. صحيح أن القضاة يتم اختيارهم من بين خريجي كليات الحقوق المصرية وأن تلك الكليات قلما ضمت - في السنين الأخيرة - أفضل العناصر، ولكن حل هذه المشكلة يكمن في تطوير طرق إعداد القضاة وأعضاء النيابة العامة قبل ممارستهم وظيفتهم القضائية وأثناءها.

### ج- تحدي الفعالية والتحديث

يعاني القضاء المصري من ضعف في الفعالية. لذلك، يجب تحسين وضع أعوان القضاء وخاصة الكتبة والمحضرين وإيجاد حل للمشكلة الكبرى المتمثلة في عدم تنفيذ الأحكام.

قد يكون إنشاء محاكم متخصصة أمرا محمودا لكونها تلبي حاجة أفرزها الواقع العملي، ولهذا يمكن الترحيب بإنشاء المحاكم الاقتصادية. ولكن لا يجب أن يقتصر تطوير وتحديث القضاء على المجال الاقتصادي، فقد ينتج ذلك قضاء مزدوج السرعة: قضاء سريع وفعال للأغنياء وآخر بطئ للفقراء.

من أجل تخطي تحدي التحديث، يتعين على القضاء المصري الاستعانة بالتقنيات الحديثة لتحسين كفاءة القضاء والإسراع في إجراءات المحاكمة. إن تحديث القضاء أمر مهم، ولكن يجب أن يصاحبه تقدم في مجالات استقلاله وكفاءته. فبغير هذا التوازن، قد تصبح العدالة الناجزة عدالة غير عادلة.

### توصيات بخصوص استقلال النظام القضائي المصري

#### أولا : توصيات للسلطات العامة

##### أ - المعاهدات الدولية

صدقت مصر على عدة معاهدات دولية متعلقة بحقوق الإنسان، وهو ما يعد أمرا إيجابيا. من المستحب أن تستكمل السلطات جهودها في هذا المجال وذلك:

١- بتصديقها على باقي المعاهدات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان

وخاصة البروتوكولات الاختيارية للعهد الدولي لحقوق المدنية والسياسية، لاتفاقية القضاء علي جميع أشكال التمييز ضد المرأة.

٢- بعملها علي أن تكون أحكام القانون المصري متفقة مع الاتفاقيات الدولية - المتعلقة باستقلال القضاء - التي صدقت عليها مصر.

٣- بالاداب علي تعريف وتوعية القضاة بأحكام المعاهدات الدولية وانطباقها في المحاكم المصرية.

#### ب - الإصلاحات الدستورية

لضمان استقلال القضاء، يجب الإسراع في القيام بإصلاحات دستورية مثل:

٤ - النص صراحة علي الاستقلال الكامل لمجلس القضاء الأعلى بالنسبة للسلطات التنفيذية والتشريعية.

٥ - اعتماد مبدأ الانتخاب المباشر بالنسبة لنصف - إن لم يكن أكثر - أعضاء مجلس القضاء الأعلى.

٦ - تعديل المادة ٧٦ والتي تحصن قرارات إدارية - قرارات لجنة الانتخابات الرئاسية - من الرقابة القضائية.

٧ - تعديل المادة ٨٨ لكفالة الإشراف القضائي الكامل علي كافة مراحل العملية الانتخابية، وذلك بالنسبة لمختلف الانتخابات والاستفتاءات.

٨ - تعديل المادة ٩٣ كي تستطيع المحاكم الفصل في صحة عضوية أعضاء مجلس الشعب.

٩ - إلغاء المادة ١٧١ التي تؤسس لمحاكم أمن الدولة.

١٠ - تعديل المادة ١٧٣ لإلغاء مجلس الهيئات القضائية.

١١ - تعديل المادة ١٧٩ التي تتيح للمشروع أن يحيل المدنيين المتهمين بارتكاب الجرائم المنصوص عليها في قانون مكافحة الإرهاب للمحاكمة أمام المحاكم الاستثنائية.

١٢ - تعديل المادة ١٨٣ لتتص صراحة علي عدم خضوع المدنيين



## للمحاكم العسكرية .

### ج - الإصلاحات التشريعية

يجب تعديل القوانين المنظمة للسلطة القضائية لضمان الاستقلال الكامل للسلطة القضائية والقضاة. لذلك نوصي:

#### - بخصوص المحكمة الدستورية العليا

١٣ - تقييد السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في تعيين رئيس المحكمة الدستورية العليا.

١٤ - النص علي أن يكون تعيين رئيس المحكمة الدستورية العليا من بين قضااتها.

#### - بخصوص مجلس القضاء الأعلى

١٥ - إدخال أعضاء منتخبين (نصف الأعضاء علي الأقل) في تشكيل مجلس القضاء الأعلى.

١٦ - زيادة سلطات مجلس القضاء الأعلى فيما يخص التفتيش القضائي، وذلك بأن يتم إلحاق إدارة التفتيش القضائي بمجلس القضاء الأعلى.

١٧ - إخضاع مسائل النذب والإعارة لسلطان مجلس القضاء الأعلى.

١٨ - تقييد سلطة رئيس الجمهورية في اختيار النائب العام عن طريق إشراك مجلس القضاء الأعلى في عملية الاختيار.

- بخصوص نظام القضاة ومسائل أخرى:

١٩ - تقييد إمكانية النذب والإعارة من خلال إخضاعهما لقواعد واضحة وشفافة.

٢٠ - الحد من النذب للإدارات الحكومية.

٢١ - منع - أو علي الأقل تقييد - إمكانية تفويض الجمعيات العمومية للمحاكم سلطاتها لرؤساء المحاكم.

٢٢ - النص صراحة علي حق القضاة في التعبير عن رأيهم، و

حقهم في التجمع طبقا لما تنص عليه مبادئ الأمم المتحدة الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية.

٢٣ - النص - في قانون السلطة القضائية - علي نادي القضاة ودوره في حماية استقلال القضاء، وتحديد مصدر تمويل ثابت للنادي. وذلك دون إخضاعه لإشراف مجلس القضاء الأعلى.

٢٤ - التسليم بحق نادي القضاة في التعاون مع اتحادات قضائية أخرى علي المستويين الدولي والمحلي.

٢٥ - تطوير طرق إعداد القضاة عن طريق إنشاء معهد دراسات قضائية يدرس فيه كل من يتم تعيينه قاضيا أو وكيلا للنياابة.

- بخصوص المحاكم العسكرية

٢٦ - قصر اختصاص المحاكم العسكرية علي محاكمة العسكريين وحظر مثل المدنيين أمامها.

- بخصوص الحق في محاكمة عادلة

٢٧ - استحداث درجة ثانية للتقاضي في الجنايات.

٢٨ - إلغاء أو تقليل المصاريف القضائية وتحسين نظام المساعدة القضائية.

٢٩ - استحداث إدارة تنفيذ العقوبة داخل وزارة العدل يكون دورها الإشراف علي تنفيذ العقوبات، والإشراف علي السجون وأماكن الاحتجاز، واتخاذ التدابير العاجلة فيما يخص تنفيذ العقوبات.

د - السياسة الحكومية في مسألة استقلال القضاء

يقتضي تحقيق استقلال القضاء أن تتوافر النية لذلك لدي السلطة التنفيذية، ولهذا يجب:

٣٠ - إعادة الحوار بين وزير العدل والقضاة فيما يخص شئون العدالة. ويجب أن تتم استشارة القضاة فيما يتعلق بالمسائل التي تخصهم والإنصات لما يطالبون به من إصلاحات.

٣١ - عدم ممارسة أية وسائل ضغط مباشرة أو غير مباشرة علي القضاة كما تم وصفه في هذه الدراسة.

٣٢ - زيادة مرتبات القضاة وموظفي المحاكم حتي تتناسب مع ارتفاع ظروف المعيشة.

٣٣ - تحسين ظروف عمل أعوان القضاء للحد من الفساد والرشاوي وزيادة فاعليتهم.

٣٤ - التعاون والتشاور مع تنظيمات المحامين فيما يخص التعديلات التشريعية الخاصة بمسائل القضاء والعدالة.

٣٥ - الامتناع عن التدخل في الشئون الداخلية لنقابة المحامين.

#### ثانيا: توصيات للمجتمع المدني

في إطار السعي إلى استقلال القضاء، نوصي منظمات المجتمع المدني المصري:

٣٦ - بمساندة القضاة الذين يطالبون باستقلال القضاء.

٣٧ - كشف وفضح محاولات النيل من استقلال القضاء.

٣٨ - المشاركة في إقامة حوار بناء حول مسائل العدالة، وبصفة خاصة بشأن تعيين المرأة في القضاء.

٣٩ - إعداد وتنفيذ برامج هدفها توعية المواطنين بمسألة استقلال القضاء وأهميته في حماية حقوق جميع المواطنين.

٤٠ - التأكيد - بالنسبة لمرشحي الانتخابات التشريعية والرئاسية - بصفة أساسية علي مسألة استقلال القضاء في برامجهم وحملاتهم الانتخابية.

#### ثالثا: توصيات للجماعة القضائية

لا تعد السلطة التنفيذية العقبة الوحيدة أمام تحقيق استقلال القضاء. فللقضاة دور مهم في ذلك. ولذلك، فإننا نقترح علي القضاة ما يلي:

٤١ - قبول تعيين المرأة في كافة وظائف القضاء.

٤٢ - تطبيق شروط اختيار القضاة تطبيقا صحيحا دون تمييز علي أساس

اجتماعي أو أي أساس غير قانوني.  
٤٣- تطبيق قانون السلطة القضائية فيما يخص تعيين المحامين وأساتذة  
الجامعات في القضاء.

## المراجع

### الكتب

١. أحمد هندي، المرافعات المدنية والتجارية، الإسكندرية، ٢٠١٠.
٢. روجيه بيرو، النظم القضائية، مونتكريتيان، ٢٠٠٨ (باللغة الفرنسية).
٣. طارق البشري، القضاء المصري بين الاستقلال والاحتواء، مكتبة الشروق الدولية، ٢٠٠٦.
٤. طلعت دويدار، النظرية العامة للتنفيذ القضائي، الإسكندرية ٢٠١٠.
٥. فتحي والي، الوسيط في قانون القضاء المدني، دار النهضة العربية، ٢٠٠٩.
٦. فتوح الشاذلي، الحقوق الإنسانية للمرأة بين التشريعات الوطنية والاتفاقيات الدولية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية ٢٠١٠.
٧. ناتالي برنار موجيرون، القضاء الدستوري في مصر، برويلان، بروكسل ٢٠٠٣ (باللغة الفرنسية).
٨. ناتالي برنار موجيرون، بودوان دوبريه، مصر وقوانينها، كلوار، ٢٠٠٢ (باللغة الإنجليزية).
٩. ناثان براون، سيادة القانون في العالم العربي، المحاكم في مصر والخليج، كامبردج ينيفرسيتي برس، ١٩٩٧ (باللغة الإنجليزية).

### المقالات

١. أحمد مكي، "المواجهة بين القضاء والنظام الناصري" في القضاء والإصلاح السياسي، الكتاب السابق ذكره.
٢. إيزابل لندريفي، "تطور العلاقة بين المحاكم المختلطة والسلطة التنفيذية في مصر من ١٨٧٥ إلى ١٩٤٩" في القضاء والإصلاح السياسي، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، ٢٠٠٦.
٣. عوض محمد، "قراءة محايدة للمادة ١٧٩ من الدستور"، مجلة

- القضاة، السنة ٢٤ أكتوبر ديسمبر ٢٠٠٨، ص ١٥.
٤. قنوح الشاذلي، "الأسباب غير القانونية لرفض تعيين المرأة في مجلس الدولة"، الأهرام، ١٩ فبراير ٢٠١٠، ص ١١.
٥. قنوح الشاذلي، "التحرك الجماعي للقضاة في مصر" في عندما تجمع القضاة، صادر، بيروت، ٢٠٠٨ ص ١٣٩.
٦. محمد حسام الدين الغرياتي، "استقلال مجلس القضاء الأعلى"، بحث مقدم ضمن مؤتمر عن مجلس القضاء الأعلى في الدول العربية منعقد في الأردن في ٢٠٠٨.
٧. محمد نور فرحات وعلي الصلح، تقرير عن النظام القضائي في مصر، منشور في كتاب عن وضع القضاء في الوطن العربي، ٢٠٠٧.
٨. نثالي برنار موجيرون، "التعديل الدستوري الجديد في مصر - نحو إصلاح ديمقراطي؟" المجلة الفرنسية للقانون الدستوري، ٢٠٠٧ ص ٨٤٣ (باللغة الفرنسية).
٩. نثالي برنار موجيرون، "المحاكم العسكرية والاستثنائية في مصر" في المحاكم الاستثنائية - دراسة مقارنة - مجلد تحت إشراف إليزابيت لامبير، ٢٠٠٣، ص ١٩١ (باللغة الفرنسية).
١٠. نثالي برنار موجيرون، "تحو استقلال أكبر للسلطة القضائية في مصر؟"، المجلة الدوائية للقانون المقارن، ٢٠٠٧، ص ٧٩ (باللغة الفرنسية).